



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci navrhovatelů: **a) ing. Zdeňka Zobačová**, bytem Lazinov č.p. 107, **b) Vladimír Pozdan**, bytem Lazinov č.p. 130, **c) Viera Blahová**, bytem Boskovice, Kosmonautů 1687/25, všichni zastoupeni Mgr. Petrou Hrachy, advokátkou se sídlem Brno, Cihlářská 19, proti odpůrci: **obec Lazinov**, se sídlem Lazinov 121, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Lazinov, vydaného zastupitelstvem obce Lazinov dne 15.8.2014 – v částech týkajících se vymezení plochy TO/Z29,

### t a k t o :

I. Opatření obecné povahy – Územní plán obce Lazinov, vydaný zastupitelstvem obce Lazinov dne 15.8.2014 – **se zrušuje** v částech týkajících se vymezení **plochy TO/Z29** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelům a) – c) náklady řízení ve výši 31 456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petry Hrachy, advokátky se sídlem Brno, Cihlářská 19.

III. Odpůrce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í:

Navrhovatelé se u zdejšího soudu domáhali vydání rozsudku, kterým by byl zrušen Územní plán obce Lazinov, vydaný zastupitelstvem obce Lazinov dne 15.8.2014. Při jednání soudu dne 9.7.2015 svůj návrh omezili v tom směru, že se domáhají zrušení tohoto územního plánu v částech týkajících se vymezení plochy TO/Z29, jimiž se navrhovatelé cítí být na svých právech materiálně dotčeni.

### I. Shrnutí návrhu

Navrhovatelé tvrdí, že vydáním územního plánu byli zkráceni na svých právech, především vlastnickém a na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí, a že při vydávání územního plánu nebyl dodržen zákonný postup, neboť vyhlášku o oznámení vydání opatření obecné povahy vydal nepříslušný orgán.

Zastupitelstvo obce Lazinov schválilo územní plán na svém zasedání dne 15.8.2014 (usnesení č. 2014/3/3), následně dne 18.8.2014 vydalo veřejnou vyhlášku – oznámení o vydání opatření obecné povahy – s odkazem na § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona) – dále jen „stavební zákon“. Vyhlášku však měl podle navrhovatelů vydat Městský úřad Boskovice jako pořizovatel územního plánu. V tom navrhovatelé spatřují nezákonnost.

Věcně navrhovatelé namítají, že návrh územního plánu nebyl posouzen podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Krajský úřad vydal dne 9.8.2011 k návrhu zadání koordinované stanovisko, v němž uvedl, že neuplatňuje požadavek na vyhodnocení vlivů na životní prostředí, přičemž to odůvodnil nedostatečně – pouze odkazem na posouzení kritérií podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů. Odůvodnění územního plánu tudíž nemůže být podle navrhovatelů přezkoumatelné.

Další důvod nepřezkoumatelnosti navrhovatelé spatřují v nesouladu odůvodnění (textové části) s grafickou částí; předně není pravdou, že by nebyly navrženy nové plochy nakládání s odpady, rovněž není pravdou, že by byly respektovány plochy občanského vybavení vymezené předchozím územním plánem, také není pravdou, že byl územní plán zpracován tak, aby respektoval a zachovával ráz specifické urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, která je výrazem identity území, jeho historie a tradice; právě nová plocha pro nakládání s odpady to nerespektuje. Nebyl také splněn požadavek na přednost komplexního řešení před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků; umístění sběrného dvora nepředcházela žádná studie. Umístění sběrného dvora do současné i budoucí bytové zástavby není ani v souladu se zásadou harmonického rozvoje obce, navrhuje se zástavba s možným rizikem ohrožení kvality podzemních vod a z pohledu navrhovatelů problematickou dopravní dostupností, porušující i další zásady využití území a pravidla územního plánování. Na řadě míst (navrhovatelé je konkretizují) tak je dovozována nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné

povahy. Navrhovatelé ve vztahu ke zvolenému řešení namítají i porušení principu proporcionality.

Z uvedených důvodů navrhovatelé navrhují zrušení územního plánu v částech týkajících se vymezení plochy TO/Z29.

## II. Shrnutí vyjádření odpůrce

Odpůrce důvodnost návrhu popírá. V prvním vyjádření pouze uvedl, že se zrušením opatření obecné povahy nesouhlasí, ve druhém pak doplnil, že vydání územního plánu proběhlo zákonně, že nový územní plán navazuje na předchozí a nejsou mezi nimi rozpory zmiňované navrhovateli, nadto že pro umístění sběrného dvora byly podstatné i majetkoprávní důvody. Body návrhu pokládá odpůrce za „nepravdivé či sporné“. Při jednání soudu dne 9.7.2015 setrval na svém procesním postoji a navrhl návrh jako nedůvodný zamítnout.

## III. Posouzení věci

Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“). Zároveň se jeho úvahy nutně musely odvíjet od dosavadní rozhodovací praxe především Nejvyššího správního soudu, která se vztahuje k přezkumu opatření obecné povahy. Zdejší soud k napadenému opatření obecné povahy přistupoval s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné na straně jedné (věcné řešení je tedy především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky), na straně druhé však s vědomím toho, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je třeba řešit zásadně obdobně jako v případech řešení týchž otázek při soudním přezkumu vydaných individuálních správních aktů.

Zdejší soud vyšel z toho, že podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27.9.2005 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2005, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) je třeba při zkoumání důvodnosti návrhu postupovat v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud přitom při přezkumu zásadně postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na

dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Navrhovatelé svým návrhem míří na procesní pochybení při vydávání územního plánu jako celku (zpochybňují jeho vyhlášení – vyhláškou o oznámení o vydání územního plánu); to je vada, která podle návrhové argumentace zasahuje územní plán jako celek. Nadto navrhovatelé vytýkají další vady postupu odpůrce, činí tak ovšem již výslovně ve vztahu k navrhované ploše TO/Z29, kde má být umístěn sběrný dvůr; i absenci vyhodnocení vlivů na životní prostředí a neodůvodnění podle kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů navrhovatelé sice formálně vztahují k územnímu plánu jako celku, konkrétně však v rámci tohoto návrhového bodu argumentují k této nově navrhované ploše. Návrh, kterým se navrhovatelé původně domáhali zrušení celého opatření obecné povahy, tedy zčásti (procesně) mířil proti tomuto opatření obecné povahy jako celku, zčásti (procesně i věcně) pak proti té jeho části, v níž je nově navrhována plocha TO/Z29. Ostatně i aktivní legitimaci k podání návrhu všichni navrhovatelé odvíjejí od svého vztahu k takto (podle nich nově) navrhované ploše. Tomu odpovídala i změna návrhu rozsudku, jak byla podána při jednání soudu dne 9.7.2015.

### III.1. Přípustnost návrhu a (další) podmínky řízení

Zdejší soud se nejprve zabýval přípustností návrhu a splněním (dalších) podmínek řízení o něm.

Návrh podaný dne 30.3.2015 nesprávně u Nejvyššího správního soudu, který jej usnesením ze dne 31.3.2015, č.j. Na 97/2015-14, postoupil zdejšímu soudu (fakticky byl návrh na základě právní moci uvedeného usnesení zdejšímu soudu postoupen dne 28.4.2015), směřuje proti opatření obecné povahy, které bylo zastupitelstvem vydáno dne 15.8.2014, oznámeno veřejnou vyhláškou (vydanou odpůrcem) na úřední desce dne 18.8.2014 s účinností od 2.9.2014 (patnáctý den po vyvěšení). Návrh tak byl podán ve tříleté lhůtě, tedy včas (§ 101b odst. 1 s.ř.s.).

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá tvrzením dotčení na jejich právech. V souladu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21.7.2009 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS) zdejší soud vychází z toho, že aby byli navrhovatelé aktivně legitimováni, museli by především tvrdit, že existují určitá jim náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno tehdy, budou-li navrhovatelé logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jejich 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. 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 zasaženém napadeným opatřením obecné povahy, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo uvedené území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území zasaženém opatřením obecné povahy, proti němuž návrh směřuje, připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím zasaženým opatřením obecné povahy, 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. Pravidla pro posuzování otázky aktivní legitimace v nyní posuzované věci je tedy třeba vnímat jako značně pro navrhovatele vstřícná.

Zdejší soud ověřil tvrzení všech navrhovatelů, od nichž odvozují svoji aktivní legitimaci. Navrhovatelka a) je především spoluvlastníkem rodinného domu a pozemků v území zasaženém územním plánem (podle LV č. 210, obec a k.ú. Lazinov), kde má též evidován trvalý pobyt. Navrhovatel b) je spoluvlastníkem rodinných domů a pozemků v témže území (podle LV č. 63 a 212, obec a k.ú. Lazinov), kde má rovněž evidován trvalý pobyt. Navrhovatelka c) je také vlastníkem rodinného domu a pozemků v území zasaženém územním plánem (podle LV č. 265, obec a k.ú. Lazinov). Ve všech případech se tedy nemovitosti navrhovatelů nacházejí na území regulovaném, a tedy zasaženém, napadeným opatřením obecné povahy. Navíc je-li těžištěm návrhové argumentace nesouhlas (z řady dílčích důvodů) s nově navrhovanou plochou TO/Z29, kde má být vybudován sběrný dvůr, všechny uvedené nemovitosti všech navrhovatelů jsou od tohoto místa vzdáleny, zhruba řečeno, několik desítek až stovek metrů. Všichni navrhovatelé tak bez pochyb jsou aktivně legitimováni k podání návrhu.

Všechny podmínky pro věcné projednání návrhu má zdejší soud za splněné.

### III.2. Přezkum pravomoci a působnosti odpůrce při vydávání územního plánu

Navrhovatelé tvrdí, že vydání opatření obecné povahy bylo po jeho schválení (vydání) zastupitelstvem odpůrce oznámeno vyhláškou zastupitelstva odpůrce (oznámení o vydání popatření obecné povahy) vyvěšenou dne 18.8.2014; to je však podle navrhovatelů postup nezákonný. Navrhovatelé tedy zpochybňují oznámení na úřední desce toho, kdo opatření obecné povahy vydal, namísto oznámení na úřední desce pořizovatele, nezpochybňují však to, že ten, kdo opatření obecné povahy vydal (konkrétně zastupitelstvo odpůrce), tak učinit nemohl.

Pravomoc a působnost samotného odpůrce při vydávání územního plánu tedy návrhem zpochybňována není, tuto otázku zdejší soud podřadil (i podle samotného návrhu) pod přezkum procesního postupu při vydávání územního plánu.

### III.3. Přezkum postupu odpůrce při vydávání územního plánu

První část námitek navrhovatelů směřuje proti tomu, že vydání opatření obecné povahy bylo po jeho schválení (vydání) zastupitelstvem odpůrce oznámeno vyhláškou zastupitelstva odpůrce (oznámení o vydání opatření obecné povahy) vyvěšenou dne 18.8.2014. Vyhlášku měl podle navrhovatelů vydat Městský úřad Boskovice jako pořizovatel územního plánu.

Z obsahu správního spisu plyne, že Městský úřad Boskovice sdělením č.j. SMBO4580/2009/STAV/Chm, DMBO14451/2014/STAV/Chm, ze dne 11.9.2014 oznámil údaje o vydaném územním plánu s informací o nabytí účinnosti (po vyvěšení oznámení o vydání územního plánu na úřední desce odpůrce). Dále z obsahu správního spisu plyne, že veřejnou vyhlášku (Oznámení o vydání opatření obecné povahy) vyvěsila na své úřední desce (včetně zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup) obec Lazinov (vyvěšeno dne 18.8.2014, sejmuto dne 3.9.2014).

Podle § 6 odst. 1 stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování“) v přenesené působnosti a) pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, b) pořizuje územně plánovací podklady, c) pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu, d) pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu, e) je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí, f) je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území, g) podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti, h) vykonává další činnosti podle tohoto zákona. Podle § 6 odst. 2 stavebního zákona obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 stavebního zákona, vykonává přenesenou působnost podle § 6 odstavce 1 písm. a), d), g), h) stavebního zákona a pořizuje územní studii; na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Podle § 6 odst. 3 stavebního zákona stavební úřad a) vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak, b) vydává územní souhlas, c) poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona. Podle § 6 odst. 4 stavebního zákona obecní úřad, který nevykonává působnost podle § 6 odstavců 1 až 3 stavebního zákona, poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Podle § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán, d) vydává regulační plán, e) projednává v samostatné působnosti zprávu o uplatňování územního plánu, f) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

Podle § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 správního řádu doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172 správního řádu. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 24.10.2007 ve věci sp. zn. 2 Ao 2/2007, Sb. NSS 1462/2008) stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle § 43 odst. 4 poslední věty platí, že „územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“ Ustanovení § 54 odst. 2 stejného zákona pak lze označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které toliko přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít. Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (pouze v případě hrozby vážné újmy veřejnému zájmu může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení). Lze tak podle Nejvyššího správního soudu konstatovat, že podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti (§ 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož „obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce.“). Nelze přehlédnout, že v právě uvedené věci se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k dodržení pravidla podávaného z § 173 odst. 1 správního řádu ohledně patnáctidenní lhůty za situace, kdy vydání opatření obecné povahy oznámil veřejnou vyhláškou nikoli pořizovatel územního plánu, nýbrž obec,

jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, a dospěl k závěru, že se nejednalo o postup § 173 odst. 1 správního řádu porušující.

Nadto z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2012 ve věci sp. zn. 9 Ao 7/2011 plyne, že opatření obecné povahy (byť tam zásady územního rozvoje) nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal; je přitom podle Nejvyššího správního soudu nepochybné, že pro doručování písemností veřejnou vyhláškou se za rozhodující „den vyvěšení“ považuje vyvěšení na úřední desce orgánu, který doručuje, nikoli na úředních deskách jednotlivých obecních úřadů.

Vyjde-li tedy zdejší soud ze shora uvedené precedenty Nejvyššího správního soudu a zohlední-li, že smyslem veřejné vyhlášky oznamující vydání územního plánu je poskytnout informaci o tom, že územní plán byl vydán, a o jeho obsahu, pak jde v případě územních plánů především o informaci pro adresáty v území, které územní plán zasahuje – v daném případě tedy území odpůrce. Jestliže tedy byla veřejná vyhláška vydána odpůrcem (prostřednictvím jeho úřadu), který (prostřednictvím svého orgánu – zastupitelstva) vydal samotný územní plán, pak nedošlo k nezákonnosti, pro kterou by mělo být opatření obecné povahy zrušeno. Veškeré polemiky ohledně rozdílu mezi výkonem správy v samostatné či v přenesené působnosti ohledně „úřední desky orgánu“, který opatření obecné povahy vydal, by byly polemikami věc spíše zamlžujícími. Věcně je nadto podstatné, že navrhovatelé se o vydání územního plánu dozvěděli (jinak by návrh na jeho zrušení nepodali) a stalo-li se tak z úřední desky odpůrce, tj. z úřední desky navrhovatelům coby adresátům nepochybně bližší než je úřední deska Městského úřadu Boskovic (a to zdejší soud pro účely nyní posuzované věci dovozuje i ve vztahu k navrhovatelce c/ s trvalým pobytem v Boskovicích), způsob oznamující vydání územního plánu se jejich práv nemohl jakkoli dotknout.

V této části je tedy návrh podle zdejšího soudu nedůvodný.

Dále navrhovatelé namítají, že návrh územního plánu nebyl posouzen podle zákona o posuzování vlivů, ani nedošlo k řádnému odůvodnění tohoto neposouzení.

Z obsahu správního spisu plyne, že Krajský úřad Jihomoravského kraje (odbor územního plánování a stavebního řádu) vydal dne 9.8.2011 pod č.j. JMK 104026/2011, sp. zn. S-JMK 104026/2011, koordinované stanovisko, v němž uvádí, že *„Na základě posouzení podle kritérií uvedených v příloze zákona (o posuzování vlivů) ... neuplatňuje požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Vychází přitom především z velikosti a charakteru obce a jejího umístění mimo významné dopravní trasy. Návrh zadání rovněž nepočítá s vymežováním ploch pro výrobu a ploch pro dopravní a technickou infrastrukturu takového rozsahu, který by mohl vyvolat významné dopady na životní prostředí a veřejné zdraví...“*.



Podle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů (ve znění na věc použitelném) ministerstvo a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování. Při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Pro projednávaný případ je významná zejména věta druhá citovaného ustanovení. Ačkoliv požadavek na zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí je specifickým úkonem orgánu kraje, který závazně určuje specifický procesní postup pořizovatele územního plánu – tj. zda bude nebo nebude provedeno zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je z dikce citovaného ustanovení zřejmé, že se jedná o stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona: dotčené orgány vydávají pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se soud zabývá správností stanoviska dotčeného orgánu v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009 ve věci sp. zn. 2 Ao 2/2008).

Z hlediska procesního je předmětné stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu. Při vydávání stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle kterého jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přítom potřebná.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16.12.2010 ve věci sp. zn. 1 Ao 6/2010, s ohledem na zvláštní povahu předmětného stanoviska, které závazně určuje procesní postup pořizovatele v rámci procesu územního plánování, tedy zda bude nebo nebude prováděno zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah

stanoviska by tedy měl alespoň v základní, přesto však dostatečně konkrétní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Ostatně jedině tak bude mít příslušná obec, o jejíž územně plánovací dokumentaci jde, možnost vyrovnat se s případnými námitkami a připomínkami ohledně takového stanoviska a současně jedině tak jej bude možné přezkoumat ve správním soudnictví v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Z § 10i odst. 3 věty druhé zákona o posuzování vlivů plyne, že požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanovuje orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů. V této příloze je obsažena řada kritérií, podle nichž se postupuje při tzv. zjišťovacím řízení upraveném v § 10d téhož zákona. Je proto nutné, aby orgán kraje v odůvodnění svého stanoviska uvedl alespoň v základních, přesto však z pohledu jednotlivých kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů dostatečně konkrétních rysech, jakým způsobem se předmětnými kritérii zabýval a jak je vyhodnotil.

Povinnost řádně odůvodnit závěr zjišťovacího řízení dovedl Nejvyšší správní soud nejen v rozsudku ze dne 16.12.2010 ve věci sp. zn. 1 Ao 6/2010, nýbrž také např. i v rozsudku ze dne 7.1.2010 ve věci sp. zn. 9 Ao 4/2009.

Pokud jde o jednotlivá kritéria, jež jsou v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů obsažena, pak jsou jimi obsah koncepce, zejména s ohledem na a. účelnost stanovených variant řešení k dosažení sledovaných cílů koncepce; b. míru, v jaké koncepcí stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje; c. míru, v jaké ovlivňuje jiné koncepce; d. význam koncepce pro začlenění požadavků na ochranu životního prostředí a veřejné zdraví, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje; e. vliv koncepce na udržitelný rozvoj dotčeného území (včetně sociálně-ekonomických aspektů); f. problémy životního prostředí a veřejného zdraví, které jsou závažné pro koncepci; g. význam koncepce pro implementaci požadavků vyplývajících z právních předpisů Evropského společenství týkajících se životního prostředí a veřejného zdraví (např. plány a programy v oblasti odpadového hospodářství nebo ochrany vod). Dále je kritériem charakteristika vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a charakteristika dotčeného území, zejména s ohledem na a. pravděpodobnost, dobu trvání, četnost a vratnost vlivu; b. kumulativní a synergickou povahu vlivu; c. přeshraniční povahu vlivu; d. rizika pro životní prostředí a veřejné zdraví vyplývající z provedení koncepce (např. při přírodních katastrofách, při haváriích); e. závažnost a rozsah vlivu (počet obyvatel, který by mohl být pravděpodobně zasažen); f. důležitost a zranitelnost oblasti, která by mohla být zasažena, s ohledem na zvláštní přírodní charakteristiku nebo kulturní dědictví, hustotu obyvatel, osídlení a míru urbanizace, překročení norem kvality životního prostředí nebo mezních hodnot a kvalitu půdy a intenzitu jejího využívání; g. dopad na oblasti nebo krajiny s uznávaným statutem ochrany na národní, komunitární nebo mezinárodní úrovni. Kritériem je též předpokládaný přínos posouzení koncepce

ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti.

Ve věci nyní posuzované krajský úřad do odůvodnění svého stanoviska toliko povšechně zmínil „*velikost a charakteru obce a jejího umístění mimo významné dopravní trasy*“ (aniž by k těmto dílčím aspektům uvedl cokoli konkrétnějšího) a dodal, že se nepočítá s vymežováním ploch pro výrobu a ploch pro dopravní a technickou infrastrukturu takového rozsahu, který by mohl vyvolat významné dopady na životní prostředí a veřejné zdraví (i zde bez čehokoli bližšího).

Takové nekonkrétní vypořádání důvodů, pro které není uplatňován požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, nemůže obstát, neboť z něj ve skutečnosti žádné důvody, jež by byly důvody specifickými pro situaci vztahující se právě k území zasaženému územním plánem odpůrce, neplynou; nadto není vůbec patrné, k jakým kritériím podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů se velikost, charakter a umístění obce vztahuje – co je přesně míněno velikostí, charakterem i umístěním obce. Navíc se takové vypořádání nevyjadřuje prakticky k žádnému z kritérií, jež jsou v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů zmiňovány. Mělo-li by takové odůvodnění obstát v nyní posuzované věci, pak by mohlo být použito prakticky bez terminologických úprav ve většině případů; to by význam stanoviska ohledně posouzení vlivů na životní prostředí zcela popíralo.

Kromě toho důvod, podle něhož se „*nepočítá s vymežováním ploch ... takového rozsahu, který by mohl vyvolat významné dopady na životní prostředí a veřejné zdraví*“, je ve stanovisku (nehledě k tomu, že pouze obecně) uváděn i přesto, že územní plán nově vymezuje plochu TO/Z29, kde má být umístěn sběrný dvůr, v němž má být (z logiky věci i podle textu územního plánu) shromažďován odpad.

Z porovnání využití území podle územního plánu odpůrce vydaného dne 30.7.1997, jehož obsahem zdejší soud dokazoval, a podle územního plánu vydaného nyní napadeným opatřením obecné povahy přitom plyne, že přesně v místě nově vymezené plochy TO/Z29 byla dosavadním územním plánem vymezena plocha zařízení občanského vybavení komerčního charakteru s vymezením zákazu využití (areály, které svými vlivy působí na stavby pro bydlení a stavby občanské vybavenosti na sousedních pozemcích). Jednalo se o zónu občanského vybavení Oo (maloobchod, služby, stravování) s charakteristikou „*plochy zařízení občanského vybavení komerčního charakteru*“ se zakázanými druhy využití území „*výrobní a skladovací areály*“ a s přípustným využitím území „*služební a pohotovostní byt, motoresty*“.

Textová část územního plánu vydaného nyní napadeným opatřením obecné povahy (B.2.1 Vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch změn v krajině a územních rezerv; zastavitelné plochy) vymezuje plochu č. Z29, Technická infrastruktura – nakládání s odpady, TO; územní rozsah je vymezen v grafické části dokumentace ve výkresu č. I.2 Hlavní výkres. V části C.3 textové části tohoto územního plánu (Koncepce nakládání s odpady) se uvádí, že v řešeném území je

navržena plocha pro umístění sběrného dvora v rámci plochy technické infrastruktury – nakládání s odpady s označením TO/Z29. Recyklovatelné složky budou tříděny a shromažďovány v navrženém sběrném dvoře. V části E.1 textové části tohoto územního plánu (Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití) je mezi vymezovanými plochami vymezována i Plocha technické infrastruktury – T; technická infrastruktura – nakládání s odpady – TO. V části E.1.6 textové části se specifikuje: TO – technická infrastruktura - plochy pro nakládání s odpady; Hlavní využití: plochy slouží pro nakládání s odpady. Přípustné využití: stavby a zařízení pro nakládání s odpady, např. sběrné dvory, sběrná místa, pozemky související dopravní infrastruktury, pozemky související technické infrastruktury, ochranná a izolační zeleň. Přípustné shromažďování a skladování těchto odpadů: (beton, cihly, tašky a keramické výrobky, papír a lepenka, sklo, tiskařské barvy, lepidla, pryskyřice, plasty, kovy, objemný odpad, baterie a akumulátory, zpětně odebraná elektrozařízení /TV, PC, domácí malé spotřebiče, zářivky, výbojky, chladicí a mrazicí zařízení, pračky, sušičky, sporáky, vysavače, žehličky, vrtačky apod.) Nepřípustné využití: činnosti, děje a zařízení, které narušují hlavní využití. Podmínky prostorového uspořádání: výšková regulace zástavby: – max. 1 NP. Výstavbě vlastního sběrného dvora bude předcházet výsadba ochranné a izolační zeleně včetně nezbytných terénních úprav a instalace pevného oplocení.

Odůvodnění územního plánu vydaného nyní napadeným opatřením obecné povahy (část C.12.4 odůvodnění) uvádí, že byla nově vymezena návrhová plocha technické infrastruktury – nakládání s odpady. Dále je uveden výčet druhů odpadů (směsi nebo oddělené frakce betonu, cihel, tašek a keramických výrobků, papír, lepenka, sklo, barvy, tiskařské barvy, lepidla a pryskyřice obsahující nebezpečné látky, plasty, kovy, objemný odpad bez zápachu nebo s mírným zápachem, baterie a akumulátory a vyjmenovaná použitá elektrozařízení). V části J.2.7 odůvodnění se uvádí, že k ploše Technická infrastruktura – nakládání s odpady „TO“ uvádí, že stabilizované plochy pro nakládání s odpady se v řešeném území nenacházejí – a vymezována je tak návrhová plocha „TO“. V části M. odůvodnění (rozhodnutí o námítkách) se k argumentaci navrhovatelů mimo jiné uvádí, že obavy majitelů blízkých pozemků jsou pochopitelné, neboť obsah sběrného dvora může být při špatném provozu konfliktní; i to jasně potvrzuje, že plocha pro provoz sběrného dvora je navrhována nově a že dosud v konkrétní lokalitě (v konkrétním místě) se taková plocha nenacházela.

Jestliže tedy nově vymezená plocha výslovně připouští umístění sběrného dvora, pak k podstatně odlišnému vymezení nové plochy jistě dochází a ani z tohoto důvodu nemůže obstát lakonické tvrzení, že se s vymezováním takových ploch nepočítá (bez ohledu na to, co se rozumí „*rozsahe*“ zmiňovaným ve stanovisku, zřejmě nedostatečným – to je však již dohadem, neboť ze stanoviska krajského úřadu to neplyne). Argument odpůrce, že dosavadní způsob využití konkrétní lokality (konkrétního místa) podle předchozího územního plánu coby zóny občanského vybavení označené „Oo“ umístění sběrného dvora umožňoval, nemůže podle zdejšího soudu obstát. Jednak neodpovídá odůvodnění nového využití území v konkrétní ploše

v rámci územního plánu (jasně se hovoří o nové ploše), nadto neodpovídá ani věcnému vymezení ploch „Oo“ podle předchozího územního plánu. V obecném významu slova „služba“ sice může být obsaženo cokoli, co je „službou pro občany“, vymezení „služby“ z pohledu využití území předchozím územním plánem však musí respektovat konkrétní věcnou náplň, jež z předchozího územního plánu vyplývala. Bylo-li předchozím územním plánem ve vztahu k využití území vymezeno, že má jít o „plochu zařízení občanského vybavení komerčního charakteru“ se zakázanými druhy využití území „výrobní a skladovací areály“ a s přípustným využitím území „služební a pohotovostní byt, motoresty“, pak provoz sběrného dvora pod takové vymezení nemůže spadat.

Ze shora uvedeného zdejší soud uzavírá, že přestože nový územní plán na ploše, jak ji zmiňují navrhovatelé, vymezil způsob využití území jinak než předchozí územní plán, a to nejen formálně (označením), nýbrž především materiálně (obsahovou náplní), pak stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje tuto změnu vůbec nereflakuje.

Z pohledu posouzení důvodnosti návrhu navrhovatelů je ovšem podstatné, že Krajský úřad Jihomoravského kraje vůbec neuvedl, jakým způsobem se ve vztahu k celému územnímu plánu veškerými kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů zabýval a jak je vyhodnotil, a to ani v základních rysech. Stanovisko (výsledek zjišťovacího řízení) tedy tato kritéria nijak nevypořádává a ani jinak i přes shora uvedené nezdůvodňuje závěr o tom, že není uplatňován požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Stanovisko krajského úřadu je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z tohoto závěru pak plyne, že došlo k vadě v postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy spočívající v nepřezkoumatelném stanovisku krajského úřadu; tato vada mohla mít nepochybně vliv na zákonnost územního plánu.

Pokud jde o důsledky ve vztahu k posouzení důvodnosti návrhu, pak nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu z důvodů uváděných navrhovateli má nutně vliv na územní plán v té jeho části, v níž se týká vymezení plochy TO/Z29. Tu také navrhovatelé (mimo jiné právě proto, že návrh územního plánu nebyl posouzen podle zákona o posuzování vlivů, ani nedošlo k řádnému odůvodnění tohoto neposouzení) navrhují zrušit. S touto argumentací navrhovatelů zdejší soud souhlasí a v tomto návrhovém bodu tedy dává navrhovatelům zapravdu.

#### IV. Závěr

Lze tedy shrnout, že odpůrce porušením zákonem předepsaného postupu při vydávání opatření obecné povahy porušil procesní práva navrhovatelů tím, že napadené opatření obecné povahy postrádalo rozhodovací důvody, tedy zásadní a výchozí předpoklad pro posouzení čtvrté a páté části tzv. algoritmu opatření obecné povahy. Nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu, podle návrhové argumentace nutně se vztahující k územnímu plánu v jeho dílčích částech týkajících se

vymezení plochy TO/Z29, je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v tomto rozsahu. Proto zdejší soud napadené opatření obecné povahy v částech týkajících se vymezení plochy TO/Z29 zrušil v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

Zrušení tak fakticky dopadá na vymezení plochy Technické infrastruktury – nakládání s odpady (TO) v části B.1, na vymezení zastavitelné plochy č. Z29, Technická infrastruktura – nakládání s odpady, TO, v části B.2.1, na část C.3, na vymezení Plochy technické infrastruktury – T; technická infrastruktura – nakládání s odpady – TO, v části E.1 a na vymezení TO – technická infrastruktura – plochy pro nakládání s odpady, v části E.1.6 textové části územního plánu a dále na vymezení plochy TO/Z29 v grafické části územního plánu ve výkrese č. I.2 Hlavní výkres a na vymezení plochy TO/Z29 odpovídající pasáže odůvodnění územního plánu.

Pokud je napadené opatření obecné povahy v uvedených částech rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů ve vztahu k neodůvodněnému závěru zjišťovacího řízení podle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, brání tato nepřezkoumatelnost posouzení zbylých návrhových bodů týkajících se nově navrhované plochy TO/Z29; tato plocha po řádném posouzení může být vymezena a odůvodněna zcela jinak, jinde, popř. vůbec.

#### V. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení navrhovatelů a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, plný procesní úspěch zdejší soud dovozuje u navrhovatelů. Navrhovatelům proto přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci.

Za důvodně vynaložené náklady navrhovatelů zdejší soud pokládá náklady za zaplacené soudní poplatky ve výši 15 000 Kč (3 x 5 000 Kč za podaný návrh) a za právní zastoupení. Přestože byly právní služby formálně uskutečněny ve vztahu ke všem třem navrhovatelům, svým obsahem navenek spočívaly v jednotné argumentaci (bez věcných rozdílů), a to v průběhu celého řízení; jednotlivé body návrhové argumentace a na ně navazující argumentace při jednání před zdejším soudem nebyly ve skutečnosti koncipovány specificky ve vztahu k jednotlivým navrhovatelům, ve vztahu k žádnému z nich se právní služby nevyznačovaly ani částečně žádným individuálním důvodem ani odlišným postupem (a to ani po stránce věcné, ani procedurální). Ani samotná důvodnost návrhu není odvislá od počtu navrhovatelů, nýbrž od počtu argumentů, které bylo možno v posuzované věci uplatnit a které také uplatněny byly bez ohledu na počet navrhovatelů. Za důvodně vynaložené náklady navrhovatelů za právní zastoupení tedy zdejší soud pokládá náklady za čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, společně se čtyřmi režijními paušály podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, podání repliky, účast na jednání soudu dne 9.7.2015), ze shora uvedeného důvodu bez zohlednění

pravidel pro zastupování více osob podle § 12 téže vyhlášky, tedy 4 x 3 100 Kč + 4 x 300 Kč, to s navýšením o částku odpovídající DPH, tedy 16 456 Kč. Celkově tedy navrhovatelům na náhradě nákladů řízení proti odpůrci náleží částka 31 456 Kč. K jejímu zaplacení krukám zástupkyně navrhovatelů byla stanovena přiměřená lhůta.

### **P o u č e n í :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 9. července 2015

Za správnost vyhotovení:  
Romana Lipovská

David Raus, v.r.  
předseda senátu