



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Olgy Stránské ve věci navrhovatele **Ing. L. K.**, bytem x, zastoupeného JUDr. Petrem Moravcem, advokátem se sídlem Pod Hybšmankou 3090/28, 150 00 Praha 5, proti odpůrkyni **Obci Tlustice**, sídlem Tlustice 203, 268 01 Hořovice, zastoupené JUDr. Zdeňkou Mužíkovou, advokátkou se sídlem Husovo nám. 44/31, 266 01 Beroun, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2015/OOP – změny č. 2 územního plánu obce Tlustice,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2013/OOP – změna č. 2 územního plánu obce Tlustice, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu, v němž ve vztahu k pozemku ve zjednodušené evidenci p. č. 354 podle přidělového plánu v k. ú. a obci Tlustice doplňuje regulativy využití ploch pro drobnou výrobu a služby (VD) o následující nepřipustná využití:**
- všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí
 - kafilérie nebo veterinární asanační ústavy, krematoria
 - pohřbívání zájmových zvířat (psi, kočky apod.), včetně jejich kremace.

II. Odpůrkyně je povinna do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 13.228,- Kč k rukám jeho zástupce, JUDr. Petra Moravce

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným dne 10. 6. 2015 se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2015/OOP – změny č. 2 územního plánu obce Tlustice (dále jen „změna č. 2“) v části týkající se pozemku p. č. x v k. ú. a obci Tlustice (dále jen „pozemek“), konstatuje, že je vlastníkem pozemku a změna č. 2 se tohoto pozemku dotýká, přičemž ve svém důsledku jej krátí na vlastnickém právu, právu svobodné volby povolání a na právu podnikat.

Navrhovatel nejprve shrnul vývoj předcházející podání jeho návrhu: Pozemek zakoupil dne 1. 5. 2013 s účinky ke dni 6. 5. 2013, kdy platný územní plán umožňoval realizaci jeho podnikatelského záměru v podobě provozu krematoria pro drobná zírata ze zájmových chovů a kdy mu tento pozemek byl pro jeho záměr přímo doporučen Odborem výstavby a životního prostředí Městského úřadu Hořovice (dále jen „stavební úřad“). Možnost realizace tohoto záměru byla navrhovateli potvrzena stavebním úřadem formou územně plánovací informace o podmínkách využívání území ze dne 25. 4. 2013 a též jeho vyjádřením ze dne 2. 5. 2013. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) následně dne 31. 7. 2013 vydal ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) závěr, že záměr nebude podle tohoto zákona posuzován a dne 1. 10. 2013 vydal souhlasné závazné stanovisko pro účely umístění a stavby zdroje znečišťování území. I samotná odpůrkyně v rámci připomínek uplatněných ve zjišťovacím řízení konstatovala soulad záměru s podmíněčně přípustným využitím plochy. Pozemek se nachází v průmyslové zóně a v jeho okolí jsou provozována zařízení, která mohou okolí obtěžovat svými imisemi (např. výroba plastů, nakládání s odpady, zařízení ke skladování, úpravě nebo využívání nebezpečných odpadů, slévárenství, zámečnictví, nástrojařství, poskytovatelé nákladní automobilové dopravy, čerpací stanice apod.), mezi pozemkem a zastavěným územím obce Tlustice je navíc provozovaný objekt letiště a je zde vymezen jižní koridor pro přeložku silně vytížené komunikace III/1142 s provozem převážně těžkých nákladních vozidel a kamionů.

Protože se navrhovatel při prezentaci záměru setkal u občanů obce Tlustice s nepochopením a až nepřátelskými postoji, rozhodl se na pozemku raději realizovat stavbu prodejny maloobchodu se stavebním materiálem, na niž vydal stavební úřad dne 3. 2. 2014 pod č. j. MUHO/25230/2013/B územní rozhodnutí a stavební povolení. Stavba začala být realizována, ale s ohledem na přerušování kontaktů s hlavními dodavateli stavebních materiálů v průběhu doby schvalování záměru a ve snaze respektovat požadavek odpůrkyně na další nenavyšování těžké nákladní dopravy vážící se ke stávajícím provozům a projíždějící intravilánem obce Tlustice stavebník přehodnotil rozhodnutí o změně původního záměru a podal dne 6. 6. 2014 žádost o změnu stavby před dokončením tak, aby stavba mohla být

využívána právě jako krematorium pro drobná zvířata ze zájmových chovů. Žádost však byla stavebním úřadem zamítnuta, jelikož v té době již nabylo účinnosti opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 2. 9. 2014, č. 1/2014 – územní opatření o stavební uzávěře, které navrhovatel napadá souběžným návrhem (pozn. soudu: zmiňovaný návrh byl usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 50 A 7/2015-64, odmítnut z důvodu, že stavební uzávěra již v době podání návrhu zanikla v důsledku nabytí účinnosti změny č. 2) a které výslovně zakazovalo na celém území odpůrkyně v rozsahu všech ploch s využitím drobná výroba a služby (VD; do takové plochy spadá i pozemek navrhovatele) mj. umístování krematorií včetně pohřbívání a kremace zájmových zvířat. Krajský úřad posléze rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015 zamítl i odvolání.

Přibližně rok po oznámení záměru odpůrkyni tato iniciovala změnu č. 2 územního plánu, která shodně jako v rámci stavební uzávěry pro celé území obce v rozsahu všech ploch kategorie VD rozšířila regulativ nepřipustného využití území o tyto položky:

- všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí
- všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, které nesplní podmínky hygienických limitů hluku vůči stavbám pro bydlení dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací
- kafilérie nebo veterinární asanační ústavy, krematoria
- pohřbívání zájmových zvířat (psi, kočky apod.), včetně jejich kremace

Návrh na přijetí změny č. 2 projednalo zastupitelstvo odpůrkyně dne 27. 2. 2014, přičemž starostka odpůrkyně měla uvést, že změna územního plánu je „jediná cesta ke splnění závazků, které pro nás plynou z výsledku referenda a petice občanů“ a jediná možnost, jak zabránit realizaci záměru navrhovatele; v zápise je zmíněno i vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na výstavbu prodejny stavebního materiálu. Návrh byl jednomyslně schválen, odůvodnění změny č. 2 nicméně jako datum schválení pořízení změny č. 2 uvádí až den 17. 4. 2014, kdy se zastupitelstvo odpůrkyně touto záležitostí zabývalo podruhé a schválilo pořízení změny územního plánu z vlastního podnětu. K návrhu zadání doručenému veřejnou vyhláškou navrhovatel uplatnil neúspěšně připomínky. Zhotovený návrh změny č. 2 měl být posléze předmětem veřejného projednání dne 29. 10. 2014 od 17 hodin v zasedací místnosti obecního úřadu v adrese sídla odpůrkyně.

Navrhovatel se na toto místo dostavil s dostatečným časovým předstihem s dvěma dalšími „třetími“ osobami, nicméně až do oznámeného času zahájení se v zasedací místnosti ani v jejím okolí nikdo nenacházel a stejně tak zde chyběla i jakákoliv informace o případném přesunutí veřejného projednání do jiných prostor. Navrhovatel se v doprovodu těchto osob jal vyhledat kancelář starostky a zároveň pověřené zastupitelky obce, přičemž v této místnosti se svítilo a již zvenčí byl slyšet mužský a ženský hlas. Na klepání však nikdo nereagoval a cca v 17:10 vyšel z kanceláře starostky navrhovatel neznámý muž a o pět minut později i starostka, kterou přítomnost navrhovatele zjevně překvapila a která na otázku, kde se koná veřejné projednání návrhu změny č. 2, uvedla, že to již proběhlo – návrh změny č. 2 dle svých vlastních slov projednala sama se zástupcem zhotovitele návrhu. Námitka navrhovatele byla odůvodněním změny č. 2 posléze v této souvislosti vypořádána slovy: „V písemném záznamu o průběhu veřejného projednání návrhu změny č. 2, vedeného pořizovatelem podle § 22

odst. 2 stavebního zákona, se uvádí, že veřejného projednání zahájeného v 17.00 hodin a ukončeného v 17.10 hodin se vyjma zástupce pořizovatele, Obecního úřadu Tlustice, a zhotovitele, společnosti P., s.r.o., nezúčastnil žádný zástupce přizvaných dotčených orgánů, krajského úřadu ani sousední obce, ale ani žádná dotčená osoba či veřejnost, jak je zřejmé z listiny přítomných. Z uvedeného je zřejmé, že se veřejné projednání v zasedací místnosti pořizovatele uskutečnilo, v souladu s tím, jak bylo oznámeno, bylo však ukončeno pro neúčast.“ Již formulace užitá pořizovatelem, vyhýbající se přímým tvrzením o průběhu veřejného projednání, podle navrhovatele dokládá rozpor záznamu se skutečným průběhem událostí a navrhovatel za tímto účelem navrhuje vyslechnout zmíněné třetí osoby. S ohledem na shora uvedené navrhovatel v první řadě namítá, že byl zkrácen na svých procesních právech tím, že mu nebylo umožněno se zúčastnit veřejného projednání návrhu změny č. 2 a že odůvodnění změny č. 2 obsahuje nepravdivé skutečnosti. Pořizovatel se s námitkou nekonání veřejného projednání žádným způsobem nevypořádal a odkázal se na zápis z jednání, jehož se zúčastnily pouze dvě osoby s totožným, resp. obdobným zájmem na výsledku takového projednání.

Navrhovatel následně z procesní opatrnosti podal shodně se stavebníkem (společností B. s.r.o.) k návrhu změny č. 2 dne 4. 11. 2014 námitky. Námitce navrhovatele nebylo vyhověno a navrhovatel upozorňuje na nesprávnost argumentace, na níž se zakládá odůvodnění změny č. 2:

Pokud jde o tvrzenou nemožnost posouzení možného dotčení pozemku změnou č. 2, protože chybí lokalizační údaje v katastru nemovitostí, navrhovatel upozorňuje, že sama starostka odpůrkyně na jednání zastupitelstva dne 27. 2. 2014 zjevně považovala změnu č. 2 za způsob, jak zabránit realizaci záměru navrhovatele, vůle odpůrkyně zamezit výstavbě krematoria pro zvířata ze zájmových chovů je zjevná a pořizovatel se jí nikdy netajil, navíc záměr navrhovatele je v dané lokalitě svého druhu jediný a uvedený názor zpochybňuje samotnou nutnost pořízení změny č. 2.

Je-li dále tvrzeno, že územní plán neobsahuje žádné podrobnosti náležející regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, jde pouze o formální zdání, které při vědomí pořizovatele o záměru navrhovatele, absenci jiných osob, které by měly v úmyslu obdobně zařízení provozovat, vydání územního opatření o stavební uzávěře a zahájení prací na změně č. 2 až po veřejné prezentaci záměru navrhovatele, jen zastírá skutečný zájem pořizovatele zabránit realizaci navrhovatelova záměru.

Není ani pravdou, že by určení míry přiměřenosti přijatého řešení záviselo na pořizovateli; z hlediska algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy formulovaného Nejvyšším správním soudem (dále jen “NSS”) v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS není splněno kritérium vhodnosti, protože změna č. 2 sice teoreticky umožňuje dosáhnout cíle sledovaného pořizovatelem, ve skutečnosti však k zamýšlenému cíli vést nemůže, neboť nebyla přijata zákonem stanoveným způsobem a měla by být i z dalších důvodů zrušena.

Navrhovatel popírá také to, že by změna č. 2 byla soustavným a komplexním řešením účelného využití území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na využití území – naopak v daném případě jsou zájmy soukromé (zájem navrhovatele na ochraně vlastnického práva, práva svobodné volby podnikání a práva podnikat) a veřejné (zájem zabránit realizaci záměru navrhovatele) v kolizi a přijaté řešení není

komplexní, neboť záměr navrhovatele splňuje veškeré limity stanovené právními předpisy a je umístován na pozemek v průmyslové zóně oddělené od obytné zóny areálem letiště a plánovanou komunikací.

Navrhovatel tedy shrnuje, že návrhové body směřují do třetího bodu přezkumného algoritmu opatření obecné povahy (chybějící veřejné projednání) a do čtvrtého a pátého bodu tohoto algoritmu. Zde navrhovatel respektuje, že vhodnost funkčního využití oblasti dotčené změnou č. 2 přísluší do samostatné působnosti obce, avšak s odkazem na rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, zdůrazňuje, že toto oprávnění obce není bezbřehé a regulace by se měla povznést nad momentální krátkodobé potřeby politické reprezentace obce. Upozorňuje, že nabytí pozemek za takových okolností, že ani při maximální míře opatrnosti nemohl předvídat stav, který později nastal, a má za to, že na jeho straně je dáno legitimní očekávání o možnosti užívání pozemku tak, jak tomu bylo v době nabytí vlastnictví. Se svým záměrem se netajil, se zástupci odpůrkyně i s dotčenou veřejností se snažil jednat, byl ochoten se zavázat, že nedojde k navýšení kapacity objektu, čehož se občané odpůrkyně obávali, ale bezvýsledně. Za stávajících limitů je oprávnění navrhovatele užívat pozemek významně omezeno, a protože záměr měl být podstatným zdrojem obživy navrhovatele, bylo zasaženo do jeho práva na svobodné podnikání. Přijatý způsob řešení hrubého nesouladu mezi soukromým a veřejným zájmem je podle navrhovatele v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, protože nebyl činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Porušení procesních pravidel přijímání změny územního plánu považuje navrhovatel za projev libovůle odpůrkyně, která se nezdráhá tvrdit opak. Tento zásah je přitom diskriminační povahy, neboť navrhovatel byl jediný, kdo se na odpůrkyni s takovým záměrem obrátil a ta veřejně projevila svou snahu jeho záměr zhatit. Deklarované důvody přijetí změny č. 2 jsou pouhou snahou tyto důvody zakrýt (dissimulovat). I kdyby omezení vlastnického práva navrhovatele bylo učiněno na základě zákona a ve veřejném zájmu, je nezbytné přihlídnout k intenzitě takového omezení vlastnického práva a práva na svobodné podnikání, kvůli níž nelze po navrhovateli spravedlivě požadovat, aby takovou újmu nesl bez dalšího, když za tuto újmu mu nebyla poskytnuta jakákoliv náhrada ve smyslu čl. 4 Listiny.

Odpůrkyně se bránila tím, že územní plán může v obecné rovině omezit ústavně zaručené právo vlastnit majetek i bez souhlasu dotčených vlastníků, neboť na regulovaném území uvádí do souladu veřejný zájem se zájmy individuálními, a to nejen pokud taková omezení nepřesáhnou spravedlivou míru, ale také pokud ji přesáhnou – v takovém případě se však pouze musí řešit (mimo rámec tvorby územního plánu) otázka kompenzace.

Změna č. 2 byla podle odpůrkyně přijata v souladu se závaznými právními předpisy, což dokládá předkládaná archivní dokumentace jejího pořizování. V samotném procesu přijetí změny č. 2 byla zachována veškerá procesní práva navrhovatele, který měl možnost podat připomínky i námitky, čehož také využil. Je pravdou, že navrhovatel jako osoba odpovědná jednat za stavebníka odpůrkyni o svém záměru informoval, avšak ještě před koupí pozemku byl přípisem odpůrkyně ze dne 19. 4. 2013 informován, že se stavbou provozovny krematoria zvířat nesouhlasí. V návaznosti na to schválilo zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání dne 9. 9. 2013 konání místního referenda, jehož otázka zněla: „*Souhlasíte s výstavbou provozovny krematoria pro zvířata ze zájmového chovu v katastrálním území Tlustice na pozemku x, v lokalitě Na Sklenářce?*“ a navrhovateli byla dána možnost se ještě před konáním referenda k této otázce vyjádřit v místním tisku. V místním referendu konaném ve dnech 25. a

26. 10. 2013 se přes 70 % oprávněných osob vyjádřilo proti výstavbě. V návaznosti na výsledky místního referenda započala odpůrkyně s přípravou pořízení změny č. 2, navrhovatel již souhlas s tímto záměrem nepožadoval, stavebník požádal o vydání stavebního povolení na stavbu prodejny maloobchodu se stavebním materiálem včetně napojení na inženýrské sítě, oplocení, zpevněných ploch a jímky a po jejím povolení byla v souladu s platným územním plánem odpůrkyně zahájena její výstavba. Odpůrkyně má za to, že přijetím změny č. 2 nedošlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele a pokud byla přijatou regulací zasažena vlastnická práva osob, jejichž nemovitosti se v regulovaném území nachází, má tento zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a děje se jen v nezbytně nutné míře nediskriminačním způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli s vyloučením libovůle. Ke zrušení napadeného opatření obecné povahy tak není podle odpůrkyně důvod, a to i kdyby soud dospěl k závěru, že se jedná o omezení vlastnického práva navrhovatele ve větší než spravedlivé míře. Navrhla proto zamítnutí návrhu.

Odpůrkyně též výslovně upozornila na to, že ke svému vyjádření předkládá též vyjádření za občanské sdružení S. ze dne 29. 6. 2015. V něm je namítáno, že plánovaná spalovna by byla dalším, nikoliv zanedbatelným zdrojem emisí v ovzduší, že obsahuje zařízení určené ke spalování uhynulých zvířat na farmách, což navozuje dojem, že se předmět podnikání může lišit od prezentovaného, protože zařízení nesplňuje kritéria pro spalování nejen uhynulých zvířat, nelze též z hlediska veterinárního a hygienického popel z tohoto zařízení vydávat lidem nebo jej rozptylovat na loučce, že vytváří etické zatížení oblasti, neboť by rodiče museli vysvětlovat malým dětem, že se každý den dívají na kouř z domácích mazlíčků, s čímž se ani dospělí nemohou smířit a konečně že by došlo k znehodnocení nemovitostí, neboť kdo by měl zájem si koupit dům s vyhlídkou na spalovnu zvířat? Občanské sdružení upozorňuje na hrozící zásah do základního lidského práva na ochranu soukromého a rodinného života, jehož součástí je i právo na ochranu před zásahy do pokojného bydlení. Zjevnou nepravdou je navrhovatelovo tvrzení, že mu bylo doporučeno zakoupit předmětný pozemek, naopak se navrhovatel ještě před koupí dotazoval v obci a dostal jednoznačně zamítavé stanovisko a téhož se mu dostalo při prezentaci záměru na veřejném jednání zastupitelstva. Napolevil však ani po odmítnutí v místním referendu a nyní vše předkládá jako nečekaný obrat a vývoj. Navrhovateli tak nemohou do budoucna jakkoliv důvěřovat, ostatně i v rámci stavebního řízení je měl zabezpečovat, že od svého záměru upustil a chce realizovat jen vzorkovnu stavebního materiálu, z ní se ovšem později stala prodejna a sklad. Právo navrhovatele na podnikání není ve vazbě na čl. 41 odst. 1 Listiny právem neomezeným, je omezeno zákonem a obec v tomto směru využila svých možností a navrhovatele omezila ve prospěch práv svých občanů. Nesouhlasí s názorem navrhovatele, že je zde v jeho neprospěch hrubý nepoměr mezi zásahem obce do jeho práv a veřejným zájmem, z hlediska občanů by tomu bylo v případě provozu spalovny nepochybně naopak.

Navrhovatel v replice upozornil, že odpůrkyně zkreslila jeho tvrzení, k nimž se vyjadřuje. Zejména pokud jde o údaj, že se měl dostavit v určenou hodinu 17:00 na místo veřejného projednání, neodpovídá, když navrhovatel uvedl, že se dostavil s dostatečným předstihem (tj. cca v 16:50). Informace o tom, že veřejné projednání již proběhlo, mu nebyla poskytnuta v 17:10, nýbrž cca v 17:15. Ostatně odpůrkyně nemůže vědět, v kolik hodin se na místo dostavil, když na daném místě sama nebyla. Již nepřesná interpretace těchto nesporných faktů ze strany odpůrkyně je podle navrhovatele dostatečně výmluvná. Samotný fakt, že odpůrkyně navrhovatele písemně informovala o svém nesouhlasu se stavbou provozovny

krematoria pro zvířata předběžným vyjádřením ze dne 19. 4. 2013, stejně jako např. přípis odpůrkyně navrhovateli ze dne 2. 10. 2013, jsou v dané věci nepodstatné, protože v daném čase byl navrhovatelův záměr v souladu se všemi regulativy upravujícími využití dotčeného území, což nemohlo být ovlivněno ani nesouhlasem odpůrkyně a místního občanského sdružení, ani výsledkem místního referenda, jež se uskutečnilo v rozporu se zákonem. Uvedené otázky jsou věci toliko politickou a nikoli věcí řádného zákonného postupu odpůrkyně. Pokud pak odpůrkyně pouze nepodloženě tvrdila splnění všech kritérií algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, její tvrzení ve světle navrhovatelem tvrzených a důkazy podložených skutečností nemohou obstát. Příkládané vyjádření občanského sdružení je pak naprosto tendenční a obsahuje i nepravdivé údaje (např. vzdálenost zamýšlené provozovny krematoria od zastavěného území činí 700 metrů a nelze tak spekulovat o bezprostřední blízkosti zástavby; navíc v tomto prostoru se ještě nachází zmíněné letiště a plánovaná přeložka rušné komunikace). Argumentace ohrožením zplodinami, hlukem, vibracemi či jinými dopady je podle navrhovatele absurdní, zejména když po provedeném zjišťovacím řízení bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko krajského úřadu i v situaci, kdy bylo počítáno s hodnotami odpovídajícími pětinasobku možného provozu.

Pokud jde o obsah správního spisu ve věci napadeného opatření obecné povahy, do nějž jsou založeny i listiny týkající se realizace záměru výstavby na pozemku, ten v zásadě odpovídá tvrzením navrhovatele. Pouze je třeba upozornit, že není pravdivé jeho tvrzení, že odpůrkyně ve svém vyjádření v rámci zjišťovacího řízení konstatovala soulad záměru s podmíněně přípustným využitím plochy, naopak ze závěru zjišťovacího řízení vydaného krajským úřadem dne 31. 7. 2013 pod sp. zn. SZ-092875/2013/KUSK (str. 4 kopie předložené navrhovatelem, která se shoduje s textem veřejně dostupným na webu portal.cenia.cz) vyplývá, že takový soulad konstatoval teprve krajský úřad při vypořádání jednoznačně nesouhlasné námítky odpůrkyně.

Ve správním spise je založeno také předběžné vyjádření odpůrkyně k záměru realizace zřízení malé provozovny ze dne 19. 4. 2013 adresované stavebníkovi k rukám navrhovatele. Sděluje se v něm, že rada obce se seznámila se záměrem dne 15. 4. 2013 a že s ohledem na pohodu bydlení předběžný souhlas k záměru realizovat malou provozovnu kremace malých zvířat nedoporučuje, byť její umístění je v souladu s územním plánem a členové rady záporná stanoviska nevznесли. Obává se, že kouř bude směřovat na bytovou zástavbu města Hořovice – čtvrť Sklenářka.

Odpůrkyně dále doložila přípis ze dne 2. 10. 2013, který je psán v neutrálním tónu a sděluje navrhovateli, že o realizaci jeho záměru bylo v obci vypsáno místní referendum a že je mu v této souvislosti nabídnuta možnost zveřejnění (krátkého) příspěvku v obecním zpravodaji.

Zápis o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu konaném ve dnech 25. a 26. 10. 2013 zachycuje, že v místním referendu o otázce „*Souhlasíte s výstavbou provozovny krematoria pro zvířata ze zájmového chovu v katastrálním území Tlustice na pozemku x, v lokalitě Na Sklenářce?*“ bylo odevzdáno 497 platných hlasů (při počtu 731 oprávněných osob), přičemž 456 osob vyjádřilo nesouhlas s realizací záměru. V této souvislosti je třeba doplnit, že soudu je z jeho úřední činnosti známo, že platnost výsledků místního referenda nebyla u soudu napadena; po uplynutí zákonné lhůty dle ustanovení § 58 odst. 2 zákona č.

22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů již výsledky místního referenda nelze úspěšně rozporovat.

Součástí dokumentace z fáze zadání změny č. 2 je mj. usnesení č. 2a/2014 přijaté zastupitelstvem odpůrkyně dne 17. 4. 2014, v němž je konstatován nesouhlasný výsledek místního referenda s tím, že zastupitelstvo obce je povinno jeho výsledek prosazovat, a proto rada obce doporučila zastupitelstvu provést změnu textové části územního plánu obce. V návaznosti na to se zastupitelstvo usneslo na pořízení změny č. 2 z vlastního podnětu a pověřilo starostku obce jako určeného zastupitele. Také zápis z jednání zastupitelstva ze dne 27. 2. 2014 jednoznačně zachycuje, že navrhovaná změna územního plánu je zastupitelstvem odpůrkyně vnímána jako cesta ke splnění závazku plynoucího z výsledku místního referenda.

Soud o návrhu rozhodl rozsudkem ze dne 6. 8. 2015, č. j. 50 A 6/2015-124, tak, že návrh zamítl jako nedůvodný. K námitce, že neproběhlo veřejné projednání návrhu změny č. 2, soud konstatoval, že v tomto specifickém případě, kdy navrhovatel byl i přesto velmi dobře seznámen s obsahem návrhu již z doby přijetí předchozí stavební uzávěry, která byla totožného znění, by taková procesní vada neměla vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Soud považoval za nedůvodnou i argumentaci, že změna č. 2 je ve skutečnosti individuálním správním aktem mířícím výhradně a diskriminačně vůči navrhovateli – i přesto, že navrhovatel je v daném okamžiku jediným zájemcem o výstavbu zařízení krematoria pro drobná zvířata, změna č. 2 umístování mj. i takových zařízení zakazuje na území obce komukoliv dalšímu. Soud neshledal významnými ani dílčí nesprávnosti odůvodnění změny č. 2, které samy o sobě vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy neměly. K navrhovatelem namítanému zásahu do jeho legitimního očekávání soud vyšel z toho, že navrhovateli ještě před koupí předmětného pozemku obec přípisem ze dne 19. 4. 2013 signalizovala, že z její strany nemůže očekávat podporu svého záměru. Nepravdivé je i tvrzení navrhovatele, že obec konstatovala přípustnost jeho záměru ve zjišťovacím řízení, naopak mu silně odporovala. Legitimní očekávání tudíž navrhovatel neměl v okamžiku nabytí vlastnictví pozemku a ani později se mu od obce nedostalo jakéhokoliv ujištění, že bude jeho záměr podporovat. Také vzhledem k tomu, že navrhovatel žádal a bylo mu vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavbu maloobchodu se stavebninami, nemohl mít legitimní očekávání, že bude moci vystavět krematorium pro drobná zvířata. V návaznosti na to se soud zabýval též proporcionalitou přijatého řešení a uzavřel, že změna č. 2 přijatá s cílem realizovat závazný výsledek místního referenda umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, souvisí s ním a byla jedinou formou, jíž bylo možné zabránit realizaci záměru navrhovatele na území obce. Soud měl za to, že změna č. 2 neomezuje navrhovatele nadměrně, neboť mu nebrání v realizaci povoleného záměru maloobchodu se stavebninami, a že jde o zásah přiměřený v situaci, kdy navrhovatel sám na sebe dobrovolně převzal riziko možného neúspěchu, protože mu již od počátku bylo známo negativní stanovisko obce.

Navrhovatel se proti rozsudku bránil podáním kasační stížnosti, které bylo rozsudkem NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, vyhověno a rozsudek zdejšího soudu byl zrušen, přičemž věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. NSS v první řadě upozornil na nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů, protože byl opomenut návrhový bod popírající to, že by změna č. 2 byla soustavným a komplexním řešením účelného využití území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na využití území. Tento návrhový bod je podle NSS pro posouzení věci podstatný a krajský soud se měl zabývat tím, zda konkretizace až na konkrétní vyloučené stavby odpovídá míře, v jaké

má určovat podobu území územní plán. Dále NSS vytknul, že se rozsudek nezabýval změnou č. 2 v celé její šíři tak, jak její zrušení požadoval navrhovatel. Za vadný postup NSS považoval i to, že krajský soud posuzoval změnu č. 2 z hlediska proporcionality, aniž by nejprve vyhodnotil obsahovou přípustnost přijaté změny a aniž by změnu č. 2 vyhodnotil ve vztahu k původnímu znění územního plánu. NSS zdůraznil, že samotná existence závazného výsledku místního referenda nemůže být dostatečným podkladem pro změnu územního plánu, která navíc zaměření referenda přesahuje. Orgány obce totiž musí výsledek referenda prosazovat pouze způsobem souladným s právními předpisy. Ke kasační námitce NSS odmítl, že by bylo namístě vycházet z osobní zaujatosti obce vůči navrhovateli, zmínil však, že obec ve spojeném územním a stavebním řízení vystupovala jen jako účastník řízení. Proto nelze závěr o nedostatku legitimního očekávání při nákupu pozemku opřít pouze o prezentované nesouhlasné stanovisko potencionálních účastníků budoucího řízení.

Při posuzování proporcionality je pak nezbytné posoudit veřejný zájem (v podobě ochrany zájmů širšího okruhu občanů, resp. zájmů obce) na nemožnosti využití k účelům nově vyloučeným změnou č. 2, přičemž tento veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního. NSS vytknul, že se krajský soud výslovně nezabýval tím, zda lze za veřejný zájem označit v referendu vyslovený nesouhlas občanů s umístěním provozovny, jejíž existence je v obecné rovině legální a možná i potřebná, neboť s ostatky zvířat je třeba nějakým způsobem nakládat. Podobná zařízení v zemi běžně existují a otázka emisí spojených s jejich provozem je otázkou souladu provozu s právními předpisy. NSS zmínil, že pokud by podkladem veřejného zájmu byl negativní postoj k určitým stavbám, pak by zřejmě nebylo možno nikde umístit zařízení likvidující odpady, produkující energie, zajišťující dopravu, vězení, psychiatrické léčebny apod. V této souvislosti pak odkázal na svou judikaturu, v níž znemožnění určitého legálního typu ekonomické či stavební aktivity za srovnatelných podmínek jinde na území ČR provozované označil za vybočení z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců. NSS tak uzavřel, že otázku proporcionality zásahu vůči stěžovateli krajský soud posuzoval z nesprávných a neúplných hledisek.

V první řadě soud doplňuje argumentaci o vypořádání návrhového bodu, že změna č. 2 není soustavným a komplexním řešením účelného využití území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na využití území. Jak je v této souvislosti ustáleně judikováno, *„pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. (...) Územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Ve skutečnosti tedy vždy jde*

o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky (obce), která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem správního soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto "vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a správní soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Správní soud tedy brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, není však jeho úkolem sám územní plány dotvářet. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že [NSS] rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS).

Vhodnost přijatého řešení, jež zakotvila změna č. 2, tj. mj. i otázku, zda takové řešení je skutečně komplexní a soustavné (udržitelné v dlouhodobém horizontu) a zda odpovídajícím způsobem vybalancovává protichůdné veřejné a soukromé zájmy, tedy soudům posuzovat nepřísluší. Zásah soudu přichází do úvahy jen tam, kde přijaté řešení je zjevně excesivní a dostává se tak mimo meze jinak poměrně širokého uvážení, jež obcím při výkonu práva na samosprávu náleží.

Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

V tomto směru tedy soud může jen konstatovat, že ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona je vyjádřením cíle územního plánování a jako takové má povahu zásady či principu, nikoliv striktní a nepřekročitelné právní normy. Toto ustanovení má proklamativní povahu a představuje interpretační vodítko pro výklad konkrétních právních norem a jakýsi „kompas“, s jehož pomocí by měl pořizovatel územně plánovací dokumentace ve spolupráci s pověřeným zastupitelem obce vybírat skutečně ta nejvhodnější řešení v rámci širší různých variant, jež se pro stavebně právní regulaci území nabízí. Samotná představa soudu, že vybrané řešení není z tohoto hlediska to nejlepší možné a že se výběr možného řešení z hlediska požadavku udržitelného rozvoje území „nepovedl“, však důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v souladu se zásadou zdrženlivosti soudu být nemůže. K takovému kroku by soud mohl přistoupit teprve v situaci, kdy přijaté řešení není proporcionální z hlediska vyvážení kolidujících zájmů (řešením této otázky se soud zabývá na jiném místě rozsudku).

Jen pro úplnost tedy soud uvádí, že změnou č. 2 přijaté řešení i podle svého odůvodnění směřuje v rámci komplexního vyvažování tří základních pilířů územního plánování – příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území – k posílení ochrany příznivého životního prostředí tím, že cíleně limituje možnost hospodářského rozvoje území v tom, že zabraňuje v umísťování staveb, s nimiž je pravidelně spjato riziko vyššího zatížení životního prostředí (záměry nadměrně hlučné a záměry povinně podléhající zjišťovacímu řízení, resp. posouzení vlivů na životní prostředí, z nichž samostatně zdůrazňuje kafilérie a krematoria a k nimž navíc přiřazuje i záměry určené k pohřbívání zájmových zvířat včetně jejich kremace). Toto řešení není partikulární, nýbrž je komplexní, neboť jeho cílem je nově přenastavit rovnováhu mezi zmíněnými třemi pilíři územního plánování, a je i soustavné, nakolik stanoví ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona obecně a trvale (nebude-li přijata aktualizace územního plánu) platné podmínky pro využití zastavitelných ploch pro drobnou výrobu a služby. Míra komplexnosti a soustavnosti regulace přijaté změnou č. 2 je přirozeně limitována tím, že nejde o nový územní plán pro celé území obce, nýbrž pouze o změnu stávajícího územního plánu a v tomto směru je tedy třeba ji vnímat v kontextu celku představovaného původním územním plánem a jeho změnami včetně právě změny č. 2.

Uložil-li NSS krajskému soudu zabývat se i otázkou, zda konkretizace až na konkrétní vyloučené stavby odpovídá míře, v jaké má určovat podobu území územní plán, je v této souvislosti třeba poukázat na ustanovení § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona, podle které územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.

Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Podle části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně

plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o územním plánování“) textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístění staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).

Podle části I odst. 1 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce o územním plánování textová část regulačního plánu obsahuje vždy podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků, podle odst. 2 písm. b) téže části přílohy č. 11 pak podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí dále obsahuje i podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).

Podle § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) rozhodnutí o umístění stavby kromě obecných náležitostí rozhodnutí a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona obsahuje

- a) druh a účel umísťované stavby,
- b) katastrální území a parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje,
- c) umístění stavby na pozemku, zejména minimální vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb,
- d) určení prostorového řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, maximální výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě,
- e) vymezení území dotčeného vlivy stavby (odst.1).

Rozhodnutí o umístění stavby dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí

- a) soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací,
- b) urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí,
- c) další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona),
- d) podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů,
- e) napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,

- f) ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem,
- g) užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (odst. 2).

Z citované právní úpravy vyplývá, že v případě územního rozhodnutí musí být podmínky pro umístění stavby vymezovány individuálně pro konkrétně řešené stavby, u nichž se územním rozhodnutím předepisuje přesné umístění stavby na konkrétně identifikovaném pozemku. Takto individualizovanou povahu regulativy přijaté změnou č. 2 však rozhodně nemají. Pokud jde o odlišnosti v míře podrobnosti úpravy vymezované územním plánem a oproti tomu regulačním plánem, z vyhlášky o územním plánování vyplývá, že přirozenou součástí vymezení ploch s rozdílným způsobem využití v územním plánu je i stanovení podmínek jejich využití, které zahrnuje mj. vymezení nepřípustného využití nebo také výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Použití v zásadě stejných regulativů prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu nevylučuje ani u regulačních plánů, avšak doplňuje je i o možnost stanovit vzdálenost staveb od hranic pozemků a sousedních staveb, údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, a další parametry, které již zpravidla na rozdíl od územního plánu nelze vymezit *en bloc* hromadně, nýbrž je vhodné je stanovit konkrétně pro jednotlivé parcely. Změna č. 2 v tomto směru rozšiřuje obecný regulativ nepřípustného využití pro celou kategorii zastavitelných ploch vymezených pro drobnou výrobu a služby, stanoví tedy pravidlo hromadně a nevztahuje jej individuálně na konkrétní pozemky. Lze tedy uzavřít, že změna č. 2 svou podrobností nevybočila z toho, co stavební zákon stanoví za předmět úpravy územních plánů.

Z tohoto předmětu úpravy nevybočila ani tím, že mj. za nepřípustné využití stanovila záměry určené k pohřbívání zájmových zvířat včetně jejich kremace. Tato úprava se týká všech ploch VD vymezených v územním plánu obce, nikoliv jen konkrétně pozemku navrhovatele, každého, kdo by takový záměr chtěl kdekoli na pozemcích v takovém typu zastavitelných ploch umístit, a týká se celé kategorie takových staveb, tj. nikoliv jen krematorií pro drobná zvířata ze zájmových chovů, ale i krematorií obecně nebo např. zvířecích hřbitovů. Nepřípustné záměry přitom ani nelze vymezit jinak než typově, přičemž toto typové vymezení zcela pravidelně spočívá právě ve vymezení účelu, jemuž záměry v území sloužit nesmějí, což je právě případ změny č. 2. Soud tedy uzavírá, že vymezení nepřípustného užití ploch VD stanovením nepřípustnosti záměrů sloužících kremaci a pohřbívání drobných domácích zvířat žádným způsobem nevybočuje ze zákonných mezí úpravy v územním plánu a je tedy co do obsahu této regulace přípustné.

K tomu soud doplňuje, že i kdyby bylo vyloučeno umístění takových záměrů na území celé obce, neodporovalo by to závěrům rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS. Existuje totiž podstatný kvalitativní rozdíl mezi zákazem určité (jinak legální) činnosti na území celého kraje a na území malé obce. Zatímco území kraje je natolik rozsáhlé, že zpravidla zahrnuje plnou škálu všech možných území, takže výslovný zákaz či faktické znemožnění určité legální činnosti na území v podstatě celého kraje zjevně nemůže odpovídat místním charakteristikám všech dotčených lokalit a takové omezení skutečně podřívá závaznost obecných právních předpisů, v případě malých obcí rozmanitost jejich území není natolik bohatá, takže vyloučení některých záměrů z jejich území (stanovení nepřípustnosti u všech zastavitelných ploch, kde by jeho umístění teoreticky přicházelo do úvahy) může být zcela racionální a odpovídat místním podmínkám. Podle přesvědčení soudu

nemůže s ústavní hodnotou jednotného právního a ekonomického prostoru kolidovat např. územní plán, který u veškerých zastavitelných ploch využitelných k bydlení v malé obci stanoví výškový limit, který ani u jedné z nich nepřesáhne např. 5 podlaží nebo 20 metrů, a to ačkoliv platná právní úprava výšku obytných budov nijak konkrétně neomezuje a v ČR legálně mohou vznikat (a vznikají) obytné budovy blížíící se svou výškou třeba i sto metrům. Jiná situace by pochopitelně byla u větších měst, ale i tam si lze představit určité důvody pro takové omezení (ze zahraničí lze např. připomenout příklad metropole Washington DC, kde žádná budova nesmí být vyšší než Kapitol, budova Kongresu USA). Pokud tedy NSS nepřímou uloží krajskému soudu povinnost se zabývat i otázkou možnosti zákazu umístění jinak právním řádem připuštěného záměru na celém území obce, soud musí konstatovat, že v případě obce Tlustice, jejíž území je tvořeno jediným katastrálním územím a která má méně než 1.000 obyvatel, si takovou úpravu v územním plánu představit lze, samozřejmě za předpokladu, že taková úprava obстоjí v testu proporcionality.

K otázce legitimního očekávání, kde NSS konstatoval, že nelze opřít závěr o nedostatku legitimního očekávání navrhovatele o negativní stanovisko účastníka řízení, krajský soud doplňuje a upřesňuje své původní závěry následujícím způsobem. Podle ustálené judikatury NSS je předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena (viz například rozsudky NSS ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59, č. 950/2006 Sb. NSS, případně ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS). Je pravdou, že pokud obec vystupuje ve spojeném stavebním a územním řízení, resp. v řízení o změně stavby před dokončením jako účastník řízení, její negativní prohlášení nejsou pro rozhodnutí stavebního úřadu závazná a jako taková tedy nemohou popřít legitimní očekávání navrhovatele v pozitivní výsledek takového řízení vedeného před stavebním úřadem, jestliže se navrhovateli předtím dostalo od stavebního úřadu územně plánovací informace potvrzující přípustnost jeho záměru a v mezidobí nedošlo ke změně podmínek, za nichž byla vydána (srov. § 21 odst. 2 stavebního zákona). V tomto směru skutečně navrhovatelovo legitimní očekávání nemohlo být vyjádřením obce zpochybněno.

Krajský soud v Praze však rozhoduje o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a v tomto směru se tedy především musí zabývat tím, zda navrhovateli svědčilo legitimní očekávání v tom směru, že dosavadní územní plán nebude ze strany odpůrkyně změněn a že se na jeho neměnnost může spoléhat při realizaci svého podnikatelského záměru a může bez rizika z této strany zakoupit předmětný pozemek určený právě za účelem výstavby krematoria pro zvířata ze zájmových chovů. Vzhledem k tomu, že již ze samotného stavebního zákona (srov. § 55) vyplývá, že územní plán má být pravidelně vyhodnocován a v návaznosti na to mají být přijímány potřebné změny, je zjevné, že legitimní očekávání v neměnnost územního plánu nesvědčí bez dalšího nikomu. Nedostatek legitimního očekávání navrhovatele se tedy podle názoru soudu neopírá jen o stanovisko potenciálního účastníka budoucího územního a stavebního řízení, ale plyne již ze zákonné úpravy procesu územního plánování ve stavebním zákoně.

V tomto směru je tedy při zkoumání tvrzeného legitimního očekávání navrhovatele nutno v duchu ustálené judikatury správních soudů zjišťovat, zda se navrhovateli dostalo konkrétního ujištění o neměnnosti územního plánu od příslušného orgánu. Ani navrhovatel přitom nepochybně, že orgánem příslušným pro vydání územního plánu je obec (tj. odpůrkyně). Navrhovatel však ničím nedoložil, že by se mu dostalo konkrétního ujištění

od odpůrkyně, že jeho záměr podporuje a že územní plán nezmění. Sice tvrdil, že odpůrkyně se k jeho záměru vyjádřila vstřícně v rámci zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů, avšak toto tvrzení je v rozporu s obsahem předloženého správního spisu a koneckonců sám v kasační stížnosti toto své předchozí tvrzení označuje za chybné. Stanovisko stavebního úřadu je v tomto směru irelevantní, neboť stavební úřad není příslušným orgánem pro vydání územního plánu. Navrhovatel tedy nedoložil, že by mu odpůrkyně založila legitimní očekávání, o něž se měl opírat při pořízení pozemku. Právě naopak, tím že rada odpůrkyně navrhovateli již dne 19. 4. 2013, tj. ještě před koupí pozemku sdělila, že nedoporučí souhlas s jím prezentovaným záměrem (patrně pro účely územního a stavebního řízení), navrhovatel při koupi pozemku mohl očekávat (dalo by se snad hovořit o negativním legitimním očekávání), že je zde významné riziko, že obec bude činit kroky proti realizaci záměru, který považuje za nežádoucí. Navíc navrhovatel se posléze choval takovým způsobem, že navenek vyvolával dojem, že již o záměr výstavby krematoria pro drobná zvířata nestojí, neboť zjevně usiloval o výstavbu prodejny stavebnin, v čemž mu bráněno nebylo. Následný opětovný obrat v chování žalobce tvrzené legitimitě jeho požadavků také nijak neprospívá. Navrhovateli tedy nejen že nesvědčilo legitimní očekávání, ale naopak byl předem varován o možném odporu ze strany obce, k čemuž později i došlo, a to za demokraticky vyjádřené podpory většiny obyvatel obce. Samotný výsledek místního referenda samozřejmě neopravňuje odpůrkyni k postupu mimo rámec jejích zákonných povinností, soud však ve smyslu čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS) rozpor změny č. 2 s hmotným právem neshledal. Zbývá se tedy zabývat posouzením proporcionality.

Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, vyplývá, že podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických práv (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. Do procesu hodnocení proporcionality řešení přijatého územním plánem tedy nevstupuje otázka náhrady za omezení vlastnického práva.

Pro účely tohoto hodnocení NSS krajskému soudu vytknul, že neidentifikoval veřejný zájem, který se při přijetí změny č. 2 střetává se soukromými zájmy navrhovatele, a neposoudil, zda takovým veřejným zájmem může být požadavek většiny obyvatelstva odpůrkyně vyjádřený v místním referendu. Přitom odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 Ao 4/2011-126, v němž zrušil územní plán obce pro nepřezkoumatelnost danou nedostatkem odůvodnění toho, co si orgán rozhodující o námitce navrhovatele vůbec představuje pod zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, jak tuto zásadu aplikuje na projednávanou věc, zda dotyčný zásah územního plánu do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Dále pak poukázal i na již výše zmíněný rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, v němž NSS vytknul při přezkumu

zásad územního rozvoje kraje, že faktickým vyloučením možnosti umístění větrných elektráren na více než 90 % území kraje, jež je jinak pro jejich instalaci poměrně vhodné, s odkazem na ochranu krajinného rázu přesáhl meze své zákonné působnosti a zasáhl do oblasti vyhrazené zákonné úpravě, a to zejména v souvislosti s kategorickou formulací zákazů, které znemožňují postupovat v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců. Právními závěry vyslovenými v posledně jmenovaném rozsudku a mezemi jeho aplikovatelnosti na případ malé obce se soud zabýval výše.

K otázce přezkoumatelnosti vypořádání námitek navrhovatele směřujících do proporcionality přijatého řešení soud konstatuje, že v odůvodnění změny č. 2 je konstatováno, že její pořízení je výslovně odůvodněno potřebou, aby nadále nedocházelo k dalšímu zatěžování životního prostředí, tedy aby nebyly připuštěny takové aktivity a záměry v dotčeném území, při kterých dochází k jeho poškozování, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability, a požadavkem na zvyšování kvality života obyvatel a na ochranu přírodních, civilizačních a kulturních (architektonických a urbanistických) hodnot území. Námitka navrhovatele pak byla vypořádána argumentací, že změnu č. 2 nelze považovat za neproporcionální jen proto, že se územní plán obce přijatý před více jak 14 lety změnil v reakci na zájmy v území tak, aby nebyl obecně prospěšný soulad narušen a byl zachován pokojný stav. Územní plán byl pořízen bez posouzení jeho vlivů na životní prostředí, a proto byly podmínky funkčního a prostorového využití ploch VD značně volné, poplatné době svého vzniku. Přitom životní prostředí je ovlivňováno již řadou existujících zdrojů znečištění a nelze vyloučit realizaci dalších aktivit a záměrů znečišťujících území obce. Z tohoto pohledu je podle pořizovatele nepřipustné nadále znehodnocovat životní podmínky obyvatel obce dalšími investičními záměry, jež by mohly být realizovány dle dosavadních regulativů v ploše VD, a proto změna č. 2 stanoví jednoznačně, které záměry jsou v této ploše nepřipustné za pomoci odkazu na zákon o posuzování vlivů a jeho přílohu č. 1.

Odpůrkyně tedy jednoznačně označila veřejný zájem, který považuje za nezbytné vyvažovat se soukromými zájmy na realizaci investičních záměrů v ploše VD, a to zájem na zvýšené ochraně životního prostředí obyvatel obce. Tento zájem je nepochybně legitimní, ostatně stavební zákon s ním počítá jako s jedním z pilířů, na nichž stojí územní plánování. Je však třeba akceptovat závěr vytčený judikaturou NSS, že samotné vyhodnocení proporcionality řešení přijatého územním plánem je v první řadě povinností jeho pořizovatele, resp. obce, která opatření obecné povahy vydává.

Podle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 Ao 4/2011-126: „*V moderních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň k souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na druhé straně rozhodování většiny, projevující se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákonné právní předpisy, hybridní typy opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují. Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutím většiny byla, pokud možno zdrženlivá a založena na vážných a racionálních důvodech, a pokud je k nim přikročeno, aby byla*

provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem. To platí i pro regulaci pomocí hierarchického systému nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro územní plány.“

V rámci hodnocení proporcionality je přitom třeba posoudit a v souladu s realitou v pěti postupných krocích vyhodnotit, 1/ zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2/ zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a 3/ zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i 4/ zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; a konečně 5/ zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Toto vyhodnocení však ve shora citovaném odůvodnění změny č. 2, resp. ve s ní spojeném rozhodnutí o námitkách nalézt nelze. Rozhodnutí o námitkách přesvědčivě zdůvodňuje potřebu posílit ochranu pilíře ochrany životního prostředí ve stávajícím územním plánu, který na tato rizika s ohledem na dobu svého vzniku nebyl „stavěn“, pomíjí však úvahy o tom, zda přijaté řešení popsánoho problému je v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců, tj. zda z hlediska shora vytčeného algoritmu otázek obстоjí právě v přijaté podobě. Co do vypořádání související námitky navrhovatele je tedy nepřezkoumatelné.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách představuje závažnou vadu nejen samotného rozhodnutí o námitkách, ale i opatření obecné povahy jako takového (srov. mj. i § 54 odst. 4 stavebního zákona), a odůvodňuje jeho zrušení soudem i bez nařízení jednání ve smyslu § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud jde o rozsah, v němž tato vada na změnu č. 2 dopadá, je třeba konstatovat, že navrhovatel svým návrhem nebrojí pouze proti regulativu vylučujícímu na území obce umístit záměry týkající se kremace, resp. pohřbívání zájmových zvířat, nýbrž se domáhá (ve vztahu k jeho pozemku) zrušení změny č. 2 jako celku. Již NSS ve zrušujícím rozsudku však poukázal na to, že navrhovatel fakticky nevede jakoukoliv věcnou argumentaci proti zákazu umístění krematorií, resp. že věcně argumentuje pouze vůči části změny č. 2. Krajský soud tedy konstatuje, že s ohledem na chybějící věcnou argumentaci návrh nemůže být z povahy věci důvodný vůči těm částem změny č. 2, jichž se argumentace navrhovatele zaměřená jen na jeho zkrácení znemožněním umístění zařízení pro kremaci zvířat ze zájmových chovů netýká. Soud je totiž vázán důvody návrhu, a proto napadené opatření obecné povahy přezkoumává jen v rozsahu uplatněných návrhových bodů (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.).

V této souvislosti je však nezbytné poukázat na to, že změna č. 2 výslovně považuje zařízení pro kremaci zájmových zvířat za podkategorii zařízení pro jejich pohřbívání. Takové podřazení lze považovat za odpovídající s analogickým odkazem na ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pohřebnictví“), které tak obdobně činí v případě lidských ostatků. Z hlediska ochrany navrhovatele je proto namístě zrušovací důvody vztáhnout na celý regulativ zakazující „pohřbívání zájmových zvířat (psi, kočky apod.), včetně jejich kremace“.

Jen zrušení tohoto regulativu by na situaci navrhovatele ovšem nic nezměnilo. Záměr, o jehož umístění usiluje, je totiž z hlediska právních předpisů asanačním podnikem, jak plyne z ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů ve spojení s čl. 3 body 1 a 5 nařízení č. 1069/2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu). Asanační podnik je

přítom synonymem pojmu veterinární asanační ústav. Obdobně pojem kafilerie je v právních předpisech používán jako synonymum či podkategorie veterinárního asanačního ústavu. Oproti tomu termín „krematorium“ právní předpisy spíše vyhrazují pro nakládání s lidskými pozůstatky a ostatky (srov. § 13 odst. 1 zákona o pohřebnictví) a v tomto směru by se na navrhovatele nemělo vztahovat, byť takto sám zamýšlené zařízení označuje. Na druhou stranu je však třeba přihlídnout k tomu, že užívání tohoto termínu není zcela vyhraněné, a to patrně ani ve správní praxi, jak vyplývá ze závěru zjišťovacího řízení vydaného krajským úřadem dne 31. 7. 2013 pod č. j. 092875/2013/KUSK. Krajský úřad totiž záměr navrhovatele podrobil zjišťovacímu řízení právě z titulu, že se jedná o krematorium podle bodu 10.2 kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů. Proto soud považuje za nezbytné zrušit v plném rozsahu také regulativ zakazující umístování kafilerií nebo veterinárních asanačních ústavů a krematorií.

Konečně je třeba poukázat i na to, že v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů jsou v bodě 10.2 kategorie II uvedena krematoria, v bodě 1.8 kategorie I jsou pak zmíněny kafilerie nebo veterinární asanační ústavy. S ohledem na uvedené je tedy nutné konstatovat, že argumentace navrhovatele v konečném důsledku dopadá i na regulativ zakazující umístování všech záměrů, tj. staveb, činností a technologií, uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů a je nezbytné zrušit i ten. Nedotčen tak zůstává pouze zákaz umístování všech záměrů, tj. staveb, činností a technologií, které nesplní podmínky hygienických limitů hluku vůči stavbám pro bydlení dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, protože ten s ohledem na charakteristiky záměru navrhovatele s jeho zájmy nekoliduje.

Pokud se odpůrce rozhodne podle § 55 odst. 3 stavebního zákona opětovně rozhodnout o pořízení změny územního plánu (s ohledem na doplňkovou povahu změny č. 2 má soud za to, že příkazující imperativ stavebního zákona v tomto ustanovení se na případ jejího zrušení nevztahuje, neboť územní plán v tomto případě ani po zrušovacím výroku soudu nemá žádné „bílé místo“), bude na něm, aby řádně vypořádal případné námitky, a to i co do posouzení proporcionality přijímaného omezení práv dotčených osob. V kontextu řešení přijatého v rámci změny č. 2 by bylo nezbytné se zejména zabývat tím, zda přijaté řešení omezuje své adresáty co nejméně, tj. zda bylo z hlediska vytčeného cíle skutečně nezbytné limitovat umístování záměrů, které sice musí být s ohledem na jejich zahrnutí do kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů předmětem zjišťovacího řízení (formální hledisko), avšak ve zjišťovacím řízení příslušný orgán uzavře, že daný konkrétní záměr nebude mít podstatný vliv na životní prostředí (materiální hledisko zohledňující individuální charakteristiky konkrétního záměru).

S ohledem na výsledek řízení soud konstatuje, že navrhovatel byl úspěšný ze tří čtvrtin, neboť dosáhl zrušení tří z celkových čtyř omezujících regulativů. Podle zásady poměrného úspěchu ve věci zakotvené ve větě druhé § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy náleží právo na náhradu nákladů řízení v rozsahu jedné poloviny, jakožto rozdílu mezi mírou jeho úspěchu (3/4) a mírou úspěchu protistrany (1/4). Soud mu proto na náhradu nákladů řízení přiznal částku 13.228,- Kč, která je tvořena náhradou mimosmluvní odměny jeho právního zástupce za čtyři úkony právní služby, tedy čtyřikrát úkon po 3.100,- Kč (příprava a převzetí zastoupení, seps návrhu, repliky a kasační stížnosti) podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst čtyřikrát režijní paušál po 300,- Kč

za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatele podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náhrada je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 2.856,- Kč a o soudní poplatky za podání návrhu a kasační stížnosti v celkové výši 10.000,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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 nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Bude-li zbytek soudního poplatku doplacen dříve než usnesení nabude právní moci, soud toto usnesení zruší (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích).

V Praze dne 14. března 2016

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková