



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce Z. L.**, zastoupeného JUDr. Juditou Jakubčíkovou, advokátkou, se sídlem Krameriova 139, Klatovy, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, **za účasti** 1) Š. K., 2) Z. K., 3) Města Nýrsko, se sídlem Náměstí 122, Nýrsko, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu Klatovy ze dne 9. 12. 2002, zn. ŽP 2581/2002, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2004, č. j. 58 Ca 17/2003 - 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2004, č. j. 58 Ca 17/2003 - 59, **se zrušuje**, věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu stěžovatele proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí Okresního úřadu Klatovy, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Nýrsko, odboru životního prostředí (dále jen „městský úřad“), o udělení povolení manželům Š. a Z. K. k nakládání s vodami a ke zřízení vodního díla – vrtané studny na p. p. č. 1193/5 v katastrálním území Z. L..

Stěžovatel proti rozhodnutí Okresního úřadu Klatovy, jehož právním nástupcem je Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „žalovaný“), podal žalobu ke krajskému soudu, přičemž tvrdil, že toto rozhodnutí je nezákonné a byl jím zkrácen na svých právech. V žalobě

obsáhle popsal vývoj potíží souvisejících s odtékáním a prosakováním tekutých nečistot z pozemku manželů K. na jeho pozemky. Vyslovil názor, že správní orgány v řízení o jeho stížnostech napadajících tento nepříznivý stav rozhodovaly vždy pouze ve prospěch druhé strany, jako tomu bylo i při vydání povolení k provedení vodního díla městským úřadem dne 26. 8. 2002. Před vydáním tohoto povolení byl stěžovatel pozván na jednání na městském úřadu, vyslovil se proti povolení této studny. Domnívá se, že toto rozhodnutí je od počátku neplatné, neboť měl být se svými námitkami odkázán k soudu a správní řízení mělo být do ukončení soudního sporu přerušeno. Tímto postupem správního orgánu bylo stěžovateli odepřeno jeho právo na projednání námitek před soudem. Stěžovatel podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které bylo žalovaným zamítnuto. Stěžovatel namítá, že oba správní orgány se nezabývaly zásadní skutečností, zda souhlasil či nesouhlasil se zmíněnou stavbou. Přestože správní orgán konstatoval, že stěžovatel s vybudováním studny nesouhlasil, k této skutečnosti při vydání rozhodnutí nepřihlédl. Odvolací orgán byl povinen prvostupňové rozhodnutí zrušit a odkázat stěžovatele s jeho námitkami na soud, a to z úřední povinnosti. Z těchto skutečností stěžovatel dovozuje, že rozhodnutí žalovaného je rovněž nulitní. V závěru žaloby stěžovatel navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení.

Usnesením krajského soudu ze dne 25. 2. 2003 byl stěžovatel vyzván k doplnění žaloby, mimo jiné k formulaci návrhu výroku rozsudku tak, aby byl v souladu s obsahem žaloby a § 65 a § 78 s. ř. s. Na tuto výzvu stěžovatel sdělil, že žádá vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí.

Dne 20. 8. 2003 stěžovatel podal soudu repliku k vyjádření žalovaného, v níž namítal neprovedení ústního jednání i místního šetření, čímž byl zkrácen na možnosti vyjádřit svůj názor a nesouhlas s žádostmi manželů K.. Stěžovatel připustil, že nereagoval na přípis městského úřadu o zahájení stavebního řízení, neboť se domníval, že jeho vyjádření nebude mít žádné účinky. Z oznámení o zahájení stavebního řízení nezjistil ani základní skutečnosti ohledně parametrů předmětné stavby. Od počátku zahájení stavebního řízení pocíťoval ze strany správních orgánů odlišný přístup k jeho osobě než k manželům K. Správní orgány se v řízení nezabývaly otázkou, zda vybudování studny nemůže způsobit škody na jeho majetku.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Dle jeho názoru uplatnil stěžovatel v žalobě námitku porušení § 137 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), dále pak v podání ze dne 18. 8. 2003 namítal porušení § 61 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud poukázal na koncentrační zásadu zakotvenou v § 71 odst. 2 s. ř. s., dle které lze žalobní body rozšířit o nové pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatel v podání ze dne 18. 8. 2003 dle názoru krajského soudu rozšířil žalobu o další žalobní body po uplynutí uvedené lhůty, proto se zde vznesenými námitkami nebylo možno zabývat. Porušení ustanovení § 137 odst. 2 stavebního zákona stěžovatel spatřoval v tom, že se žalovaný nezabýval žalobcem vznesenými námitkami, nepřerušil řízení a vydal rozhodnutí, aniž by stěžovatele odkázal s jeho námitkami k soudu. Stěžovatel dle krajského soudu z takového postupu městského úřadu dovozoval nicotnost rozhodnutí žalovaného.

Krajský soud připustil, že městský úřad jakožto vodoprávní úřad i žalovaný jakožto odvolací orgán v případech, kdy rozhoduje o povolení vodního díla (§ 104 odst. 2 písm. a/, § 105 odst. 2 písm. b/ stavebního zákona) postupuje podle stavebního zákona, neboť podle § 120 odst. 1 stavebního zákona u vodohospodářských děl jsou speciálními stavebními

úřady. Postup dle § 137 odst. 2 stavebního zákona proto v předmětném řízení nebyl zcela vyloučen.

V další části odůvodnění krajský soud odkázal na dispoziční zásadu, při jejímž respektování je soud vázán návrhem rozsudku (žalobním petitem), který stěžovatel v žalobě uvede. Dle krajského soudu soud v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vysloví nicotnost rozhodnutí bez návrhu i z úřední povinnosti, avšak není přípustné, aby soud za situace, kdy se stěžovatel domáhá vyslovení nicotnosti výroku napadeného rozhodnutí, zrušil rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení. Na základě této úvahy dospěl soud k závěru, že stěžovatel, který se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí, by mohl být úspěšný pouze za předpokladu, že by napadené rozhodnutí bylo skutečně nicotné. Dále krajský soud dovodil, že i případně nesprávný postup správního orgánu dle § 137 odst. 2 stavebního zákona nemůže způsobit nicotnost napadeného rozhodnutí, z toho důvodu není žaloba stěžovatele důvodná a soud ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatel namítl nezákonnost rozsudku krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Uvedl, že v době rozhodování správního orgánu nebyl k dispozici žádný výklad nového soudního řádu správního, proto svůj petit neformuloval patrně zcela bezchybně. Stěžovatel v žalobě namítal i nezákonnost i vady řízení, pouze na základě výzvy krajského soudu svůj petit opravil, neboť se domníval, že tak vyhoví usnesení ze dne 25. 2. 2003. Stěžovatel se domnívá, že pokud by na výzvu soudu petit žaloby neopravil, bylo by rozhodnuto v jeho prospěch, s takovým postupem soudu proto nesouhlasí. Krajský soud se nevypořádal s námitkami poukazujícími na zaujaté jednání správních orgánů vůči stěžovateli, které byly uvedeny v žalobě. Dle stěžovatele skutečnosti uvedené v replice ze dne 18. 8. 2003 nebyly novými žalobními body, ale byly konstatovány již v žalobě.

Stěžovatel dále poukazuje na vyjádření krajského soudu, dle kterého městský úřad ani žalovaný nepostupovaly správně dle § 137 odst. 2 stavebního zákona, čímž přisvědčil důvodům uvedeným v žalobě, porušení postupu dle tohoto ustanovení bylo stěžejním žalobním bodem. Stěžovatel též nesouhlasí s konstatováním, že ve lhůtě vymezené správním orgánem neuplatnil námitky ve stavebním řízení, poukazuje na obsah prvostupňového rozhodnutí, kde jsou jeho námitky zmíněny, jsou rovněž uvedeny v odvolání. Dle stěžovatele nelze z napadeného rozhodnutí jednoznačně dovodit, z jakých důvodů byla jeho žaloba zamítnuta. Má pochybnosti, zda žalobní petit byl s ohledem na žalobní body neodpovídající, či zda porušení postupu dle § 137 odst. 2 stavebního zákona nelze považovat za nezákonnost, vadu řízení či nicotnost. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas s rozhodnutím krajského soudu, správní řízení bylo po věcné i procesní stránce v souladu se zákonem. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost je důvodná.

V úvodu je nutno připomenout jednu ze základních zásad řízení před soudem, a to povinnost soudu hodnotit úkony účastníků podle jejich obsahu, a nikoli pouze dle formálního označení (§ 41 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., dle kterého soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí, se dovozuje vázanost soudu žalobními body, ve smyslu důvodů, které stěžovatel uplatnil a určení výroků rozhodnutí, které jsou napadeny. Z tohoto ustanovení však nelze k neprospěchu stěžovatele dovodit vázanost doslovným zněním návrhu výroku rozsudku. Návrh výroku rozsudku je povinnou náležitostí žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zákon však jednoznačně nestanoví, v jaké podobě je nutno tento návrh uplatnit, z čehož je nutno vyvodit, že žaloba obsahuje návrh rozsudku, je-li z ní zřejmé, jakého rozhodnutí se žalobce domáhá. Pouze v případě, že tato skutečnost z žaloby nevyplývá, je zatížena vadou, a to vadou odstranitelnou dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Pokud by žalobce tuto vadu neodstranil, bylo by dále na úvaze soudu, zda pro takový nedostatek lze či nelze vzhledem k dalšímu obsahu žaloby v řízení pokračovat.

Dle Nejvyššího správního soudu z žaloby podané stěžovatelem bylo zřejmé, že se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, a to pro nezákonnost, jejíž důvody byly uvedeny v obsahu žaloby (nepřerušení řízení v souladu s § 137 odst. 2 stavebního zákona, další vytýkané vady řízení před správním orgánem). Lze přisvědčit závěru krajského soudu, že v textu žaloby stěžovatel několikrát označil rozhodnutí správních orgánů jako nicotná. Je však nutno přihlídnout k tomu, že žalobce splnil svou povinnost tvrzení, tj. uvést skutkové a právní důvody, pro které považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Právní posouzení následků pochybení správního orgánu je však úkolem soudu, není možno přičítat k tíži stěžovatele, pokud dle jeho názoru jím srozumitelně uvedené vady rozhodnutí žalovaného nezpůsobují ve skutečnosti nicotnost rozhodnutí, jak se domníval, nýbrž nezákonnost. Za takové právní posouzení není žalobce v řízení o žalobě dle části třetí, hlavy II, dílu 1 s. ř. s. odpovědný. Použije-li žalobce určitý odborný právní termín, přičemž z obsahu a kontextu jeho podání vyplývá, že tento termín použil nesprávně, soud dle zásady „iura novit curia“ (soud zná právo) a dále dle své povinnosti posoudit úkon účastníka dle jeho obsahu, nikoli dle formy, nemůže pouze s odkazem na toto pochybení dovodit následky v podobě omezení přezkumu v neprospěch žalobce, a tedy i odeprít soudní ochranu. Tento závěr Nejvyššího správního soudu nijak nezpochybňuje plnou odpovědnost žalobce v řízení ve správním soudnictví za obsah žaloby, zejména za vymezení rámce soudního přezkumu řádným a srozumitelným uvedením žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je ovšem nutno rozlišit uvedení skutkových a právních důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, těmito skutečnostmi je soud v řízení o žalobě vázán a není oprávněn dovozovat jakékoliv další případné důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, od formulace závěrečného návrhu, tj. jakým způsobem má soud rozhodnout.

Návrhem rozsudku formulovaným žalobcem soud vázán není, a to již z podstaty této části žaloby. Povinnost stanovená v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. má vést žalobce k jednoznačnému vyjádření, čeho se v řízení domáhá, jeho možnosti jsou však v řízení dle soudního řádu správního na rozdíl od občanského soudního řízení velmi omezené a dané zákonem. Podoba výroků rozhodnutí ve správním soudnictví není dána na vůli účastníků, s. ř. s. taxativně upravuje možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí. Přípustné je proto domáhat se zrušení napadeného výroku (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s. ř. s.), případně i výroku rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Vzhledem k povaze řízení je možno konstatovat, že podáním žaloby žalobce vždy poukazuje na nedostatky rozhodnutí správního orgánu či řízení jemu předcházející a prostřednictvím žaloby se domáhá nápravy. Pokud srozumitelně uvede žalobní

důvody, z nichž vyplývá, že vytýká správnímu orgánu vady způsobující nezákonnost, a nikoli nicotnost, soud je povinen posoudit důvodnost těchto žalobních bodů, a není oprávněn se omezit pouze na důvodnost doslovné formulace návrhu výroku rozhodnutí.

Krajský soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že stěžovatel mohl být vzhledem k návrhu petitu úspěšný pouze tehdy, pokud by rozhodnutí žalovaného bylo nicotné, čemuž není možno přisvědčit. Postup krajského soudu je z výše uvedených důvodů nutno hodnotit jako vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Další námitky stěžovatele směřovaly do názoru, který krajský soud v závěru odůvodnění vyjádřil jako *obiter dictum*, tj. skutečnosti nad rámec rozhodnutí. Zde krajský soud poukázal i na případné důvody svědčící pro zamítnutí žaloby, ovšem pouze velmi stručně, v rozsahu odpovídajícímu skutečnosti, že o tyto důvody výrok rozhodnutí neopřel. Nejvyšší správní soud není oprávněn v řízení o kasační stížnosti v neprospěch stěžovatele rozvíjet argumentaci krajského soudu, která je pouze naznačena, neboť by tím byl stěžovatel zkrácen o právo podat proti takto vyjádřenému názoru nahrazujícímu odůvodnění krajského soudu opravný prostředek. Krajský soud ve věci nerozhodl meritorně, proti takovému rozhodnutí nelze úspěšně uplatnit námitky týkající se posouzení věci samé. Námitky stěžovatele podané dle § 103 odst. 1 písm. b) s.ř.s. proto nebylo možno v tomto řízení o kasační stížnosti projednat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že řízení před Krajským soudem v Plzni bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V této části tedy Nejvyšší správní soud považuje stěžovatelovu kasační stížnost za důvodnou, napadené rozhodnutí podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu