



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatele: **MVDr. J. D.**, proti odpůrci: **Město Znojmo**, se sídlem Obroková 10/12, Znojmo, zastoupenému Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - části změny č. 7 územního plánu města Znojma,

**t a k t o :**

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

Návrhem ze dne 11. 8. 2008, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 8. 2008 se navrhovatel v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. domáhal zrušení části změny územního plánu města Znojma označené č. 7.01, vydané Zastupitelstvem města Znojma dne 1. 4. 2008. Návrh odůvodnil takto:

Zastupitelstvo města Znojma se dne 18. 3. 2008 usneslo vydat změnu č. 7 územního plánu města Znojma sestávající z bodů 7.01 a 7.02 a dne 1. 4. 2008 změnu, která nabyla účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce, vydalo. Navrhovatel, který je občanem města Znojma, se domáhá pouze zrušení části 7.01, týkající se nového autobusového terminálu.

K řízení, předcházejícímu vydání napadené změny územního plánu, navrhovatel uvedl, že dne 31. 5. 2007 podal připomínky k návrhu zadání změny územního plánu [§ 47 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Dne 16. 1. 2008 podal navrhovatel připomínky k návrhu změny územního plánu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona) a téhož dne se zúčastnil veřejného projednání změn územního plánu města Znojma č. 5 a č. 7, při kterém uplatnil další písemné připomínky. Dne 6. 2. 2008 navrhovatel podal námitku podjatosti místostarosty Jana Blažička a téhož dne požádal o provedení změny záznamu z veřejného projednání (pro věcnou nesprávnost) a o vyrozumění o provedené opravě. Dne 11. 3. 2008 navrhovatel podal námitku podjatosti starosty Ing. Petra Nezvedy.

Dále navrhovatel rozvedl šestnáct důvodů tvrzené nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

1) K důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatel uvedl, že odpůrce vymezil zastavitelnou plochu v rozporu se stavebním zákonem. Při vymezování zastavitelných ploch musí být splněn základní cíl územního plánování požadující vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí a dalších požadavků, v odůvodněných případech pak zastupitelstvo v zadání uloží zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Pro nový autobusový terminál existují v daném případě další dvě varianty, jejichž ověření stěžovatel v připomínkách ze dne 31. 5. 2007 požadoval. Dovolával se přitom ochrany pohody bydlení a zdraví a uvedl, že schválením vymezené plochy musí dojít ke zhoršení stavu životního prostředí a řešení musí být hledáno v přemístění autobusového terminálu co nejdále od obytné zóny.

2) Odpůrce podle navrhovatele vymezil zastavitelnou plochu v rozporu s článkem 6 odst. 8 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“), v rozporu s § 2 odst. 1, 4 a § 3 správního řádu, v rozporu s § 2 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a v rozporu s § 18 stavebního zákona. Změnu totiž odůvodnil tím, v ulici H. převládá a vždy převládala dopravní funkce, změna v takovém území je ve veřejném zájmu a nelze ji negovat požadavky na kvalitnější bydlení občanů v okolí. Navrhovatel naopak uvádí, že domy v této ulici byly kolaudovány v letech 1966 – 1967 a „o předvídatelnosti funkce lokality jako dopravní nemohlo být v tehdejší době ani řeč“, dopravní funkce začala nabývat na důležitosti později. Podle navrhovatele přiznává zhoršení parametrů životního prostředí v položce hluku a kvality ovzduší zadání i návrh změny územního plánu. Odpůrce navíc neznal ve vymezené lokalitě skutečné hodnoty ukazatelů a veličin, podle kterých se posuzuje stav životního prostředí.

3) Navrhovatel odpůrci vytkl, že v rozporu s článkem 8 odst. 1 písm. c) Aarhuské úmluvy, s § 47 odst. 2 stavebního zákona, s § 172 odst. 4 správního řádu a s částí IV. podbody 4. – 6. jednacího řádu zastupitelstva města Znojma (č. 3/2002) neprojednal připomínky, které navrhovatel dne 31. 5. 2007 řádně podal k návrhu zadání změny územního plánu. Připomínky se týkaly povinného pořizování územně analytických podkladů, variantního řešení situace zpracováním konceptu, nedodržení předepsaného tématu v návrhu zadání, konkrétní varianty řešení přislíbené starostou v prosinci města 2006 manželce navrhovatele Ing. B. D., existence střetu zájmů.

4) Odpůrce podle navrhovatele v rozporu s § 22 odst. 1 stavebního zákona řádně neoznámil veřejné projednání změny územního plánu č. 7. V rozporu s § 140 správního řádu fakticky spojil dvě věci, neboť dvěma samostatnými veřejnými vyhláškami nařídil veřejné projednání změny územního plánu č. 5 a změny územního plánu č. 7, a to na stejnou dobu a do stejné místnosti. Obě řízení přitom před společným veřejným projednáním i po něm proběhla samostatně a nebyly naplněny podmínky pro použití § 140 správního řádu. Veřejné projednání změny územního plánu č. 7 pak neproběhlo v době, na kterou bylo svoláno a ze záznamu z veřejného projednání nelze zjistit, kdy vůbec začalo.

5) Odpůrce při veřejném projednání v rozporu s § 52 odst. 3 stavebního zákona a s § 4 správního řádu nezajistil řádné poučení účastníků, že nejpozději při tomto projednání lze uplatnit stanovisko, připomínku či námitku a že po tomto termínu k nim nemůže být přihlédnuto.

6) Stavební zákon upravuje podle navrhovatele odchylně oproti správnímu řádu způsob veřejného projednání. Odpůrce pak v rozporu s § 22 odst. 3 stavebního zákona při veřejném projednání nechal číst účastníky listiny, které předali před veřejným projednáním, podrobně četl listiny podané navrhovatelem a zástupcem veřejnosti v podatelně před začátkem veřejného

projednání, nepožadoval striktně od všech účastníků písemnou formu připomínek, připustil diskusi občanů se starostou a místostarostou (Janem Blažičkem) a účastníky řádně neinformoval o všech podkladech řízení získaných před veřejným projednáním. Odpůrce „*zbytečným čtením rozsáhlých listin, připuštěním diskuse a nedůvodným spojením s jinou věcí zahrnující desítky položek*“ nezajistil řádný průběh veřejného projednání a zkrátil navrhovatele na právu dozvědět se vše podstatné o projednávané věci.

7) Odpůrce v rozporu s § 52 odst. 3 stavebního zákona a s § 3 správního řádu nezajistil, aby při veřejném projednání dne 16. 1. 2008 přítomný zástupce dotčeného správního orgánu uplatnil stanovisko k připomínkám navrhovatele, který tak byl zkrácen na právu znát stanovisko dotčeného správního orgánu (zde Krajské hygienické stanice) k jeho připomínkám. Odpůrce tak zároveň neměl všechny odborné podklady pro vydání opatření.

8) Dále navrhovatel odpůrci vytkl, že sepsal záznam o veřejném projednání až po jeho skončení a tím navrhovateli znemožnil, aby se k obsahu záznamu vyjádřil. Odpůrce tak učinil přes písemnou připomínku navrhovatele podanou v průběhu veřejného projednávání, kterou navrhovatel žádal o dodržení zásady písemnosti řízení a upozornil na povinnost dodržovat i správní řád. Odpůrce tak porušil § 18 odst. 1 správního řádu, který se podpůrně použije na záležitosti neupravené § 22 odst. 2, 3 stavebního zákona.

9) Navrhovatel po zjištění, že záznam z veřejného projednání není úplný, podal dne 6. 2. 2008 písemný návrh na opravu věcných chyb, odpůrce záznam neopravil a navrhovateli zprávu nepodal. Porušil tím § 18 odst. 6 a § 76 odst. 1, 3 správního řádu.

10) Navrhovatel vznesl dne 6. 2. 2008 námitku podjatosti vůči místostarostovi a městskému zastupiteli Janu Blažičkovi. Odpůrce byl povinen projednat námitku podjatosti nejpozději před hlasováním o změně č. 7 a současně ji bez zbytečného odkladu předložit k rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu. Odpůrce však v rozporu s článkem 3 odst. 2 a článkem 8 Aarhuské úmluvy, s § 14 správního řádu a s článkem IX bod 7 jednacího řádu zastupitelstva města Znojma (č. 3/2002) rozhodl, aniž byla námitka podjatosti řádně projednána.

11) Navrhovatel vznesl dne 11. 3. 2008 námitku podjatosti vůči starostovi a městskému zastupiteli Ing. Petru Nezvedovi. Odpůrce byl povinen námitku bez zbytečného odkladu projednat a současně ji bez zbytečného odkladu předložit k rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu. Odpůrce však v rozporu s článkem 3 odst. 2 a článkem 8 Aarhuské úmluvy, s § 14 správního řádu a s článkem IX bod 7 jednacího řádu zastupitelstva města Znojma (č. 3/2002) o věci rozhodl aniž byla námitka podjatosti řádně projednána.

12) Osoba, vůči níž byla vznesena námitka podjatosti, nemůže být do vyřešení námitky považována za osobu oprávněnou vydat správní akt (§ 69 odst. 1 správního řádu). Odpůrce v rozporu s § 69 odst. 1 a s § 14 správního řádu „*vydal napadené opatření obecné povahy osobou, u které v té době nebylo řádně rozhodnuto o její podjatosti*“.

13) Odpůrce zkrátil navrhovatele na právu nechat přezkoumat napadené závazné stanovisko odvolacím orgánem. Aniž by své jednání odůvodnil, uvedl, jakými úvahami se při svém postupu řídil nebo opřel svůj postup o citaci zákona, zaslal odpůrce Krajské hygienické stanici dopis s žádostí o reakci na námítky občanského sdružení Za Znojmo přívětivější, navrhovatele a jeho manželky. Krajská hygienická stanice je přitom orgánem prvního stupně a není příslušná přezkoumávat svá vlastní závazná stanoviska. K tomu je příslušný pouze odvolací správní orgán, Ministerstvo zdravotnictví, jemuž ovšem odpůrce v rozporu s § 149 odst. 5 správního řádu závazné stanovisko Krajské hygienické stanice nepředal.

14) Navrhovatel byl dále zkrácen na právu podat připomínky ke změně stanovisku a odpůrce použil listinu vydanou v rozporu s § 149 odst. 4 a s § 156 správního řádu a s § 53 odst. 3 stavebního zákona. Usnesení o opravě závazného stanoviska Krajské hygienické stanice totiž bylo vydáno podle § 156 správního řádu, přestože závazné stanovisko vydané podle § 149 odst. 1 správního řádu lze opravit pouze podle § 76 správního řádu. Usnesení o opravě nesplňuje podmínky stanovené § 156 správního řádu. Podle navrhovatele nelze opravovat stanovisko po proběhlém veřejném projednání podle § 53 odst. 3 stavebního zákona rovněž nelze opravovat dokument, který „*má právní dopad na všechny obyvatele města Znojma*“.

15) Odpůrce porušil § 53 odst. 1, 4 písm. d) stavebního zákona, § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu a článek IV bod 5 a 6 jednacího řádu zastupitelstva města Znojma (č. 3/2002) tím, že v odůvodnění usnesení ze dne 18. 3. 2008 (kterým se usnesl vydat změnu č. 7 územního plánu města Znojma sestávající z bodů 7.01 a 7.02) nepravdivě uvedl, že návrh usnesení je ve shodě se stanovisky dotčených správních orgánů. Pokud je ovšem napadeno a nepřezkoumáno byť i jen jedno stanovisko některého z dotčených orgánů, nelze podle navrhovatele paušálně hovořit o shodě. Dále odpůrce „*ve stejném bodu uvádí, že doporučení na zpracování územní studie pro dílčí změnu 7.01 nebude akceptováno, protože varianty zpracovány byly*“. Navrhovatel se pak domnívá, že pokud dotčený správní orgán požaduje zpracování územní studie a odpůrce tento návrh neakceptuje, nelze hovořit o souladu se stanoviskem. Pořizovatel tak podle navrhovatele nezajistil úpravu změny územního plánu v souladu se stanoviskem dotčeného orgánu a nepřezkoumal řádně soulad návrhu změny územního plánu se stanovisky dotčených orgánů.

16) Konečně navrhovatel vytkl odpůrci, že v rozporu s § 50 odst. 1 a s § 53 odst. 2 stavebního zákona nerespektoval rozsah schváleného zadání. Zpracovatel totiž pořídil návrh územního plánu, aniž byl proveden rozbor udržitelného rozvoje území, jehož pořízení zadání výslovně požaduje a aniž by byl zpracovatel oprávněn svévolně měnit rozsah schváleného zadání územního plánu. Podle navrhovatele tak mělo proběhnout opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů.

## II.

Odpůrce především uvedl, že napadeným opatřením obecné povahy dosud nedošlo ke krácení práv navrhovatele. Veškerá práva, jejichž zkrácení navrhovatel tvrdí, se vztahují pouze k procesu vydání předmětného opatření obecné povahy. Navrhovatel naopak vůbec netvrdí, že by byl zkrácen opatřením obecné povahy jako takovým (jeho užitím), což je nezbytná zákonná podmínka jeho aktivní věcné legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. V tomto kontextu odpůrce uvedl, že navrhovatel nemohl být opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech v době, kdy ještě nebylo vydáno. „*V případě, že se navrhovatel cítí být zkrácen na svých právech jež uvádí v návrhu, týkají se tato výlučně procesu vydávání opatření obecné povahy a navrhovatel se měl, pakliže měl dojem, že je na nich ukrácen, obrátit na příslušný správní soud se správní žalobou či jiným návrhem.*“ Na základě této argumentace odpůrce navrhl odmítnutí návrhu [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Dále odpůrce uvedl, že „*Všechny navrhovatelem vytýkané nedostatky jsou z hlediska ust. § 101a a násl. SŘS irrelevantní a neodůvodňují zrušení změny územního plánu*“. V té souvislosti odpůrce zdůraznil, že stanovení funkčního využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Odpůrce poukázal také na algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy definovaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, a zdůraznil, že ani jeden z důvodů pro zrušení opatření obecné povahy není dán. Podle odpůrce je „*přezkoumná pravomoc Nejvyššího správního soudu v oblasti opatření obecné povahy ... omezena pouze na případy porušení zákonnosti nejzávažnějšího charakteru, tj. na taková pochybení, která závažným způsobem zpochybňují autoritu*

*opatření obecné povahy ... nebo na případy, kdy je opatření obecné povahy z obsahového hlediska ve zřejmém rozporu se zákonem“.*

K jednotlivým důvodům tvrzené nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy odpůrce uvedl:

ad 1) Odpůrce nesouhlasí s předpokládaným názorem navrhovatele, že podání připomínek dne 31. 5. 2007, požadujících zpracování variantního řešení, automaticky založilo povinnost odpůrce uložit zpracování variantního řešení. Za odůvodněné případy (§ 47 odst. 5 stavebního zákona), vedoucí ke zpracování variantního řešení, nelze podle odpůrce považovat případy, kdy občan podá připomínky a tvrdí, že existují další alternativy. Odůvodněnost zpracování variantních návrhů posuzuje zastupitelstvo obce. V posuzované věci zastupitelstvo města Znojma podobný důvod nemělo, navíc existovaly studie obsahující variantní řešení a jako nejvýhodnější pro město byla vyhodnocena studie umístující část autobusového terminálu do ploch veřejné zeleně. Varianty řešení, na které upozornil navrhovatel, byly nereálné z hlediska vlastnických vztahů.

ad 2) V daném území se nachází vlakové i autobusové nádraží, změna územního plánu se dotýká území, které je součástí zastavěného území města.

Aarhuská úmluva není přímo použitelná a váže pouze smluvní strany (státy), nikoliv jednotlivce. Dovolávat se jí je možné pouze prostřednictvím vnitrostátního práva. Odkazuje-li navrhovatel na článek 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy, nelze jej podle odpůrce vykládat tak, že je správní orgán povinen každou připomínku k návrhu územního plánu zapracovat, ale nejvýše tak, že je povinen se jí zabývat. Účelem citovaného ustanovení je umožnit veřejnosti účast na rozhodovacích procesech, nikoliv právo na určitý výsledek rozhodovacího procesu.

ad 3) Odpůrce vylučuje aplikaci § 172 správního řádu na projednávání zadání změny územního plánu. Tvrdí, že citované ustanovení „*dopadá pouze na opatření obecné povahy, což je v procesu pořizování územního plánu a jeho změn teprve vydání změny územního plánu (§ 54 stavebního zákona), ale projednávání zadání změny územního plánu se řídí vlastním právním režimem“.* Zároveň odpůrce zdůraznil, že se ve fázi projednávání návrhu změny územního plánu velmi podrobně zabýval připomínkami navrhovatele.

Pořizovatel pouze přihlíží k připomínkám, které může každý podat k zadání změny územního plánu. Nenašel-li navrhovatel přímo v zadání reakci na své připomínky, neznamená to, že se jimi pořizovatel společně s určeným zastupitelem nezabývali a neinformovali o nich zastupitelstvo města Znojma. Obsah zadání je vymezen vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a velká část připomínek navrhovatele a jeho manželky se zadání změny územního plánu netýkala.

Územního plánu se týkala připomínka o povinném pořizování územně analytických podkladů. Jejich pořízení vyplývá z § 26, § 27 a § 185 odst. 3 stavebního zákona. V době pořizování změny nebyly územní analytické podklady zpracovány, což je v zadání uvedeno. Ustanovení stavebního zákona o pořizování územně analytických podkladů nabylo účinnosti dne 1. 1. 2007, tj. v okamžiku, od kterého neprošla do pořízení změny územního plánu lhůta, s jejímž uplynutím je spojena povinnost pořídit podklady. V této souvislosti odpůrce zdůraznil, že platí nový stavební zákon, v jehož rámci se úprava územního plánování oproti původní úpravě výrazně mění. Podle odpůrce je proto nutné aplikovat některá ustanovení při pořizování změny územního plánu obce pouze přiměřeně.

Namítl-li navrhovatel porušení Jednacího řádu zastupitelstva města Znojma, odpůrce tvrdil, že se jedná o interní předpis, „*jehož podstatou je úprava vnitřního fungování obecního zastupitelstva nikoli úprava práv subjektů v procesu pořizování změny územního plánu, a zákonnost opatření obecné povahy ... podle ní ... nelze vůbec zkoumat, mj. proto, že nejde o právní předpis*“. Nezakládá-li pak tento jednací řád žádná práva subjektů v procesu pořizování změny územního plánu, nemůže dojít ani ke zkrácení práv těchto subjektů.

ad 4) Odpůrce uvedl, že veřejné projednání změny územního plánu bylo řádně oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 28. 11. 2007 ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona. Skutečnost, že pořizovatel dne 16. 1. 2008 fakticky sloučil veřejné projednání změny územního plánu č. 7 a změny územního plánu č. 5, nepředstavuje nezákonnost a nejedná se o spojení věcí ve smyslu § 140 správního řádu. Ustanovení § 140 správního řádu je navíc systematicky zařazeno v části třetí správního řádu, a s ohledem na § 174 odst. 1 správního řádu podle něj nelze při vydávání opatření obecné povahy vůbec postupovat. Pořizovatel provedl o průběhu veřejného projednání písemný záznam ve smyslu § 22 odst. 2 stavebního zákona. Tento záznam nelze zaměňovat s protokolem podle § 18 správního řádu. Na proces pořizování a projednávání územních plánů a jejich změn z hlediska postavení dotčených orgánů dopadá § 4 stavebního zákona. Ve smyslu § 192 stavebního zákona je nutné postupovat i při projednání návrhu změny územního plánu s dotčenými orgány.

ad 5) Odpůrce tvrdil, že „*poučovací povinnosti bylo ... učiněno zadosť*“, a ve vyhlášce ze dne 28. 11. 2007 bylo v souladu s § 52 odst. 2 stavebního zákona uvedeno, že „*Nejpozději při veřejném projednání dne 16. 1. 2008 může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námítkou. Dotčené osoby jsou podle § 52 odst. 3 stavebního zákona vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námítkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námítkám se nepřiblíží*“.

ad 6) Navrhovatel nebyl podle odpůrce zkrácen na svém právu dozvědět se vše podstatné o projednávané věci. Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace je upraveno v § 22 stavebního zákona, odpůrce dodržel i § 22 odst. 3 stavebního zákona a poučil přítomnou veřejnost o způsobu a termínu podání připomínek a námitek. Na žádost navrhovatele přečetl také listiny podané navrhovatelem a zástupcem veřejnosti. Tento postup není v rozporu se stavebním zákonem a nemůže být na újmu ani procesu pořizování změny územního plánu. Odpůrce považuje za absurdní, že by „*diskuze občanů coby zjevně demokratizující prvek procesu pořizování změny územního plánu měla být na újmu zákonnosti tohoto procesu*“.

ad 7) Odpůrce tvrdil, že pořizovatel v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona pozval k veřejnému projednání dotčené orgány, které „*mohou na závěr veřejného projednání uplatnit své stanovisko k připomínkám námítkám. O tomto jsou poučeny v písemném pozvání k veřejnému projednání ...*“.

ad 8) Záznam z veřejného projednání (§ 22 odst. 2 stavebního zákona) nelze podle odpůrce ztotožňovat s protokolem (§ 18 správního řádu), pořizovatel není povinen záznam z veřejného jednání na závěr jednání číst nebo jej jinak zveřejňovat. Přestože se veřejnost ani nikdo jiný k záznamu nevyjadřuje, požádal navrhovatel dne 6. 2. 2008 o provedení změny záznamu, toto podání je k záznamu přiloženo.

ad 9) Odpůrce odkázal na své vyjádření ad 8.

ad 10) Odpůrce s odkazem na § 69 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), uvedl, že zastupitel není vázán žádnými příkazy, ve výkonu své funkce je nezávislý, nikoliv však nutně nestranný, proto u něj nelze hovořit ani o podjatosti ve smyslu správního řádu. Skutečnost, že je změna územního plánu vydávána formou opatření obecné povahy v řízení podle správního řádu není v tomto směru podstatná. Člen obecního zastupitelstva tedy nemá povinnost hlasovat nestranně či nepodjatě, pouze u něj nesmí dojít ke střetu zájmů, což je „*kvalitativně odlišná situace*“.

Odpůrce znovu připomněl, že Jednací řád zastupitelstva města Znojma je pouze interním předpisem a dodal, že podle článku IX., bodu 7, tohoto jednacího řádu, je zastupitel, u něhož by mohlo dojít ke střetu zájmů, povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání starostovi. Podle odpůrce pak neplynou navrhovateli z jednacího řádu žádná práva, ani na vznesení námítky podjatosti či střetu zájmů. K tomu odpůrce dodal, že v daném případě ke „*kolizi zájmů mezi soukromými zájmy jmenovaných zastupitelů a zájmem veřejným nedošlo*“. Z podání navrhovatele nebo z jeho námitek podjatosti „*není patrné nic, co by byl jen nasvědčovalo podezření ze střetu zájmů ve smyslu ust. § 83 odst. 2 zákona o obcích*“.

ad 11) Odpůrce odkázal na své vyjádření ad 10.

ad 12) Odpůrce odkázal na své vyjádření ad 10.

ad 13) Krajská hygienická stanice jako dotčený orgán podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 4 odst. 2 a § 47 odst. 2 stavebního zákona vydala dne 8. 6. 2007 pod čj. 7524/2007/ZN/HOK/hana.svobodova, stanovisko ve smyslu § 78 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví k návrhu zadání změny územního plánu. V jeho rámci stanovila pro další stupeň zpracování podmínky, zejm. „*Při navrhování nových ploch pro dopravu a vymezení lokalit pro získání ekologické energie požadujeme, aby v regulativních funkčních využití bylo podmíněně přípustným využitím ploch uvedeno, že záměr na umístění zdroje hluku příp. vibrace v blízkosti chráněných venkovních prostorů nebo chráněných venkovních prostorů staveb musí být v souladu s právními předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví a naopak, před vydáním územního rozhodnutí musí být deklarován soulad záměru s požadavky stanovenými právními předpisy na úseku ochrany před hlukem, příp. vibracemi. Záměry, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, musí být předem projednány s věcně a místně příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví*“. Krajská hygienická stanice pak uvedla, že za předpokladu respektování podmínek uvedených ve stanovisku nemá k předloženému návrhu námítky. Požadavky byly podle odpůrce stanoveny „*ve smyslu*“ § 13, § 30 a § 34 zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, závěry stanoviska Krajské hygienické stanice byly akceptovány pořizovatelem i projektantem a byly uplatněny v návrhu změny č. 7 územního plánu města Znojma pro společné jednání podle § 50 stavebního zákona, konané dne 28. 8. 2007. Zde se již Krajská hygienická stanice ve stanovené lhůtě nevyjádřila a z § 4 odst. 3 stavebního zákona odpůrce dovodil, že zůstává v platnosti její předchozí stanovisko.

Pořizovatel na základě těchto skutečností „*vyhodnotil fázi projednání návrhu a po stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje dle ust. § 51 stavebního zákona zabýval závěrečné veřejné projednání, kde byly přijaty připomínky navrhovatele a námítky Občanského sdružení Za Znojmo přívětivější, ... kde jedním z bodů je napadení původního stanoviska KHS*“. Pořizovatel proto požádal Krajskou hygienickou stanici o stanovisko k námitkám a připomínkám, ta je pak zaslala dne 7. 2. 2008 a současně podle § 156 odst. 1 správního řádu opravila pro formální vady původní stanovisko z 8. 6. 2007. Podle odpůrce tím nedošlo ke změně významu původního stanoviska a navíc „*V případě stanoviska KHS se nejedná o závazné stanovisko dle ust. § 149 odst. 1 správního řádu, ale o stanovisko*

*dle ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Na tato stanoviska se tak vztahuje část IV. správního řádu, proto bylo v případě opravy vadného stanoviska KHS postupováno správně podle části IV. správního řádu.“*

ad 14) Odpůrce odkázal na své vyjádření ad 13.

ad 15) Odpůrce zdůraznil, že se ve stanovisku Krajské hygienické stanice ze dne 7. 2. 2008 pořízení územní studie pouze doporučuje. Vyhledávací studie k problematice umístění autobusového terminálu byly zpracovány již dříve, proto se stalo doporučení bezpředmětným.

ad 16) Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území bylo podmíněno uplatněním požadavku dotčeného orgánu státní správy v jeho stanovisku, ke kterému ovšem nedošlo. Proto nebyl rozbor udržitelného rozvoje území zpracován. Z tohoto důvodu nebylo ani třeba vyhodnocovat vliv územního plánu na udržitelný rozvoj území a pořizovatel ani odpůrce se nemohli dopustit svévolné změny rozsahu schváleného územního plánu, jak tvrdil navrhovatel.

### III.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení.

Především je třeba uvést, že „Změna č. 7 územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice, Suchohrdly na území města Znojma“ nepochybně představuje opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem (§ 43 odst. 4 stavebního zákona).

Dále Nejvyšší správní soud zkoumal otázku aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení zároveň existuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten již v usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62 (www.nssoud.cz), uvedl, že „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.“] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postížen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace - a samozřejmě i další procesní podmínky - dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).“* Jak Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rovněž konstatoval, „*není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv. Teprve pokud by tak skutečně učinil, bylo by povinností soudů napadené opatření obecné povahy v plném rozsahu přezkoumat ... v tomto zvláštním typu soudního řízení je nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový,*



*v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se ke procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“.*

Navrhovatel v nyní posuzované věci uvedl, že „schválením vymezené plochy musí logicky dojít ke zboršení stavu životního prostředí“, u ústního jednání dne 9. 9. 2008 k tvrzenému zkrácení na svých věcných právech uvedl, že se odvolává na právo na zdravé životní podmínky ve smyslu § 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a dodal, že bydlí v bezprostředním sousedství vymezené plochy.

V návaznosti na tato tvrzení navrhovatele si Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu aktivní legitimace navrhovatele vyžádal zprávu družstva (Znojmečan – stavební bytové družstvo), které uvedlo, že navrhovatel užívá byt na ulici H. 2393/21 na základě společného nájmu bytu manželů, společný nájem vznikl navrhovateli uzavřením manželství, společné členství v družstvu manželům nevzniklo. Toto stavební družstvo zároveň doložilo soudu listiny osvědčující jeho tvrzení, a to rozhodnutí Státního notářství ve Znojmě ze dne 14. 3. 1983, čj. 2 D 1593/82 - 11, kterým bylo mj. potvrzeno, že B. Z. nabyla členský podíl ve stavebním bytovém družstvu Znojmečan po H. Z., zemřelé dne 26. 9. 1982 a žádost o přepsání bytu Ing. B. D. adresované stavebnímu bytovému družstvu Znojmečan ze dne 20. 10. 1983. Navrhovatel rovněž založil do spisu listiny související s jeho užíváním předmětného bytu, a to stejné rozhodnutí státního notářství, jaké doložilo stavební bytové družstvo, dále oddací list navrhovatele a Ing. B. Z. o uzavření manželství dne 3. 9. 1983, a dohodu o převodu vlastnictví družstevního bytu uzavřenou stavebním bytovým družstvem Znojmečan a Ing. B. D. dne 3. 12. 1998. K dotazu soudu u ústního jednání dne 22. 10. 2008 navrhovatel uvedl, že dohoda o převodu vlastnictví družstevního bytu nebyla realizována a jedná se i nadále o družstevní byt. Na základě těchto důkazů Nejvyšší správní soud uzavřel, že navrhovatel je společným nájemcem bytu ve Znojmě, na ulici H. 21 [srov. § 176 odst. 2 občanského zákoníku ve znění účinném k 3. 9. 1983 (vyložený mj. stanoviskem Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 1983, č. 34/1983 Sb. NS), a § 871 zákona č. 509/1991 Sb.]

Navrhovatel ve vztahu ke své legitimaci a v návaznosti na shora uvedené dokazování u ústního jednání dne 22. 10. 2008 zdůraznil, že není třeba prokazovat jeho právní vztah k bytu, který se nachází v dané lokalitě, a že postačuje, že je navrhovatel občanem města Znojma. V této souvislosti poukázal i na Aarhuskou úmluvu, přímo aplikovatelnou za použití článku 10 Ústavy a na § 101a odst. 1 větu první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se pak zabýval tím, zda porušení práv namítané navrhovatelem, představuje porušení jeho subjektivních práv ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná své usnesení ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008 - 27 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něž „Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti, ostatní osoby mohou v souladu s § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit připomínky. Rozdíl mezi námitkou a připomínkou je v tom, že s uplatněnými námitkami se musí pořizovatel vypořádat tak, že o nich musí zpracovat zvláštní návrh rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona), které je schvalováno společně s návrhem územního plánu a je dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Zákon tedy důsledně

*rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení.“*

V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud uzavřel, že navrhovatel, který není vlastníkem žádného pozemku nebo stavby dotčených opatření obecné povahy, v řízení o změně územního plánu privilegované postavení neměl, pak ale platí i závěr, který tento soud zaujal v již citovaném usnesení čj. 5 Ao 3/2008 - 27, a podle něj navrhovatel, který neměl ve správním řízení privilegované postavení, nemohl „*tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť práve patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. ... Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonitosti aktů veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit ... Jak již ovšem bylo řečeno, v právní úpravě přezkoumání opatření obecné povahy obdobný institut absentuje. Nemá smysl spekulovat o tom, zda jde o úmysl nebo opominutí zákonodárce, jisté je, že poměrně kusá a v mnohém deficitní právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy, která byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebyla přizpůsobena novému stavebnímu zákonu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a stanovil pro územně plánovací dokumentaci formu opatření obecné povahy, a nebyla přizpůsobena dokonce ani novému správnímu řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 přinesl obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 171 až § 174 správního řádu).*

*... Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlenout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou.*

*... Tento stav Nejvyšší správní soud neshledal v rozporu s ústavním pořádkem ČR, neboť, jak již bylo řečeno, hmotněprávní sféra zástupce veřejnosti ani osob, které zastupuje, není opatřením obecné povahy dotčena (pokud některá z těchto osob zároveň nespádá do kategorie vlastníků pozemků či staveb, kteří územním plánem přímo dotčeni jsou a mohou tedy tvrdit zkrácení na svých právech) ...*

*Současná právní úprava není v rozporu ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA), jež byla promítnuta vedle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí také do nového stavebního zákona. Aniž by Nejvyšší správní soud opomíjel povinnost tzv. eurokonformního výkladu ustanovení českého právního řádu, pokud jde o jeho soulad s příslušnými ustanoveními komunitárního práva ..., musí zároveň konstatovat, že zmíněná směrnice, na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, jež se týká posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (ELA), požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ať již v jakékoli jeho fázi, vůbec neobsahuje.*

*Obdobné závěry vyplývají i z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ... Čl. 7 Aarhuské úmluvy sice formuluje požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, s nimiž koresponduje vnitrostátní úprava obsažená mj. ve stavebním zákoně, přístup k soudní ochraně však čl. 9 odst. 2 Úmluvy pro tento případ podmiňuje (opět narozdíl od účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6 Úmluvy – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007 - 63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS) tím, že tak bude stanoveno vnitrostátním právem příslušné smluvní strany. Nejedná se tedy ve vztahu k čl. 7 Úmluvy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Totéž lze říci o čl. 9 odst. 3 Úmluvy, podle něhož sice mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v němž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí, ovšem i zde platí, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním*

*právu. (Jak vyplývá z prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, platné právní předpisy Společenství prozatím nezabírají implementaci čl. 9 odst. 3 Úmluvy, která tak zůstává v kompetenci členských států.) Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor mezi ustanoveními soudního řádu správního a Aarhuskou úmluvou, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy ČR.“*

Ze shora uvedené argumentace vyplývá, že tvrzené porušení obecně deklarovaného práva na zdravé životní podmínky, stejně jako domovský status v určité obci, nejsou s to založit žalobci návrhovou legitimaci. V návaznosti na tvrzení navrhovatele, podle něž bydlí v bezprostředním sousedství území dotčeného opatřením obecné povahy, Nejvyšší správní soud provedl dokazování, z něž vyplynulo, že navrhovatel není vlastníkem pozemků nebo staveb, které mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Ani v tomto směru Nejvyšší správní soud legitimaci navrhovatele, která mohla být dána právě takovým vlastnictvím, neshledal.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že navrhovatel nebyl aktivně legitimován k zahájení řízení o zrušení předmětného opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je namístě návrh odmítnout postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a usoudil, že nikoliv. Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze totiž vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného – např. pokud navrhovatel tvrdí porušení práva, jehož pojmově nemůže být vůbec nositelem. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat a vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59, č. 1043/2007 Sb. NSS, a ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 As 8/2006 - 88, www.nssoud.cz). S ohledem na skutečnost, že nedostatek aktivní legitimace navrhovatele vyšel najevo až v průběhu řízení, rozhodl soud o zamítnutí návrhu, nezabýval se však již důvodností jednotlivých námitek návrhu.

Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2008

JUDr. Petr Příhoda  
předseda senátu