



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **J. Č.**, zastoupeného JUDr. Veronikou Grebeňovou, advokátkou, sídlem Štefánikova 3072, Zlín, proti odpůrkyni: **obec Jablůnka**, sídlem Jablůnka č. p. 365, zastoupené Mgr. Nikolou Koncerem, advokátem, sídlem Jesenice 1253, Vsetín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Jablůnka, vydaného Zastupitelstvem obce Jablůnka dne 22. 5. 2019, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 10. 2020, č. j. 73 A 2/2020 – 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 10. 2020, č. j. 73 A 2/2020 – 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatel jako spoluvlastník pozemku parc. č. X v k. ú. X se u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, domáhal zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 1 územního plánu obce X, jíž došlo ke změně zařazení jeho pozemku ze zastavitelné plochy pro bydlení (BI) na stabilizovanou zemědělskou plochu (Z). V petitu svého návrhu žádal navrhovatel zrušení plochy BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000, vše v k. ú. X.

[2] Krajský soud navrhovateli částečně vyhověl a zrušil Změnu č. 1 územního plánu Jablůnka v rozsahu zařazení pozemku parc. č. X v k. ú. X do plochy Z dnem právní moci rozsudku. Ve zbytku návrh zamítl.

[3] Krajský soud z obsahu spisu zrekapituloval, že v návrhu pořízení Změny územního plánu byla k žádosti paní K. vymezena nová zastavitelná plocha pro individuální bydlení BI č. 1000. Krajský úřad Zlínského kraje k navržené změně vydal nesouhlasné stanovisko z důvodu nedodržení zásad ochrany zemědělského půdního fondu, neboť v dosavadním územním plánu

jsou vymezeny zastavitelné plochy, které nejsou využity. Dále uvedl, že kladné projednání nových zastavitelných ploch lze řešit redukcí současně schválených nevyužitých ploch. Následně došlo k úpravě návrhu tak, že byla redukována dosavadní zastavitelná plocha BI č. 3, v níž byl doposud zařazen navrhovatelův pozemek. S takto upraveným návrhem dotčený orgán souhlasil.

[4] Krajský soud konstatoval, že jediný důvod pro změnu zařazení pozemku navrhovatele ze zastavitelné plochy (BI) do plochy nezastavěné (Z), který vyplývá z textu přezkoumávaného opatření obecné povahy, je „*snížení rozsahu zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. 1000*“. Jiný důvod v přezkoumávaném opatření obecné povahy uveden není.

[5] Z dokumentace k přijímání opatření obecné povahy je zjevné, že plocha BI č. 1000 vznikla z důvodu požadavku paní K. na změnu využití území z plochy zemědělské na plochu pro individuální bydlení a že vznikla na úkor plochy BI č. 3. Jediným důvodem změny využití pozemku navrhovatele parc. č. X z plochy pro individuální bydlení na plochu zemědělskou tak byl partikulární zájem jiné osoby (paní K.), jenž byl bez řádného odůvodnění upřednostněn před zájmem osoby jiné (navrhovatele). Výše citované odůvodnění zásahu do práv navrhovatele je tedy jednak zcela nedostatečné z hlediska obecných náležitostí a požadavků na řádné odůvodnění (zásah je odůvodněn pouze zdůvodnitelností návrhu využití jiné plochy), ale rovněž z hlediska zásahu takové změny do práv navrhovatele - vzhledem k citelnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele byla odpůrkyně povinna provést posouzení proporcionality zamýšleného řešení včetně uvážení, zda nelze zamýšleného účelu dosáhnout jinak, a případně se pak vypořádat se zásahem do práv jiných osob. Takováto úvaha však v přezkoumávaném opatření obecné povahy zcela absentuje.

[6] K dalším důvodům, které odpůrkyně uvedla ve vyjádření k návrhu v soudním řízení, které ji dle jejího tvrzení vedly ke změně zařazení pozemku navrhovatele, soud poukázal na skutečnost, že tyto v odůvodnění opatření obecné povahy nejsou uvedeny. Nahrazování nedostatků odůvodnění opatření obecné povahy až v soudním řízení není možné.

[7] Z obsahu návrhu bylo zjevné, čeho se navrhovatel domáhal a z jakých důvodů. Soud uvedl, že není vázán petitem návrhu. Byť tedy návrhový petit neodpovídal obsahu návrhu, rozhodl o zrušení regulace v části vztahující se k navrhovatelovu pozemku, veden též zásadou minimální ingerence soudu do územně plánovací dokumentace obce. Pro zrušení ploch BI č. 3, 6 a 1000, kterého se navrhovatel domáhal, neshledal důvody, neboť navrhovatel neuvedl, jak je jejich vymezením dotčen na svých právech.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[9] Namítá, že důvodem pro změnu ploch z BI č. 3 do BI č. 1000 nebyla pouze žádost paní K. Ve spise Změny č. 1 územního plánu jsou doloženy požadavky dalších osob. Při jednání mezi obcí X, zpracovatelem a pořizovatelem a následném uzavření dohody o změnách zastavitelných ploch v rámci bilancování bylo nové koordinované stanovisko odůvodněno i vedením dálkového vodovodu z přehrady Stanovnice o průměru 600 mm, které vede mimo jiné napříč celým dotčeným pozemkem parc. č. X ve vlastnictví navrhovatele, a zahrnutím i dotčeného pozemku, včetně dalších pozemků v ploše BI č. 3, do systému ochrany Natura 2000. Formální nedostatek dalších výše uvedených důvodů, jež jsou v obsahu spisu deklarovány, by neměl být dle názoru stěžovatelky z hlediska absence v jedné větě hodnocen jako nedostatečný a protizákonný, bez zvážení proporcionality.

[10] Závěrem stěžovatelka k poukazu soudu, že není vázán žalobním návrhem, namítá, že návrh je dle jejího názoru natolik zmatečný, že bylo namísto jej odmítnout.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a shledal důvody ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[13] Přednostně musel Nejvyšší správní soud zohlednit zjištěnou vadu v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Krajský soud konstatoval, že není vázán petitum návrhu, v němž navrhovatel v posuzovaném případě požadoval zrušit část Změny územního plánu stěžovatelky v plochách BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000. V tomto rozsahu žalobu zamítl, neboť navrhovatel neuvedl a krajský soud neshledal dotčenost navrhovatelových práv. Stěžovatelův pozemek parc. č. X po změně vymezení těchto ploch napadeným opatřením obecné povahy v žádné z těchto ploch neleží. Zastavitelná plocha BI č. 3, jež v původním územním plánu navrhovatelův pozemek obsahovala, byla právě napadenou změnou zmenšena a navrhovatelův pozemek již nezahrnuje. Přesto však krajský soud shledal důvodnou argumentaci uvedenou v návrhu týkající se nezákonného, resp. neodůvodněného přerážení stěžovatelova pozemku ze zastavitelné plochy do plochy zemědělské. Proto, s ohledem na celý text návrhu, rozhodl, že napadená změna územního plánu se ruší v rozsahu zařazení pozemku p. č. 1430/23 do plochy Z.

[15] Nejvyšší správní soud však takový postup nepovažuje za možný.

[16] Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, oprávněn podat návrh na zrušení tohoto opatření či jeho části. Dle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Dle § 37 odst. 3 věta první s. ř. s. musí z každého podání být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.

[17] Rozsah návrhu, tedy část opatření, kterou má soud na základě uvedených důvodů přezkoumat, je pak určen obsahem samotného návrhu včetně petitu.

[18] Krajský soud ke svému závěru, že není vázán petitum návrhu, odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2003, sp. zn. 21 Cdo 909/2003 či náleze Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2780/08. V usnesení sp. zn. Cdo 909/2003 Nejvyšší soud konstatoval, že soud může ve výroku rozsudku použitím jiných slov vyjádřit ve výroku rozhodnutí stejná práva a povinnosti, kterých se žalobce domáhal: *„Pouze soud rozhoduje, jak bude formulován výrok jeho rozhodnutí; případným návrhem žalobce na změnu výroku rozhodnutí přitom není vázán. Při formulaci výroku rozhodnutí soud samozřejmě musí dbát, aby vyjadřoval (z obsahového hlediska) to, čeho se žalobce žalobou domáhal.* Je tedy zřejmé, že tento závěr se týkal samotné formulace výroku, která nemusí být totožná s tou, jež do své žaloby či návrhu pojal účastník řízení. Takový závěr je možné přenést i do řízení před správními soudy, ačkoliv se jednalo o výklad ustanovení občanského soudního řádu. Soud však nemůže (nepřiznává-li mu zákon tuto možnost) rozhodnout nad rámec návrhu, jímž účastník řízení určil předmět soudního řízení, tedy *ultra petitum*. Jednalo by se o porušení dispoziční zásady, na níž je správní soudnictví postaveno. Je to navrhovatel, kdo stanoví meze soudního přezkumu v podobě rozsahu napadení opatření obecné povahy, jímž je soud vázán (§101d odst. 1 s. ř. s.).

[19] Jak vyplývá z postupu krajského soudu a napadeného rozsudku, měl krajský soud za to, že návrh jako celek směřuje proti změně vymezení plochy BI č. 3 napadeným opatřením obecné povahy, konkrétně proti vynětí navrhovatelova pozemku z plochy BI č. 3, jak byla vymezena před přijatou změnou územního plánu. Z tohoto důvodu měl za to, že svým zrušujícím výrokem neporušuje pravidlo vázanosti rozsahem návrhu, a vyhověl navrhovateli v takovém rozsahu jeho návrhu, který odpovídal zjištěnému dotčení jeho práv.

[20] Ačkoliv Nejvyšší správní soud chápe postup krajského soudu, který považoval obsah návrhu jako celku za dostatečně určující, v projednávané věci nelze přehlédnout, že obsah návrhu včetně petitu byl do značné míry nesrozumitelný. Důvody, které navrhovatel v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy uvedl, se vztahovaly k jeho pozemku. Ovšem petit, tedy uvedení, čeho se navrhovatel domáhá, takto jednoznačný nebyl. Týkal se totiž jednak plochy, z níž byl navrhovatelův pozemek napadeným opatřením vyčleněn, jednak dalších ploch, které s navrhovatelovým pozemkem prostorově nesouvisí, jejichž vymezení však bylo podmíněno změnou zařazení navrhovatelova pozemku.

[21] Za takové situace neměl krajský soud o návrhu meritorně rozhodnout, aniž by vyjasnil navrhovatelem skutečně zamýšlený rozsah návrhu tak, aby byl jednoznačný a zřejmý jak soudu, tak také stěžovatelce jakožto odpůrci. K tomu bylo třeba postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. navrhovatele vyzvat k odstranění vady jeho návrhu. To však krajský soud neučinil.

[22] Krajský soud nebyl oprávněn nesrozumitelnost návrhu sám překlenout tím, že rozhodne o části územního plánu, k níž je sice navrhovatelův vztah nesporný, o níž však může být sporné, zda je vůbec zahrnuta v petitu návrhu, resp. jaký má vztah k ostatním, výslovně uvedeným plochám. Tímto postupem zatížil krajský soud řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, pro kterou Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude postupovat výše uvedeným způsobem. Teprve v závislosti na výsledku odstranění vad návrhu a poté, co se k tomuto návrhu bude moci vyjádřit stěžovatelka, posoudí krajský soud rozsah, v němž je návrh přípustný, a následně jeho důvodnost.

[23] Z důvodu, pro nějž Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu, nemohl posoudit stěžovatelčiny námitky směřující proti správnosti meritorních závěrů krajského soudu. Nelze totiž předjímat, k jakým závěrům krajský soud dospěje v navazujícím řízení na základě upřesnění návrhu ze strany navrhovatele a na něj reagujícího vyjádření stěžovatelky jakožto odpůrce.

[24] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že si je vědom závěrů svých rozsudků ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018 - 84, podle nichž je soud při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s., a to ani v případě, že již původní návrh obsahuje návrhové důvody k takto rozšířenému petitu. V druhém z citovaných rozsudků soud uvedl: „*Jestliže navrhovatel podá návrh na zrušení opatření obecné povahy (jeho části), který má všechny zákonné náležitosti a především jednoznačně vymezený petit, nemůže již následně tento návrh rozšiřovat, a to dokonce ani tehdy, pokud např. omylem označí v návrhu nesprávnou část územního plánu, ve které se jeho pozemky nenachází, a jeho návrhové body jsou proto v rozporu s uplatněným petitem.*“ Jak ale bylo vysvětleno výše, v nyní projednávané věci proti sobě nestály na jedné straně jednoznačně formulované návrhové body a na straně druhé rovněž jednoznačně (avšak neslučitelně s návrhovými body) vymezený návrhový petit, přičemž by bylo bez dalšího zřejmé, že se napadené opatření v rozsahu petitu nedotýká navrhovatelových práv. Z tohoto pohledu je především nutno zohlednit skutečnost, že předmětem napadeného opatření byla mimo jiné změna vymezení plochy BI č. 3, výslovně uvedené v petitu návrhu, která ve své podobě před provedenou změnou zahrnovala i navrhovatelem (spolu)vlastněný pozemek.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud proto shledal, že odstranění nedostatků návrhu nutně nemusí vést k rozšíření původního návrhu co do jeho rozsahu či důvodů. Má ale vést k vyjasnění vztahu mezi dotčením navrhovatelových práv na straně jedné a změnou územně plánovací regulace v plochách uvedených v návrhu na straně druhé, a to v návaznosti na původní navrhovatelovu argumentaci uplatněnou v jeho návrhu.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[27] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. června 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu