



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatele: **J. H.**, zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrkyni: **obec Veleň**, se sídlem Hlavní 7, Veleň, zast. JUDr. Martinem Slavičkem, advokátem se sídlem U prosecké školy 864/2e, Praha 9, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 6 územního plánu obce Veleň vydané usnesením zastupitelstva obce Veleň ze dne 6. 11. 2019, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2021, č. j. 55 A 128/2020-87,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2021, č. j. 55 A 128/2020-87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka možnosti upřesnit petit návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny územního plánu) a otázka odůvodnění tohoto opatření s ohledem na pasivitu navrhovatele při procesu jeho přijímání.

[2] Návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel podle jeho petitu domáhal zrušení výše označeného opatření obecné povahy v části textového i grafického vymezení plochy VZ (veřejná zeleň) na pozemku parc. č. X v k. ú. a obci Veleň a v části textového i grafického vymezení plochy V (vozidlová komunikace) na pozemku parc. č. X v k. ú. a obci Veleň.

[3] Krajský soud usnesením ze dne 4. 2. 2021, č. j. 55 A 128/2020-73, navrhovatele vyzval, aby upřesnil petit svého návrhu, neboť návrhové body podle odůvodnění návrhu brojily i proti vymezení ploch veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, na pozemku parc. č. X, a proti vymezení ploch veřejně prospěšných staveb pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně pro plochu komunikace na pozemku parc. č. X.

[4] Navrhovatel v reakci na tuto výzvu návrh upřesnil tak, že se domáhal zrušení opatření v částech vymezení plochy VZ na pozemku parc. č. X, vymezení plochy V na pozemku parc. č. X, vymezení plochy veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, na pozemku parc. č. X, a vymezení plochy veřejně prospěšných staveb pro uplatnění předkupního práva pro plochy obslužné komunikace na pozemku parc. č. X.

[5] Krajský soud následně nyní napadeným rozsudkem návrhu vyhověl a celou navrhovanou část opatření zrušil. Předně shledal, že navrhovatel byl k podání návrhu věcně legitimován, neboť je vlastníkem dotčených pozemků a opatření změnou funkčního využití pozemků podstatně limituje jejich přípustné budoucí využívání a omezuje navrhovatele v nakládání s pozemkem vymezením předkupního práva. Důvodnými pak shledal tři návrhové body – nezákonnost vymezení veřejně prospěšné stavby s možností vyvlastnění, nezákonnost vymezení veřejně prospěšné stavby pro uplatnění předkupního práva a absenci odůvodnění vymezení změny funkčního využití ploch z čistě obytné na komunikaci a veřejnou zelen.

[6] Opatření totiž bez jakéhokoli upřesnění vymezilo na pozemku navrhovatele plochu VZ a současně plochu pro veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění. Pouze pro plochu VZ přitom nelze práva k pozemku vyvlastnit a v územním plánu musí být vedle plochy pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena též samotná stavba, pro kterou by vyvlastnění bylo možné. Dále vymezení předkupního práva postrádá přesvědčivé odůvodnění. Z grafické části opatření je patrné, že zde není nezbytná potřeba ani rozumná možnost zajištění dopravní obslužnosti a přístupnosti sousedního školního pozemku, neboť pozemek navrhovatele s ním sousedí jen malou částí (cca 1 m) a školní pozemek je dostatečně přístupný odjinud. Nakonec opatření fakticky postrádá odůvodnění ve vztahu ke změnám funkčního využití. Za odůvodnění nelze považovat pouhý obecný odkaz na potřeby obce.

[7] Krajský soud naopak nepřisvědčil námitce navrhovatele, že opatření ve vztahu k předkupnímu právu neurčovalo oprávněnou osobu ani katastrální území dotčeného pozemku. Též nesouhlasil, že opatření bylo přijato jako reakce na odpůrkyní prohraný soudní spor o vlastnictví pozemku parc. č. X, avšak bez přesvědčivého odůvodnění se postup odpůrkyně jeví jako svévolný a diskriminační vůči navrhovateli. Námitku zmatečnosti opatření krajský soud označil za obecnou, pro což se jí blíže nezabýval. Chybné označení opatření jako změna č. 5 na str. 2 odůvodnění však představuje pouhou zjevnou chybu v psaní, která nezpůsobuje nepřezkoumatelnost opatření. Námitkou nepřiměřenosti zásahu opatření do vlastnického práva navrhovatele se krajský soud nezabýval jednak z důvodu nepřezkoumatelnosti opatření, jednak s ohledem na předchozí neodůvodněnou pasivitu navrhovatele v procesu přijímání opatření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[8] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[9] Stěžovatelka předně zdůraznila, že navrhovatel byl po celou dobu procesu přijímání opatření pasivní. Neměla tedy možnost situaci v lokalitě vysvětlit, případně nalézt shodu s navrhovatelem, a přijmout nebo vypořádat navrhovatelovy připomínky. Krajský soud měl v této souvislosti omezit rozsah svého přezkumu [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. IV. ÚS 3065/20], ale judikované meze nerespektoval a provedl úplný přezkum opatření.

[10] Dále došlo k porušení rovnosti účastníků, pokud krajský soud navrhovatele vyzval k upřesnění zcela jasného petitu a návrh znění mu i zformuloval. Tím si sám vytvořil prostor, aby se mohl zabývat i tou částí opatření, jejíž přezkum navrhovatel původně nežádal. Jakkoliv v rámci návrhových bodů předkupní právo a vyvlastnění uvedl, návrh ke zrušení těchto částí nesměřoval. Návrh nelze rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření (§ 101b odst. 2, věta druhá, s. ř. s.), a napadený rozsudek je proto v této části nezákonný. Krajský soud současně nesprávně posoudil, že došlo jen k upřesnění petitu. Nedošlo, neboť navrhovatel najednou požadoval zrušení dalších částí opatření.

[11] Krajský soud dále při vypořádání otázky předkupního práva k pozemku nově stanoveného jako komunikace nesprávně zaměnil školní zahradu na ploše VZ (veřejná zeleň) za plochu VŠ (území veřejného zájmu a pro veřejnou vybavenost – školství). Vycházel tedy z nesprávného umístění školní zahrady (školního pozemku) obsluhované komunikací na pozemku navrhovatele, a jeho posouzení je proto nesprávné. Krajský soud též nepřipustně přezkoumal vymezení komunikace hlediskem proporcionality a domýšlel argumenty, které navrhovatel neuplatnil.

[12] Nesprávné je i posouzení krajského soudu, že vymezení ploch zeleně a komunikace fakticky není odůvodněno. Tato změna funkčního využití pozemků navrhovatele je dostatečně odůvodněna potřebami obyvatel a obce k zajištění dopravní obslužnosti, k přístupnosti školního pozemku. Navrhovatel se s těmito potřebami mohl seznámit v procesu přípravy opatření. Současně vymezení funkčních ploch je výrazem samosprávy a napadený rozsudek pomíjí apel rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, na zdrženlivost při zrušování opatření obecné povahy, když formalisticky dohledává absenci náležitého odůvodnění. Napadený rozsudek nedostál ani požadavku nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), dle kterého musí soud při rozhodování o zásahu do samosprávy pečlivě vážit základní práva územně samosprávného celku.

[13] V rozsudku nakonec zcela chybí přesvědčivé odůvodnění nezákonnosti předkupního práva. Napadený rozsudek neobsahuje jiné věcné zdůvodnění než nesprávné posouzení vyplývající z omylu při záměně školního pozemku. Není též zřejmé, z čeho krajský soud zjistil, že žádné veřejně prospěšné stavby pro uplatnění předkupního práva nebyly vymezeny, když následně uvádí, že plocha byla vymezena pro komunikaci. Přílehlavé není ani posouzení předkupního práva jako zásahu blížícího se vyvlastnění odkazem na rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, který řešil zřízení průchodu přes pozemek.

[14] Navrhovatel ve svém vyjádření ke kasační stížnosti opakovaně uvedl, že se ztotožňuje s názory krajského soudu, které jsou zákonné, věcně správné a řádné

odůvodněné, a navrhl kasační stížnost zamítnout a přiznat navrhovateli náhradu nákladů řízení. K jednotlivým kasačním námitkám a tvrzením uvedl následující.

[15] Navrhovatelova pasivita v procesu přijímání opatření jej nezabavuje práva na podání návrhu a stěžovatelku povinnosti přezkoumatelného odůvodnění. Navrhovatel přitom nebydlí v obci a vzhledem ke svému věku nevyužívá internet. V době pořizování opatření ovšem se stěžovatelkou jednal o scelení dotčených pozemků, proto považuje za rozporné s dobrými mravy, když jej při tomto jednání záměrně na běžící pořizování opatření neupozornila.

[16] Nedošlo k porušení rovnosti účastníků, jestliže navrhovatel na výzvu soudu upřesnil petit svého návrhu. Nejednalo se o rozšíření na dosud nenapadené části, ale jen o upřesnění, neboť záměrem navrhovatele od počátku bylo zrušení i částí ohledně vyvlastnění a předkupního práva a návrh tuto argumentaci obsahoval. Současně stěžovatelka sama uvedla ve vyjádření k návrhu, že vymezení předkupního práva ani vyvlastnění nebyly v jejím úmyslu. Navrhovatel nechápe, proč stěžovatelka brojí proti upřesnění petitu, když je s ohledem na chybu právě v jejím zájmu vymezení předkupního práva a vyvlastnění zrušit.

[17] V případě školního pozemku se i dle stěžovatelky jedná o školní zahradu, takže rozdíl označení „školní pozemek“ nebo „školní zahrada“ je jen nepatrný. I přes tuto záměnu krajský soud svůj závěr o nedostatečném odůvodnění předkupního práva pečlivě odůvodnil.

[18] Stěžovatelčino odůvodnění dopravní obslužností je nelogické, neboť úzký průchod cca 1 m nemůže plnit funkci přístupu na školní pozemek, a takový přístup navíc ani není nutný. Opatření postrádá jakékoli zdůvodnění zvoleného řešení, což krajský soud správně potvrdil, a není ani proporcionální, vhodné.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřípustného rozšíření petitu, neboť pokud by byla důvodná, byl by kasační přezkum omezen jen na změny funkčního využití navrhovatelových pozemků.

III.a Úprava petitu návrhu

pokračování

[22] Stěžovatelka namítá, že došlo k neoprávněnému rozšíření petitu návrhu a krajský soud porušil rovnost účastníků, pokud k tomu navrhovatele vyzval a zformuloval mu i znění nového petitu.

[23] Námitka je důvodná.

[24] Podle § 101b odst. 2, věty druhé, s. ř. s. *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*, pokud návrh obsahoval všechny náležitosti podle věty první, tj. návrhové body jakožto skutkové a právní důvody, pro které navrhovatel považuje napadené opatření nebo jeho část za nezákonné, a obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 téhož zákona. Ustanovení § 37 odst. 2 s. ř. s. přitom upravuje formu podání, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, a 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*. Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. *předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu*.

[25] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování *vázán rozsahem a důvody návrhu*.

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy (jeho části), je vázáno dispoziční zásadou a spojeno s poměrně přísnou koncentrací řízení (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení, zejména navrhovatele při formulování návrhu (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 As 2/2012-27, odst. [18], ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84, odst. [13], obdobně novější ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58, odst. [17]). Je tedy zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 2 As 288/2016-47, bod 17.).

[27] V rozsudku č. j. 8 As 161/2018-84 Nejvyšší správní soud též zdůraznil význam petitu návrhu pro vymezení předmětu soudního přezkumu a uvedl, že „[j]estliže 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“. Soud je tedy při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření, a to ani v případě, že již původní návrh obsahuje návrhové důvody k takto rozšířenému petitu (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 384/2020-20, odst. [24], odkazující na rozsudek č. j. 8 As 161/2018-84, jakož i č. j. 6 As 2/2012-27). Platí totiž, že rozsah návrhu, tj. napadené opatření nebo jeho část, je určen právě petitem návrhu (srov. rozsudky č. j. 6 As 2/2012-27, odst. [18], č. j. 8 As 398/2018-58, odst. [25]). Tímto petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet absentující či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Současně omezí-li navrhovatel přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. rozsudek NSS ze dne

6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, obdobně ze dne 3. 9. 2015, č. j. 9 As 72/2015-55, odst. [33]).

[28] Uvedeným závěrům odpovídá i odborná literatura, která uvádí, že „[u] návrhu na zrušení opatření obecné povahy je však koncentrace řízení upravena specifickým způsobem. Zúžení návrhu je možné po celou dobu řízení až do rozhodnutí soudu, v tom řízení o zrušení opatření obecné povahy nikterak nevybočuje. Avšak rozšířit návrh na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body může navrhovatel pouze do té doby, než se mu podaří splnit veškeré zákonem požadované náležitosti návrhu. Na první pohled se může zdát taková konstrukce absurdní, neboť (ještě více než úprava žalob) zvýhodňuje podání blanketního návrhu. Navrhovatel, který se poctivě snažil podat úplný návrh bez vad a vyjádřit v něm své námítky vůči napadenému opatření obecné povahy, může následně splakat nad výdělkem, když zjistí, že např. nesprávně identifikoval tu část opatření obecné povahy, která zasahuje do jeho práv [...] Můžeme rozeznat dvě oblasti, v nichž koncentrační zásada působí - rozsah návrhu a jeho důvody. Pokud jde o rozsah, doplňování formálně perfektního návrhu o napadení dalších, původně nenapadených, částí opatření obecné povahy není za žádných okolností možné.“ (ČERNÍN, Karel. § 101b [Procesní úprava]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správný. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 879 a 880).

[29] V projednávané věci navrhovatel (navíc zastoupený advokátem jakožto právním profesionálem) vymezil petit svého návrhu, tedy napadenou část opatření, zcela jednoznačně jako část textového a grafického vymezení plochy VZ na pozemku parc. č. 413/24 a část textového a grafického vymezení plochy V na pozemku parc. č. X (petit na str. 9 návrhu ze dne 23. 11. 2020 na č. 1. 5 spisu krajského soudu). Tento petit byl v návrhu také patřičně odůvodněn, a proto postup krajského soudu, který vyzval k odstranění vad u perfektního návrhu na zrušení opatření, nebyl na místě. Výzvu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vydává soud tehdy, má-li návrh takové nedostatky, které neumožňují jeho projednání (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 As 406/2018-29, odst. [18]). V projednávané věci však návrhu žádné náležitosti nechyběly. Návrh ani nebyl nejasný, nesrozumitelný (srov. rozsudek č. j. 6 As 384/2020-20, odst. [24], kde „*proti sobě nestály na jedné straně jednoznačně formulované návrhové body a na straně druhé rovněž jednoznačně (avšak neslučitelné s návrhovými body) vymezený návrhový petit, přičemž by bylo bez dalšího zřejmé, že se napadené opatření v rozsahu petitu nedotýká navrhovatelových práv*“, a bylo proto na místě postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s.).

[30] Navrhovatel tedy v projednávané věci na výzvu krajského soudu petit svého návrhu neupřesnil, nýbrž jej nepřípustně rozšířil o zrušení napadeného opatření i v části vymezující plochy veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, na pozemku parc. č. X, a v části vymezující plochy veřejně prospěšných staveb pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně pro plochy komunikace na pozemku parc. č. X. Takový postup je však v rozporu s § 101b odst. 2, větou druhou, s. ř. s.

[31] Připustil-li krajský soud (zde dokonce sám inicioval) takové rozšíření návrhu, včetně výslovné formulace rozšířeného petitu, postupoval nejen v rozporu s § 101b odst. 2, větou druhou, s. ř. s., ale i v rozporu s § 101d odst. 1 s. ř. s., dle kterého je soud vázán petittem (rozsahem návrhu). Krajský soud tím řízení zatížil vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť vybočil z mezí soudního přezkumu stanovených úplným a jasným

pokračování

návrhem ze dne 23. 11. 2020 (obdobně rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015-35, odst. [37], přiměřeně ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 142/2015-34). Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil. V novém řízení je krajský soud při přezkumu napadeného opatření vázán dostatečně a jednoznačně vymezeným petitem v původním návrhu ze dne 23. 11. 2020 (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

[32] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval jen námitkami, které se týkají funkčního vymezení ploch komunikace a veřejné zeleně, jejichž přezkumu zrušení napadeného rozsudku nebrání. Vypořádal se též s pasivitou navrhovatele při přijímání opatření a s ní spojenou otázkou rozsahu tohoto soudního přezkumu.

III.b Pasivita navrhovatele a rozsah soudního přezkumu

[33] Stěžovatelka konkrétně poukázala na nepřipustné posouzení proporcionality v rámci vypořádání předkupního práva, tímto se ale Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedeným nezabýval. Vedle toho obecně namítá, že krajský soud nedostal mezím soudního přezkumu spojeným s pasivitou navrhovatele v průběhu pořizování opatření.

[34] Námitka není důvodná.

[35] Nejvyšší správní soud se otázkou vlivu pasivity navrhovatele během pořizování územního plánu na soudní řízení o návrhu na jeho zrušení již opakovaně zabýval a konstantně judikuje, že v takovém případě se nelze zabývat proporcionalitou napadeného opatření. Uplatní se totiž subsidiarita soudního přezkumu, kdy soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, odst. [32], ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, odst. [16], již citovaný č. j. 7 As 186/2014-49, nověji ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, odst. [21], nebo stěžovatelkou citovaný č. j. 6 As 270/2019-38, odst. [10]). Výjimku tvoří případy, kdy „zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, odst. [36], obdobně č. j. 10 As 183/2016-35, odst. [17], citovaný i krajským soudem, nebo nedávný ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020-34, odst. [67]).

[36] V projednávané věci není sporu, že navrhovatel byl při pořizování opatření pasivní, když neuplatnil námitky ani připomínky a neúčastnil se ani veřejného projednání návrhu opatření. Z ničeho přitom nevyplývá, že by mu v aktivitě bránily objektivní důvody. Tvrzení navrhovatele, že v srpnu 2019 u stěžovatelky jednal o scelení svých pozemků a ona jej záměrně na pořizování opatření neupozornila, považuje Nejvyšší správní soud za neprokázané. Ze správního spisu stěžovatelky přitom soud zjistil, že chystané opatření je seznatelné již ze zápisu č. 3/2018 ze zasedání zastupitelstva konaného dne 28. 11. 2018, vyvěšeného na úřední desce stěžovatelky dne 14. 12. 2018.

[37] V souladu s výše uvedenou judikaturou je přezkum nyní napadeného opatření omezen a nelze se zabývat jeho proporcionalitou. Výjimka příliš intenzivního zásahu se neuplatní, neboť změny ve funkčním využití pozemků takový zásah blížící se vyvlastnění nepředstavují. Krajský soud si byl těchto mezí svého věcného přezkumu vědom (viz body

39., 40. a 63. napadeného rozsudku) a Nejvyšší správní soud má oproti stěžovateli za to, že je dodržel, když se ve vztahu ke změnám funkčního využití navrhovatelových pozemků zabýval toliko existencí dostatečného a přesvědčivého odůvodnění (bod 58. a násl. napadeného rozsudku).

III.c Odůvodnění změn funkčního využití pozemků

[38] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že změny funkčního využití navrhovatelových pozemků nebyly odůvodněny. Poukazuje na potřeby obce a zajištění dopravní obslužnosti.

[39] Námitka není důvodná.

[40] Nejvyšší správní soud ve vztahu k požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy již dříve judikoval, že „*v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, odst. [91]). Současně platí, že zůstane-li navrhovatel bez objektivních důvodů zcela pasivní, je nutno klást na odůvodnění nižší nároky a postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek č. j. 7 As 186/2014-49, obdobně novější ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. [22] a [24]). Sama obecnost odůvodnění nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro zrušení opatření. To neplatí, nedává-li odůvodnění opatření o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. rozsudek č. j. 6 AOs 3/2013-29, odst. [19], obdobně ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 41.).

[41] Krajský soud v projednávané věci při hodnocení odůvodnění opatření z této judikatury vycházel (viz bod 54. napadeného rozsudku) a Nejvyšší správní soud s ním souhlasí, že napadené opatření ani obecné odůvodnění změn ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům neobsahuje. Jak krajský soud uvedl v bodě 60. napadeného rozsudku, opatření co do obecného odůvodnění změn uvádí toliko ochranu obce před „*povodněmi a před negativními vlivy regionální a nadregionální silniční a železniční dopravy a řešení požadavků obce na drobné úpravy funkčního uspořádání zastavěných a zastavitelných ploch*“ (str. 6 textové části opatření). V rámci odůvodnění opatření je v kapitole „*3e) Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*“ ve vztahu k lokalitám obsahujícím mj. pozemky navrhovatele uvedeno pouze to, že změny upravují a aktualizují platnou územně plánovací dokumentaci „*dle současných potřeb obyvatel a správy obce*“ (str. 4 odůvodnění). Žádné jiné odůvodnění přijatých změn opatření neobsahuje. Z uvedeného ovšem není ani v hrubých obrysech znatelné, proč došlo ke změnám funkčního využití pozemků navrhovatele, resp. jak tyto změny souvisí s deklarovanou ochranou před povodněmi či vlivy dopravy (*a contrario* rozsudky č. j. 6 AOs 3/2013-29, odst. [20] a [21], a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, kde obec Špindlerův Mlýn v územním plánu vyjádřila záměr celkově omezit výstavbu na území obce a tomu odpovídaly změny ve funkčním využití dotčených pozemků ze zastavitelných na nezastavitelné – bez ohledu na konkrétní stanovení funkčního využití toho kterého pozemku).

pokračování

[42] Stěžovatelkou dodatečně uváděné odůvodnění potřebou zajistit přístup na školní pozemek (zahradu) je přitom opožděné, neboť nedostatky odůvodnění nelze takto dohnat, jak připomněl i krajský soud na konci bodu 60. napadeného rozsudku (srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 245/2017-32, odst. [11], a tam citovanou judikaturu). Současně takové odůvodnění jednak neodůvodňuje vymezení plochy veřejné zeleně, jednak neodpovídá obecnému zdůvodnění přijímaného opatření, které hovoří o ochraně před povodněmi a silniční a železniční dopravou. To jen podporuje závěr o nedostatečnosti a nepřesvědčivosti odůvodnění provedených změn u pozemků navrhovatele.

[43] Připomíná-li stěžovatelka své právo na samosprávu a související zdrženlivost soudů, Nejvyšší správní soud uvádí, že ji to nezavazuje zákonného požadavku na alespoň obecné odůvodnění jí přijímaného opatření. Právo na samosprávu nemůže znamenat právo obce konat libovolně bez ohledu na práva a zájmy jiných osob, zejména obyvatelů obce. Současně práva a zájmy obce jsou relevantní především při vyvažování s právy a zájmy vlastníků dotčených pozemků, tedy při posuzování proporcionality napadeného opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, odst. [22]). V projednávané věci se ovšem proporcionalita opatření z výše uvedených důvodů neposuzovala, neboť správní soud dodržel meze přezkumu.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož došlo k nepřipustnému rozšíření petitu návrhu, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným a bude rozhodovat v rozsahu původního návrhu navrhovatele (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. března 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu