

19. 5. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Meze libovůle místní komunity v územním plánování, aneb nestačí, že se nám, občanům obce, něco postě nelíbí

Nenápadným a stručným rozsudkem ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27, s poněkud bizarními skutkovými okolnostmi Nejvyšší správní soud potvrdil svou dosavadní judikaturu založenou na zásadě, že obec či kraj má v rámci nástrojů územního plánování široký prostor k tomu, aby na základě své politické úvahy směřoval rozvoj obce tím, anebo oním směrem, že však i tento prostor má své limity. Kraj či obec totiž nesmí takříkajíc bez dalšího zakazovat určité obecně vzato legální způsoby využití území jen proto, že se občanům nelíbí, plyne-li z povahy těchto aktivit, že obci či kraji nebudou objektivně škodit a jsou místním poměrům přiměřené.

## I. Jádru sporu a dosavadní řízení ve věci

Navrhovatel ing. L. K. (ten byl i stěžovatelem v řízení před Nejvyšším správním soudem) brojil kasační stížností proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015, č. j. 50 A 6/2015 - 124, 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 obce Tlustice 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 (jednalo se o stěžovatelovu společnost). 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 námítky stěžovatele 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 námítce stěžovatele jako dotčené osoby 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 navrhovateli 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 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, 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.

## **II. Kasační stížnost a reakce na ni**

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku.

Konkrétně namítal, 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 dovedl, že ani neprokázané projednání by nebylo stěžovatelovou újmovou 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 navrhl zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Obec Tlustice se v roli odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### **III. Právní názor Nejvyššího správního soudu**

V první řadě shledal Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu částečně nepřezkoumatelným.

Stěžovatel kromě jiného poukazoval na to, 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 podle Nejvyššího správního soudu přisvědčit, že s touto námitkou obsaženou v návrhu se krajský soud skutečně nelyžoval. Opomenutí žalobní (návrhové) námítka 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 uvedl, že stavební zákon upravuje jednotlivé typy nástrojů územního plánování a územně plánovací dokumentace, které slouží k zajištění cílů územního plánování vyčleněmu 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).

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.

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 neproporcionálnost.

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 stavebního zákona, ve znění rozhodném v roce 2014, 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 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 výsledkem svědků navržených stěžovatelem a při předpokladu výsledku 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 (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: *„za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením 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 podle Nejvyššího správního soudu 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 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 potencionálních 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 nepřijatelné 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 (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 (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 projevuující 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, podzákoné 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.

Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti kasačních námitek, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu se závazným právním názorem vrátil k dalšímu řízení.

#### **IV. Zobecnění a závěry**

Anotovaný rozsudek pokračuje, jak již bylo řečeno, v určité již dříve vytyčené judikатурní linii, jejíž milníky tvoří v něm samotném zmiňované zobecňující usnesení rozšířeného senátu a dva na ně navazující rozsudky v kauzách konkrétních regulací (větrné elektrárny a spalovna). Nejvyšší správní soud jí brání jednotný právní prostor jako jeden z výdobytků moderního teritoriálního státu a snaží se v obecních a krajských samosprávných regulacích bránit nástupu jakéhosi „nového středověku“ s jeho právním partikularismem a snahami omezovat nad rámec nezbytného svobodný prostor jednotlivce jen proto, že se jisté aktivity místní komunitě zkrátka nelíbí. Judikatura Nejvyššího správního soudu zde chrání svobodu jednotlivce před libovůlí místní demokracie.

Podle Nejvyššího správního soudu nelibost místní komunity jako důvod k zákazu určité aktivity cestou omezení v rámci územního plánování nestačí. Pokud jde o aktivitu podle celostátního práva obecně legální, lze ji omezit či dokonce zcela zakázat místní samosprávnou regulací jen a pouze tehdy, existuje-li pro takový zásah na základě objektivně existujících místních poměrů dostatečně důležitý důvod. Samotná nelibost místní komunity, daná například určitými etickými představami většiny občanů obce a třeba i projevenými v místním referendu, takovým dostatečným důvodem být nemůže. A i kdyby dostatečný důvod existoval, i tehdy musí místní regulace zasahovat do svobody jednotlivce v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, tedy nejméně invazivním z dostupných k cíli vedoucích prostředků a jen tehdy, jde-li o prostředek v užším slova smyslu proporcionální sledovanému cíli.

Soudní kontrola místních regulací se tak v pojetí Nejvyššího správního soudu nesmí omezit pouze na kontrolu férovosti procedury schvalování takové regulace. Jejím předmětem musí být i samotný věcný obsah regulace. Soud zde není od toho, aby místním komunitám diktoval, jakým způsobem mají uspořádat své záležitosti, v územně plánovacích regulacích tedy konkrétně stanovit, jakým způsobem budou využívány ty které části území obce či kraje. Role soudu je spíše v podobě ochránce jednotlivců proti přepjaté a o nedostatečné důvody opřené regulaci. Soud tedy zkoumá k návrhu toho, jehož práva regulace omezuje, zda je omezení opřeno o dostatečně silný objektivně existující

důvod plynoucí z místních poměrů, a pokud ano, zda způsob regulace odpovídá zásadě subsidiarity a minimalizace zásahu.

V anotované kauze již první nutná podmínka přípustnosti regulace nebyla naplněna, což soud jasně a bez vytáček řekl.

**JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.,**  
předseda senátu Nejvyššího správního soudu,  
vysokoškolský pedagog

---

Judikát byl publikován v rámci vydání EPRAVO.CZ Digital - březen 2016.



Nové číslo **EPRAVO.CZ Digital** si můžete stáhnout **ZDARMA** na **App Store**, **Google Play** a **Windows Store**, a to přímo z Vašeho tabletu či chytrého telefonu. Pokud máte již aplikaci staženou, stačí si stáhnout pouze nové vydání. Využít můžete také webový archiv starších čísel na adrese [tablet.epravo.cz](http://tablet.epravo.cz).



## Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)