



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci navrhovatelů: **a) Vinné sklepy „Na staré cestě“**, se sídlem Nový Šaldorf 72/S, **b) Ing. R. K., Ph.D.**, oba zast. Mgr. Pavlem Hrtánkem, advokátem, se sídlem Brno, Ječná 1321/29a, **c) B. M.**, zast. L. M., obecným zmocněncem, **d) Ing. J. K.**, **e) M. V.**, **f) P. N.**, navrhovatelé d), e) a f) zast. Mgr. Pavlem Hrtánkem, advokátem, se sídlem Brno, Ječná 1321/29a, proti odpůrci: **Obec Nový Šaldorf-Sedlešovice**, se sídlem Nový Šaldorf 169, zast. JUDr. Milanem Pivovarčíkem, advokátem, se sídlem Žižkovo nám. 7, Znojmo, za účasti **A. H.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části,

**t a k t o :**

- I. Návrh navrhovatele a) **se o d m í t á.**
- II. Návrh navrhovatele e) **se o d m í t á.**
- III. Návrh navrhovatelů b), c), d) a f) se v části týkající se dílčích změn č. 3.03 a 3.05 Změny č. 3 Územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový

Šaldorf - Sedlešovice a Suchohrdly na území obce Nový Šaldorf – Sedlešovice,  
**o d m í t á .**

- IV. Ve zbytku se návrh navrhovatelů b), c), d) a f) **z a m í t á .**
- V. Navrhovatel a) **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- VI. Navrhovatel e) **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- VII. Navrhovatelé b), c), d) a f) **j s o u p o v i n n i** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 11 196,- Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce odpůrce JUDr. Milana Pivovarčíka, advokáta se sídlem ve Znojmě, Žižkovo náměstí 7.
- VIII. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

## **O d ů v o d n ě n í :**

### **I.**

#### **Vymezení věci**

[1] Návrhem ze dne 17.12.2012, doručeným Krajskému soudu v Brně dne 31.12.2012, se navrhovatelé a) až f) shodně domáhají zrušení opatření obecné povahy Změny č. 3 Územního plánu Města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf-Sedlešovice a Suchohrdly na území obce Nový Šaldorf-Sedlešovice vydané zastupitelstvem odpůrce dne 21.12.2009 (dále jen „Změna č. 3 územního plánu“).

[2] Změna č. 3 územního plánu spočívala v šesti dílčích změnách (identifikační čísla změn 3.01-3.06). Na základě vyhodnocení výsledků společného jednání byly dílčí změny č. 3.01, 3.02 a 3.06 vypuštěny. Dílčí změnou č. 3.03 v k.ú. Nový Šaldorf byla schválena změna funkčního využití území z ploch pro výrobní aktivity na plochy bydlení vesnického charakteru. Dílčí změnou č. 3.04 v k.ú. Sedlešovice byla schválena změna funkčního využití území z ploch orné půdy na plochy rodinného bydlení. Dílčí změnou č. 3.05 v k.ú. Sedlešovice byla schválena změna funkčního využití území z ploch orné půdy na plochy rodinného bydlení. Celkově lze tedy shrnout, že změna č. 3 územního plánu vymezila nové zastavitelné plochy.

### **II.**

#### **Obsah návrhu**

[3] V návrhu na zahájení řízení navrhovatelé uvedli, že odpůrce vydal v souladu s ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) dne 21.12.2009 Změnu č. 3 územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice a Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly na území obce Nový Šaldorf –

Sedlešovice, jejíž nedílnou součástí je i textová a grafická část změny č. 3. Na této listině se nacházejí dvě rozdílná data, na straně 3 je uvedeno v Novém Šaldorfu – Sedlešovicích dne 22.12.2009, ovšem v záznamu o účinnosti na straně 4 je uvedeno datum vydání změny jako 21.12.2009. Navrhovatelé dále uvedli, že touto správní žalobou, podanou soudu v souladu s ust. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) napadají rozhodnutí v celém rozsahu pro jeho nezákonnost a vady řízení. Navrhovatelé opírají aktivní legitimaci o ust. § 65 odst. 1 a odst. 2 s.ř.s. Navrhovatel a) je občanským sdružením, působícím v obci Nový Šaldorf – Sedlešovice, je zde usazeným subjektem. Zbývající navrhovatelé *„jsou fyzickými osobami v obci Nový Šaldorf – Sedlešovice žijícími, případně vlastníci zde vinné sklepy, již po několik let a jsou tak osobami, kteří byli na svých právech, která jim přísluší v oblasti vydání opatření obecné povahy a jsou také přímo dotčeni na svých (veřejných subjektivních) právech, a to řízením předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí a vydaným rozhodnutím.“* Navrhovatelé dále uvedli, že *„Žalobce svá tvrzení opírá o Zápis o průběhu schůze z 24. zasedání Zastupitelstva obce Nový Šaldorf - Sedlešovice, konané dne 5.11.2008 v zasedací místnosti obce, když na základě žádosti paní H. a D., pod bodem U 129/2008- Z 24 zastupitelstvo obce schválilo změnu využití pozemků. K samotnému projednání bylo uvedeno v žádosti paní H. a D.: „tito žádají o změnu na lokalitu BZ vesnické stavby spojené se zemědělskou činností, něco jako hospodářský objekt. Jedná se o dolinu uzavírající lokalitu sklepů. Nechtějí to tam nechat ladem.“ Na základě tohoto pak zastupitelstvo uvedlo, že schválilo protizákonně a svévolně jinou změnu - využití pozemků na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými plochami. V tomto bodě pak žalobci společně žádají, aby krajský soud přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí v režimu tzv. algoritmu pěti kroků, které stanovil Nejvyšší správní soud, např. viz rozsudek č.j. 1 Ao 1 /2005-98 ze dne 27.září 2005. Žalovaná pak nepostupovala v souladu se zveřejněním oznámení o veřejném projednávání změny č. 3 ÚPO Nový Šaldorf - Sedlešovice, které proběhlo dne 7.12.2009 v 17:00hod, neboť žalovaná měla, pokud by chtěla považovat zveřejnění oznámení za řádné, zajistit, aby toto oznámení k veřejnému projednání bylo učiněno způsobem umožňující dálkový přístup, a to jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce (ke stejnému dospívá i rozsudek NSS, č.j. 8 Ao 1/2008 - 102 z 28.8.2008, Sb. NSS sv. 12, ročník 2008, s. 1121, č. 1736/2008).“* Navrhovatelé dále uvedli, že správní řád v části 6. týkající se opatření obecné povahy, ve spojení s ust. § 68 odst. 3 vymezuje, 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 hodnocení a při výkladu právních předpisů (tj. způsobilé rozhodovací důvody). Tento nedostatek navrhovatelé namítají. Navrhovatelé dále uvedli, že *„v oblasti věcného práva pak poukazují na to, že Nejvyšší správní soud zvolil při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem následující algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé, na sebe navazující, kroky vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s., přitom žalobci společně navrhuji, aby při zvoleném dokazování krajský soud provedl níže uvedený „test“ - „algoritmus pěti kroků“, a to následovně: 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze*

zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat). 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy. 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“ Dále v části návrhu na zahájení řízení označeném jako „C. Žalobní legitimace“ navrhovatelé uvedli následující: „Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vymezil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120 takto: „Okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem. Žalobci poukazují i na tu skutečnost, že došlo k možnému ohrožení kvality životního prostředí, a to: S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, který stanoví, že pokud pořizovatel v rozhodnutí o námitce pouze odkáže na stanovisko krajského úřadu, za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu není patrné, jak se tento vypořádal s kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., je rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelné, nebo samotné stanovisko dotčeného orgánu nedává odpověď na výhrady vznesené navrhovatelem v námitce. Vždy je proto nutné srozumitelně odůvodnit, zda navrhovaná koncepce posuzování vlivu na životní prostředí podléhá, či nikoli, a to na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. Ust. § 18 a 19 stavebního zákona obecně definuje cíle a úkoly územního plánování. Např. ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona ukládá, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro

hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a uspokojující potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Dále jsou v § 19 stavebního zákona široce pojaty úkoly územního plánování, jako je zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, stanovovat koncepci rozvoje území včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území atd. Odůvodnění souladu s cíli územního plánování je povinnou náležitostí každého odůvodnění opatření obecné povahy (viz. § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona) a pořizovatel návrhu územního plánu se jimi musí podrobně zabývat. Zmiňovanou vadou je to, že samotné odůvodnění se tak sestává jen z obsahově zcela prázdných parafrází textu § 18 stavebního zákona. To neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou Nejvyššího správního soudu. V precedentním rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008 - 136 Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, jimiž se musí zabývat jako podkladem pro jeho vydání. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. Podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a stavebního zákona. Podle § 68 odst. 3 správního řádu je i v odůvodnění opatření obecné povahy nutné uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Pořizovatelé územních plánů proto znovu narážejí na to, na co dosud nebyli zvyklí - nezbytnou přezkoumatelnost jejich rozhodnutí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. 8. 2009, č.j. 9 Ao 1/2009 - 36, podle kterého je změnu územního plánu nutno posoudit z hlediska změny krajinného rázu, a tyto úvahy a zjištění v odůvodnění přezkoumatelným způsobem popsat. Dalším oblíbeným způsobem vypořádání se s námitkou zásahu do krajinného rázu je tvrzení pořizovatele, že respektoval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, který s návrhem opatření obecné povahy souhlasil. Pořizovatel tedy používá stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny jako své „alibi“, aniž se námitkou podrobně zabývá. Takové stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny musí být především vydáno dle § 47 odst. 2 a § 50 odst. 2 stavebního zákona, nikoli podle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V grafické části změny územního plánu žalobci poukazují, že je tato část nesrozumitelná, nepřehledná, legenda a zakreslení neodpovídá realitě, přičemž je nutné, aby opatření obecné povahy obsahovalo i výkres základního členění území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií nebo v nichž budou podmínky pro jejich využití. V daném případě u napadeného rozhodnutí a jeho příloh tomu učiněno nebylo.“ V části návrhu na zahájení řízení nazvaném jako „D. Zásah do práva na příznivé životní prostředí podle čl 34 Listiny“ navrhovatelé uvedli: „Ústavní soud opakovaně judikoval, že ani zařazení určitého práva v systému Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva neznamena jejich nevymahatelnost. V souvislosti s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny Ústavní soud zároveň konstatoval ve svém nálezu III. ÚS 70/97, že toto právo je subjektivním právem, jehož ochrany se lze domáhat u soudu. Nic na tom nemění fakt, že současně jde u životního prostředí o veřejný statek. Takto široce zakotvené právo má v Listině své zcela logické opodstatnění, neboť zásahy, které znamenají bezprostřední zásah do osobní integrity člověka (ve smyslu fyzickém či hmotném, či např. právo na život či právo na soukromí. Ochrana v tomto smyslu vykazuje nejvyšší účinnost při preventivním působení, tedy při předcházení tomu, aby vůbec k

*poškození nebo porušení životního prostředí a následně zásahu např. do práva na život a zdraví člověka došlo. Tento preventivní účel vyjadřuje i právní úprava, která určuje u činností, které mohou mít na životní prostředí nepříznivý vliv, nutnost získat povolení (souhlas, vyjádření apod.) příslušného orgánu veřejné moci. Tato skutečnost odůvodňuje jak rozšíření právní sféry každého na základě čl. 35 Listiny, tak i preventivní charakter tohoto ustanovení.“*

### III.

#### Vyjádření odpůrce

[3] Ve vyjádření ze dne 21.1.2013 odpůrce zdůraznil, že při projednání změny č. 3 územního plánu a při zveřejnění a projednání návrhů a připomínek postupoval v souladu s právními předpisy a místními zvyklostmi. Navrhovatelé nevyužili všech nástrojů odvolacího a mimoodvolacího řízení a návrh je tak nepřipustný. Návrh byl podán po tříleté prekluzivní lhůtě, neboť změna č. 3 územního plánu byla vydána dne 21.12.2009. Schválená změna územního plánu je podkladem pro vydání územních rozhodnutí stavebním úřadem. Předmětné lokality vesnického bydlení budou rozšířeny v nově vypracovaném územním plánu, jehož koncept je v současné době pořizován pořizovatelem. Zrušením změny č. 3 územního plánu by byly zasaženy již schválené a realizované stavby. Jelikož žalobci v zákonem stanovených lhůtách nevyužili mimořádného opravného prostředku, svědčí správnímu aktu v podobě změny č. 3 územního plánu presumpce správnosti. Navrhovatelé hájí pouze zájmy lokálních vinařů, kterých se však výstavba v dané lokalitě nemůže dotknout. Jedná se pouze o hypotetické vize budoucích stížností na hluk a rušení nočního klidu v lokalitě vinných sklepů. Tuto námitku však s ohledem na vzdálenost sklepů od okolní výstavby nelze považovat za relevantní. Na základě výše uvedeného odpůrce požaduje návrh buď odmítnout nebo zamítnout.

### IV.

#### Obsah nařízeného jednání před soudem

[4] V průběhu nařízeného jednání před Krajským soudem v Brně zástupci navrhovatelů nejprve uvedli, že návrh na zahájení nehodlají žádným způsobem doplňovat, vyjma návrhu navrhovatele c), a to na slyšení svědka J. J., bývalého zastupitele obce Nový Šaldorf – Sedlešovice, který měl vypovídat ohledně průběhu jednání zastupitelstva dne 5.11.2008. V dalším průběhu jednání zástupce navrhovatele c) uvedl, že původní návrh na změnu lokality měl znít na něco obdobného jako hospodářský objekt, nechalo se hlasovat o změně územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami. V souladu s tím zástupce navrhovatele c) „namítal proporcionalitu“, mělo dojít k porušení principu legality, rozporu s hmotným právem, k porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí, porušení zásady rovnosti, neboť v následném odůvodnění rozhodnutí zastupitelstva vůbec není zmíněno, proč je zde rozpor či proč zde rozpor není.

[5] Na návrh zástupce navrhovatele c) soud k důkazu provedl výslechy navrhovatele c), který uvedl, že A. H. a L. D. požadovaly změnu lokality na BZ vesnické stavby spojené se zemědělskou činností, něco jako hospodářský objekt. Na jednání zastupitelé hovořili o něčem jiném, než o čem se poté hlasovalo. Navrhovatel c) dále uvedl, že za posledních 10 let dala

obec možnost vinařům a majitelům sklepů, aby lokalitu zvelebovali, tato se vztahuje k úplně něčemu jinému, než k bydlení. Lokalita je určena pro rekreaci, vinařství, režim, který je dán regulátem a který je absolutně neslučitelný s tím, že by se zde měly stavět rodinné domy. Navrhovatel c) dále uvedl, že pracovnice životního prostředí mu sdělila, že nebyly prostředky na to, aby se udělala studie, jakým způsobem bude změna zasahovat do životního prostředí. Navrhovatel c) dále uvedl, že historie sklepů je stará přibližně 400 roků. Jedná se o sklepy vyhloubené v pískovci, což je unikátní v rámci České republiky. V lokalitě není určen noční klid a území má charakter jiný, než běžná zastavěná oblast. V obci je více než 350 jiných stavebních míst, kde nejsou vinné sklepy. Lokalita je problematická s ohledem na odtok vody, jedná se o dolinu. Jakákoliv možnost zvýšeného provozu zátěže není pro oblast vhodná, v okolních obcích se zřítily sklepy v důsledku takové zátěže. Navrhovatel c) není schopen posoudit, co by nastalo, pokud by voda zůstávala v satelitní části, či pokud by voda dolinou stékala do sklepů. Lokalita je vzácná a jediná svým fungováním a historií. Navrhovatel a) zde hodlá rozvíjet turistický ruch. Do sklepů bylo investováno řádově desítky milionů korun.

[6] V průběhu jednání soud provedl na návrh navrhovatele b) jeho výslech jakožto účastníka řízení. Navrhovatel b) m.j. uvedl, že o skutečnosti, že v předmětné lokalitě má být nějaká zástavba se vinaři dozvěděli na přelomu roku 2011 – 2012, od zastupitelů zjistili, že v lokalitě měla být povolena koňská farma s jedním bytem pro správce, ovšem realitou je schválená zástavba vesnického charakteru. Předmětná lokalita je ohrožena vodou, kdysi když tam ještě nebyla silnice, se vytvořilo jezero tam, kde mají domy stát. Pokud se bude jezdit kolem sklepů, může být narušena jejich statika, v jednom ze sklepů spadl 15kg kus vedle hostů a ze strany obecního úřadu se s tím nic nedělo. Předmětné parcely jsou v míře 1 000 m<sup>2</sup>, po odečtu prostor pro dům a garáž zbude na zemědělskou činnost zhruba 40 m<sup>2</sup>, přičemž na tomto prostoru nelze zemědělskou činnost provádět. Navrhovatelé na internetu nemohli nalézt Změnu č. 3 územního plánu, jakmile se však o věc začali zajímat, na internetu se to objevilo. Vinařům nejvíce vadí, že se jedná o zástavbu poschodovými rodinnými domy, přičemž vinné sklepy vždy patří do klidné zóny, mimo obytnou část. Provozem na vozovce blízko sklepů dochází k vibracím a k praskání omítek. Navrhovatelé sledovali internet, ale v prosinci je pozvánka na 21.12., kdy měla být změna definitivně projednána, navrhovatelé však nemají k dispozici žádné podklady a jsou obavy, že se věc ani řádně neprojednává, ani na pozvánce není, že by byla věc na programu.

[7] V rámci předmětného jednání soud dále provedl důkaz listinami pořízenými z aktuální verze internetových stránek odpůrce – [www.saldorf-sedlesovice.cz](http://www.saldorf-sedlesovice.cz), z části „Archiv úřední desky“, pořízeny byly ve formě tiskového výstupu stránky s obsahem „Archiv úřední desky, rok 2009“, „Návrh změny č. 3 územního plánu obce Nový Šaldorf – Sedlešovice“, vč. podčástí: „Změna č. 3 územního plánu obce Nový Šaldorf – Sedlešovice“, „Odůvodnění změny č. 3 územního plánu obce Nový Šaldorf – Sedlešovice“, „Příloha č. 1“, „Příloha č. 2“, „Příloha č. 3“ a „Příloha č. 4“. Zástupce navrhovatele c) zpochybnil, zda rozhodnutí na úřední desce bylo zveřejněno opravdu 23.10., neboť samotné rozhodnutí změny je prezentováno, že bylo vyvěšeno od 7.11. do 7.12. Zástupce navrhovatele c) není přesvědčen o tom, jestli rozhodnutí bylo zveřejněno, přičemž poukázal na výpověď navrhovatele b), který podle názoru zástupce navrhovatele c) měl sdělit v rámci účastnické výpovědi, že v inkriminovaném období tomu tak nebylo; snad se měly některé z dokumentů objevit na internetu později. Navrhovatel b) k těmto důkazům uvedl, že je na internet může umístit každý, kdo ovládá

danou problematiku, navrhovateli b) vadí, že bylo jednáno o koňské farmě, ačkoliv ve změně územního plánu je hovořeno o vesnické zástavbě nízkopodlažní – dvoupodlažní rodinné domky. Navrhovatel b) dále uvedl, že navrhovatelé nedostali od obce nikdy nic pořádného a najednou je zjištěno, že všechno na internetu je v pořádku. Ať odpůrce doloží, že věc byla vůbec 21.12. projednávána.

[8] Dále byl soudem na návrh právního zástupce odpůrce vyslechnut k důkazu starosta obce Nový Šaldorf – Sedlešovice D. D., který ve své výpovědi m.j. uvedl, že odpůrce nemá rozšířenou působnost, změnu územního plánu pořizovalo město Znojmo, odbor územního plánování. Územní plán zpracovávalo urbanistické středisko Brno, Ing. Arch. K., o jehož kvalifikaci nemá odpůrce žádné pochyby. Na základě předmětného opatření obecné povahy je realizováno již několik staveb, je vydáno množství stavebních povolení, územních rozhodnutí, je uzavřeno množství plánovacích smluv, smluv o věcných břemenech. V lokalitě sklepů prozatím nedošlo k žádné výstavbě. Starosta odpůrce odmítl, že by technický stav sklepů měl souvislost se zamýšlenou výstavbou v dané lokalitě. Vinaři neoprávněně využívají pro soukromé parkování obecních pozemků. Daná lokalita není ohrožena dešťovou vodou, není pravdou, že by se tam měla tvořit jezera. Je nemožné, aby výstavba vzdálená 150 m od sklepů narušila jejich statiku. Jednání zastupitelstva z 5.11.2008 bylo předmětem šetření policie, z něhož vyplynulo, že se schvalovalo pouze to, co bylo na stole předloženo jako žádost.

[9] Na návrh navrhovatelů byl proveden důkaz kopií mapového výkresu „Novostavba 20 RD – zástavbová studie“, vypracovaný Ing. L. K.

[10] Zástupce osoby zúčastněné na řízení v rámci jednání před soudem uvedl, že v dané lokalitě byl již v roce 1997 dán souhlas s výstavbou rodinných domků p. S. Na stav sklepů nemůže mít vliv zamýšlená výstavba. Pokud jde o sklepy, nejedná se o staré vinařské sklepy, vypadá to jako řadová zástavba. Uvedené objekty se nedají srovnat se starými vinařskými sklepy např. z Poštorné, neboť sklepy navrhovatelů nemají žádnou estetickou hodnotu. Majitelé sklepů udělali z vinařské cesty penzionovou cestu, navrhovatel b) tam sám bydlí a bydlí tam i jiní; z vinných sklepů udělali bytovou zónu. Pokud tam sami bydlí, je otázkou, proč by tam nemohli bydlet i ostatní. V sousedství svých sklepů vinaři zabírají nejenom obecní půdu, ale i pozemky osoby zúčastněné na řízení, někde až do 5 metrů, mají tam stání na auta, ohniště, reklamní ceduli, a to bez jakéhokoliv povolení. Pokud navrhovatel b) tvrdí, že sklepy musí být oddělené od jiné výstavby, pak o 150 m níže je umístěna restaurace, hotel, obytné prostory a sklepy. Víno se dělá ve sklepě a zraje v nich stejně nezávisle na prostředí. Zástupce osoby zúčastněné na řízení předložil sérii 18 ks barevných fotografií sklepů, které se nachází naproti pozemkům vlastněným osobou zúčastněnou na řízení v předmětné lokalitě (dílčí změna 3.04 přezkoumávaného opatření obecné povahy).

[11] V rámci závěrečného vyjádření zástupce navrhovatele c) uvedl, že dne 5.11.2008 došlo ke krajně zavádějícímu hlasování, uvedl, že navrhovatelů se dotýká oblast 3.04, ovšem napadené opatření obecné povahy je nedostatečně odůvodněné, proto je brojeno proti celému opatření. Stěžejním bodem navrhovatelů je hledisko proporcionality, které má být vymezeno. Chybí studie, opatření obecné povahy je nedostatečně odůvodněné, nebylo dostatečně zjištěno, zda se jedná o přiměřenou regulaci a jestli se cílem vhodnosti zástavby vůbec někdo zabýval. Vyhodnocení souladu s požadavky nebylo vůbec učiněno. Opatření je datováno

22.12.2009, téhož dne se ovšem zastupitelstvo nescházelo. Je otázkou, zda se nejedná o nicotnost napadeného opatření. Zástupce navrhovatele c) nenašel v napadeném opatření myšlenkový pochod nebo zdůvodnění. Před jeho přijetím mělo dojít k přezkoumání krajinného rázu, který je pro proporcionalitu důležitým momentem. Zástupce navrhovatelů a), b), d) a f) se k návrhu zástupce navrhovatele c) připojil. Právní zástupce odpůrce závěrem nařízeného jednání namítl, že předmětný návrh byl podán po zákonné tříleté lhůtě. Navrhovatelé mohli proti usnesení zastupitelstva brojit ještě před projednávaným návrhem (§ 124 zákona č. 128/2000 Sb.). Odpůrce dostal v procesu pořizování a přijímání napadeného opatření všem zákonným závazkům, došlo rovněž k veřejnému projednání. Občané byli řádně informováni, jak prostřednictvím úřední desky, tak prostřednictvím elektronické úřední desky. Mohli také vznášet připomínky v rámci připomínkového řízení. Pokud někdo nevěděl, co znamená termín zástavba vesnického typu, měl možnost se dotázat a tyto záležitosti mohly být vyřešeny. Napadené opatření schválila nadpoloviční většina zastupitelů.

## V.

### *V. a) Podmínky řízení*

[12] Před meritorním přezkumem návrhu se Krajský soud v Brně nejdříve zabýval tím, zda jsou v souzené věci splněny podmínky řízení. Obecně lze mezi podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci.

[13] První podmínkou řízení, jejímž splněním se soud zabýval přednostně, je existence opatření obecné povahy, neboť pouze tehdy, kdy je možné označit návrhem napadený akt veřejné správy za opatření obecné povahy, je možné přistoupit ke zkoumání splnění dalších podmínek řízení. Předmětem přezkumu v souzené věci je Změna územního plánu č. 3 vydaná zastupitelstvem odpůrce dne 21.12.2009, usnesením U 250/2009 – Z 38 a účinná od 6.1.2010. Změny územního plánu je nutné považovat za opatření obecné povahy. Při tomto určení soud vycházel z ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona, který stanoví, že při vydávání změn územního plánu se postupuje obdobně dle § 43 až 46 a § 50 až 54 stavebního zákona a přiměřeně podle § 47 až 49 stavebního zákona. Dále soud vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74, ve kterém bylo vysloveno, že schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatření obecné povahy, k jehož přezkumu jsou v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s.ř.s. oprávněny soudy ve správním soudnictví. Podmínku existence opatření obecné povahy tedy soud považuje za splněnou.

[14] K otázce datace, resp. vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy soud uvádí následující. Ze zápisu z 38. zasedání zastupitelstva obce Nový Šaldorf – Sedlešovice, konaného dne 21.12.2009, jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo obce na tomto zasedání vydalo přezkoumávané opatření obecné povahy, a to pod bodem č. 6 programu zasedání pod č. Ú 250/2009-Z 38. Na zasedání bylo přítomno 5 zastupitelů, všichni hlasovali pro usnesení o vydání předmětné změny, dva zastupitelé byli nepřítomni – omluveni. Postupem podle ust. § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s ust. § 55 odst. 2 tohoto zákona tak zastupitelstvo obce vydalo

prezkoumávané opatření obecné povahy. Dne 22.12.2009 odpůrce splnil povinnost pro něj vyplývající z ust. § 173 odst. 1 věta první část před středníkem, podle něhož opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou.

[15] Druhou podmínkou řízení je posouzení včasnosti podaného návrhu ve smyslu ust. § 101b odst. 1 s.ř.s., podle kterého lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Z doložky o nabytí účinnosti bylo zjištěno, že opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 6.1.2010. O této skutečnosti soud neměl důvod pochybovat, neboť ze správního spisu a z výpisu z archivu elektronické úřední desky odpůrce za rok 2009 vyplývá, že veřejná vyhláška, kterou došlo k oznámení napadeného opatření obecné povahy byla vyvěšena na úřední i elektronické úřední desce odpůrce dne 22.12.2009, 15. dnem pro vyvěšení (6.1.2010) nabyla účinnosti, sňata byla dne 7.1.2010. Podle § 32 s.ř.s. je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu. Žaloba byla podána osobně na podatelnu Krajského soudu v Brně dne 31.12.2012. Lhůta pro podání návrhu ve smyslu § 101b odst. 1 s.ř.s. tedy byla zachována a soud i tuto podmínku řízení považuje za splněnou.

[16] Třetí podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydaným opatřením obecné povahy zkrácen. Jelikož shodný návrh byl podán šesti navrhovateli, je nutné vyhodnotit existenci aktivní legitimace ve vztahu ke každému z těchto navrhovatelů samostatně, neboť v případě, že soud zjistí, že některý z navrhovatelů není k podání návrhu aktivně legitimován, návrh ve vztahu k tomuto navrhovateli odmítne s poukazem na ust. § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. (podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou). Navrhovatelé se mýlí, pokud dovozují svoji aktivní procesní legitimaci s poukazem na ust. § 65 s.ř.s., neboť toto ustanovení se týká zcela jiného typu řízení (o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

[17] Při posouzení aktivní legitimace ve vztahu k navrhovateli a) soud vycházel z následujících skutečností. Navrhovatel a) - sdružení Vinné sklepy „Na staré cestě“ o.s. v podaném návrhu pouze tvrdí, že je občanským sdružením působícím a usazeným v této obci. Toto tvrzení k aktivní legitimaci soud považoval za nedostatečné, proto přípisem ze dne 7.1.2013 vyzval navrhovatele a), aby soudu zaslal aktuální znění stanov, z nichž byly zjištěny následující skutečnosti: navrhovatel a) je označen jako nezávislá, nepolitická, zájmová, společenská organizace, sdružující na principu dobrovolnosti fyzické a právnické osoby, které jsou majiteli sklepních a přilehlých prostor a dalších pozemků s možností a praktickým napojením na vodovodní, kanalizační a plynové přípojky v zástavbě Modrých sklepů v k.ú. obce Nový Šaldorf-Sedlešovice, jejich blízkých příbuzných a dalších osob. Předmět činnosti je pak vymezen jako zajišťování potřeb členů v dodávkách pitné vody, sběrného řádu splaškového odpadu, dodávek plynu a elektrické energie, zajišťování smluvních vztahů se správními a samosprávními institucemi, zastupování členů při nesrovnalostech s těmito orgány. Registrační doložka Ministerstva vnitra provedena dne 29.2.2008. Tvrzení ohledně aktivní legitimace navrhovatele a), např. že by sdružení vlastnilo, či spoluvlastnilo nemovitost nebo jinou majetkovou hodnotu, mající povahu obdobnou nemovitým věcem ve vztahu

k území, které je ÚP regulováno, či že by navrhovatel a) byl oprávněný z věcného práva k takovým věcem – majetkovým hodnotám nebylo uplatněno. Z potvrzení Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Znojmo ze dne 14.2.2013 vyplývá, že pro navrhovatele a) nejsou v katastru nemovitostí evidována vlastnická, ani jiná věcná práva. Navrhovatel a) je tedy občanským sdružením, založeným podle zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, jedná se o právnickou osobu, která je samostatným nositelem hmotných a i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy.

[18] Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. k otázce aktivní procesní legitimace stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[19] Rozšířený senát tak aktivní procesní legitimaci k podání návrhu navázal na okruh osob uvedených v § 52 odst. 2 stavebního zákona, jimž je umožněno v procesu pořizování a schvalování územního plánu podávat námítky, s mírným rozšířením na subjekty, jejichž nemovitosti se sice nenacházejí uvnitř řešeného území, u nichž však vzhledem k charakteru opatření přijatých v rámci územního plánu lze ve výjimečných případech předpokládat dopad srovnatelný s dopadem na zákonem vymezenou skupinu. Je zcela zřejmé, že navrhovatel podmínky zde uvedené neplní. Oprávnění občanských sdružení je ve vnitrostátním právu vymezeno pouze v ustanoveních § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), případně v § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Z obou citovaných ustanovení i odkazů zde uvedených vyplývá, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení tam, kde

mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a tudíž mohou případně podávat žaloby podle části třetí, hlavy druhé soudního řádu správního s žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Z žádného ustanovení ať již stavebního zákona, zákona na ochranu přírody a krajiny, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, soudního řádu správního či z jiného právního předpisu, však nelze dovodit jejich oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce či jeho změny. Občanská sdružení nemají žádná hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem přímo dotčena, ani jim zvláštní právní předpis nepřiznává v procesu přijímání územního plánu či jeho změny nějaké speciální postavení. Občanská sdružení zde mohou pouze podávat připomínky bez nároku na jejich vypořádání v rozhodnutí o námitkách, s výjimkou případů uvedených v § 23 stavebního zákona. O takovýto případ se však u navrhovatele nejedná. Nejvyšší správní soud odmítá návrhy na zrušení opatření obecné povahy směřující proti územnímu plánu, které byly podané občanskými sdruženími pro zjevnou neoprávněnost takový návrh podat. Ani Krajský soud v Brně nemá žádný důvod odchýlit se od uvedené konstantní judikatury a s poukazem na ust. § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. (podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou), odmítl návrh navrhovatele a), jak je uvedeno ve výroku pod bodem I. tohoto rozsudku.

[20] Pro úplnost pak soud k věci ještě podotýká, že navrhovatel a) ve svém návrhu dokonce žádné porušení hmotného či procesního práva, jež by jemu příslušelo, netvrdí, naopak z předmětu jeho činnosti vyplývá pouze ochrana práv jiných osob.

[21] Aktivní legitimace navrhovatelů ad. b) až f), kteří o sobě tvrdili, že jsou fyzickými osobami v obci žijícími, příp. vlastníci vinné sklepy, se opět odvíjí od citovaného ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen). Jak vyplývá z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 je obecně aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přiznána vlastníkům pozemků dotčených změnou územního plánu a dále také vlastníkům pozemků sousedních, ale pouze za předpokladu, že by tyto sousední pozemky byly dotčeny tzv. emisními vlivy vzniklými v důsledku změn na sousedních pozemcích. Podmínku aktivní legitimace spočívající v dotčenosti práv však soud musí zkoumat vždy s ohledem na konkrétní případ a vždy ve vztahu k jednotlivým navrhovatelům samostatně.

[22] U navrhovatele b) soud při určení aktivní legitimace vycházel z následujících skutečností. V podaném návrhu navrhovatelé b) až f), jak shora uvedeno, shodně tvrdili, že jsou fyzickými osobami žijícími v obci Nový Šaldorf-Sedlešovice, případně vlastníci zde vinné sklepy. Toto tvrzení však soud s ohledem na § 101a odst. 1 s.ř.s. nepovažoval za dostatečné, proto vyzval navrhovatele b) až f) k prokázání aktivní legitimace doplněním žaloby o přesné určení pozemků, na nichž se nacházejí nemovitosti dotčené Změnou č. 3 územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly na území obce Nový Šaldorf – Sedlešovice schválené zastupitelstvem odpůrce dne 22.12.2009, a to označením parcelních čísel a katastrálního území, v němž se nacházejí, a současně, aby ve stejné lhůtě doložili jejich vlastnictví ke dni předcházejícímu podání návrhu. Z podání doručeného Krajskému soudu v Brně dne 7.2.2013 vyplývá ve vztahu k navrhovateli

b) následující. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 543/163, 561/6 a 656 v k.ú. Nový Šaldorf. Předmětné pozemky se nacházejí v sousedství pozemků, na kterých je navrhována dílčí změna č. 3.04 Změny č. 3 územního plánu. Na základě této skutečnosti soud shledal u navrhovatele b) splnění podmínky aktivní legitimace ve vztahu k dílčí změně č. 3.04 Změny č. 3 územního plánu. V rámci návrhu na zahájení řízení ani k přímému dotazu soudu při zahájení jednání před soudem navrhovatel b), ani jeho zástupce, neuplatnili žádné konkrétnější tvrzení ohledně zásahu do hmotněprávní sféry navrhovatele b). Nicméně v průběhu nařízeného jednání před soudem byly takovéto zásahy tvrzeny (jak vyplývá z rekapitulace obsahu jednání uvedeného shora). Soud však neshledal splnění podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele b) ve vztahu ke zbývajícím dílčím změnám, neboť navrhovatel b) není vlastníkem v lokalitách dotčených dalšími dílčími změnami jiných nemovitostí, jeho argumentace pokud jde o zásah do hmotněprávní sféry směřovala v průběhu celého soudního řízení pouze do lokality dotčené dílčí změnou č. 3.04 územního plánu. Pouhé tvrzení o procesních vadách řízení, či napadeného opatření obecné povahy bez toho, aniž by toto tvrzení bylo spojeno s konkrétně namítaným zásahem do hmotněprávní sféry navrhovatele, nedává podklad pro úvahu o splnění podmínky aktivní procesní legitimace vzhledem k dílčím změnám č. 3.03 a 3.05 Změny územního plánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 4/2010 – 109 ze dne 3.9.2010).

[23] V případě navrhovatelů c) až f) postupoval soud při určení aktivní procesní legitimace obdobně, z podání ze dne 7.2.2013 reagujícího na usnesení soudu ze dne 28.1.2013, č.j. 64 A 5/2012 – 54, vyplývá, že navrhovatel c) je vlastníkem pozemků p. č. 543/341 a 652, navrhovatel d) pak pozemku p. č. 543/412 a 657 a navrhovatel f) pozemků p. č. 543/247, p. č. 648 a p.č. 649, vše v k.ú. Nový Šaldorf – Sedlešovice; jedná se o pozemky sousedící s pozemky, které jsou dotčeny dílčí změnou č. 3.04 přezkoumávaného opatření obecné povahy. Na základě obdobných úvah, jako u navrhovatele b) shledal soud u navrhovatelů c), d) a f) splněnou podmínku aktivní procesní legitimace ve vztahu k dílčí změně č. 3.04 přezkoumávaného opatření obecné povahy.

[24] U navrhovatele e) soud opět při určení aktivní legitimace vycházel z podání ze dne 7.2.2013, ze kterého vyplývá, že vlastníkem pozemků na parc. č. 543/280 a parc. č. 659/1, které jsou pozemky sousedícími s pozemky dotčenými dílčí změnou č. 3.04, není navrhovatel e) jako fyzická osoba, ale společnost VINEA ZNOJMO, s.r.o., kde navrhovatel e) působí jako jednatel. Podmínku aktivní procesní legitimace ve vztahu k navrhovateli e) nelze považovat za splněnou, neboť tento nedoložil, že by byl přímým vlastníkem nemovitostí, dotčených přezkoumávaným opatřením obecné povahy, ani netvrdil žádné jiné skutečnosti, které by mohly svědčit o jeho aktivní procesní legitimaci. Vlastníkem posledně citovaných nemovitostí je osoba odlišná od navrhovatele e), a to právnická osoba, společnost VINEA ZNOJMO, s.r.o. Z tohoto důvodu pak soud návrh ve vztahu k navrhovateli e) odmítl postupem dle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[25] Poslední podmínkou řízení, kterou je soud povinen zkoumat před meritorním přezkumem je podmínka pasivní procesní legitimace odpůrce. Soud při jejím určení vycházel z usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém bylo vysloveno, že odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. o

zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo; obdobné platí i v případě změny územního plánu. Tuto podmínku řízení považuje soud za splněnou.

#### *V. b) Meritorní přezkum návrhu*

[26] Při meritorním přezkumu návrhu soud postupoval podle algoritmu přezkumu, který byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.09.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. První dva kroky jsou formální a soud je povinen se při přezkumu opatření obecné povahy zabývat jejich splněním z úřední povinnosti. Čtvrtý a pátý krok má materiální povahu. Soud tak ve čtvrtém a pátém kroku algoritmu přezkumu přezkoumává napadené opatření obecné povahy pouze v rozsahu uplatněných námitek. Třetí krok přezkumu je kombinovaný.

[27] V prvním kroku přezkumu opatření obecné povahy soud zkoumá, zda správní orgán byl nadán pravomocí k vydání opatření obecné povahy. Ve věci není sporná pravomoc zastupitelstva obce Nový Šaldorf-Sedlešovice vydat změnu č. 3 územního plánu dle § 55 odst. 2 a § 54 odst. 2 stavebního zákona.

[28] Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy ani nezpochybnili.

[29] Zdejší soud tak následně mohl přistoupit i k dalším krokům shora nastíněného testu přezkumu. Z ust. § 101b odst. 2 s.ř.s. vyplývá, že obsahuje-li návrh na zahájení řízení návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné (v projednávané věci navrhovatelé takovéto návrhové body uplatnili), nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy, nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.

[30] Pro správné vypořádání se s námitkou týkající se průběhu zasedání zastupitelstva odpůrce dne 5.11.2008, považuje soud za důležité zmínit část textu návrhu na zahájení řízení, týkající se uvedené problematiky: „Žalobce svá tvrzení opírá o Zápis o průběhu schůze z 24.

*zasedání Zastupitelstva obce Nový Šaldorf - Sedlešovice, konané dne 5.11.2008 v zasedací místnosti obce, když na základě žádosti paní H. a D., pod bodem U 129/2008- Z 24 zastupitelstvo obce schválilo změnu využití pozemků. K samotnému projednání bylo uvedeno v žádosti paní H. a D.: „tito žádají o změnu na lokalitu BZ vesnické stavby spojené se zemědělskou činností, něco jako hospodářský objekt. Jedná se o dolinu uzavírající lokalitu sklepů. Nechtějí to tam nechat ladem.“ Na základě tohoto pak zastupitelstvo uvedlo, že schválilo protizákonně a svévolně jinou změnu - využití pozemků na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými plochami.“ V rámci nařízeného jednání před soudem k tomuto bodu navrhovatelé navrhovali výslech svědka J. J., bývalého zastupitele odpůrce v letech 2006 – 2010, který měl být slyšen ohledně toho „co na daném zastupitelstvu přesně zaznělo a jak následně bylo hlasováno, protože on mezi tím existuje rozpor“ (pozn. soudu: jedná se o odůvodnění tohoto návrhu zástupcem třetího navrhovatele. Zástupce navrhovatele c) u jednání uvedl, že se jedná o návrh, který zněl přímo na změnu lokalit, něco jako hospodářský objekt, na základě toho pak došlo k hlasování, kdy se nechalo hlasovat o změně územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami. Zástupce navrhovatele dále uvedl, že v souladu s tím je namítána proporcionalita v rámci algoritmu přezkumu, meze zákona vymezené působnosti zastupitelstva, došlo k porušení principu legality, zásady předvídatelnosti, rozhodnutí i rovnosti. K předmětné námitce uvádí soud následující. K námitce týkající se meze působnosti odpůrce při vydání opatření obecné povahy se soud vyjádřil již shora, v návrhu na zahájení řízení uvedená námitka nebyla vůbec uplatněna a z vyjádření zástupce navrhovatele c) v průběhu jednání nelze ani učinit jednoznačný závěr, zda se má tato námitka vztahovat k rozhodnutí zastupitelstva ze dne 5.11.2008, či k samotnému opatření obecné povahy, uvedené vyjádření není více konkretizováno. K otázce pátého kroku přezkumu algoritmu opatření obecné povahy se soud bude vyjadřovat v dalších částech odůvodnění tohoto rozsudku. K samotné námitce, týkající se průběhu 24. zasedání zastupitelstva odpůrce dne 5.11.2008, uplatněné v rámci návrhu na zahájení řízení soud uvádí následující. V rámci 24. zasedání zastupitelstva odpůrce, konaného dne 5.11.2008 byly projednávány jednotlivé požadavky zájemců na zadání územního plánu č. 3, jednalo se o rozhodování odpůrce v rámci samostatné působnosti v období od schválení pořízení předmětné změny (26.5.2008) do schválení zadání územního plánu (18.12.2008). Pořízení územního plánu, návrh na pořízení územního plánu a zadání územního plánu upravují ust. §§ 44, 46 a 47 stavebního zákona. V ust. § 6 odst. 5 tohoto zákona je pak určeno, že zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu a schvaluje v samostatné působnosti zadání, příp. pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Hlasování zastupitelstva odpůrce o jednotlivých požadavcích zájemců o zadání změny územního plánu ovšem není rozhodnutím zastupitelstva o pořízení změny územního plánu, ani rozhodnutím, kterým bylo schváleno jeho zadání. Na základě projednání požadavku zájemců na zadání změny územního plánu č. 3 si zastupitelstvo odpůrce vyjasňovalo situaci před schválením zadání územního plánu. Ze zápisu o průběhu z tohoto zasedání zastupitelstva vyplývá, že D. D. informoval zastupitele o tom, že byla učiněna výzva žadatelům, ta byla také vyvěšena na úřední tabuli, vyšla v obecních novinách a byla vyhlášena místním rozhlasem; na základě výzvy se přihlásilo celkem 18 žadatelů a D. D. seznámil zastupitelstvo s jednotlivými žádostmi a lokalitami. Uvedl, že zastupitelstvo rozhodne o schválení jednotlivých navržených lokalit, které pokud budou schváleny, pak budou zapracovány do zadání Změny č. 3 územního plánu odpůrce a poté bude věc postoupena zpracovateli. Podstatou námitek navrhovatelů pak je, že v rámci projednání*

žádosti p. H. a p. D. bylo ze strany D. D. prezentováno, že se žádá o změnu na lokalitu BZ vesnické stavby spojené se zemědělskou činností, něco jako hospodářský objekt; jedná se o dolinu uzavírající lokalitu sklepů. Z žádosti o zpracování změny využití parcel A. H. a L. D. z 24.9.2008 vyplývá, že uvedené osoby žádaly o povolení změny z původního využití parcel č. 1308, 1309 a 1310 „Po/I – orná půda“ na nové využití: „Bz - bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami“. Před hlasováním zastupitelstva ohledně této žádosti starosta obce uvedl, že nechává zastupitelstvo hlasovat o změně územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami, přičemž pro bylo 5 přítomných zastupitelů, proti nebyl nikdo, hlasování se zdržel jeden člen zastupitelstva. Zastupitelstvo obce odhlasovalo záměr zpracovat do zadání územního plánu lokalitu požadovanou A. H. a L. D. se stejnou změnou využití pozemků, jak žadatelky v žádosti z 24.9.2008 požadovaly. Otázka, jaké plochy budou dotčeny zadáním územního plánu a jaká změna se navrhuje v případě jejich způsobu využití, je výlučnou věcí zastupitelstva obce, toto rozhodnutí spadá do samostatné působnosti obce. Navrhovatelé sice tvrdili, že zastupitelstvo uvedlo, že schválilo protizákonně a svévolně jinou změnu – využití pozemku na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými plochami, ovšem nebylo tvrzeno, na základě čeho dovozují konkrétně protizákonnost uvedeného postupu. Zastupitelstvo obce plně vyhovělo žádosti p. H. a p. D. a před hlasováním zastupitelstva bylo jasně prezentováno, o čem zastupitelstvo hlasuje (změna územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami). Navrhovatelé netvrdili porušení konkrétního ustanovení zákona, např. stavebního zákona, či zákona o obcích, vyličený postup nelze označit za nezákonný. Návrh navrhovatelů na slyšení svědka J. J., zastupitele odpůrce v letech 2006 – 2010 soud pro nadbytečnost zamítl. Navrhovaný svědek zpochybnil průběh jednání zastupitelstva dne 5.11.2008 až svým podáním v rámci trestního oznámení navrhovatelů b) a c), kteří tvrdili, že v období od 5.11.2008 do 22.12.2009 mohlo dojít k falšování zápisů z jednání zastupitelstva obce a dalších úředních listin, které byly vyhotoveny v souvislosti se změnou územního plánu č. 3. Uvedení navrhovatelé vycházeli z prohlášení bývalých zastupitelů Z. S. a J. J., podle nichž se v případě dotčených parcel nejednalo o výstavby rodinných domů, ale o jednu velkou zemědělskou usedlost, která se bude zabývat chovem koní. Z usnesení Policie ČR, Krajského ředitelství Policie Jihomoravského kraje, územního odboru Znojmo, oddělení hospodářské kriminality z 27.11.2012, č.j. KRPB-217985-55/TČ-2012-061381-RA, které je součástí správního spisu, vyplývá, že trestní věc podezření ze spáchání přečinu zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku byla odložena, neboť ve věci nejde o podezření z přečinu a věc nebylo na místě vyřídit jinak. Z vyjádření Z. S. a J. J., učiněných v rámci šetření policie vyplynulo, že na předmětném jednání zastupitelstva se mělo hlasovat o umístění zemědělské usedlosti, která se bude zabývat chovem koní, její součástí měl být jeden objekt bydlení, v němž by bydlel správce. Uvedení bývalí zastupitelé si měli v r. 2012 přezkontrolovat zápis z jednání zastupitelstva a měli zjistit, že je v něm uvedeno, že starosta p. S. nechává hlasovat o změně územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami, přičemž o tom se podle bývalých zastupitelů J. a S. nemělo hlasovat; větu musel do zápisu někdo dodatečně doplnit. Z citovaného usnesení Policie ČR vyplývá, že v rámci šetření byl vyžádán zvukový záznam z předmětného jednání zastupitelstva, z něhož vyplynulo, že v rozpravě p. D. D., tehdejší místostarosta, uvedl, že v případě schválení změny plánu by se na těchto pozemcích měly stavět rodinné domy typu BZ, což je vesnické bydlení spojené s nějakou zemědělskou činností; po celou dobu projednávání nepadlo ani jednou, že by se tam měla stavět jedna velká farma zaměřená na

chov koní, jednalo se o výstavbu rodinných domů. Ze závěru zvukového záznamu vyplývá, že starosta p. S. nechal hlasovat o změně územního plánu na bydlení vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami. Výslech navrženého svědka s ohledem na uvedené zjištění policie a s ohledem, že by měl vypovídat o skutečnostech proběhlých před více než 4 lety, soud považoval za nadbytečný. Podstatné pro vypořádání předmětné námitky je konstatování, že zastupitelstvo obce hlasovalo o žádosti ve znění, jak žadatelky požadovaly a před hlasováním zastupitelstva bylo jasně řečeno, o čem se dá hlasovat, tyto skutečnosti navrhovatelé ani nerozporují. Na základě tohoto rozhodnutí zastupitelstva potom došlo k zapracování požadavků žadatelek do návrhu zadání změny územního plánu. Jak již bylo shora též konstatováno, navrhovatelé ani konkrétně netvrdili, že by mělo dojít k porušení konkrétních právních předpisů.

[31] Navrhovatelé dále namítali, že odpůrce nezajistil, aby oznámení o veřejném projednání Změny č. 3 územního plánu, které proběhlo dne 7.12.2009 v 17 hodin, bylo učiněno způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce. Navrhovatelé ani v průběhu nařízeného jednání před soudem neupřesnili uvedenou námitku, zda podle jejich názoru nemělo dojít ke zveřejnění oznámení na elektronické úřední desce odpůrce, pořizovatele či obou dvou zmíněných subjektů. V rámci nařízeného jednání zástupce navrhovatele c) doplnil „... nevím, jestli jsme již dostatečně podrobili soudnímu přezkumu, že to rozhodnutí na úřední desce opravdu 23.10. bylo zveřejněno, protože v samotném rozhodnutí té změny pak je prezentováno, že viselo od 7.11. do 7.12. Trochu nejsem přesvědčen o tom, jestli vůbec viselo nebo bylo zveřejněno a jeden z účastníků pak nám najednou v rámci svého projevu sdělí, že v inkriminovaném období podle jeho názoru tomu tak není. Já jeho slova interpretuji tak, že jsem pochopil, že některé z těchto dokumentů se objevily na internetu později.“ Navrhovatel b) ve své účastnické výpovědi m.j. uvedl, že vinaři se o nějaké zástavbě dozvěděli na přelomu r. 2011 – 2012, kdy byli prakticky v šoku. Na internetu nemohli dohledat Změnu č. 3 územního plánu, najednou se mělo později z ničeho nic na internetu toto objevit, až se o to začali zajímat. V prosinci je pozvánka na 21.12., kdy měla být změna definitivně projednávána, ale navrhovatelé nemají žádné podklady a mají obavy, že se tam ani pořádně věc neprojednávala, není to v pozvánce, že by byla na programu.

[32] Vázán uplatněnými návrhovými body se soud především vyjadřuje k námitce týkající se oznámení o veřejném projednání předmětného opatření obecné povahy. Z listin pořízených z internetové stránky odpůrce [www.saldorf-sedlesovice.cz](http://www.saldorf-sedlesovice.cz), z části Archiv úřední desky za rok 2009 jednoznačně vyplývá, že na elektronické úřední desce Obecního úřadu Nový Šaldorf – Sedlešovice byla vyvěšena ode dne 23.10.2009 do 7.12.2009 veřejná vyhláška informující o veřejném projednání návrhu předmětného opatření obecné povahy s tím, že veřejné projednání a výklad územně plánovací dokumentace projektantem se uskuteční dne 7.12.2009 od 17 hodin v zasedací místnosti Obecního úřadu Nový Šaldorf – Sedlešovice. Ze zprávy správce internetových stránek Městského úřadu Znojmo J. S. ze dne 8.3.2013 (kterou si soud vyžádal a k důkazu u jednání provedl) vyplývá, že předmětná veřejná vyhláška byla zveřejněna i na elektronické úřední desce Městského úřadu Znojmo, a to ve shodném období, tedy od 23.10. do 7.12.2009. Předmětný návrhový bod je tak zcela nedůvodný. Pokud jde o jeho doplnění ze strany zástupce navrhovatele c) v rámci nařízeného jednání před soudem, pak toto doplnění je zmatečné, neboť byla sice zmiňována listina, která měla být, ale snad

nebyla, zveřejněna dne 23.10., ovšem v souvislosti s vyhláškou oznamující veřejné projednání je pak poukazováno na dobu zveřejnění jiné vyhlášky, a to té, kterou odpůrce oznámil vydání Změny č. 3 územního plánu. Žádná jiná tvrzení v rámci návrhu na zahájení řízení či v rámci doplňujících návrhů zástupců navrhovatelů nebyla uplatněna. Navrhovatel b) v účastnické výpovědi fakticky k tomuto návrhovému bodu nic neuvedl, jeho tvrzení se týkaly umístění samotné změny č. 3 na internetovou úřední desku a pozvánky na závěrečné jednání ze dne 21.12.2009. Vůči důkazům opatřeným soudem – výpisu z archivu úřední desky odpůrce a potvrzení správce internetových stránek Městského úřadu Znojmo nemohl důkaz účastnickou výpovědí navrhovatele b) obstát, neboť tento důkaz zpochybňoval především jiné skutečnosti, než jak zněla námitka navrhovatelů. Navíc bylo soudem zjištěno, že na internetové desce odpůrce je jako příloha citované veřejné vyhlášky o veřejném projednání návrhu opatření obecné povahy umístěn upravený návrh, vč. grafické části. Předmětná námitka je tedy nedůvodná. Nad její rámec dále soud ještě poznamenává, že nezjistil ani porušení povinnosti oznámit dobu a místo konání veřejného projednání na úřední desce nejméně 15 dnů předem; v daném případě byla tato povinnost splněna.

[33] Navrhovatelé dále zcela obecně namítali, že je i v odůvodnění opatření obecné povahy nutno uvést důvody výroku, podklady pro vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (tj. způsobilé rozhodovací důvody). K uvedenému návrhovému bodu nezbývá, než konstatovat, že jej nelze považovat za řádný návrhový bod. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že meritorní přezkum se realizuje na základě v návrhu vymezených bodů. Tyto návrhové body musí dostatečně a určitě vymežit rámec soudního přezkumu, zejména musí obsahovat skutkové a právní důvody z nichž navrhovatel považuje napadené rozhodnutí za vadné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 4 Azs 149/2004-52). Pouhé uvedení zákonných požadavků na obsah odůvodnění tak nemůže být soudem považováno za návrhový bod, jelikož navrhovatelé blíže nespecifikují absenci konkrétních důvodů výroku, podkladů a úvah, které nebyly správním orgánem provedeny. Nad rámec uvedeného je však možné též v obecné rovině konstatovat, že napadené opatření obecné povahy obsahuje navrhovateli poukazované náležitosti, přičemž je nutno vycházet nejenom ze samotné Změny č. 3 územního plánu, ale též z jejích nedílných příloh č. 1 a 2 – textové části a grafické části.

[34] Navrhovatelé dále požadovali, „aby při zvoleném dokazování krajský soud provedl níže uvedený test – algoritmus pěti kroků, a to následovně“, přičemž dále vylíčili pouze obecně názvy jednotlivých kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vč. stručných charakteristik těchto jednotlivých kroků, tak jak byly popsány ve shora již poukazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 na straně 11 a 12 tohoto rozhodnutí. Ani tuto část návrhu na zahájení řízení nelze považovat za řádný návrhový bod, neboť v naprosto všeobecné rovině poukazuje na Nejvyšším správním soudem judikovaný algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy. V této části návrhu absentují skutkové a právní důvody, pro něž navrhovatelé považují opatření obecné povahy či jeho část za nezákonné.

[35] Navrhovatelé dále uvedli, že poukazují na skutečnost, že došlo k možnému ohrožení kvality životního prostředí, a to z dále uvedených důvodů, které soud pro správnost vypořádání se s návrhovými argumenty navrhovatelů doslovně přebírá z předmětného návrhu

na zahájení řízení: „S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, který stanoví, že pokud pořizovatel v rozhodnutí o námitce pouze odkáže na stanovisko krajského úřadu, za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu není patrné, jak se tento vypořádal s kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., je rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelné, nebo samotné stanovisko dotčeného orgánu nedává odpověď na výhrady vznesené navrhovatelem v námitce. Vždy je proto nutné srozumitelně odůvodnit, zda navrhovaná koncepce posuzování vlivu na životní prostředí podléhá, či nikoli, a to na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb.“

[36] K tomuto návrhovému bodu soud uvádí následující. Předmětná námitka je koncipována zmatečně, neboť vychází z předpokladu, že v rámci řízení o změně územního plánu byly uplatněny námitky. Tak tomu však v daném případě nebylo. Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že žádné námitky proti návrhu změny územního plánu uplatněny nebyly. Rovněž neodpovídá realitě, že by měl rozhodnout pořizovatel o námitce a poukázat na stanovisko krajského úřadu za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu nemělo být patrné, jak se tento vypořádal s kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb.; v tomto případě je rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelné. V projednávané věci nebylo součástí napadeného opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách, neboť námitky uplatněny nebyly. Rovněž nedošlo k tomu, že by pořizovatel (Městský úřad Znojmo) rozhodoval o námitce tak, že by odkázal na stanovisko krajského úřadu. Nad rámec uvedeného soud doplňuje, že nelze v projednávaném případě ani shledat povinnost provést proces posuzování vlivu koncepce na životní prostředí (ze stavebního zákona či ze zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny), neboť nedošlo k tomu, že by takto stanovil krajský úřad, tedy že by uplatnil požadavek na posouzení změny územního plánu z hlediska vlivu na životní prostředí k zadání změny územního plánu a zároveň z projednávané věci ani nevyplyvá, že by neměl být vyloučen významný vliv schválení změny územního plánu na území „Natura 2000“. Navíc navrhovatelé, jak shora uvedeno, žádnou námitku při projednání návrhu změny územního plánu neuplatnili. Uvedený návrhový bod je nedůvodný, míjí se se skutkovým stavem věci.

[37] Navrhovatelé dále namítali: „Ust. § 18 a 19 stavebního zákona obecně definuje cíle a úkoly územního plánování. Např. ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona ukládá, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a uspokojující potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Dále jsou v § 19 stavebního zákona široce pojaty úkoly územního plánování, jako je zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, stanovovat koncepci rozvoje území včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území atd. Odůvodnění souladu s cíli územního plánování je povinnou náležitostí každého odůvodnění opatření obecné povahy (viz. § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona) a pořizovatel návrhu územního plánu se jimi musí podrobně zabývat. Zmiňovanou vadou je to, že samotné odůvodnění se tak sestává jen z obsahově zcela prázdných parafrází textu § 18 stavebního zákona. To neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou Nejvyššího správního soudu. V precedentním rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008 - 136 Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s

*uplatněnými připomínkami, jimiž se musí zabývat jako podkladem pro jeho vydání. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění.“*

[38] K tomuto bodu soud uvádí následující. Navrhovatelé mylně vychází při koncipování uvedeného bodu z předpokladu, že proti návrhu změny územního plánu byly uplatněny námitky. Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Proto poukaz na obsah rozhodnutí o námitkách v projednávané věci neobstojí, neboť pro jejich absenci přezkoumávané opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách neobsahovalo. Skutečnost, že pořizovatel přezkoumal soulad návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, vyplývá v obecné rovině z části 3 odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy, přičemž blíže je tato problematika rozvedena v jeho příloze – textové části na straně 7 – 10 přílohy č. 1 přezkoumávaného opatření obecné povahy. Žádná konkrétnější tvrzení, než jak byla shora citována, navrhovatelé k tomuto návrhovému bodu neuvedli. Řešený návrhový bod je nedůvodný.

[39] Navrhovatelé dále namítali, že „Podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a stavebního zákona. Podle § 68 odst. 3 správního řádu je i v odůvodnění opatření obecné povahy nutné uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Pořizovatelé územních plánů proto znovu narážejí na to, na co dosud nebyli zvyklí - nezbytnou přezkoumatelnost jejich rozhodnutí.“

[40] K tomuto návrhovému bodu soud uvádí následující. Předmětný návrhový bod se zcela rozchází se základními skutkovými okolnostmi projednávané věci, neboť vychází z mylného předpokladu navrhovatelů, že napadené opatření obecné povahy je vymezením zastavěného území ve smyslu ust. § 59 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že není-li vydán územní plán, může obec požádat ořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování, kterému zároveň předá kopii katastrální mapy příslušného území a kopii mapy s vyznačeným intravilánem, pokud není intravilán vyznačen v katastrální mapě; zastavěné území se vymezuje podle § 58 odst. 1 a 2 a vydává se formou opatření obecné povahy. Návrhový bod směřující do odůvodnění rozdílného typu opatření obecné povahy, než bylo napadeno předmětným návrhem na zahájení řízení, nelze označit jinak, než zmatečný. Rovněž poukaz navrhovatelů na ust. § 60 odst. 3 (které stanoví, že v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území, upraví úřad územního plánování návrh zastavěného území na základě uplatněných stanovisek a vyhodnocení námitek, vč. odůvodnění, které vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 stavebního zákona) svědčí o omylu navrhovatelů týkajícího se typu návrhem napadeného opatření obecné povahy. Uplatněný návrhový bod se vztahuje k jinému opatření obecné povahy, než které bylo návrhem na zahájení řízení napadeno a mýjí se s podstatou projednávané věci. Následný obecný odkaz v souvislosti s tímto návrhovým bodem na ust. § 68 odst. 3 správního řádu upravující náležitosti odůvodnění v rozhodnutí zjevně míří do odůvodnění opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území a i v případě, pokud by se snad tento návrhový bod měl vztahovat na napadené opatření obecné povahy, je zcela nekonkrétní a shodnou námitkou se soud již zabýval v předchozích částech tohoto rozsudku.

[41] Navrhovatelé dále namítali: „*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. 8. 2009, č.j. 9 Ao 1/2009 - 36, podle kterého je změnu územního plánu nutno posoudit z hlediska změny krajinného rázu, a tyto úvahy a zjištění v odůvodnění přezkoumatelným způsobem popsat.*“ Uvedenou námitku lze podle navrhovatelů poukazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyložit jako návrhový bod směřující do vypořádání námitek týkajících se změny krajinného rázu, tedy opět do rozhodnutí o námitkách. K tomuto návrhovému bodu uvádí soud následující. Z navrhovatelů poukazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009, č.j. 9 Ao 1/2009 – 36, jasně vyplývá, že předmětné rozhodnutí řeší otázku nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitce posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany krajinného rázu. Nejvyšší správní soud se v poukazovaném rozhodnutí podrobně zaměřil na odůvodnění rozhodnutí o námitce a v jím projednávané věci dovodil, že rozhodnutí o námitce nedostojí požadavkům kladeným na tento typ rozhodnutí podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu. V nyní projednávané věci však nebyla uplatněna žádná námitka, a proto též nedošlo k žádnému rozhodnutí o námitce, které by bylo součástí přezkoumávaného opatření obecné povahy. Nad rámec uvedeného návrhového bodu je nutno konstatovat, že příloha č. 1 přezkoumávaného opatření obsahuje části týkající se koncepce ochrany a rozvoje hodnot území, uspořádání krajiny, územního systému ekologické stability a navrhovatelé tyto úvahy ani nijak konkrétně v návrhu na zahájení řízení nezpochybňovali.

[42] Navrhovatelé dále namítali: „*Dalším oblíbeným způsobem vypořádání se s námitkou zásahu do krajinného rázu je tvrzení pořizovatele, že respektoval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, který s návrhem opatření obecné povahy souhlasil. Pořizovatel tedy používá stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny jako své „alibi“, aniž se námitkou podrobně zabývá. Takové stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny musí být především vydáno dle § 47 odst. 2 a § 50 odst. 2 stavebního zákona, nikoli podle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.*“

[43] K tomuto návrhovému bodu uvádí soud následující. Předmětný návrhový bod vychází z mylného předpokladu navrhovatelů, že v rámci řízení o změně územního plánu byla uplatněna námitka zásahu do krajinného rázu a že se s ní měl pořizovatel vypořádat „dalším oblíbeným způsobem“ tak, že uvedl, že respektoval závazné stanovisko orgánů ochrany přírody a krajiny, který s návrhem obecné povahy souhlasil. Navrhovatelé se domnívají, že pořizovatel použil stanovisko orgánů ochrany přírody a krajiny, jako své „alibi“, aniž se námitkou podrobně zabýval. Navrhovatelé dále zřejmě předpokládají, že takové stanovisko orgánů ochrany přírody a krajiny bylo vydáno podle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně krajiny a přírody, ovšem správně mělo být vydáno podle § 47 odst. 2 a § 50 odst. 2 stavebního zákona. V tomto návrhovém bodu tedy navrhovatelé opakovaně vychází z mylného předpokladu, že v rámci řízení o změně územního plánu byly podány námitky. Jak soud již shora vyslovil a z obsahu správního spisu vyplývá, námitky v průběhu řízení o územním plánu podány nebyly. Logicky pak nemohlo dojít k navrhovatelů předpokládané situaci, kdy by se pořizovatel měl vypořádávat s námitkami (neboť námitky podány nebyly) a nemohl ani v této souvislosti argumentovat poukazem na závazné stanovisko orgánů ochrany přírody a krajiny. Nad rámec uvedeného je třeba konstatovat, že z obsahu správního spisu nevyplývá, že by dotčený orgán ochrany přírody a krajiny (Městský úřad Znojmo, odbor životního prostředí – podle § 77 odst. 2 písm. j) zákona č. 114/1992 Sb., ve znění do

30.11.2009) uplatňoval formou závazného stanoviska požadavky týkající se ochrany krajinného rázu k lokalitám, které jsou předmětem napadeného opatření obecné povahy; takové stanovisko bylo uplatněno pouze vzhledem k lokalitě č. 6, která byla ze změny územního plánu vypuštěna. Navrhovatelé se tedy mylí jak v předpokladu existence závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny, vztahujícího se k napadenému opatření obecné povahy, tak v předpokladu existence námitek řízení o změně územního plánu, resp. v předpokladu existence rozhodnutí o nich.

[44] Navrhovatelé dále namítali, že grafická část změny územního plánu je nesrozumitelná, nepřehledná, legenda a zakreslení neodpovídá realitě, přičemž je nutné, aby opatření obecné povahy obsahovalo i výkres základního členění území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií nebo v nichž budou podmínky pro jejich využití. V dané věci tomu tak nebylo.

[45] K tomuto návrhovému bodu uvádí soud následující. K námitce nepřehlednosti a nesrozumitelnosti grafické části a k tvrzení, že legenda a zakreslení neodpovídá realitě, je nutno konstatovat, že navrhovatelé nekonkretizují, v čem by konkrétně měla být grafická část přezkoumávaného opatření obecné povahy nepřehledná a nesrozumitelná a v čem by neměla legenda a zakreslení odpovídat realitě. Hlavní výkres byl zpracován společností Urbanistické středisko Brno s.r.o. v měřítku 1:5000, obsahuje zobrazení ploch dotčených předmětnou změnou územního plánu. Navrhovatelé kromě zmiňovaných obecných tvrzení ani neuplatňují žádná jiná tvrzení, že by například z důvodu konkrétních vad nebyly informováni o lokalizaci území dotčených změnami, že by např. měli mylné informace o jimi poukazované lokalitě 3.04 Změny územního plánu; naopak z průběhu jednání před Krajským soudem v Brně vyplynulo, že navrhovatelé jsou detailně seznámeni s dílčí změnou 3.04, jejich nemovitosti se nachází v bezprostřední blízkosti pozemků, jichž se změna územního plánu týká.

[46] Námitka, ve které navrhovatelé uvádí, že je nutné, aby územní plán obsahoval i výkres základního členění území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití plně odpovídá požadavkům na grafickou část územního plánu podle bodu I odst. 3 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Grafická část změny územního plánu neobsahuje výkres základního členění území s náležitostmi podle poslední citované vyhlášky. Stavební zákon v ust. § 55 odst. 2 uvádí, že i na změnu územního plánu se použije ust. § 43 tohoto zákona, který následně odkazuje na vyhlášku č. 500/2006 Sb.; je proto nutné, aby i změna územního plánu odpovídala požadavkům na obsah grafické části vymezené v příloze č. 7, bod I. odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb. Navrhovatelé však neuvedli žádnou konkrétní námitku týkající se zásahu do jejich hmotněprávní sféry v souvislosti s chybějícím výkresem základního členění území (obdobně jako v případě předchozího návrhového bodu). Předmětný návrhový bod proto nebyl soudem shledán jako důvodný.

[47] V závěru návrhu na zahájení řízení navrhovatelé uvedli obecné tvrzení ve znění: „D. Zásah do práva na příznivé životní prostředí podle čl. 34 Listiny. Ústavní soud opakovaně judikoval, že ani zařazení určitého práva v systému Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva neznamená jejich nevymahatelnost. V souvislosti s právem na příznivé životní

*prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny Ústavní soud zároveň konstatoval ve svém nálezu III. ÚS 70/97, že toto právo je subjektivním právem, jehož ochrany se lze domáhat u soudu. Nic na tom nemění fakt, že současně jde u životního prostředí o veřejný statek. Takto široce zakotvené právo má v Listině své zcela logické opodstatnění, neboť zásahy, které znamenají bezprostřední zásah do osobní integrity člověka (ve smyslu fyzickém či hmotném, či např. právo na život či právo na soukromí. Ochrana v tomto smyslu vykazuje nejvyšší účinnost při preventivním působení, tedy při předcházení tomu, aby vůbec k poškození nebo porušení životního prostředí a následně zásahu např. do práva na život a zdraví člověka došlo. Tento preventivní účel vyjadřuje i právní úprava, která určuje u činností, které mohou mít na životní prostředí nepříznivý vliv, nutnost získat povolení (souhlas, vyjádření apod.) příslušného orgánu veřejné moci. Tato skutečnost odůvodňuje jak rozšíření právní sféry každého na základě čl. 35 Listiny, tak i preventivní charakter tohoto ustanovení.“*

[48] K této části návrhu na zahájení řízení soud uvádí následující. Jak z obsahu této části návrhu vyplývá, jedná se pouze o zcela obecné tvrzení týkající se práva na životní prostředí bez toho, aniž by tato úvaha byla jakkoliv spojena s konkrétními skutkovými okolnostmi či tvrzeními vzhledem k projednávané věci. Uvedenou pasáž návrhu proto nelze označit jako návrhový bod. Je mimo kompetenci soudu rozhodujícího v daném typu řízení vytvářet návrhovateli neuplatněné v úvahu případně přicházející návrhové body.

[49] Přezkum napadeného opatření obecné povahy v pátém kroku algoritmu nemohl být proveden, neboť především návrh na zahájení řízení neobsahoval žádnou argumentaci, spadající pod tento krok algoritmu (k obsahu pátého kroku algoritmu soud odkazuje na jeho definici uvedenou ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.,2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98). Žádné konkrétní doplnění návrhu na zahájení řízení týkající se uvedené problematiky nebylo zástupci navrhovatelů uplatněno ani v rámci jednání před soudem (nelze přitom případný obsah důkazu výpovědi účastníka řízení zaměňovat s jeho jiným úkonem – návrhem na zahájení řízení, příp. jeho doplněním), pouze zástupce navrhovatele c) v závěrečném vyjádření uvedl: „*mám za to, že stěžejním bodem navrhovatelů je také to hledisko proporcionality, které je vymezeno*“. Dále ještě zástupce navrhovatele c) v závěrečném vyjádření uvedl, že podle jeho názoru bylo vhodné před opatřením obecné povahy zkoumat i přiměřenost. Jelikož však nebyly v rámci návrhu na zahájení řízení ani v rámci dodatečných procesních návrhů doplňujících tento návrh uplatněny žádné konkrétní skutečnosti, vztahující se k uvedenému kroku přezkumu, nebylo možno se uvedenou námitkou zabývat. I pokud by taková námitka byla uplatněna v rámci jednání před soudem, pak by byla uplatněna opožděně v rozporu s koncentrační zásadou ovládající řízení týkající se přezkumu opatření obecné povahy. Navíc z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů (jak je tomu i v nyní projednávané věci) příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků.

[50] Závěrem meritorního posouzení předmětného návrhu Krajský soud v Brně podotýká, že nebylo zjištěno, že by procesní pasivita navrhovatelů ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy byla způsobena objektivními faktory. Povinností soudu je za uvedeného stavu chránit práva a povinnost těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle předmětného návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. Jelikož v případě navrhovatelů nešlo o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu a zároveň vzhledem k uplatněným návrhovým bodům nebylo prokázáno, že by přezkoumávané opatření obecné povahy navrhovatele na jejich právech zkrátilo, přistoupil soud postupem ve smyslu ust. § 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s., k zamítnutí návrhu, jak je vyjádřeno v odstavci IV. výroku tohoto rozsudku.

## VI. Náklady řízení

[51] Výroky V. a VI. tohoto rozsudku bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení ve vztahu k navrhovatelům a) a e). Jelikož byl návrh navrhovatelů a) a e) odmítnut, neboť v jejich případě nebyla splněna podmínka aktivní procesní legitimace, bylo rozhodnuto tak, že navrhovatelé a) a e) nemají právo na náhradu nákladů řízení. Oporou těchto výroků je ustanovení § 60 odst. 3 s.ř.s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[52] Výrok pod bodem VII. tohoto rozsudku vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšným účastníkem řízení je v projednávané věci odpůrce a přísluší mu tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení, které důvodně vynaložil, a to proti neúspěšným účastníkům, jejichž návrh na zahájení řízení byl soudem věcně projednán a zamítnut jako nedůvodný (navrhovatelé b), c), d) a f)). Náhrada nákladů řízení se sestává z odměny za jeden úkon právní pomoci ve výši 3 100,- Kč za přípravu a převzetí zastoupení právním zástupcem odpůrce, za účast právního zástupce odpůrce u jednání před soudem přesahující 2 hodiny ve výši 6 200,- Kč, dále z náhrady hotových výdajů za 2 úkony právní služby po 300,- Kč podle ust. §§ 9 odst. 3, 4 písm. d), § 7 bod 5 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále z náhrady za promeškaný čas právního zástupce odpůrce za čtyři půlhodiny po 100,- Kč podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 citované vyhlášky v souvislosti s účastí právního zástupce odpůrce u jednání před soudem, celkem ve výši 400,- Kč a z náhrady za použití osobního motorového vozidla právního zástupce odpůrce v souvislosti s nařízeným jednáním před Krajským soudem v Brně na trase z místa sídla advokáta do místa sídla soudu, celkem 150 km při průměrné spotřebě nafty 6,5 l/100 km, ceně nafty 36,50 Kč/l a 3,6 Kč/l km sazby náhrady za použití osobního motorového vozidla zástupce odpůrce. Celkem se jedná o náhradu ve výši 11 196,- Kč.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28.3.2013

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu