

U S N E S E N Í

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 odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze 14. 3. 2016, č. j. 50 A 6/2015 – 155,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se odpůrkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, jímž bylo dnem právní moci tohoto rozsudku zrušeno opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2015/OOP – změna č. 2 územního plánu obce Tlustice (dále též „změna č. 2“), 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 nepřípustná 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.

Změna č. 2 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. Současně bylo rozhodnuto o námitce dotčené osoby Ing. K. tak, že se jí nevyhovuje.

Ing. K. podal u Krajského soudu v Praze návrh na zrušení části změny č. 2, jímž namítal zkrácení svých práv neprovedením oznámeného veřejného projednání návrhu a následně i zamítnutím jeho písemně podaných námitek. Za motivaci změny č. 2 označil snahu zabránit mu v záměru využití pozemku, což bylo vyvoláno výsledkem referenda zaměřeného proti výstavbě provozovny krematoria pro zvířata ze zájmových chovů. Výhrady navrhovatele směřovaly i proti procesnímu postupu včetně narušení legitimního očekávání vlastníka pozemku ohledně jeho využití v souladu s původním územním plánem, a proto nekomplexnosti řešení využití území.

Krajský soud stěžovatelův návrh svým prvním rozsudkem zamítl; odmítl přitom námitky směřující proti procesu přijímání změny č. 2, případně je označil za nepodstatné. Naopak zdůraznil výsledek místního referenda a podrobil kritice navrhovatelův postup a mylnou úvahu o legitimitě jeho očekávání při využití pozemku.

Tento rozsudek krajského soudu byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud označil první rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů pro opomenutí jedné z žalobních námitek. I přes tuto dílčí nepřezkoumatelnost posoudil zákonnost rozsudku ve vztahu k dalším žalobním námitkám. Akceptoval názor krajského soudu na zanedbatelnost procesních pochybení při přijímání změny č. 2. Krajskému soudu ale vytkl, že si neujasnil rozsah napadení změny č. 2 návrhem a skutečnost, že za rozhodující faktor považoval výsledek místního referenda brojícího proti navrhovatelovým záměrům, bez ohledu na soulad výsledku referenda s právními předpisy. Stejně tak Nejvyšší správní soud poukázal na nedostatky v hodnocení proporcionality nového záměru, a to ve vztahu k původnímu územnímu plánu, který ve spise nebyl založen, a ve vztahu k navrhovatelovým zájmům změnou č. 2 dotčeným.

Krajský soud v novém rozsudku v první řadě doplnil svou argumentaci o vypořádání opomenutého žalobního bodu. Zde poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS, a na cíle územního plánování a na nezbytnost respektování výsledku, který s sebou někdy nese omezení vlastníků. Pohledem daného rozsudku Nejvyššího správního soudu uzavřel, že změna č. 2 není excesem z mezí územního plánování a vyvažuje zájem na příznivém životním prostředí, hospodářském rozvoji a soudržnosti společenství obyvatel území. Z porovnání právní úpravy územního plánu, regulačního plánu a rozhodnutí o umístění stavby dovedl, že regulativy přijaté změnou č. 2 neobsahují individualizované podrobnosti, ale odpovídají

pokračování

typové hromadné regulaci určité oblasti, což odpovídá charakteru územního plánu. Oproti závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, publ. pod č. 2497/2012 Sb. NSS zdůraznil kvalitativní rozdíl znemožnění určité činnosti v rozsáhlém území kraje a v území malých obcí, kde takové omezení může odpovídat místním podmínkám. K legitimnímu očekávání navrhovatele poukázal na možnost změny územního plánu, z níž plyne, že nikomu nemůže svědčit legitimní očekávání založené na jeho neměnnosti, a navíc v tomto konkrétním případě navrhovatel nedisponoval žádným konkrétním ujištěním obce o neměnnosti územního plánu, naopak si musel být vědom nevstřícnosti obce k jeho záměrům. Krajský soud rovněž uznal, že obec identifikovala veřejný zájem na zvýšené ochraně životního prostředí obyvatel obce. Důvodem, pro který krajský soud změnu č. 2 zrušil ve výše vymezené části, byla skutečnost, že rozhodnutí o námitkách postrádalo vyhodnocení proporcionality zásahu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách pak vedla k nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy jako takového. K rozsahu zrušení změny č. 2 krajský soud poukázal na znění návrhu vyžadujícího zrušení celé změny ve vztahu k navrhovatelově pozemku, nicméně ke zrušení přistoupil v mezích konkrétně uplatněné argumentace a regulativů s ní souvisejících.

Stěžovatelka v kasační stížnosti shrnuje argumentaci krajského soudu, z níž plyne, že při vydání změny č. 2 nevybočila z mezí zákona co do podrobnosti předmětu územního plánu ani nenarušila navrhovatelovo legitimní očekávání. Je názoru, že při hodnocení otázky proporcionality nevyhověl krajský soud názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27. Krajský soud zrušil změnu č. 2 v rozhodné části proto, že rozhodnutí o námitkách pomíjí úvahy o souladu přijatého řešení se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců. Stěžovatelka tvrdí, že změnou č. 2 nezasáhla do navrhovatelových práv nad přiměřenou míru, neboť zásah je vyjádřením ústavně legitimního a zákonného cíle a je činěn v nezbytné míře, rozumným a nediskriminačním způsobem včetně vyloučení libovůle. Nevidí důvod ke zrušení územního plánu ani za situace, kdy by omezení navrhovatele přesahovalo spravedlivou míru. Změna č. 2 byla vydána v době, kdy již stěžovatel upustil od svého podnikatelského záměru vybudovat krematorium pro malá zvířata a ve vztahu k jeho pozemku bylo vydáno stavební povolení jeho firmě na stavbu prodejny maloobchodu se stavebním materiálem. Teprve následně stavebník požádal o změnu stavby před jejím dokončením, a to ze stavby prodejny na zařízení pro kremaci zvířat ze zájmových chovů. Proto opatření obecné povahy nemůže být zásahem do navrhovatelových práv a nebylo důvodu jeho návrhu vyhovět. Krajský soud napadeným rozsudkem nezdůvodněně upřednostnil zájem jednotlivce nad veřejným zájmem. Důvody rozsudku stěžovatel považuje za nesprávné, a tudíž nezákonné. Proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k novému projednání.

Navrhovatel se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Uvedl, že opatření postrádající vypořádání uplatněných námitek pohledem proporcionality zásahu nemůže vyhovět požadavkům zásady subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivce. Rozsudek krajského soudu považuje i za odpovídající závaznému právnímu názoru vyslovenému kasačním soudem. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

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 stěžovatelka je zastoupena advokátem.

Přípustnost kasační stížnosti je ovšem omezena dalšími zákonnými důvody. Tak je třeba zkoumat, zda kasační stížnost není nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle tohoto ustanovení je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud znovu rozhodl poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Zde Nejvyšší správní soud vážil situaci v daném případě, kdy kasační stížnost proti předchozímu rozsudku krajského soudu podával navrhovatel, kdežto v daném případě je kasační stížnost podávána odpůrkyní. Tato skutečnost však sama o sobě k přípustnosti kasační stížnosti nestačí. Podstatné je, zda směřuje proti závaznému právnímu názoru, jímž se krajský soud musel podle § 110 odst. 4 s. ř. s. řídit, či nikoliv. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud závazný právní názor kasačního soudu nerespektoval v části obsahující důvody zrušení změny č. 2 v rozhodné části.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27 uvedl, že si krajský soud v prvním rozsudku plně neujasnil rozsah napadení změny č. 2 navrhovatelem a dále že posouzení otázky proporcionality posuzoval zčásti z nesprávných a zčásti z neúplných hledisek. Nesprávnost přitom byla spatřována zejména ve významu, který krajský soud přikládal výsledku místního referenda. Krajský soud v nyní napadeném rozsudku upřesnil rozsah napadení změny č. 2 podaným návrhem a ve vztahu k úplnosti posouzení proporcionality považoval za rozhodující nedostatek vyhodnocení proporcionality v rozhodnutí o navrhovatelových námitkách, v důsledku čehož je třeba považovat jak toto rozhodnutí o námitkách, tak i samotnou změnu č. 2 za nepřezkoumatelné, a tím i za nezákonné. Přesto, že krajský soud v některých ohledech nerespektoval závazný právní názor plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu, nebylo to v části, na niž míří kasační námitky stěžovatelky. Ve vztahu ke kasačním námitkám krajský soud svým právním názorem nijak nevybočil ze závazného právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku. Ostatně stěžovatelka ani nespecifikuje, čím se měl rozsudek krajského soudu dostat do rozporu s určitým závazným právním názorem kasačního soudu. Tímto pohledem je kasační stížnost nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

Kasační stížnost by ovšem mohla být přípustná, pokud by krajský soud vyslovil právní názor v otázce Nejvyšším správním soudem dříve neposuzované a současně by šlo o právní názor, který vedl ke zrušení změny č. 2. Nelze ovšem přehlédnout, že se stěžovatelka formulací kasačních důvodů mýlí s důvody, pro které byla změna č. 2 v rozhodné části zrušena. V podstatě zdůvodňuje, že do navrhovatelových práv a zájmů nepřipustně nezasáhla, nikoliv to, že by otázku proporcionality zásahu v rozhodnutí o námitkách dostatečně řešila. Tímto pohledem je kasační stížnost nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stojí na jiných důvodech, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., konkrétně nesměřují proti důvodům, na nichž je výrok rozhodnutí postaven (k tomu

pokračování

srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 7 Afs 106/2009, publ. pod č. 2103/2010 Sb. NSS).

Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než kasační stížnost odmítnout v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona.

Podle § 60 odst. 3, § 120 s. ř. s. nemá při odmítnutí návrhu žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 1. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu