



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelů: a) Ing. R. K., Ph.D., b) B. M., oba zastoupeni Mgr. Pavlem Hrtánkem, advokátem, se sídlem Ječná 1321/29a, Brno, proti odpůrci: **Obec Nový Šaldorf - Sedlešovice**, se sídlem Nový Šaldorf 169, Nový Šaldorf, zast. JUDr. Milanem Pivovarčíkem, advokátem, se sídlem Žižkovo nám. 7, Znojmo, **za účasti: I.** Vinné sklepy „Na staré cestě“, se sídlem Nový Šaldorf 72/S; **II.** Ing. J. K., **III.** M. V., **IV.** P. N., **V.** A. H., zast. Milanem Herzigem, bytem Šatov 476, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2013, č. j. 64 A 5/2012 - 131,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatelé **j s o u p o v i n n i** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 3.400 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce odpůrce JUDr. Milana Pivovarčíka, advokáta se sídlem Žižkovo náměstí 7, Znojmo.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností navrhovatelé [dále též „stěžovatel a)“, „stěžovatel b)“, či „stěžovatelé“] brojí proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) ze dne 28. 3. 2013, č. j. 64 A 5/2012 - 131, kterým byl v části týkající se dílčích změn č. 3.03

a 3.05 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 (dále jen „Změna č. 3 územního plánu“) návrh na jeho zrušení odmítnut pro nedostatek jejich aktivní legitimace, a kterým byl ve zbytku tento návrh zamítnut pro nedůvodnost. Návrh na zrušení opatření obecné povahy Změny č. 3 územního plánu podali společně se stěžovateli ještě další čtyři navrhovatelé, ve vztahu k nimž byl návrh taktéž dílem odmítnut a dílem zamítnut. Tito navrhovatelé však kasační stížnost již nepodali, a v řízení o kasační stížnosti, vedle A. H., jako původní osoby zúčastněné na řízení, tito navrhovatelé nadále vystupují již jen jako osoby zúčastněné na řízení.

Změna č. 3 územního plánu spočívala v šesti dílčích změnách (č. 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 pro bydlení (rodinné bydlení - Br). Dílčí změnou č. 3.04 v k. Sedlešovice byla schválena změna funkčního využití území z ploch orné půdy na plochy pro bydlení (rodinné bydlení - Bz). Dílčí změnou č. 3.05 v k.ú. Nový Šaldorf byla schválena změna funkčního využití území z ploch orné půdy na plochy pro bydlení (rodinné bydlení - Br). Předmětem nynějšího řízení o kasační stížnosti je dílčí změna č. 3.04, která se váže k pozemkům sousedícím s pozemky s vinnými sklepy, a stěžovatelé jsou vlastníci těchto posledně uvedených pozemků, kteří s uvedenou dílčí změnou Změny č. 3 územního plánu nesouhlasí.

Krajský soud ke svému rozhodnutí dílem odmítnout a dílem zamítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy Změny č. 3 územního plánu dospěl z důvodů obsažených v podrobném a obsáhlém odůvodnění napadeného rozsudku. Obsah napadeného rozsudku je účastníkům řízení i osobám zúčastněným na řízení znám, mimo to je celý text napadeného rozsudku krajského soudu dostupný na www.nssoud.cz, a proto na něj soud na tomto místě v zájmu stručnosti tohoto rozhodnutí v celém rozsahu toliko odkazuje.

II.

V kasační stížnosti a jejím doplnění stěžovatelé uvádí, že ji podávají z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelé v kasační stížnosti opakovaně popisují, co uváděli v návrhu podaném krajskému soudu a dovolávají se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která převážně zdůrazňovali rovněž již ve svém předchozím návrhu. Stran vlastních kasačních námitek proti napadenému rozhodnutí v první řadě namítají, že v návrhu podaném krajskému soudu požadovali, aby soud přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí v režimu tzv. algoritmu pěti kroků, které stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, ze dne 27. 9. 2005, nicméně krajský soud se podle nich vůbec nezabýval hlediskem proporcionality, a toliko uvedl, že uvedenou námitkou se nebylo možné zabývat. Za skutečnosti rozhodné pro posouzení proporcionality stěžovatelé v kasační stížnosti považují jednak skutečnost, že výsledkem stěžovatele b) u krajského soudu bylo doloženo, že A. H. a L. D. požadovaly změnu lokality na BZ vesnické stavby, spojené se zemědělskou činností, něco jako hospodářský objekt, a zastupitelé hovořili o něčem jiném,

pokračování

než o čem se poté hlasovalo. Tento rozpor krajský soud podle stěžovatelů nijak nezohlednil, nepřezkoumal. Dále stěžovatel b) u krajského soudu uvedl, že za posledních 10 let dala obec možnost vinařům a majitelům sklepů, aby lokalitu zvelebovali, a ta se vztahuje k úplně něčemu jinému, než k bydlení. Lokalita je určena pro rekreaci, vinařství, režim, který je absolutně neslučitelný s tím, že by se zde měly stavět rodinné domy. K tomu nebyla zpracována žádná studie, zohledňující krajinný ráz, jeho možné narušení. Historie sklepů je stará přibližně 400 let, jedná se o sklepy vyhloubené v pískovci, což je unikátní v rámci České republiky, Lokalita je problematická s ohledem na odtok vody a v obci je více než 350 jiných stavebních míst, kde nejsou vinné sklepy. K otázce posouzení krajinného rázu stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, podle kterého je změnu územního plánu nutno posoudit i z tohoto hlediska, a tyto úvahy a zjištění je třeba přezkoumatelným způsobem popsat. Dále, ve spojení s otázkou podstatné změny krajinného rázu z hlediska proporcionality, kdy obec dříve nepočítala se zástavbou, stěžovatelé odkazují na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, v němž se připouští aktivní procesní legitimace i pro vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem. Toto krajský soud podle názoru stěžovatelů nezohlednil. Stěžovatelé dále v kasační stížnosti konstatují, že starosta na jednání na obecním úřadu dne 30. 1. 2012 v otázce sporné výstavby prohlásil: „Mým cílem je zhodnotit své pozemky“. Dále stěžovatelé v kasační stížnosti odkazují na odborné stanovisko Agentury přírody a krajiny České republiky, Správy chráněné oblasti Pálava Krajského střediska Brno, čj. 00907/PA/2012/AOPK ze dne 26. 7. 2012, kde se uvádí, že „Jako nejvhodnější využití pro předmětnou plochu se nabízí takové, které ji zachová „volnou“ – tedy stávající využití (pole) nebo např. pastvina. V rámci lokality bylo vytipováno území, ve kterém lze i s ohledem na zachování krajinných hodnot stavby vesnického charakteru se zahradami umístitoproti 20 plochám přibližně 7 zahrad.... se začleněním do krajiny nenásilně....“.

Návazně se stěžovatelé vyjadřují k aktivní legitimaci. Tady však toliko citují z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (*„opatření obecné povahy nemůže nabízet podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“*), a z rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (*„..... Ústavní soud podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již ve fázi schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení“*), aniž by případně uvedli, co v uvedeném směru napadenému rozsudku krajského soudu vytýkají.

V další části kasační stížnosti, nadepsané „Hodnocení vydaného rozhodnutí“, stěžovatelé uvádí, že krajským soudem vytýkaná pasivita navrhovatelů ve fázi před přijetím opatření obecné povahy, nemůže být důvodem, pro který krajský soud napadené rozhodnutí (přestože porušuje zákon) ponechá v platnosti, resp. je nezruší. K tomu odkazují na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116. Stěžovatelé jmenovitě nesouhlasí s konstatováním soudu, že v podaném návrhu stěžovatel buď nebyl oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu, nebo naopak nebylo prokázáno, že opatření obecné povahy se dotýká veřejných subjektivních práv navrhovatelů, nyní stěžovatelů. S tímto stěžovatelé nesouhlasí a jsou toho názoru, že

nebyla respektována judikatura stran pětistupňového testu, který počítá s tím, že neuspěje-li územní plán v některém z jeho kroků, soud opatření obecné povahy nebo jeho část, a to zejména s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, zruší. Za nejzávažnější pochybení krajského soudu stěžovatelé označují, že se ve spojení s hlediskem proporcionality nijak nevěnoval nevhodnosti zástavby, i když k tomu ve správním spisu a z výsledku účastníků podklady měl.

Závěrem stěžovatelé vzhledem k nevhodně zvolené koncepci výstavby, která se rozchází se zavedeným (letitým) krajinným rázem, s ohledem na porušení procesních pravidel při schvalování změny – při hlasování, které se rozešlo s namítaným požadavkem, s ohledem na pokles faktické hodnoty majetku a možného rozvoje turismu, s ohledem na ohrožení podloží v podobě pískovců, tvořících vinné sklepy, s ohledem, že nebyla učiněna jediná studie zabývající se možným ohrožením výjimečného podloží a jeho narušení, či změna odtoku dešťové vody, a s ohledem, že ani krajský soud tyto skutečnosti nijak nereflektoval a nezabýval se jimi, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, popř. aby Nejvyšší správní soud se zrušením napadeného rozhodnutí ve věci rozhodl.

III. 1

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje napadený rozsudek za věcně správný a s argumentací krajského soudu se zcela ztotožňuje. Navrhovatelé v kasační stížnosti v podstatě opakují argumenty, jež byly předloženy v řízení před krajským soudem. Krajský soud přezkoumal celý proces schvalování Změny č. 3 územního plánu, a v procesu přijímání této změny nenalezl pochybení. Navrhovatelé svou žalobu a posléze stížnost staví na vyjádření tehdejších dvou zastupitelů obce Nový Šaldorf – Sedlešovice, jejichž tvrzení se ovšem neprokázala jak ve správním řízení, tak v řízení trestním, a posléze ani v tomto přezkumném řízení. Nově vznášené připomínky navrhovatelů jsou vznášeny s odstupem několika let a podle názoru odpůrce při zásadě koncentrace řízení při přijímání územního plánu a jeho změn, již nemůže k těmto připomínkám přihlížet. Je pak na úvaze, zda opožděně vznesené připomínky zapracovat do další etapy zpracování územního plánu, či nikoliv. Celkové jednání navrhovatelů se pak odráží i v prostředcích, které v řízení uplatňují. Jak již bylo poznamenáno, bylo podáno trestní oznámení pro údajný rozpor předloženého návrhu usnesení, jeho projednání a schválení, tvrzení oznamovatelů se však nepotvrdilo. Nyní navrhovatelé předkládají jakýsi přípis Správy CHKO Pálava, jehož obsah je tendenční a v rozporu se skutečným stavem věci. Nejen, že tato instituce není místně příslušná k takovému podání, ale uvádí i skutečnosti, které neodpovídají současnému stavu. U krajského soudu byly doloženy fotografie současného stavu dané lokality, resp. předmětných lisoven vinných sklepů, které ani zdaleka nepřipomínají skanzeny sklepních uliček a které prokazují, že se jedná o stavby, jež slouží jako penziony, v nejednom případě i jako trvale obývané stavby Jámy v zemi – vlastní vinné sklepy – pak nejsou zamýšlenou zástavbou projednávaného územního plánu nijak dotčeny, a to ani do případných odtokových poměrů. Zamýšlená výstavba dle územního plánu je totiž pod úrovní těchto sklepů.

Odpůrce je toho názoru, že při projednávání Změny č. 3 územního plánu postupoval zcela v souladu s příslušnými ustanoveními zákona, pokyny zpracovatele

pokračování

(odbor rozvoje Městského úřadu Znojma) a místními zvyklostmi co do zveřejnění a projednání návrhů a připomínek. Odpůrce má za to, že navrhovatelé nevyužili všech opravných prostředků. Je toho názoru, že soud má přihlédnout k zájmům obce jako celku představované volenými zastupiteli obce. Většinový názor zastupitelů danou lokalitu považuje za vhodnou k účelu určenému předmětnou změnou územního plánu, navíc ji dále míní rozšiřovat. Je na dotčených orgánech státní správy, zejména orgánů životního prostředí, zda bude tato lokalita dále pro výstavbu rozšiřována. Stávající názor těchto orgánů výstavbě v dané lokalitě nebrání. Ve věci se jedná o lokální zájem několika vinařů, kterých se však výstavba nijak nedotýká a ani se jich dotknout nemůže.

S odkazem na uvedené odpůrkyně závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. 2

Vyjádření ke kasační stížnosti podal i zástupce A. H., osoby zúčastněné na řízení (dále jen „zástupce“). Ve vyjádření uvedl, že již v roce 1997 podali na obecní úřad žádost o možnost výstavby rodinných domků v dané lokalitě, což jim bylo odsouhlaseno. S výstavbou na dotčených pozemcích souhlasily tři po sobě jdoucí zastupitelstva a tento záměr byl řádně projednán, schválen i zapracován do územního plánu. Zastupitelstvo poté schválilo zastavovací studii, na základě toho byly zpracovány projekty inženýrských sítí nových komunikací a sjezdů a projekty elektrifikace. K těmto projektům jsou vydána kladná stanoviska dotčených orgánů, jsou již zaplaceny připojovací poplatky, uzavřeny smlouvy a vydáno stavební povolení.

K námitce stran krajinného rázu, historického vzhledu, narušení statiky, nebezpečí zřícení sklepů z důvodů zvýšené zátěže, atd., zástupce přiložil několik fotografií z tzv. cesty „Sklepy na staré vinařské cestě“. Ani jedna budova, která tu stojí, neodpovídá platnému regulátu. Jsou tu vikýře, balkony chybně provedené střechy, použitý materiál na omítky, nevhodné obklady, plastová okna, garážová vrata, atd. Stará vinařská cesta již neexistuje, byla zdevastována právě těmito novými vlastníky sklepů. Přilehlé obecní a soukromé pozemky vlastníci sklepů zneužívají pro rozšíření prostor před svými sklepy.

Nové stavby mají stát ve vzdálenosti 80 až 100 metrů od sklepů, příjezd k nim nebude kolem sklepů, ale po vlastní komunikaci napojené na hlavní komunikaci vedoucí obcí.

Závěrem se zástupce ohražuje proti nařčení, že bylo v zastupitelstvu schváleno něco jiného, a uvádí „o co jsme ve změně územního plánu požádali, to nám bylo povoleno, tedy schváleno“.

IV.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelů v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelé v kasační stížnosti v podstatné míře opakovaně uvádí námitky, které byly předmětem žaloby a s nimiž se již vypořádával krajský soud, přičemž Nejvyšší správní soud se s tímto jejich vypořádáním ztotožňuje.

Jako stěžejní se z obsahu kasační stížnosti jeví námitka, že krajský soud se podle názoru stěžovatelů vůbec nezabýval hlediskem proporcionality, a toliko uvedl, že se touto námitkou nebylo možno zabývat. Ve spojení s touto námitkou potom stěžovatelé namítají, že krajský soud nezohlednil, že zastupitelé hlasovali o jiné změně územního plánu, než jakou původně požadovaly A. H. a L. D., dále namítají, že nebyl posouzen krajinný ráz, poukazují na to, že aktivní procesní legitimace přísluší i vlastníkům pozemků sousedícím s územím regulovaným územním plánem. Rovněž namítají, že pasivita, kterou jim krajský soud vytýká ve fázi před přijetím opatření obecné povahy, nemůže být důvodem, pro který krajský soud napadené rozhodnutí (přestože porušuje zákon) ponechá v platnosti, resp. je nezruší. Dovolávají se i porušení procesních pravidel při hlasování o změně územního plánu, a s ohledem v podstatě na všechny ostatní výtky a námitky označují zvolenou koncepci výstavby za nevhodnou.

Pokud jde o námitku, že se krajský soud nezabýval hlediskem proporcionality (jako posledním krokem algoritmu přezkumu), resp. toliko uvedl, že se jím nemůže zabývat, s tou nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit, neboť krajský soud se k tomuto hledisku ve svém rozsudku vyjadřoval, zabýval se jím, a to přinejmenším na dvou místech, jmenovitě pod body 34 a 49 odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud se zde nejprve vyjádřil k požadavku navrhovatelů na provedení testu algoritmu pěti kroků, s tím, že navrhovatelé toliko obecně uvedli názvy jednotlivých kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vč. stručných charakteristik těchto jednotlivých kroků, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Krajský soud tento požadavek navrhovatelů posoudil a vyhodnotil tak, že se jednalo toliko o obecný poukaz na judikovaný algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, a dále nebyly uvedeny žádné skutkové a právní důvody, pro které stěžovatelé považovali opatření obecné povahy či jeho část za nezákonné. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že od 1. 1. 2012 došlo k změně soudního řádu správního mimo jiné ve vztahu k procesní úpravě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz zákon č. 303/2011 Sb.). V důsledku této novely jsou správní soudy vázány rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění od 1. 1. 2012). Výše zmíněný algoritmus proto již není plně a bez dalšího využitelný (srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 - 138, část IV.2.b). Proto krajský soud zcela správně dospěl k závěru, že v daném případě nešlo o návrhový bod, kterým by bylo možné se v celém rozsahu zabývat.

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že z úřední povinnosti je soud povinen přihlédnout pouze k nedostatku pravomoci vydat opatření obecné povahy a k překročení působnosti (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, bod 28). Výhrady v tomto směru stěžovatelé nevznášejí.

K samotné proporcionalitě potom krajský soud v napadeném rozsudku ještě podrobněji uvádí z jakých důvodů se jmenovitě nemohl zabývat ani hlediskem

pokračování

proporcionality. Dospěl k závěru, že přezkum napadeného opatření obecné povahy v pátém kroku algoritmu nemohl být proveden, neboť návrh na zahájení řízení neobsahoval žádnou skutkovou či právní argumentaci, spadající pod tento krok algoritmu (krajský soud k obsahu pátého kroku algoritmu odkázal na jeho definici uvedenou ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98). Návrh na zahájení řízení přitom podle krajského soudu nebyl v tomto směru nijak doplněn ani při jednání před soudem. Hledisko proporcionality sice stěžovatel b) i jeho zástupce zmiňovali, a to jako hledisko související, nicméně ani při této příležitosti neuvedli přitom žádné jmenovité ani skutkové, ani právní důvody. Stěžovatel b) toto hledisko zmínil v závěrečném vyjádření, přičemž uvedl toliko: „*mám za to, že stěžejním bodem navrhovatelů je také to hledisko proporcionality, které je vymezeno*“, zástupce tohoto stěžovatele potom ve svém závěrečném vyjádření uvedl, že podle jeho názoru *bylo vhodné před opatřením obecné povahy zkoumat i přiměřenost*. Tato konstatování skutečně ani podle Nejvyššího správního soudu žádné ani skutkové, ani právní důvody neobsahují. Proto se také s tímto hodnocením a závěrem krajského soudu, z jakých důvodů se nemohl zabývat hlediskem proporcionality, Nejvyšší správní ztotožňuje.

Současně Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé, patrně poučení z obsahu napadeného rozsudku, v kasační stížnosti již některé věcné aspekty k hledisku proporcionality uvádějí (jmenovitě zejména otázku posouzení krajinného rázu a tvrzené nevhodnosti zástavby). Nicméně s ohledem na dikci § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine, protože tyto věcné aspekty nebyly s hlediskem proporcionality spojovány v návrzích před krajským soudem, musí Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku vyhodnotit jako již nepřipustnou. Mimo to je třeba uvést, že otázku vhodnosti či nevhodnosti zvoleného řešení v opatření obecné povahy v soudním přezkumu posuzovat nepřisluší. To je v projednávané věci výlučným oprávněním orgánů územního plánování, jimiž správní soudy v soudním přezkumu nejsou a ani je v jejich poslání nemohou nahrazovat.

To ostatně plně koresponduje i tomu, co připomenul krajský soud, a to že 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 směr uvážení 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. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že takto již judikoval např. ve svém rozsudku č. j. 6 Ao 5/2011 – 43.

K námitce stěžovatelů, že jejich pasivita v postupu před správním orgánem, kterou jim vytýkal krajský soud, nemůže být důvodem nezrušení napadené změny územního plánu porušující zákon, Nejvyšší správní soud poznamenává, že argumentace, kterou krajský soud užil v napadeném rozsudku, v podstatě toliko jinými slovy reflektovala i další ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Touto problematikou se zabývalo zejména usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, v němž bylo potvrzeno, že správní soud je oprávněn (ba dokonce povinen) při věcném posouzení návrhu zohlednit, zda navrhovatel podal v průběhu procesu přijímání OOP námitky či připomínky. Zdůraznil také, že pokud účastník brojící proti procesním vadám

při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, nebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat námitky či připomínky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy napadeného OOP a nyní toto OOP respektují. Uvedené závěry přitom neznamenají, že neuplatnění námitek či připomínek povede vždy automaticky k zamítnutí návrhu, ale soud je povinen hodnotit tuto skutečnost podle okolností konkrétní věci. Ke zrušení opatření obecné povahy by mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení tehdy, převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudky ze dne 21. 7. 2011, č. j. 7 Ao 3/2011 - 56, nebo ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43).

Porušení takových kogentních procesních a hmotněprávních norem v projednávané věci však Nejvyšší správní soud neshledal.

Z kasačních námitek mají k procesním a hmotněprávním normám vztah námitky tvrzeného porušení pravidel při hlasování o změně územního plánu, námitky stran aktivní legitimace navrhovatelů, námitky stran neposouzení rozporu mezi požadavkem A. H. a L. D. na změnu územního plánu a tím, o čem se nakonec hlasovalo, a konečně námitka, že nebyl posouzen dopad změny územního plánu na krajinný ráz. Ostatně i tady platí, že vypořádáním těchto námitek jako námitek v původním návrhu se zabýval již krajský soud.

Tvrzeným porušením pravidel při hlasování o změně územního plánu se krajský soud zabýval v bodech 31 a 32 odůvodnění napadeného rozsudku. Vyšel z toho, že navrhovatelé 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. Navrhovatelé přitom neupřesnili, a to ani při jednání soudu, zda podle jejich názoru nemělo dojít ke zveřejnění oznámení na elektronické úřední desce odpůrce, pořizovatele či obou dvou zmíněných subjektů. Z listin pořízených z internetové stránky odpůrce www.saldorf-sedlesovice.cz, z části Archiv úřední desky za rok 2009, krajský soud zjistil, 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 krajský soud vyžádal a k důkazu u jednání provedl) vyplynulo, že předmětná veřejná vyhláška byla zveřejněna i na elektronické úřední desce Městského úřadu Znojmo, a to ve vhodném období, tedy od 23. 10. do 7. 12. 2009. Předmětný návrhový bod proto krajský soud vyhodnotil jako nedůvodný. Stěžovatelé nyní v kasační stížnosti tento závěr věcnými argumenty nezpochybňují, jen obecně konstatují, že podle nich došlo k porušení procesních pravidel. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje a s ohledem na

pokračování

výsledky dokazování před krajským soudem musí tuto námitku odmítnout jako nedůvodnou.

Pokud jde o problematiku aktivní legitimace navrhovatelů, tady je otázkou, zda při zvolených formulacích v kasační stížnosti, kde se stěžovatelé prakticky omezují na konstatování obsahu vybrané judikatury, vůbec jedná o kasační námitku. Stěžovatelé patrně nesouhlasí s tím, že v části byl jejich návrh odmítnut, a ve zbytku zamítnut. Tady je třeba znovu odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, kde se krajský soud pod bodem 22 odůvodnění s otázkou aktivní legitimace stěžovatelů taktéž řádně vypořádal. Obecněji formulované tvrzení o aktivní legitimaci uvedené v původním návrhu krajský soud nepovažoval za dostatečné, proto stěžovatele vyzval 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 schválenou 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 návazně doručených Krajskému soudu v Brně vyplynulo, že stěžovatele a) je vlastníkem pozemků parc. č. 543/163, 561/6 a 656 v k.ú. Nový Šaldorf, a stěžovatel b) vlastníkem pozemků parc. č. 543/341 a 652. 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 obou stěžovatelů 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 stěžovatelé, ani jejich zástupce, neuplatnili žádné konkrétnější tvrzení ohledně zásahu do jejich hmotněprávní sféry. V průběhu nařízeného jednání před soudem potom byly takovéto zásahy tvrzeny: Ve vztahu ke zbývajícím dílčím změnám krajský soud neshledal splnění podmínky aktivní legitimace stěžovatelů, neboť nebyli vlastníky nemovitostí v lokalitách dotčených dalšími dílčími změnami jiných nemovitostí. Jejich 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 stěžovatelů, krajský soud vyhodnotil tak, že nedává podklad pro úvahu o splnění podmínky aktivní legitimace ve vztahu k dílčím změnám č. 3.03 a 3.05 Změny č. 3 územního plánu. Tento závěr krajský soud opřel o ustálený právní názor, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 4/2010 – 109 ze dne 3. 9. 2010. S tímto právním názorem se Nejvyšší správní soud i nadále ztotožňuje, a rovněž tuto námitku neshledává jako důvodnou.

Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud neposoudil rozpor mezi požadavkem A. H. a L. D. na změnu územního plánu a tím, o čem se nakonec v zastupitelstvu hlasovalo. Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že stěžovatelé patrně přehlédli rozsáhlé odůvodnění pod bodem 30 napadeného rozsudku, v němž se krajský soud danou otázkou podrobně (na více než dvou stranách hustě psaného textu) zabývá. Poukazuje jednak na obsah *Zápisu o průběhu schůze z 24. zasedání Zastupitelstva obce Nový Šaldorf - Sedlešovice, konané dne 5. 11. 2008 v zasedací místnosti obce*, dále na průběh tohoto zasedání, na němž byly projednávány jednotlivé požadavky zájemců na zadání Změny č. 3 územního plánu,

jakož i na skutečnost, že zastupitelstvo obce rozhoduje o pořízení územního plánu a schvaluje jeho zadání, příp. pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, v samostatné působnosti. Hlasování zastupitelstva odpůrce o jednotlivých požadavcích zájemců o zadání změny územního plánu ovšem není rozhodnutím zastupitelstva o pořízení změny územního plánu, ani rozhodnutím, kterým by bylo schváleno jeho zadání. Teprve na základě projednání požadavku zájemců na zadání Změny č. 3 územního plánu si zastupitelstvo odpůrce vyjasňovalo situaci před schválením zadání územního plánu. Tak bylo postupováno i u předmětného požadavku na změnu územního plánu a před hlasováním zastupitelstva bylo jasně řečeno, o čem se dává hlasovat. Stěžovatelé přitom ani netvrdili, že by mělo dojít k porušení konkrétních právních předpisů. Krajský soud v této souvislosti zohlednil rovněž skutečnost, že stěžovatelé zpochybnili průběh jednání zastupitelstva dne 5. 11. 2008 také svým podáním v rámci trestního oznámení, kde 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. Vycházeli přitom 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, krajský soud zjistil že trestní věc podezření ze spáchání přčinu zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku byla po prošetření (včetně vyhodnocení obsahu zvukového záznamu z jednání zastupitelstva) odložena, neboť ve věci nešlo o podezření z přčinu a věc nebylo na místě vyřídit jinak. Na základě uvedeného (podrobněji viz odůvodnění napadeného rozsudku) krajský soud uvedenou námitku shledal nedůvodnou. V kasační stížnosti stěžovatelé potom nic konkrétního, co by daný závěr krajského soudu mohlo zpochybnit, neuvádí, a proto je i Nejvyšší správní soud toho názoru, že tato námitka důvodná není.

Pokud jde o námitku, že nebyl posouzen dopad změny územního plánu na krajinný ráz a krajský soud se s tímto nevypořádal, musí Nejvyšší správní soud taktéž odmítnout. Z bodů 41 až 43 odůvodnění napadeného rozsudku nejen vyplývá, že krajský soud se s touto námitkou, jako námitkou z návrhu na zahájení řízení, vypořádal, ale současně z této části odůvodnění také vyplývá, jak se s ní vypořádal. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelé tuto svoji námitku v podání ke krajskému soudu spojili s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, krajský soud blíže vyložil, o jakou situaci se v odkazované věci jednalo. Předmětný právní závěr mířil na vypořádání námitek v řízení o opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách. Jmenovitě krajský soud poukázal na to, že dané rozhodnutí se zabývalo otázkou nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitce posouzení změny krajinného rázu (jako součásti opatření obecné povahy) 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. Krajský soud dále konstatoval, že v nyní projednávané věci však nebyla uplatněna žádná taková námitka, a proto též nedošlo k žádnému rozhodnutí o takové námitce, které by bylo součástí přezkoumávaného opatření obecné povahy. Nad rámec uvedeného návrhového bodu potom krajský soud konstatoval, že příloha č. 1 přezkoumávaného

pokračování

opatření obecné povahy obsahuje části týkající se koncepce ochrany a rozvoje hodnot území, uspořádání krajiny, územního systému ekologické stability a stěžovatelé tyto úvahy ani nijak konkrétně v návrhu na zahájení řízení nezpochybňovali. Vzhledem k uvedenému považuje i Nejvyšší správní soud tuto námitku rovněž za nedůvodnou.

Kasační stížnost dále, mimo výše vypořádávané námitky, obsahuje i některá další jmenovitá konkrétní konstatování, resp. přílohy, na podporu či pro dokreslení uvedených námitek. Z nich potom považuje Nejvyšší správní soud za potřebné jmenovitě se vyjádřit k údajnému konstatování starosty na jednání na obecním úřadu dne 30. 1. 2012 v otázce sporné výstavby, kde měl prohlásit: „Mým cílem je zhodnotit své pozemky“, a dále k předložení odborného stanovisko Agentury přírody a krajiny České republiky, Správy chráněné oblasti Pálava Krajského střediska Brno, čj. 00907/PA/2012/AOPK ze dne 26. 7. 2012. U obou těchto skutečností Nejvyšší správní soud zjišťuje, že mají svůj původ v době po projednání a schválení předmětné změny územního plánu, a navíc byly uplatněny po vydání napadeného rozsudku. Za tohoto stavu věci k nim Nejvyšší správní soud nemůže s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet.

Po celkovém posouzení Nejvyšší správní soud s ohledem na vše výše uvedené uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu neshledal ani nezákonným, ani nepřezkoumatelným, a proto kasační stížnost stěžovatelů zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelů Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Úspěšným účastníkem řízení je v projednávané věci odpůrce a přísluší právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, a to proti neúspěšným účastníkům, jejichž kasační stížnost byla soudem věcně projednána a zamítnuta jako nedůvodná. Náhrada nákladů sestává z odměny za jeden úkon právní pomoci ve výši 3.100 Kč za vyjádření ke kasační stížnosti a dále z náhrady hotových výdajů za 1 úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d), § 7 a § 9 odst. 3 písm. f), a podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. Celkem se jedná o náhradu ve výši 3.400 Kč.

K tomu Nejvyšší správní soud ještě poznamenává, že nepřehlédl nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, podle kterých orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů, a náklady orgánů veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem mohou být podle Ústavního soudu vynaloženy důvodně jen velmi výjimečně. V posuzované věci jde podle názoru Nejvyššího správního soudu právě o takový výjimečný případ. Odpůrce je malou obcí, která nedisponuje příslušným personálním vybavením, které by jí umožnilo v takto odborně náročné právní věci hájit svoje zájmy bez kvalifikovaného zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu