



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Ing. L. K.**, zastoupen JUDr. Petrem Moravcem, advokátem se sídlem Praha 5, Pod Hybšmankou 3090/28, proti odpůrkyni: **Obec Tlustice**, se sídlem Tlustice 203, zastoupena JUDr. Zdeňkou Mužíkovou, advokátkou se sídlem Beroun, Husovo nám. 44, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015, č. j. 50 A 6/2015 – 124,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015, č. j. 50 A 6/2015 - 124, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se navrhovatel jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, jímž byl zamítnut jeho návrh na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2015/OOP – změny č. 2 územního plánu obce Tlustice (dále též „změna č. 2“), v části týkající se pozemku p. č. PZE 354 v obci Tlustice.

V dané věci zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 27. 2. 2014 návrh na změnu č. 2 územního plánu obce v jeho textové části. Veřejnou vyhláškou ze dne 28. 4. 2014 bylo oznámeno projednání návrhu zadání s tím, že návrh bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 1. 5. do 30. 5. 2014; lhůta k podání připomínek byla stanovena do 30. 5. 2014 s poučením o její koncentraci. Dne 30. 5. 2014 byly obecnímu úřadu doručeny připomínky společnosti Boddy & Partners s. r. o., zastoupené advokátem JUDr. Moravcem (poznámka

NSS: jednalo se o společnost stěžovatele). Při vypořádání připomínek pořizovatelem návrhu tyto nebyly akceptovány. Vystavení návrhu v době od 13. 8. do 11. 9. 2014 bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 24. 7. 2014 s možností podání koncentrovaných připomínek do 11. 9. 2014. Veřejné projednání zpracovaného návrhu změny č. 2 bylo vyhlášeno veřejnou vyhláškou ze dne 23. 9. 2014 s tím, že návrh změny bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 27. 9. do 5. 11. 2014, přičemž veřejné projednání se bude konat dne 29. 10. 2014. K uplatnění připomínek a námitek byla stanovena koncentrovaná lhůta do 5. 11. 2014. V tento den byly doručeny námitky Ing. L. K. zastoupeného advokátem JUDr. Moravcem. V nich poukázal na nekonání veřejného projednání ve stanovený čas a namítl, že změna plánu svými podrobnostmi k využití území přesahuje charakter územního plánu a ve vztahu k němu je omezením využití pozemku s cílem likvidace jeho konkrétních podnikatelských záměrů.

Opatření obecné povahy č. 1/2015/OOP - změna č. 2 územního plánu obce Tlustice bylo schváleno zastupitelstvem obce dne 5. 2. 2015. Změna spočívala ve změně textové části územního plánu z r. 2000, v konkretizaci funkčního využití lokality Z2-1 s funkčním využitím Drobná výroba a služby (VD), a to v rozšíření regulativů v části „nepřípustné využití území“. Mezi nepřípustné využití byly nově zařazeny čtyři skupiny, a to 1) všechny záměry uvedené v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., 2) všechny záměry nesplňující podmínky hygienických limitů hluku plynoucí z nař. vlády č. 272/2011 Sb., 3) kafilerie nebo veterinární asanační ústavy, krematoria, 4) pohřbívání zájmových zvířat (psi kočky apod.), včetně jejich kremace. O námitce dotčené osoby Ing. K. bylo v opatření obecné povahy rozhodnuto tak, že se jí nevyhovuje, což bylo odůvodněno.

Návrh na zrušení změny č. 2 stěžovatel opřel zejména o tvrzení, že jeho práva byla zkrácena neprovedením oznámeného veřejného projednání návrhu a následně i zamítnutím jeho písemně podaných námitek. Motivací změny č. 2 bylo zabránit navrhovatelovu záměru na využití svého pozemku, což bylo vyvoláno výsledkem referenda zaměřeného proti výstavbě provozovny krematoria pro zvířata ze zájmových chovů. Změna č. 2 přitom není soustavným a komplexním řešením účelného využití území. Výhrady navrhovatele směřovaly i proti procesnímu postupu včetně narušení legitimního očekávání vlastníka pozemku na jeho využití v souladu s původním územním plánem.

Krajský soud stěžovatelův návrh zamítl. V důvodech zevrubně popsal skutkové okolnosti včetně těch, které byly spojeny s navrhovatelovými kroky k realizaci stavby krematoria v r. 2013, včetně nesouhlasných vyjádření odpůrkyně k jeho záměru v době předcházející přípravě změny č. 2. Zdůraznil roli výsledku místního referenda konaného v r. 2013 zavazujícího odpůrkyni učinit kroky k zabránění možnosti zřízení dané provozovny v obci. Krajský soud tak vycházel ze skutečnosti, že mezi navrhovatelovým záměrem a změnou č. 2 skutečně byla určitá souvislost, přestože v procesu přípravy ani v samotné změně č. 2 to nebylo výslovně zmíněno. Při poměření střetu změny č. 2 s tvrzeným legitimním očekáváním navrhovatele vycházel ze zjištění, že již v době, kdy navrhovatel předmětný pozemek kupoval, věděl, že u obce nebude mít jeho záměr podporu; legitimní očekávání tak nemohl stavět pouze na souladu svého záměru s tehdy existujícím územním plánem a na předpokladu, že nebude změněn. Přijímal tedy určité podnikatelské riziko, jehož součástí byla i změnitelnost územního plánu. Krajský soud

pokračování

hodnotil navrhovatelův postup v územním a stavebním řízení jako zastírající, když po zahájení povolené stavby prodejny stavebního materiálu požádal o změnu s cílem dosáhnout zřízení provozovny krematoria pro zvířata. Pokud by nešlo o plánovaný postup, pak by naopak bylo tím více popřeno tvrzení o legitimním očekávání povolení stavby krematoria, neměl-li takový záměr již při koupi pozemku. Krajský soud po určení, že zamýšleným cílem změny č. 2 bylo zmaření výstavby krematoria navrhovatelem, označil tento cíl za legitimní a zásah do navrhovatelových práv za proporcionální ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, zveřejněného pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Návrh změny č. 2 byl velmi jednoduchý, neobsahoval ani grafickou část, a jeho obsahem bylo pouze zakotvení nových regulativů, navíc kopírujících již předchozí opatření obecné povahy - stavební uzávěru; proto krajský soud toleroval neprůkaznost konání veřejného projednání, neboť to se nijak neprojevovalo na možnosti uplatnění námitek. Výhrady vůči odůvodnění změny č. 2 pak označil za nepodstatné.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž explicitně namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku.

Konkrétně namítá, že posuzování legitimního očekávání soud správně hodnotil k okamžiku nabytí pozemku, nicméně nevzal v úvahu všechny rozhodné skutečnosti. Stěžovatel doložil konzultaci svého záměru před koupí pozemku s odborem výstavby a životního prostředí Městského úřadu Hořovice (stavební úřad). Absence neformálního souhlasu obce nemůže popřít legitimitu očekávání, ostatně neformální nesouhlas lze změnit jednodušeji než územní plán. Pokud odpůrkyně vznesla určité obavy z realizace stěžovatelova záměru, byly lehce vyvratitelné. Stěžovatelův postup při stavbě nebyl žádným zastíracím manévrem, ale snahou vyhovět odpůrkyni a občanům obce v jejich obavách z navýšení dopravy spojené s provozem prodejny stavebnin. Odpůrkyně se tedy stavěla negativně k jakémukoliv stěžovatelovu záměru. Ve vztahu k dokazování neexistence veřejného projednání stěžovatel navrhl ke svému tvrzení důkazy, jimž soud nevyhověl, a navíc je jeho závěr zcela rozporný. Na jedné straně dovodil, že ani neprokázané projednání by nebylo stěžovatelovou újмой a na druhé straně to označil za vážný procesní lapsus; zde stěžovatel vidí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Rozporný je i závěr soudu, že územní plán není aktem směřujícím proti osobě stěžovatele, neboť působí vůči komukoliv, a závěr, že není pochyb o důvodu změny č. 2 spočívající v zabránění realizace stěžovatelova záměru v důsledku výsledků místního referenda.

Krajský soud také nemá ničím podložen názor vyvracející směřování změny č. 2 osobně proti stěžovateli a nikoliv proti jeho záměru – zde poukazuje na skutečnost, že žádný ze stěžovatelových záměrů nebyl pro obec přijatelný. Názor soudu, že postup odpůrkyně není diskriminační, neobstojí při pohledu na její snahu zamezit právě a jen stěžovatelově záměru, přičemž již samotný obsah místního referenda cílil výhradně vůči stěžovateli.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

Stěžovatelem je namítána nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost.

Podle ustálené judikatury lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Za nesrozumitelné by jistě bylo možno označit i rozhodnutí, v němž by se právní závěry navzájem popíraly, což stěžovatel namítá v daném případě, a to ze dvou hledisek.

V první řadě považuje za rozporný závěr krajského soudu o účincích změny č. 2. Krajský soud v rozsudku skutečně na s. 8 uvedl, že změna č. 2 byla přijata s cílem zamezit realizaci záměru stěžovatele, což v ní sice výslovně nebylo vyjádřeno, ale je to zjevné z postupu obce v návaznosti na výsledek místního referenda. V odůvodnění na s. 11 pak stojí, že přijetí změny č. 2 nemůže žalobce vnímat jako individuální zásah proti své osobě, neboť se nejedná o individuální správní akt proti němu směřovaný, ale o opatření obecné povahy omezující v daném směru každého, kdo by kdy měl podobné záměry. Tato vyjádření krajského soudu si neodporují. Jakkoliv může být motivace přijetí změny územního plánu vyvolána konkrétními záměry vlastníka pozemků, jež se obci jeví jako nepřijatelné, nic to nemění na skutečnosti, že územní plán jako základní koncepční dokument obce dopadá na všechny, kdo zde chtějí vyvíjet stavební činnost. Ze změny č. 2 je také jednoznačně zřejmé, že nedopadá pouze na pozemek stěžovatele, ale na území celé

pokračování

obce v rozsahu všech ploch s využitím „Drobná výroba a služby (VD)“; ostatně stěžovatel ani netvrdí, že by v této kategorii byl pouze jeho pozemek. Závěry krajského soudu takto vyjádřené tedy nejsou ve vzájemném rozporu, nejsou nelogické ani jinak nesrozumitelné.

Další rozpornost stěžovatel spatřuje v posouzení neprůkaznosti konání veřejného projednání návrhu. Krajský soud v důvodech rozhodnutí na s. 10 uvedl, že tvrzení o tom, že projednání neproběhlo na oznámeném místě a v oznámený čas, není podstatné, neboť i kdyby tomu tak bylo, stěžovatelova práva nebyla zkrácena, měl-li možnost se s návrhem seznámit, porozumět mu a vyjádřit se k němu. Na s. 11 odůvodnění rozsudku pak soud zdůvodnil nadbytečnost provádění dokazování ke konání veřejného projednání návrhu změny č. 2 a současně připojil upozornění odpůrkyni na skutečnost, že prokázání tvrzení stěžovatele by bylo významným procesním lapsusem vyvolávajícím otázky o trestněprávní odpovědnosti v případě, že by šlo o úmyslné jednání. Ani zde nelze dospět k závěru, že by posouzení krajským soudem bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Krajský soud vyjádřil svůj obecný názor na význam veřejného projednání návrhu, nicméně v daném případě dospěl k závěru, že případný nedostatek veřejného projednání by stěžovatele konkrétně nezkrátil v jeho právech.

Stěžovatel dále poukazuje, aniž ovšem tuto námitku podřazuje ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na skutečnost, že se krajský soud nijak nevyjádřil k jeho tvrzení, že změna č. 2 „*není soustavným a komplexním řešením využití území*“ včetně poukazu na stávající využití dané oblasti řadou provozoven a zařízení; že tedy měl zkoumat, zda daná změna odpovídá svým obsahem charakteru územního plánu. Stěžovateli lze přisvědčit, že s touto námitkou obsaženou v návrhu se krajský soud skutečně nevypořádal. Opomenutí žalobní (návrhové) námitky je vadou způsobující nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 111); v daném případě se navíc jednalo o námitku pro posouzení věci podstatnou. Úkolem kasačního soudu je v mezích kasačních důvodů posoudit zákonnost rozsudku krajského soudu, nikoliv jako první soud zaujmout právní názor k námitce krajským soudem opomenuté. Proto jen obecně Nejvyšší správní soud uvádí, že stavební zákon upravuje jednotlivé typy nástrojů územního plánování a územně plánovací dokumentace, které slouží k zajištění cílů územního plánování vytčenému v § 18 stavebního zákona. Územně plánovací dokumentace má různé stupně lišící se rozsahem a podrobnostmi řešení území; územní plán je pak dokumentem, který stanoví základní koncepci rozvoje území obce (§ 43 stavebního zákona). Krajský soud se tak měl zabývat tím, zda daná konkretizace až na konkrétní vyloučené stavby odpovídá míře, v jaké má určovat podobu území územní plán (k významu územního plánu jako nástroje určení funkčního využití území srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 7 Ao 2/2010 - 78, ke vztahu územního plánu a územního řízení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98).

V této části Nejvyšší správní soud proto shledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že opomenutí vypořádání výše uvedeného návrhového bodu nebrání posouzení ostatních kasačních námitek a že je tohoto

posouzení třeba pro další postup krajského soudu. Pokud jde o právní názory krajským soudem v napadeném rozsudku vyslovené, pak skutečnost, že jsou přezkoumatelné, ještě neznamená, že jsou i správné - to je obsahem dalšího posouzení v rámci hodnocení důvodnosti kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Soudní přezkum opatření obecné povahy tradičně spočívá v mezích pěti kroků algoritmu vymezených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 [zveřejněno pod č. 740/2006 Sb. NSS, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality]. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je určujícím pro rozsah soudního přezkumu návrh, který podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí obsahovat koncentrované návrhové body, přičemž rozsahem a důvody návrhu je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

V daném případě navrhovatel namítal porušení postupu při přijímání změny č. 2 a její nezákonnost a neproporcionalnost.

Ze znění návrhu korespondujícího námitkám podaným v procesu přijímání změny č. 2 je zřejmé, že stěžovatel brojí proti změně č. 2 v části dopadající na jeho pozemek v rozsahu textu celé změny. To je zřejmé z námitek směřujících proti procesu přijímání změny a z návrhu na rozhodnutí soudu. Na druhé straně věcně argumentuje pouze proti části textu změny, neboť nevznáší žádné konkrétní výhrady proti té části změny č. 2, která rozšiřuje nepřipustné využití o záměry/stavby překračující limity přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., či nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Stěžovatel v návrhu zdůrazňuje zásah do svých práv rozšířením nepřipustného využití území umístováním a povolováním krematorií a umístováním a povolováním pohřbívání zájmových zvířat, včetně jejich kremace.

Krajský soud zkoumal změnu č. 2 v úplnosti ve vztahu k procesním námitkám.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá zkrácení svých práv nekonáním veřejného projednání návrhu, přičemž krajskému soudu vytýká neprovedení důkazů, jimiž by to bylo prokázáno, a nezákonnost v posouzení této vady v postupu přijímání změny č. 2.

Součástí řízení o územním plánu je podle § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném v roce 2014 (dále jen „stavební zákon“ veřejné projednání. Veřejné projednání podle § 22 odst. 1 stavebního zákona nařizuje pořizovatel, který také odpovídá za sepsání písemného záznamu a řádný průběh. Je ovšem na obci, která územní plán vydává, aby ověřila, zda v procesu tvorby a projednávání návrhu byly dodrženy veškeré zákonné podmínky. Smyslem veřejného projednání je jednak seznámení veřejnosti s návrhem nad rámec jeho

pokračování

znění vystaveného k nahlédnutí a vyložení dokumentace projektantem, jednak shromáždění připomínek a námitek. Nad zákonné vymezení obsahu veřejného projednání lze v jeho konání spatřovat možnost k vyloučení pochybností, nepochopení, vysvětlení problémů plynoucích z připomínek a námitek. Nelze proto obecně tvrdit, že nekonání veřejného projednání by bylo plně zhojitelné možností podání námitek a jejich vypořádáním. Nejvyšší správní soud však přisvědčil názoru krajského soudu, který vážil konkrétní dotčení práv stěžovatele v daném případě. Jednalo se o změnu velmi stručnou, zcela jednoznačně pochopitelnou, opakovaně předkládanou veřejnosti a té dostatečně dostupnou. Za takové situace lze akceptovat závěr, že stěžovatelova práva by nebyla ani v případě porušení postupu při veřejném projednání návrhu natolik dotčena, že by to mělo být důvodem ke zrušení změny č. 2. Stěžovatel byl s obsahem změny č. 2 seznámen, neměl problém s jejím pochopením a měl možnost podat v koncentrované lhůtě konkrétní námitky, s nimiž se pořizovatel vypořádal.

Pokud jde o provádění důkazů krajským soudem, ten je povinen provést navržené důkazy pokud mají význam pro jeho rozhodnutí. Vyšel-li z úvahy, že výsledek dokazování by jeho rozhodnutí nemohl ovlivnit, a tato úvaha byla správná, pak mu nelze vytýkat porušení zákona. Dokazování výslechem svědků navržených stěžovatelem a při předpokladu výslechu svědků navržených odpůrkyní k opačnému tvrzení by mohlo mít dva závěry – prokázalo by se konání veřejného projednání, nebo naopak jeho nekonání či jiný vadný postup. Jestliže by ovšem prokázání konání veřejného projednání popřelo navrhovatelovu námitku, a nekonání či jiný vadný postup by nebyly důvodem ke zrušení změny č. 2, nemělo by takové dokazování význam pro rozhodnutí soudu. Soud podle § 52 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje o tom, které důkazy provede, přičemž v daném případě zdůvodnil, proč dokazování provádět nebude. Jeho postup nebyl vadný, stejně tak jako bylo zákonné jeho posouzení významu případného porušení postupu při veřejném projednání návrhu a dopadu do navrhovatelových práv.

Při posouzení zákonnosti textu změny č. 2 je třeba krajskému soudu vytknout, že si neujasnil rozsah napadení změny č. 2 a věcné důvody návrhu. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel požadoval zrušení celé změny č. 2 ve vztahu ke svému pozemku, nicméně věcně argumentoval pouze k části textu této změny. Krajský soud skutečnost napadení celého textu změny č. 2 ve své argumentaci nijak nezohlednil.

Pro posouzení zákonnosti změny č. 2 považoval krajský soud za důležité, že odpůrkyně takto realizovala výsledek místního referenda, které nebylo nikým zpochybněno. V podstatě tak tvrdí, že výsledek referenda je dostatečným a legálním důvodem pro přijetí změny územního plánu v daném znění. Místní referendum proběhlo v Obci Tlustice v říjnu r. 2013 a jeho předmětem byl souhlas s výstavbou provozovny pro kremaci zvířat zájmového chovu na katastrálním území obce, na parcele č. 353/4; výsledkem byl nesouhlas, o němž byl stěžovatel vyrozuměn. Místní referendum je nástrojem ovlivnění správy věcí veřejných občany obce a Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26 (publ. pod č. 2718/2012 Sb. NSS), vyslovil, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v

demokratické společnosti. Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce a jeho orgány závazné. I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek č. j. Ars 1/2012 - 26, podle něhož výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Krajskému soudu nelze proto přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena, nehledě na to, že změna č. 2 zaměření referenda přesahuje. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.

Krajský soud dále změnu č. 2 posuzoval z hlediska proporcionality, tedy vycházel z její obsahové přípustnosti, aniž tento svůj názor jakkoliv zdůvodnil a aniž změnu hodnotil ve vztahu k původnímu znění územního plánu, který ostatně ani není založen ve spise.

Při hodnocení proporcionality řešení (tedy vztahu zájmů veřejných a zájmů soukromých) přijatého změnou č. 2, krajský soud vycházel ze zásad vytyčených usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zde vyslovil: „[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. (...) Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny)“.

Krajský soud za rozhodující při posuzování proporcionality zásahu považoval, že stěžovateli nesvědčilo legitimní očekávání spojené s jeho pozemkem, neboť již při jeho koupi mu bylo známo nesouhlasné stanovisko obce a nesvědčil mu ani výsledek referenda, které obec tímto způsobem respektovala.

V prvé řadě nelze přisvědčit stěžovateli v názoru, že soud měl zohlednit osobní zaujatost odpůrkyně vůči němu, přičemž tuto diskriminaci spatřoval v jejím postoji ke všem svým případným podnikatelským záměrům. Ze spisu takový postoj sice zčásti plyne, neboť odpůrkyně podala nesouhlasné stanovisko jak k výstavbě krematoria (22. 7. 2013), tak ke stavbě prodejny maloobchodu stavebního materiálu (22. 10. 2013), nicméně ve vztahu k prodejně následně stavebnímu úřadu sdělila stanovisko souhlasné (29. 11. 2013). Souhlasné vyjádření obce je pak konstatováno v rozhodnutí o umístění prodejny a stavebním povolení ze dne 3. 2. 2014.

Na druhé straně, pokud jde o nesouhlasné stanovisko obce k výstavbě krematoria pro zvířata ze zájmových chovů, je třeba poukázat na skutečnost, že obec zde nebyla v pozici stavebního úřadu, který naopak původně stěžovatelův záměr akceptoval jako

pokračování

souladný se zákonem i s územním plánem obce. Nevstřícný postoj obce v případném územním a stavebním řízení by byl stavebním úřadem posuzován tak jako jakýkoliv jiný nesouhlas dotčeného orgánu či účastníka řízení, nehledě na možnost změny názoru, k němuž u obce došlo ve vztahu k výstavbě prodejny. Proto nelze závěr o nedostatku legitimního očekávání při nákupu pozemku opřít pouze o prezentované nesouhlasné stanovisko potenciálních účastníků budoucího řízení. Stejně tak výsledek referenda sám sobě neobstojí, neboť ten odpůrkyni zavazoval a opravňoval pouze k úkonům souladným se zákonem. Při posuzování proporcionality zásahu je nezbytné posoudit veřejný zájem na nemožnosti využití daného území (stěžovatelova pozemku) k účelům, jež byly změnou č. 2 označeny za nepřipustné využití; zde je třeba hodnotit, k jakému využití bylo území původně určeno, jak je fakticky využíváno a zda jsou přijatelné důvody, pro které bylo omezení rozšířeno i na stavby změnou výslovně doplněné. „Veřejný zájem“ je neurčitým právním pojmem a zpravidla se jím rozumí ochrana zájmů prospívajících širšímu okruhu občanů, zájmů obce, vyššího územního celku, státu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161 (publ. pod č. 2879/2013 Sb. NSS), ve vztahu k ochraně přírody a krajiny uvedl, že veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.

Ve vztahu k výstavbě jej nelze vykládat omezeně, např. tak, že je dán pouze u veřejně prospěšných staveb podléhajících zákonu č. 209/2011 Sb. Je ale otázkou krajským soudem výslovně neřešenou, zda lze za veřejný zájem označit výsledek referenda, v němž občané vyjádřili svůj nesouhlas s umístěním provozovny, jejíž existence je v obecné rovině legální a možná i potřebná, neboť i s ostatky zvířat je třeba nějakým způsobem nakládat. Změna č. 2 okruh nežádoucích staveb rozšířila na krematoria a pohřbívání zvířat ze zájmových chovů včetně jejich kremace, přičemž, byť stěžovatel ve svém návrhu rovněž zdůraznil kategorii „krematoria“, fakticky ve vztahu k nim svou věcnou argumentaci nevedl. Podobná zařízení v zemi běžně existují a otázka emisí spojených s jejich provozem je pak otázkou souladu provozu s právními předpisy, tedy ve vztahu ke změně č. 2 je otázkou spadající do části omezující využití území ke stavbám přesahujícím zákonné limity. Na motivaci konání i výsledku referenda lze usuzovat z jemu předcházející petice občanů odrážející jejich etický postoj k zařízením provádějícím kremaci malých zvířat a nedůvěru k proklamovanému účelu kremace pouze malých zvířat. Pokud by podkladem veřejného zájmu byl negativní postoj k určitým stavbám, pak by zřejmě nikde nebylo možno umístit zařízení likvidující odpady, produkující energie, zajišťující dopravu, vězení, psychiatrické léčebny apod. K tomu lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127 (publ. pod č. 2497 Sb. NSS), jehož předmětem byla přípustnost omezení výstavby větrných elektráren v zásadách územního rozvoje. Zde tento soud vyslovil, že „[v] moderních západních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň 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 straně druhé rozhodováním většiny, projevujícím 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 akty typu 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 rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.“ Znemožnění určitého legálního typu ekonomické či stavební aktivity za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky běžně provozované soud označil za vybočení z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců. Z podobných hledisek vycházel tento soud i v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 Ao 4/2011 - 126, řešícím střet veřejného a soukromého zájmu ve vztahu k provozu spalovny nebezpečných odpadů.

Krajský soud otázku proporcionality zásahu změny č. 2 vůči stěžovateli tedy posuzoval z nesprávných a neúplných hledisek; z tohoto pohledu jsou důvody jeho rozsudku nesprávné a tudíž nezákonné.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1, písm. a) i d) s. ř. s. Proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle téhož ustanovení mu věc vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (odst. 4 téhož ustanovení).

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. ledna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu