



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **a) J. K., b) D. P.**, obě zast. JUDr. Janou Dudovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Kouty 282/67, Brno, proti odpůrci: **město Moravský Krumlov**, se sídlem Klášterní 125, Moravský Krumlov, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce – Změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Moravský Krumlov ze dne 7. 9. 2015, v rozsahu vymezení lokality „Horní Novosady“, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2018, č. j. 67 A 3/2018 - 92,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatelce b) **s e v r a c í** přeplatek na soudním poplatku ve výši 5.000 Kč, který jí bude vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Dosavadní průběh řízení**

[1] Navrhovatelky podaly ke Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení části opatření obecné povahy - Změna č. 8 územního plánu sídelního útvaru Moravský Krumlov schváleného zastupitelstvem města Moravský Krumlov dne 7. 9. 2015, jenž nabyl účinnosti dne 23. 9. 2015, v rozsahu vymezení lokality „Horní Novosady“. Návrh ze dne 21. 9. 2018 navrhovatelky následně doplnily podáním ze dne 28. 10. 2018.

[2] Krajský soud nadepsaným rozsudkem návrh zamítl. V odůvodnění uvedl, že návrh ze dne 21. 9. 2018 byl sice označen jako „blanketní“, ale ve skutečnosti obsahuje dostatečně

konkrétní návrhové body, ze kterých vyplývá, že navrhovatelky proti opatření obecné povahy brojí proto, že odpůrce nepostupoval transparentně, neboť před projednáním a schválením změny č. 8 byl podán návrh změny č. 9 územního plánu, a že odpůrce obchází povinnosti plynoucí ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto rozsahu považoval krajský soud návrh za perfektní, neboť obsahoval konkrétní a uchopitelné návrhové body, z nichž je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považovaly navrhovatelky opatření obecné povahy za nezákonné.

[3] Kromě výše uvedených námitek ve zbytku navrhovatelky v „blanketním“ návrhu ze dne 21. 9. 2018 skutkové a právní důvody návrhu uvedené až v doplnění návrhu ze dne 21. 10. 2018, neuvedly. S ohledem na § 101b odst. 2 s. ř. s. však nebylo možné podáním ze dne 21. 10. 2018 návrh rozšířit o další návrhové body.

[4] K námitce vztahující se k posouzení vlivů na životní prostředí soud konstatoval, že ze stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 7. 5. 2014, č. j. JMK 43887/2014, S-JMK 43887/2014, plyne, že krajský úřad neuplatnil požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí ve smyslu § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména z důvodu, že návrh zadání nepočítá s vymezením ploch pro průmyslové podniky takového rozsahu, že by mohl vyvolat významné dopady na životní prostředí a veřejné zdraví. Podle krajského soudu je podstatné, že v původním územním plánu byla plocha 8.01 vymezena pro občanské služby a výrobní plochu, které nepochybně byly způsobilé vyvolávat zvýšenou zátěž na životní prostředí i ve vztahu k imisím. Původně byla tedy v sousedství navrhovatelek vymezena plocha pro výrobu, to se napadenou změnou územního plánu z pohledu navrhovatelek mění jedině v jejich prospěch (nově se jedná o plochu pro bydlení). Z odůvodnění změny č. 8 územního plánu však je zřejmé, že z celkové výměry plochy 8,4475 ha bylo již orgánem ochrany zemědělského půdního fondu odsouhlaseno v dosavadní schválené dokumentaci 5,39 ha; nově tak bylo třeba souhlasit s odnětím ze zemědělského půdního fondu u plochy 3,0575 ha, což indikuje bagatelní intenzitu zásahu do životního prostředí.

[5] Krajský soud se dále zabýval námitkou, že odpůrce pochybil, jestliže před projednáním a schválením změny č. 8 byl podán návrh změny č. 9 územního plánu. Projednávání více změn územního plánu souběžně – byť v různých fázích – je podle krajského soudu obecně přípustné. Podstatné pro posouzení zákonnosti takového postupu je, zda odpůrcem stanovený postup mohl v adresátech práv a povinností vyvolat nejistotu, či zda postup odpůrce mohl vést k nejasnostem o aktuální podobě územního plánu. Z popisu jednotlivých ploch v zadání změny č. 9 územního plánu je patrné, že nijak nezasahují do plochy 8.01 napadené změny územního plánu či do ploch 4.19 a 4.23 původního územního plánu. Za tohoto stavu nemohlo zadání změny č. 9 územního plánu vést k právní nejistotě či zmatení adresátů práv a povinností vyplývajících z územního plánu města Moravský Krumlov, a to ani tehdy, nebylo-li skončeno řízení o změně č. 8.

## II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[6] Navrhovatelka b) (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[7] Stěžovatelka namítá, že prvotní podání ze dne 21. 9. 2018, které z důvodu časové tísně a s ohledem na běh lhůt, bylo označeno jako „blanketní podání“ obsahovalo pouze okruhy žalobních bodů. Podle stěžovatelky se v případě prvotního podání rozhodně nejednalo o návrh „perfektní“, přičemž podle zákona měla být navrhovatelka soudem vyzvána k doplnění podání.

pokračování

To soud neučinil ani řádně neodůvodnil takový postup. V následném podání ze dne 21. 10. 2018 se další návrhové body již nedoplňovaly, šlo zde toliko o upřesnění návrhu.

[8] Z napadeného rozsudku dále není patrné, z čeho a na jakém základě soud dovozuje bagatelní intenzitu zásahu do životního prostředí. Interpretace soudu je pouze kusým hodnocením neopírajícím se o faktický základ. Intenzitu zásahu do životního prostředí posuzují odborníci na danou problematiku a toliko samotná výměra dotčené plochy není vypovídajícím faktorem, z něhož by měl soud vycházet. V této souvislosti se krajský soud podle stěžovatelky nezabýval otázkou zákonnosti odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že stěžovatelka pouze obecně tvrdí, že její návrh ze dne 21. 9. 2018 obsahuje i další návrhové body, které následující podání rozvíjejí, přitom však neuvádí, o jaké návrhové body se má jednat.

[10] K námitce týkající se intenzity zásahu do životního prostředí odpůrce uvádí, že argumentace soudu není založena výlučně na aspektu výměry zasažené zemědělské půdy. Soud vysvětlil, že nízká intenzita zásahu plyne kromě omezené velikosti dotčené plochy z toho, že podle předchozí regulace bylo možné umístit v daném území i objekty výroby a plochy bydlení, které z povahy věci představují nižší zátěž pro životní prostředí, a z toho, že se napadenou změnou územního plánu nevymezují plochy pro jakékoliv záměry, které by reálně vyžadovaly posouzení vlivů na životní prostředí. Odkázal také na stanovisko k tomu určeného dotčeného orgánu. K tomu odpůrce dodává, že pokud územní plán či jeho změna nevymezuje plochy pro záměry, které by v následujících fázích povolovacího procesu vyžadovaly provedení EIA, nebyl důvod, aby dotčený orgán odůvodňoval svůj závěr podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[11] K námitce týkající se odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu odpůrce uvádí, že jde o námitku, která nebyla uvedena v návrhu ze dne 21. 9. 2018. Neobjevila se ovšem ani v doplnění ze dne 21. 10. 2018, kde je ochrana ZPF zmíněna pouze v části vztahující se k tomu, že nedošlo k posouzení vlivů na životní prostředí. Jedná se tedy o novou námitku, kterou odpůrce rovněž považuje za nedůvodnou.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud pochybil, pokud ji nevyzval k odstranění vad podání ze dne 21. 9. 2018. V návaznosti na to namítá, že v podání ze dne 21. 10. 2018 nebyly doplněny nové návrhové body, ale pouze upřesněny návrhové body uvedené v podání ze dne 21. 9. 2018.

[15] Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, *čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.*

[16] Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh na zrušení opatření obecné povahy kromě obecných náležitostí podání obsahovat *návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*

[17] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. [p]ředseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. *Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.*

[18] Výzvu k odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vydá soud tehdy, pokud má návrh takové nedostatky, které neumožňují jeho projednání. Pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahuje návrhové body, které jsou natolik konkrétní, že umožňují přezkum opatření obecné povahy, soud není povinen vyzývat navrhovatele k doplnění návrhu (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009 - 65, bod 11, nebo ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 Afs 37/2011 - 68, bod 29).

[19] V posuzovaném případě stěžovatelka v návrhu ze dne 21. 9. 2018 obecným způsobem vymezila dva návrhové body, které krajský soud považoval za dostatečně konkrétní pro to, aby se jimi mohl věcně zabývat. V tomto smyslu se tedy jednalo o návrh „perfektní“, a krajský soud proto neměl povinnost stěžovatelku vyzvat k jeho doplnění. Krajský soud svůj postup dostatečně odůvodnil a vysvětlil, v jakém smyslu považoval návrh za „perfektní“. Stěžovatelka ostatně nebyla tím, že krajský soud nevydal výzvu k odstranění vad podání, nijak zkrácena na svých právech, jelikož předtím, než soud o věci rozhodl, návrh ze dne 21. 9. 2018 sama doplnila, přičemž krajský soud toto doplnění vzal v úvahu. Nejvyšší správní soud tento postup krajského soudu považuje za správný. Navrhovatelky označením návrhu za „blanketní“ a jeho zakončením konstatováním, že návrh doplní v soudem stanovené lhůtě, zjevně zamýšlely obejít koncentraci stanovenou v § 101b odst. 2 věta druhé s. ř. s. Vzhledem k tomu, že do návrhu uvedly dva dostatečně konkretizované návrhové body, nebylo možné je vyzývat k doplnění návrhu. Úkony účastníků je totiž třeba posuzovat podle jejich obsahu, nikoli dle formálního označení.

[20] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. zapovídá pouze následné rozšiřování návrhu na dosud nenapadené části nebo rozšiřování o další návrhové body. Případné rozšíření argumentace k již učiněným návrhovým bodům je proto přípustné.

[21] V posuzovaném případě nicméně stěžovatelka neuvedla v kasační stížnosti konkrétní návrhové body, které dle jejího názoru krajský soud v rozporu se zákonem nevypořádal. Podle konstantní judikatury zdejšího soudu přitom platí, že čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008). To přiměřeně platí i pro formulaci důvodů kasační stížnosti.

pokračování

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku zcela srozumitelně a přezkoumatelně vyložil, k jakým návrhovým bodům nepřihlížel a z jakých důvodů. Bylo tedy plně v dispozici stěžovatelky, aby v případě nesouhlasu se závěrem krajského soudu v kasační stížnosti konkrétně uvedla, ve vztahu ke kterým návrhovým bodům je posouzení jejich přípustnosti nesprávné a z jakých důvodů. Pokud stěžovatelka takto svoji námitku v kasační stížnosti neformulovala, nemůže nyní Nejvyšší správní soud sám domýšlet, v případě kterých návrhových bodů šlo v podání ze dne 21. 10. 2018 pouze o rozšíření návrhových bodů z podání ze dne 21. 9. 2018, a kdy se jednalo o návrhové body nové.

[23] Stěžovatelka dále namítá, že z napadeného rozsudku není patrné, z čeho a na jakém základě soud dovozuje bagatelní intenzitu zásahu do životního prostředí. Jak správně poukázal ve svém vyjádření odpůrce, argumentace soudu nevycházela pouze z aspektu výměry zasažené zemědělské půdy. Soud vysvětlil, že nízká intenzita zásahu do životního prostředí plyne kromě menšího rozsahu nově vymezované zastavitelné plochy z toho, že změnou územního plánu dochází ke změně návrhových ploch výroby a občanského vybavení na plochy bydlení, které samy o sobě nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a obecně zatěžují životní prostředí i sousedy méně než původní určení dané plochy. Z rozsudku je tedy patrné, z jakého důvodu považoval krajský soud intenzitu zásahu do životního prostředí za „bagatelní“.

[24] Stěžovatelka také namítá, že došlo k nesprávnému postupu při odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Touto otázkou se podle stěžovatelky soud nezabýval.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrh ze dne 21. 9. 2018 neobsahoval žádný návrhový bod, který by se vztahoval k zákonnosti odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. V doplnění návrhu ze dne 21. 10. 2018 odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu navrhovatelky zmínily pouze v souvislosti s neprovedením vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, přičemž s tímto aspektem se soud vypořádal. Nad rámec toho se krajský soud postupem při odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu zabývat nemohl, jelikož takto vymezený návrhový bod nebyl obsahem návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ani tato námitka proto není důvodná.

#### **IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, stejně jako navrhovatelka a), které v řízení žádné uplatnitelné náklady nevznikly. O náhradě nákladů odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228 Sb. NSS, tak, že náhrada nákladů řízení se mu nepřiznává. Nejvyšší správní soud neshledal výjimečné okolnosti, které by přiznání náhrady nákladů odpůrci mohly odůvodnit, a to s ohledem na to, že odpůrce je městem, které disponuje městským úřadem s rozšířenou působností, který je též úřadem územního plánování, a disponuje proto pracovníky schopnými práva odpůrce u soudu účinně zastupovat.

[28] Třetím výrokem rozhodl Nejvyšší správní soud o vrácení přeplatku na soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, jelikož stěžovatelka zaplatila soudní poplatek dvakrát. Přeplatek bude navrhovatelce podle § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2019

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu