



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.**, nar. . . , bytem P. P., B., 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, v řízení 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. Návrh se zamítá.**
- II. Navrhovatel je povinen do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 8.228,- Kč k rukám zástupkyně odpůrkyně, JUDr. Zdeňky Mužíkové.**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným dne 10. 6. 2015 se navrhovatel domáhá zrušení části 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. 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 zvířata 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 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 přerušení 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 nepřípustného 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 dvěmi 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 navrhovatelů 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. & P.) 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 obdobné 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 umístěn 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 nejšetrnějším 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 přihlédnout 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 námítky, čehož také využil. Je pravdou, že navrhovatel jako osoba odpovědná jednat za stavebníka odpůrkyni o svém záměru informoval, avšak ještě před koupí pozemku byl připisem 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 , v lokalitě ?*“ 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 Společnost D. b. 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 ubezpečovat, 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 věcí 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.

Účastníci souhlasili s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání, a to navrhovatel výslovně a odpůrkyně mlčky v návaznosti na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

Soud po ověření, že návrh je včasný (změna č. 2 nabyla účinnosti dne 15. 2. 2015), že navrhovatel je změnou č. 2 dotčen na svých právech a že i petit návrhu odpovídá procesním podmínkám řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, se zabýval meritem věci a dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele, soud v této souvislosti ověřil, že navrhovatel je skutečně vlastníkem předmětného pozemku, přičemž z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2015, sp. zn. S-MUHO/12168/2014/B, č. j. MUHO/617/2015, jímž byla zamítnuta žádost stavebníka o změnu stavby před dokončením na stavbu pro účely kremace zvířat ze zájmových chovů, je zjevné, že právě předmětný pozemek je dotčen změnou č. 2.

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 námitky 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 nevznesli. 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 dále zachycuje, že v místním referendu o otázce „*Souhlasíte s výstavbou provozovny krematoria pro zvířata ze zájmového chovu v katastrálním území Tlustice na pozemku , v lokalitě ?*“ 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.

Na základě uvedených skutečností soud nemá žádných pochyb o tom, že změna č. 2 byla přijata právě s cílem zamezit realizaci záměru navrhovatele, byť samotný text schváleného zadání změny č. 2 se zmínce o tomto faktu vyhýbá formulací, že důvodem pořízení změny č. 2 je požadavek doplnit nepřipustná využití pro plochy VD. Ostatně ani odpůrkyně tento fakt ve svém vyjádření nijak nezpochybnila. Je tedy nezbytné především zodpovědět otázku, zda odpůrkyně byla oprávněna přijmout změnu č. 2 právě s cílem zamezit navrhovateli realizovat ze strany občanů obce nechtěný záměr krematoria pro zvířata ze zájmových chovů, a to v situaci, kdy původní územní plán jeho realizaci umožňoval.

V této souvislosti je významná navrhovatelem zdůrazňovaná existence legitimního očekávání, že svůj pozemek bude moci pro realizaci tohoto záměru využít. Jakkoliv navrhovatel v replice od tohoto důrazu ustupuje, je tato otázka určující pro posouzení proporcionality přijatého řešení rozporu mezi individuálním zájmem navrhovatele a zájmem občanů obce, který jednoznačně demokraticky projeví v místním referendu. Přitom, dovolává-li se navrhovatel ochrany vlastnického práva a práva na svobodnou volbu podnikání, je nutné zdůraznit, že tato jeho práva podle všeho neměla s územím odpůrkyně a její územně plánovací dokumentací nic společného až do okamžiku zakoupení předmětného pozemku. Proto pro posouzení legitimního očekávání navrhovatele je klíčový právě okamžik koupě předmětného pozemku, neboť teprve v tento okamžik byla práva navrhovatele lokalizována do území spravovaného odpůrkyní.

Z přípisu odpůrkyně ze dne 19. 4. 2013 přitom plyne, že odpůrkyně navrhovateli již před vlastní koupí předmětného pozemku opatrně signalizovala, že nemůže z její strany očekávat podporu svého záměru. Také tvrzení navrhovatele, že odpůrkyně konstatovala v rámci zjišťovacího řízení přípustnost jeho záměru, se ukázalo být nepravdivým, naopak z vyjádření odpůrkyně zachyceného v textu závěru zjišťovacího řízení, vydaného krajským úřadem dne 31. 7. 2013 pod sp. zn. SZ-092875/2013/KUSK, je evidentní silný odpor odpůrkyně proti realizaci záměru. Soud proto uzavírá, že navrhovateli nemohlo v žádném okamžiku vlastnictví předmětného pozemku svědčit legitimní očekávání, že bude moci svůj záměr na území odpůrkyně bez větších obtíží realizovat. Je sice pravdou, že předchozí územně plánovací dokumentace odpůrkyně takovou stavbu připouštěla, což konstatoval i krajský úřad, nicméně legitimní očekávání navrhovatele se tak mohlo s přihlédnutím k zásadě legality, již se řídí správní řízení (územní a stavební řízení nevyjímaje), omezit pouze na situaci, že nedojde ke změně územního plánu. Ani navrhovatel ovšem nezpochybňuje, že by odpůrkyně neměla právo o regulativech využití jí spravovaného území rozhodovat, sám si je vědom i širokého správního uvážení obce, kterým v tomto směru při realizaci své samostatné působnosti a ústavně garantovaného práva na samosprávu disponuje. Za daných okolností tedy navrhovatel na sebe dobrovolně přijal nejen běžné podnikatelské riziko, ale též riziko, že odpůrkyně přetaví své výhrady do změny výchozí situace definované územním plánem a tím navrhovateli znemožní realizaci záměru. Navrhovatel se tedy nemůže dovolávat dotčení svého legitimního očekávání, neboť nejenže mu v této záležitosti již od počátku nesvědčilo, ale ani později se mu nedostalo konkrétních ujištění od odpůrkyně, že jeho záměr bude podporovat, takže mu nevzniklo ani později. Navíc z průběhu jednání odpůrkyně je evidentní, že její nesouhlas byl dobře čitelný a navrhovatel nemohl být na pochybách, že prostředky vynakládané na přípravu jeho záměru v katastru odpůrkyně jsou velmi rizikovou investicí. V tomto směru navrhovateli neprospívá ani jeho postup v územním a stavebním řízení. Jednak na jednu stranu budí oprávněně pochyby, zda v případě žádosti o povolení záměru prodejny stavebního materiálu nešlo pouze o zastírací manévr, který měl být završen již dopředu naplánovanou žádostí o změnu stavby před dokončením na stavbu nechtěného krematoria (důvody změny soud hodnotí v kontextu okolností případu jako nedůvěryhodné), jednak však dále podlamují existenci jakéhokoliv legitimního očekávání navrhovatele. Jestliže navrhovatel navenek deklaruje, že usiluje o stavbu maloobchodu se stavebninami, nemůže tvrdit, že by měl jakéhokoliv legitimní očekávání, že bude moci postavit krematorium (nebyt odporu obce, mohl by o něm navrhovatel znovu hovořit až od 6. 6. 2014, kdy měl zažádat o změnu stavby před dokončením).

Nesvědčí-li ovšem navrhovateli legitimní očekávání, pak je jeho pozice při posouzení proporcionality zásahu do jeho práv výrazně oslabena. 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 nejšetnějším 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.

V rámci hodnocení proporcionality (tj. algoritmu založeného na posouzení otázek: 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) považuje soud za nepochybné, že změna č. 2 umožňuje dosažení sledovaného cíle, neboť je zjevně schopna zabránit realizaci záměru navrhovatele. Přijetí změny č. 2 zjevně se snahou odpůrkyně splnit požadavek občanů vyslovený v místním referendu – nedovolit realizaci záměru na předmětném pozemku – souvisí (byť je třeba vytknout, že odůvodnění změny č. 2 se této informací vyhýbat nemělo) a dosažení tohoto cíle ani jinou formou možné nebylo. Změna č. 2 také navrhovatele neomezuje nadměrně, neboť mu nebrání v realizaci ve stavebním a územním řízení deklarovaného záměru – tedy ve výstavbě prodejny stavebnin; s ohledem na rozhodnutí obyvatel obce zamezit výstavbě krematoria pro zvířata ze zájmových chovů, však tento záměr bylo namístě zakázat zcela. Konečně soud změnu č. 2 považuje za přiměřený zásah také z hlediska pátého kritéria (proporcionalita zásahu v užším smyslu), a to právě z toho důvodu, že navrhovatel nabyt vlastnictví k pozemku již v situaci, kdy mu bylo dáno najevo nesouhlasné stanovisko odpůrkyně a musel si být vědom rizika možné změny územně plánovací dokumentace. Pokud na sebe navrhovatel rozhodnutím pořídit si předmětný pozemek dobrovolně vzal toto riziko, není vůči němu nijak nespravedlivé, pokud musí nyní nést následky svého neúspěchu ve snaze prosadit svůj záměr proti vůli územního samosprávného celku a jak se následně prokázalo v místním referendu, i většinové vůli občanů obce. Stejně jako nelze očekávat, že by se navrhovatel hodlal s odpůrkyní dělit o případný zisk ze záměru (pokud by odpůrkyně územně plánovací dokumentaci zachovala ve stávající podobě, popř. navrhovatel záměr stihl uskutečnit ještě před její změnou), nemůže očekávat, že jeho ztrátu vyvolanou realizací podstupovaného rizika ponese někdo jiný.

Nad rámec nezbytného je však třeba upozornit, že jinak by tomu bylo v případě, pokud by byl navrhovatel v dobré víře jako vlastník pozemku a též po dobu správních řízení vedoucích k realizaci záměru krematoria, zejména pokud by mu v té době již svědčilo právo stavbu realizovat, resp. by stavba byla alespoň umístěna na základě vydaného územního rozhodnutí. Byť se nikdo nemůže bez dalšího dovolávat nezměnitelnosti stavu územně plánovací dokumentace, v takové situaci by již bylo na místě brát v úvahu i navrhovatelem uskutečněné investice a legitimní očekávání s nimi spjaté, zejména když se obavy občanů odpůrkyně mohou jevit jako nedůvodné z hlediska skutečností, na něž navrhovatel poukazuje (vzdálenost pozemku od obytných ploch a jeho oddělení významnějšími zdroji hluku a emisí) a jež plynou též z dokumentace ke zjišťovacímu řízení (např. i při plném provozu emise zapáchajících látek dosahující sotva 1/5 hranice zachytitelné lidským čichem, obdobně nízká výše i dalších emisí do ovzduší apod.). V tomto směru zájem občanů demokraticky vyjádřený v místním referendu tedy ještě nemusí být nutně zájmem rozumným a tedy bezesbýtku ani „veřejným zájmem“, jak je chápán ústavním pořádkem.

Navrhovatel sice vznáší také zásadní námitky proti procesu přijímání změny č. 1, podle soudu však v tomto případě nejde o pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy s dopadem na něj. Platí přitom zásada, že navrhovatel domáhající se zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musí tvrdit dotčení svých práv, nikoliv práv jiných osob. Návrh podle § 101a s. ř. s. nemá povahu návrhu na ochranu práv jiných osob, resp. prostředku k zajištění obecné zákonnosti (nejde o případ tzv. *actio popularis*). Pokud tedy navrhovatel uvádí, že ve skutečnosti neproběhlo veřejné projednání návrhu změny č. 1, resp. neproběhlo na místě, jež bylo avizováno veřejnou vyhláškou, tudíž se jej neměl možnost zúčastnit, je třeba zkoumat, zda tímto byla zkrácena jeho procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít dopad na zákonnost řešení přijatého napadeným opatřením obecné povahy.

V tomto směru ze správního spisu plyne, že návrh změny č. 1 byl po obsahové stránce velmi jednoduchý, neobsahoval ani žádnou grafickou část a jeho obsahem bylo v podstatě pouze zakotvení nových omezujících regulativů, a to navíc ve znění identickém s úpravou přijatou v předchozím opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 2. 9. 2014, č. 1/2014 – územním opatření o stavební uzávěře. Tyto regulativy přitom byly ve shodné textaci uvedeny již v textu zadání změny č. 2, s nímž se navrhovatel zjevně seznámil, neboť k zadání uplatnil podáním z 27. 5. 2014 připomínky.

Navrhovatel se zjevně podrobně seznámil i s obsahem návrhu změny č. 2, protože podáním ze dne 4. 11. 2014 uplatnil vůči návrhu podrobné námitky, v nichž přímo i citoval text návrhu a argumentoval jeho neproporcionalitou a též chybějícím veřejným projednáním.

Z totožnosti jádra přijaté regulace s textem zadání i s předchozí stavební uzávěrou a z její jednoduchosti a (v části dopadající na navrhovatele) přímočarosti lze bezpečně uzavřít, že navrhovatel by ani v případě prokázání skutečnosti, že se veřejné projednání návrhu konalo na jiném místě a že se jej navrhovatel nemohl zúčastnit, nemohl být dotčen na svých procesních právech takovou měrou, aby to mohlo mít vliv na správnost a zákonnost změny č. 2. Navrhovatel sám připouští, že o termínu veřejného projednání se dozvěděl z řádně zveřejněné vyhlášky a tím také bylo zachováno jeho právo uplatnit k návrhu změny č. 2 písemné námitky ve lhůtě následujících 7 dnů (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), přičemž s ohledem na obsah změny č. 2 nelze ani očekávat, že by zkrácením na účasti u veřejného projednání mohl být připraven o možnost se seznámit s obsahem změny č. 2. Tento závěr nezpochybňuje ani obsah podaných námitek, z nichž je obeznámenost navrhovatele s projednávaným návrhem dobře patrná.

S ohledem na předchozí závěry proto soud považoval za nadbytečné provádět dokazování k tomu, jakým způsobem vlastně veřejné projednání změny č. 2 proběhlo a zda ve skutečnosti nebylo v podstatě projednáním neveřejným, jak se jeví z popisu navrhovatele. Je však třeba odpůrkyni upozornit, že pokud by tvrzení navrhovatele obstálo (v tomto směru jej tíží důkazní břemeno, když obsah záznamu o průběhu veřejného projednání ověřený obecním úřadem odpůrkyně je veřejnou listinou, k níž se pojí vyvratitelná domněnka pravdivosti údajů v ní obsažených ve smyslu § 134 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), jednalo by se o významný procesní lapsus, který by navíc v případě úmyslného jednání mohl vyvolávat i otázky stran trestněprávní odpovědnosti aktérů takového postupu.

Pokud dále navrhovatel zmiňuje nesprávnost odůvodnění změny č. 2, je třeba jej upozornit na to, že z hlediska úspěchu návrhu na zrušení opatření obecné povahy je podstatná pouze nezákonnost jeho výroku (alespoň potenciální), nikoliv dílčí vady odůvodnění. V této souvislosti tvrzení o nemožnosti lokalizovat pozemek uvedený navrhovatelem se na výroku změny č. 2 nijak neprojevovalo, neboť odpůrkyně se ve schváleném rozhodnutí o námitkách námitkami navrhovatele zevrubně zabývala. Závěr, že navrhovatel případnou vadou veřejného projednání nebyl dotčen na svém právu uplatnit námitky, sdílí s odpůrkyní i soud. Považuje-li navrhovatel formulaci omezujících regulativů za natolik konkrétní, že by měla být obsahem regulačního plánu, soud s ním také nemůže souhlasit. Z ustanovení § 61 stavebního zákona totiž plyne, že regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití území, a to až do úrovně jednotlivých pozemků, což není případ změny č. 2. Pokud pak vnímá navrhovatel tuto podrobnost „materiálně“ v tom smyslu, že je zasažen individuálně on sám, mýlí se s podstatou rozdílu mezi územním plánem a regulačním plánem. V zásadě namítá, že změna č. 2 není opatřením obecné povahy, nýbrž individuálním správním aktem směřovaným výhradně k jeho osobě, což však pravdou není – změna č. 2 zakazuje mj. umístění staveb krematorií pro zvířata na veškerých plochách vymezených územním plánem pro drobnou výrobu a služby, a to kterékoliv osobě, tj. i případným konkurentům navrhovatele (nelze tedy hovořit o

diskriminaci; skutečnost, že navrhovatel je v tuto chvíli jediným zájemcem o takové využití pozemků na území odpůrkyně, je co do obecnosti pravidel přijatých změnou č. 2 nerozhodná, neboť odpůrkyni zjevně nevyhovuje povaha navrhovatelem prosazovaného záměru, nikoliv navrhovatel sám). Konečně též s námitkou nepřiměřenosti přijaté regulace z hlediska zásahu do práv navrhovatele se odpůrkyně vypořádala a také soud již shora vyložil, že zásada proporcionality nebyla přijatým řešením porušena.

Z předchozí argumentace tudíž vyplynulo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy soud posoudil jako nedůvodný. Důsledkem toho je tedy zamítnutí návrhu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci plně úspěšná a je malou obcí, u níž se nepředpokládá dostatečné personální vybavení pro obhajobu napadeného opatření obecné povahy v soudním řízení, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 8.228,- Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena odměnou právní zástupkyně odpůrkyně. Mimosmluvní odměna činí v daném případě dva úkony právní služby, tedy dvakrát úkon po 3.100,- Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření) 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 dvakrát režijní paušál po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce odpůrkyně podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna je dále navýšena o náhradu za 21 % DPH ve výši 1.428,- Kč, neboť soud ověřil, že zástupkyně odpůrkyně je registrovaným plátcem daně z přidané hodnoty.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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 6. srpna 2015

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Vlasáková