

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2021

Částka 46 – čís. 124

Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ve věci návrhu na zrušení části § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jelikož napadená ustanovení stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., byla zásadním způsobem novelizována a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti, Ústavní soud řízení o návrhu na jejich zrušení zastavil. Nález Ústavního soudu byl uveřejněn v částce 46/2021 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 21. března 2021.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34

ZMĚNA Č. 1 ÚZEMNÍHO PLÁNU TISÁ

§ 55 odst. 3, § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Územní plán Tisá obsahoval jako podmínku nové zástavby vybraných ploch zpracování územních studií (ve lhůtě do konce roku 2030). Navrhovatelka, která vlastní některé z dotčených pozemků, se proti dané podmínce úspěšně bránila u krajského soudu, který předmětnou část územního plánu zrušil (lhůtu pro pořízení územní studie v délce 18 let označil za zcela nepřiměřenou).

V návaznosti na zrušení části územního plánu byla vydána změna č. 1 územního plánu Tisá. Pořizovatel v rámci změny územního plánu upravil jeho text způsobem, jako by byly zrušené části nadále jeho součástí. Domníval se totiž, že zrušujícím rozsudkem soudu nedochází samo o sobě ke změně územního plánu a ten tak zůstává stále ve stejné podobě do doby pořízení jeho změny. Až z úplného znění tak bylo zřejmé, jak pořizovatel naložil s jednotlivými zrušenými částmi.

Takovýto postup označily správní soudy za chybný. V případě přijímání změny územního plánu podle ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona poté, co byla jeho část zrušena soudem, musí pořizovatel vycházet z územního plánu ve znění zrušujícího rozsudku. Pořizovatel totiž při postupu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona nemusí nutně nahradit všechny zrušené části novými, ale může se rozhodnout, že ty z nich, které jsou zcela samostatnou částí řešení a nevytvářejí neregulované plochy (tzv. „bílé místa“), ponechá bez náhrady, tj. ve znění po zrušujícím rozsudku.

Pokud má být v územním plánu vymezena plocha, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno územní studií, musí územní plán obsahovat základní podmínky pro její pořízení a přiměřenou lhůtu pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti. Tyto podmínky přitom nemusí být stanoveny vyčerpávajícím způsobem, neboť jak vyplývá z ust. § 30 odst. 2 stavebního zákona, podrobnosti pro vypracování územní studie se určí až v jejím zadání. Alespoň základní rámec podmínek včetně stanovení lhůty pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti nicméně musí územní plán obsahovat. Stanovení podmínky pořízení územní studie pouze v grafické části územního plánu není dostačující.

Při posouzení přiměřenosti délky lhůty pro pořízení územní studie bude vždy záležet na konkrétních okolnostech případu, přičemž platí, že by měla být stanovena v řádu jednotek let. Pravidelně bude činit nejvýše 4 roky, není to ovšem hranice nepřekročitelná, v odůvodněných případech je možné akceptovat i lhůtu delší.

Cílem etapizace je eliminovat negativní vlivy nutné spojené s rozsáhlými změnami v území. Jde-li o změny dané výstavbou, umožňuje etapizace stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby s cílem „zabránění chaotické výstavbě ihned a všude“. Snaha obce o postupnou, plynulou a systematickou zástavbu směřující od již zastavěného území do volné krajiny tak, aby byla eliminována rozptýlená zástavba, je zcela legitimní.

.....

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49**

ÚZEMNÍ PLÁN OSTROV

§ 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Procesní aktivita v procesu pořizování územního plánu má vliv na úspěšnost podaného návrhu na jeho zrušení. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní přezkum je přípustný i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. V ojedinělých případech lze připustit z výše uvedeného pravidla výjimku tam, kde zásah do vlastnického práva byl plně předvídatelný, musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jednalo se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.

V projednávaném případě krajský soud zrušil část Územního plánu Ostrov, kterým byla pro plochy s funkčním vymezením „BV – bydlení – v rodinných domech – venkovské“, mezi které se řadí i pozemky navrhovatelky, mimo jiné stanovena maximální výšková hladina zástavby. Tento regulativ navrhovatelce bránil v dodatečném povolení její stavby, ovšem v průběhu pořizování územního plánu tato řádné námitky podle ust. § 52 stavebního zákona nepodal. Specifické okolnosti projednávaného případu podle krajského soudu naplňují podmínky (uvedené v předchozím odstavci) pro to, aby i bez námítky podle ust. § 52 stavebního zákona byl pořizovatel povinen výslovně zvážit přiměřenost zásahu do vlastnického práva navrhovatelky spočívajícího v zavedení nových výškových regulativů. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu neztotožnil a jeho rozsudek zrušil. Dle jeho názoru je navrhovatelka tím, kdo má nést riziko spojené se změnou územního plánu obce během jejího řízení o dodatečném povolení stavby; **tím spíš pak musí střežit v procesu schvalování nového územního plánu svá práva.**

*Soudní rozhodnutí vybrala
a odborným komentářem doplnila:
Mgr. Naděžda Studenovská*

.....

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 22. 4. 2021 čj. 4 As 118/2020-52**

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021 č. j. 4 As 118/2020-52 bylo mimo jiné rozhodnuto takto:

II. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 76/2017-202, **se zrušuje.**

III. Řízení o návrhu v části, jíž se navrhovatel domáhal zrušení napadeného opatření obecné povahy v bodech výroku I., II. a části bodu IV. jež zní: „*odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umístování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.*“ se zastavuje.

IV. Opatření obecné povahy odporce ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, se dnem vyhlášení tohoto rozsudku **zrušuje** v těchto částech výroku:

„III. v textové části v kapitole 300 *Lokality – využití území [činnostní regulativy]*, v části *Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit*, čl. 2 *oranžové lokality (dolní pláně)*, odst. 1) – 7), a čl. 3 *žluté lokality (horní pláně)*, odst. 1) – 7),“

„IV. odst. 1 v následujícím textu: *Umístování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání »potenciálu« uvedeného v celkové tabulce zastavení a využití území jednotlivých lokalit*“; 4 As 118/2020 „V. v textové části v kapitole 400 *Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území]*, v části *Umístování staveb v zástavbě jednotlivých odstupňovaných typech lokalit*, v následujícím textu: *„V oranžových a žlutých lokalitách je stanoven regulační vzorec,, – nové lyžařské propojení Velké Úpy a Pece pod Sněžkou.*“

VI. v textové části v kapitole 400 *Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území]*, v části *Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a v následující části Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality – popis režimu na území jejich platnosti,*

VII. v textové části v kapitole 800 *Ekonomická infrastruktura v části Vyhodnocování plánu a jeho změny v následujícím textu: „Pravidelné inventarizace, zejména tabulkových částí a databázi regubliny budou prováděny průběžně v návaznosti na vydaná územní rozhodnutí a územní souhlasy a ukončení výstavby a zahájení užívání staveb (kolaudace) a po zápisu hotové stavby do KN. Tím bude zaručeno sledování zbývajících potenciálů jednotlivých lokalit a bude zaručena platnost softwaru pro editování regubliny.*“

VIII. v grafické části ve výkresech 900.1 Základní členění území a 900.2 Hlavní výkres vymezení lokalit dolních plánů označených oranžovou barvou a lokalit horních plánů označených žlutou barvou.“

Daný případ, který tak definitivně skončil, je jednou z nejsložitějších a z hlediska svého dopadu na praxi územního plánování jednou z nejvýznamnějších kauz poslední dekády. Pro připomenutí je nezbytné uvést ve stručnosti její vývoj.

Zastupitelstvo navrhovatele usnesením č. 6 ze dne 13. 12. 2011 přijalo opatření obecné povahy č. j. 1252/11/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, s datem nabytí účinnosti dne 31. 12. 2011 (dále též „územní plán“).

Krajský úřad Královéhradeckého kraje tento územní plán přezkoumal podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a za použití § 97 odst. 3 téhož zákona rozhodl, že se zrušuje

I. v textové části v kapitole 200 Urbanistická koncepce [zastavěné a zastavitelné území], v části Architektura a struktura města v následujícím textu: „Vzhledem k významu místa v Krkonošském národním parku a jeho ochranném pásmu je nutné, aby veškeré projektové dokumentace byly zpracovány výhradně autorizovanými architekty.“;

II. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Zastavěné území a lokality v následujícím textu: „Zařazení lokality do režimu s přísnějšími podmínkami péče o přírodní složky a s přísnějšími požadavky z hlediska přípustné zátěže území (zelené a žluté lokality) vylučuje uplatnění zjednodušeného územního řízení (§ 95 stavebního zákona), jakož i vydání územního souhlasu (§ 96 stavebního zákona). Pro provedení záměrů v územích zelených a žlutých lokalit nelze užit ustanovení § 103 a 104 až 108 stavebního zákona, a to ani za předpokladu, že takový postup dle podmínek stanovených stavebním zákonem charakter záměru umožňuje.“;

III. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 2 oranžové lokality (dolní pláně), odst. 1) – 7), a čl. 3 žluté lokality (horní pláně), odst. 1) – 7),

IV. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 6 Společná ustanovení pro lokality, odst. 1) v následujícím textu: „Umísťování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání „potenciálu“ uvedeného v celkové tabulce zastavění a využití území jednotlivých lokalit“ a odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umísťování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.“;

V. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Umísťování staveb v zástavbě jednotlivých odstupňovaných typech lokalit, v následujícím textu: „V oranžových a žlutých lokalitách je stanoven regulační vzorec,, – nové lyžařské propojení Velké Úpy a Pece pod Sněžkou.“;

VI. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a v následující části

Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality – popis režimu na území jejich platnosti,

VII. v textové části v kapitole 800 Ekonomická infrastruktura v části Vyhodnocování plánu a jeho změny v následujícím textu: „Pravidelné inventarizace, zejména tabulkových částí a databází regubliny budou prováděny průběžně v návaznosti na vydaná územní rozhodnutí a územní souhlasy a ukončení výstavby a zahájení užívání stavbě (kolaudace) a po zápisu hotové stavby do KN. Tím bude zaručeno sledování zbývajících potenciálů jednotlivých lokalit a bude zaručena platnost softwaru pro editování regubliny.“;

VIII. v grafické části ve výkresech 900.1 Základní členění území a 900.2 Hlavní výkres vymezení lokalit dolních plánů označených oranžovou barvou a lokalit horních plánů označených žlutou barvou.

Město Pec pod Sněžkou (dále také je „navrhovatel“) se domáhalo u soudu zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí odpůrce o zrušení částí svého územního plánu.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44, návrh zamítl. Mimo jiné konstatoval, že souladu se zákonem bylo zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin“. Jedná se o regulatorní prvek založený na principu koncipování zátěžových parametrů, které se vztahují k existujícím stavbám a tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obkružující existující stavbu. Nově umístěná stavba by se svou bublinou měla respektovat existenci dosavadních bublin. Princip „regublin“ se podle krajského soudu snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). Územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument, a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Dochází-li ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah.

Kasační stížnost navrhovatele proti rozsudku krajského soudu ze dne 21. 6. 2017 zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33.

K ústavní stížnosti navrhovatele Ústavní soud následně zrušil jak rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, tak i rozsudek krajského soudu ze dne 21. 6. 2017 nálezem ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17. V podrobnostech lze na tomto místě odkázat na plné znění cit. nálezu, které je k dispozici na internetových stránkách Ústavního soudu.

Poté návrh na zrušení opatření obecné povahy opět projednal krajský soud. V dalším řízení navrhovatel podáním ze dne 14. 6. 2019 vzal svůj návrh zpět ohledně části napadeného opatření obecné povahy vymezené body I., II., a částí bodu IV., jež zní: „odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umísťování bytových domů: 'Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.'“ Naopak navrho-

vatel uvedl, že trvá na části návrhu, kterým brojí proti opatření obecné povahy v rozsahu, jímž byla zrušena regulace územního plánu pomocí regublin. Měl za to, že Ústavní soud v citovaném nálezu dal za pravdu jeho argumentaci, že taková regulace není dle stavebního zákona nepřijatelná a její případný nesoulad s prováděcími vyhláškami je nepodstatný.

Odpůrce poukázal na to, že použití techniky regublin je v přímém rozporu se stavebním zákonem samotným, a to s jeho § 169 odst. 1. Na základě tohoto zmocňovacího ustanovení byly vydány prováděcí předpisy, které obsahují požadavky na výstavbu, především pak vyhláška č. 501/2006 Sb. Zrušení regulativ je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území vyplývajícím z § 18 odst. 5 stavebního zákona a způsobí rychlé naplnění vymezených zastavitelných ploch, což opět vyvolá tlak na vymezování nových zastavitelných ploch v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona.

V dalším vyjádření následně odpůrce namítl, že regulativ regublin je i v rozporu se zákazem regulace v podrobnosti náležící regulačnímu plánu. Regubliny představují abstraktní a na konkrétní místo nevázaný regulativ, který naprosto neodpovídá obsahu regulačního plánu, jak je vymezen v § 61 odst. 1 stavebního zákona. Algoritmus regublin je dostatečně popsán v územním plánu na str. 26 a 56 a násl. textové části. Na základě tohoto popisu lze sestavit počítačový program, který bude pracovat shodně jako nyní používaný. Lpění na možnosti „ruční“ aplikace a vyloučení informačních technologií při aplikaci územního plánu je absurdním anachronismem. Aktuální stav regublin lze zjistit nahlédnutím do aplikace popř. na dotaz u stavebního úřadu jako územně plánovací informaci dle § 21 stavebního zákona.

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 76/2017-202, opět zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy. Uvedl, že navrhovatel omezil své návrhové body obsažené v původním návrhu pod D.1, D.2 a D.3, proto se těmito námitkami soud již nezabýval, není však na místě, aby řízení o těchto námitkách formálně zastavoval. Krajský soud poté shledal nedůvodnými námitky zpochybňující pravomoc odpůrce k přezkoumání a zrušení územního plánu, resp. jeho části, a to s poukazem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36. Na tom nic nemění fakt, že takovým aktem dozorového orgánu dochází k zásahu do práva obcí na samosprávu. Právě z tohoto důvodu ostatně rozšířený senát dovodil, že dotčená obec má mít v řízení o přezkoumání územního plánu postavení dotčené osoby s právem uplatňovat námitky, resp. následně se domáhat ochrany svých práv u soudu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rozvoj území obce nemůže být ponechán pouze a výlučně na úvaze obecní samosprávy. Je totiž ve veřejném zájmu, aby územní plán respektoval též záměry státu. Proto je proces pořízení územního plánu v gesci státní správy (resp. přenesené působnosti obecních úřadů). Obec může ve své samostatné působnosti rozhodnout o pořízení územního plánu a posléze, zda návrh územního plánu připravený státní správou ve spolupráci s určeným zastupitelem přijme, či jej vrátí k přepracování. Možnosti stanovení koncepce rozvoje území obce ze strany samosprávy tak nejsou bezbřehé a musí být v souladu s požadavky stanovenými především ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech. Výkon samosprávy je ostatně rovněž výkonem veřejné moci, z čehož vyplývá, že ve smyslu čl. 2

odst. 2 Listiny základních práv a svobod nesmí činit nic než to, co jí je zákonem umožněno. To znamená, že pokud stavební zákon určité regulace v rámci územního plánu nepřipouští, není taková regulace možná. Není pravdou, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím obce, právní úprava přijímání územního plánu svědčí spíše o tom, že jde o odpovědnost sdílenou – státu při pořizování územního plánu a samosprávy při samotném jeho vydání.

Krajský soud se dále zabýval námitkou, že napadené opatření obecné povahy představuje nepřijatelný zásah do práva na samosprávu. Krajský soud vyšel z toho, že pořizování územního plánu je činností obecního úřadu v přenesené působnosti. Vztahuje se na ni zásada legality výkonu státní správy ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu. To znamená, že pořizovatel musí respektovat nejen požadavky stavebního zákona, nýbrž i prováděcích předpisů. Toto platí i v případě využití možnosti dle § 6 odst. 2 stavebního zákona, tedy kdy obecní úřad, který není úřadem s rozšířenou působností, zajistí s pomocí osoby disponující požadovanou kvalifikací činnosti pořizovatele, jako se tomu stalo při pořizování předmětného územního plánu. Výsledkem činnosti pořizovatele je návrh územního plánu, který dle § 54 stavebního zákona může zastupitelstvo pouze vydat, vtráť s pokyny k úpravě nebo zamítnout. Krajský soud reflektoval názor vyjádřený ve zrušujícím nálezu Ústavního soudu, že nelze oddělovat obsah a formu územního plánu, a to, že stavební zákon a prováděcí předpisy neupravují možnost vymezení regulativu v podobě regublin, nezpůsobuje bez dalšího, že jejich vymezení je nezákonné. Krajský soud nicméně vyjádřil k závěrům Ústavního soudu jistou rezervovanost vyplývající z toho, že nezákonnost pořízení návrhu územního plánu (v přenesené působnosti) nemůže být zhojena jejich vydáním zastupitelstvem (v samostatné působnosti). Podobně, když obecní zastupitelstvo vydává územní plán (byť v samostatné působnosti), vystupuje jako správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a i zde pro něj platí zásada legality vyjádřená v § 2 odst. 1 správního řádu. Proto je povinno vydat územní plán, který je v souladu se stavebním zákonem i jeho prováděcími předpisy. Pokud by tedy zákonodárce měl záměr umožnit obcím vydat územní plán odchýlný od úpravy obsažené ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech, nepochybně by to vyjádřil ve stavebním zákoně. Při vydávání územního plánu je obec ve zcela odlišném postavení než při vydávání obecně závazných vyhlášek, neboť tato pravomoc obci se opírá přímo o čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Ve smyslu zrušujícího nálezu Ústavního soudu se krajský soud věnoval otázce přiměřenosti zásahu odpůrce do práva navrhovatele na samosprávu a dále tomu, zda sporná regulace není vhodná z hlediska ochrany životního prostředí a specifík místního prostředí. Přitom zohlednil i rozšiřující argumentaci obsaženou v doplňujících vyjádřeních odpůrce, což si vyžaduje průběh řízení jako celek, když celá věc se postupně přes obecné soudy dostala až k Ústavnímu soudu a vznikají právní problémy a na ně navazující otázky.

Prvním z důvodů, proč potřeba zrušit spornou část územního plánu převáží nad ochranou práva na samosprávu je to, že jejím důsledkem je přeregulovanost, resp. taková podrobnost územního plánu, která je vyhrazena pouze regulačnímu plánu. Krajský soud přitom zohlednil novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., která podrobnost územního plánu, jež by

řešila otázky náležící regulačnímu plánu, výslovně zakázala. Naproti tomu nemohl zohlednit další novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., která naopak určité prvky regulačního plánu umožnila i v rámci územního plánu, neboť tato novela nabyla účinnosti až po vydání napadeného opatření obecné povahy.

Dalším důvodem podporujícím zrušení napadené regulace územního plánu je nepředvídatelnost a netransparentnost této regulace. Popis funkce regublin v územním plánu není dostatečný pro jejich aplikaci bez příslušné softwarové aplikace. To vede k tomu, že dané území je vedle územního plánu regulováno i softwarem, aniž by taková možnost byla stanovena stavebním zákonem. To je v oblasti veřejné správy nepřijatelné. Příslušný software nebyl nadto projednán při pořízení a vydání územního plánu s dotčenými orgány a dotčenými osobami. Regublina navíc fakticky představuje jakési ochranné pásmo budovy, přičemž nebyly ani dodrženy předpisy týkající se stanovení ochranného pásma podle stavebního zákona. Názor Ústavního soudu o tom, že softwarová aplikace pouze aplikuje předem stanovená pravidla regulace, tudíž nejde o samovolné nepředvídatelné změny obsahu územního plánu, by bylo možno akceptovat pouze, pokud by regulativ umožňoval ručně stanovit regubliny bez použití výpočetní techniky a příslušného software. Navíc nelze zjistit, jakým způsobem jsou data z aplikace chráněna a archivována.

Třetím důvodem, pro který krajský soud shledal přiměřenost zrušení regublin, bylo, že tento regulativ poskytuje omezený prostor pro rozhodování stavebního úřadu. Úvahu stavebního úřadu prakticky nahrazuje softwarovou aplikací. Proto krajský soud konstatoval, že zásah odpůrce, který zrušil spornou část územního plánu, je přiměřená, resp. dokonce potřebná. Navrhovatel mohl zvolit i metodu redukce zastavitelných ploch, kdy by však bylo nutno odškodnit vlastníky pozemků, u nichž by byla zrušena jejich zastavitelnost. Regublinou tak navrhovatel u stávajících zastavitelných ploch dosáhl fakticky jejich blokování stavební uzávěrou. Obsah jednání se správou KRNP není soudu znám, předpokládá však, že zájmem tohoto dotčeného orgánu byla především redukce zástavby, ačkoli tady byly možnosti, jak tohoto cíle dosáhnout standardními prostředky, navrhovatel přistoupil z neznámých důvodů k aplikaci nekonvenční metody, která však je v rozporu se zákonem. Zrušení sporné části územního plánu dále nemůže být na újmu ochraně životního prostředí ani jiným veřejným zájmům.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 24. 3. 2020 podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Z jeho rozsudku vyplývá zejména:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelem uplatněnou námitkou dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že krajský soud nerespektoval jeho dispoziční úkon, kterým vzal návrh na zrušení opatření obecné povahy částečně zpět, a to v části, kterou brojil proti napadenému opatření obecné povahy v částech vymezených body výroku I. a II. a části bodu IV. znějící „odst. 4 v následujícím textu týkajícím se umístování bytových domů: ‘Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu.’“

Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. „[n]avrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl“ a podle § 47 písm. a) s. ř. s. „[s]oud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět“.

Z citovaného ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s. jasně vyplývá, že návrh na zahájení řízení (tedy i návrh na zrušení opatření obecné povahy) může být před rozhodnutím soudu o něm vzat navrhovatelem zpět zcela, ale i jen částečně. Krajský soud měl v návaznosti na tento návrh rozhodnout dle § 47 písm. a) s. ř. s. a řízení o návrhu v té části, v níž byl vzat zpět, zastavit. Meritorně měl rozhodovat o návrhu pouze v té části, v jaké jej stěžovatel zpět nevezal a naopak trval na jeho projednání.

Přestože právě uvedená zmatečnost rozsudku krajského soudu by postačovala k jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se ve vztahu k té části návrhu, která nebyla stěžovatelem vzata zpět, zabýval uplatněnými důvody nezákonnosti napadeného rozsudku uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud v bodě 80 svého předchozího (Ústavním soudem zrušeného) rozsudku č. j. 4 As 138/2017-33 princip regulativu regublin použitý v odpůrcem zrušené části územního plánu stěžovatele charakterizoval následujícím způsobem: „Regulativ ‘regubliny’, jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto závažné dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru, jehož obsah je v průběhu času proměnlivý. ‘Regubliny’ tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavitelnosti. Soulad záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že ‘bublina’ navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství a zároveň se pro povolení záměru vyžaduje souhlas vlastníků pozemků, na něž přesahuje bublina navrženého záměru. Zároveň lze záměry umísťovat pouze do vyčerpávacího potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy. Celý regulační princip je značně komplikovaný a jeho rozsáhlý popis byl obsažen ve zrušené části územního plánu Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analógová verze regulačního vzorce pro žluté lokality.“

Stěžovatel krajskému soudu v podstatě vytýká nerespektování, resp. nesprávnou interpretaci a aplikaci zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17. Nejvyšší správní soud je vázán citovaným nálezem (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky) a při rozhodnutí o kasační stížnosti se jím hodlá bezesbýtku řídit. Proto na tomto místě závěry vyslovené Ústavním soudem shrnuje.

Ústavní soud nejprve zdůraznil, že stavební zákon v § 6 odst. 5 písm. c) svěřil vydání územního plánu do samostatné působnosti obcí, a tím tuto záležitost decentralizoval obecní samosprávě. Zásahy státu do této záležitosti samosprávné působnosti obcí se musí dít v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy. „Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, kterými je

případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákony vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě“ (bod 24 nálezu). V bodě 30 nálezu pak Ústavní soud reflektuje dvojakou povahu územního plánu, který je na jedné straně aktem veřejné moci zasahujícím do práv a povinností dotčených osob, zároveň však i výkonem práva na samosprávu obcí zaručeným čl. 100 a násl. Ústavy. V bodě 54 nálezu posléze Ústavní soud tuto myšlenku rozvedl tak, že „musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejné moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Tento princip zároveň „má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy“.

Ústavní soud dále vysvětlil, že je třeba rozlišovat mezi dvěma typy situací. Na jedné straně případy, kdy se jednotlivec dotčený na svých právech územním plánem domáhá soudní ochrany těchto svých práv proti obci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Zde je úkolem soudu, aby porovnal konkrétní zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele s právem obce na samosprávu. Naproti tomu v nyní projednávané věci jde o zásah státní správy (odpůrce) do práva na samosprávu stěžovatele opatřením obecné povahy, kterým v přezkumném řízení zrušil část územního plánu z důvodu ochrany objektivního práva (slovy Ústavního soudu při abstraktní kontrole zákonnosti tohoto aktu samosprávy). V této situaci je role správních soudů zcela odlišná od první situace. V tomto typu řízení musí správní soudy přednostně respektovat právo obcí na samosprávu a zásah moci výkonné do tohoto práva mohou aprobovat „*toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřeby v rámci testu proporcionality) vyžaduje*“ (bod 57).

Následně Ústavní soud aplikoval uvedené zásady na jednotlivé důvody zakládající dle odpůrce, resp. správních soudů, rozpor části územního plánu zakotvujícího regulbliny (proměnlivost regulace v čase a použití softwarové aplikace), přičemž dospěl k závěru, že nejsou samy o sobě dostačující, aby odůvodnily zrušení sporné části územního plánu odpůrcem. (Naproti tomu Ústavní soud nevyloučil to, že by uvedené důvody mohly ospravedlnit zrušení dané části územního plánu soudem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jednotlivce, do jehož práv by tyto prvky regulace prokazatelně zasáhly.) Jako důvod pro shledání přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu Ústavnímu soudu nepostačovala ani úvaha správních soudů o potřebě alespoň rámcového sjednocení nástrojů používaných obcemi v územních plánech. Při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu pak byla

nedostatečně zohledněna specifická území stěžovatele, které se nachází v Krkonošském národním parku a jehož především přírodní hodnoty mohou vyžadovat použití zvláštních forem regulativů použitých stěžovatelem v jeho územním plánu.

V bodě 65 nálezu pak Ústavní soud uzavřel, že „*stavební zákon a prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutně (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezahrnuje-li do věci, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.*“

Krajský soud se pokusil pokyn Ústavního soudu naplnit tak, že v bodech 149 až 194 napadeného rozsudku rozvinul argumenty, pro které důvody pro zrušení sporné části územního plánu stěžovatele převažují nad právem stěžovatele na samosprávu, a proto zjištěný rozpor této části územního plánu s právními předpisy odůvodňuje jeho zrušení. Zčásti přitom zopakoval důvody již uvedené v předchozím zrušeném rozsudku, které ovšem Ústavní soud neshledal jako dostatečné pro ospravedlnění zásahu do práva na samosprávu v podobě zrušení části jeho územního plánu. To se týká především použití softwarové aplikace, která činí územní plán netransparentním a nepředvídatelným. Krajský soud, byv si vědom nedostatečnosti této argumentace ve světle nálezu Ústavního soudu, ovšem tyto důvody doplnil o důvody nové, které nemají oporu v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Tyto důvody krajský soud přebíral z větší části z vyjádření odpůrce podaných v reakci na zrušující náleze Ústavního soudu. Jako důvody ospravedlňující zásah do práva stěžovatele na samosprávu krajský soud takto nově uvedl nepřipustnou podrobnost regulace pomocí regulblin s tím, že takováto podrobnost náleží regulačnímu plánu. Dalším nově uvedeným důvodem je to, že daný regulativ ve spojení s použitou softwarovou aplikací nahrazuje posouzení záměru stavebním úřadem z hlediska kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona. Konečně krajský soud doplnil, že softwarová aplikace nebyla v rámci pořizování a projednávání návrhu územního plánu řádně projednána s dotčenými orgány a dotčenými osobami.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti musí poukázat na ustálenou judikaturu týkající se postupu soudu při přezkumu opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Je povinností správního orgánu (odpůrce), aby v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl veškeré okolnosti a úvahy, pro které má za splněné zákonné předpoklady pro vydání opatření obecné povahy v podobě, v jaké bylo vydáno (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795 Sb. NSS).

Správní soud v rámci posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak není povinen, ale ani oprávněn, vyhledávat nové důvody, o které by bylo možno výrok napadeného opatření obecné povahy opřít, pakliže nejsou uvedeny v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na tradiční judikaturu týkající se sice především soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, avšak přiměřeně aplikovatelnou též na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tak již v rozsudku ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102, uvedl, že „*jestliže výsledky dokazování provedeného soudem znamenají podstatnou změnu skutkových okolností oproti těm, z nichž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, a zpochybňují správnost právních závěrů, na nichž je založeno rozhodnutí o pokutě za správní delikt, soud takové rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout z jiných skutkových a právních důvodů, o které své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval. Jinými slovy, (...) soud [není] oprávněn vyhledávat jiné důvody, pro něž by eventuálně mohlo napadené správní rozhodnutí obstát.*“ Obdobně rozhodoval i Vrchní soud v Praze např. v rozsudku ze dne 6. 1. 1995 ve věci sp. zn. 6 A 185/93, publikováno ve Správní právo pod č. 125/96: „*Jestliže žalobce důvodně tvrdí nesprávnost právních posouzení věci žalovaným, a jestliže nesprávnost právních závěrů je podstatná pro rozhodnutí správního orgánu, soud toto rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout proto, že výrok správního rozhodnutí může popřípadě obstát z jiných soudů zřejmých právních důvodů, o které však své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval.*“ (srov. též rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014-48, č. 3283/2015 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2020, č. j. 1 As 229/2019-26, a ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 228/2019-66). Tento princip se totiž nevztahuje specificky k rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jedná se spíše o projev obecné zásady subsidiarity správního soudnictví vyjádřené v § 5 s. ř. s. a ochranné funkce správního soudnictví vyplývající z § 2 s. ř. s. Jedná se rovněž o odraz ústavního principu dělby moci: **Soudní moc není povolána k tomu, aby nahrazovala moc výkonnou a rozhodovala namísto ní, jejím posláním je pouze (obecně) kontrolovat zákonnost aktů exekutivy zasahujících do práv jednotlivců.**

Jak je zřejmé ze zrušujícího nálezu Ústavního soudu, má-li opatření obecné povahy vydané krajským soudem v přezkumném řízení rušící územní plán obce obstát, nepostačuje pro to jakýkoli rozpor územního plánu s právními předpisy, nýbrž musí být dány i důvody, které činí tento zásah státní moci do práva obce na samosprávu přiměřeným. Tento test přiměřenosti dále je dle Ústavního soudu odlišné kvality od posouzení přiměřenosti zásahu soudu do práva na samosprávu činěného v rámci řízení o návrhu na zrušení územního plánu podaného jednotlivcem namítajícím zkrácení svých subjektivních veřejných práv regulací obsaženou v územním plánu a od posouzení přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře dle § 94 odst. 4 správního řádu. **Přitom zřejmě právě v řízení o návrhu na zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy podaném osobou konkrétně dotčenou na svých právech regulací obsaženou v územním plánu lze zohlednit negativní dopad této regulace do práv jednotlivců, zatímco posouzení přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu v souvislosti s přezkumným řízením zahájeným nadřízeným krajským úřadem je nutno založit na dotčení záleži-**

ností s „celostátní“ relevancí. Napadené opatření obecné povahy přitom explicitní posouzení přiměřenosti zásahu do práva stěžovatele na samosprávu neobsahuje, správní soudy ovšem v předchozím řízení určité důvody, z nichž posouzení přiměřenosti „zrekonstruovaly“, v odůvodnění opatření obecné povahy nalezly (srov. body 66 a 67 Ústavním soudem zrušeného rozsudku č. j. 4 As 138/2017-33).

Ze zrušujícího nálezu Ústavního soudu je zřejmé, že tyto důvody a úvahy, o něž odpůrce a správní soudy opřeli svůj závěr o přiměřenosti zrušení části územního plánu, neobstály. Za těchto okolností ovšem Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než zrušit tu část napadeného opatření obecné povahy, ohledně níž stěžovatel nevzal svůj návrh zpět. Důvody týkající se záležitostí s celostátní relevancí, v nichž odpůrce shledal rozpor předmětných částí územního plánu s právními předpisy odůvodňující jejich zrušení v přezkumném řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu, totiž nebyly ve srovnání s konkurujícím právem stěžovatele na samosprávu dost závažné. **Pokud odpůrce při posouzení této otázky vycházel z nepřijatelných dopadů regulace do práv jednotlivých (i konkrétních) vlastníků nemovitostí v příslušných plochách a správní soudy toto aprobovaly, nejednalo se o důvody, z nichž by bylo možno primárně vycházet při hodnocení derogačního zásahu do územního plánu v tomto typu řízení. Dotčení vlastníci se mohli sami obrátit na soud s vlastním návrhem na zrušení příslušné části územního plánu stěžovatele. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nyní projednávanou věc, v níž stěžovatel prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy hájí své právo na samosprávu, nelze zaměňovat s inkvizitním přezkumem zákonnosti územního plánu stěžovatele. Bylo tedy odpůrce, aby v napadeném opatření obecné povahy vymezil veškeré důvody nezákonnosti jím přezkoumávaných regulací územního plánu a aby vyjevil úvahy, z nichž dovedl naplnění zákonných předpokladů pro svůj jistě velmi invazivní zásah do územního plánu stěžovatele, především tedy přiměřenosti ve vztahu k právu na samosprávu dotčené obce.**

Nejvyšší správní soud pokládá za potřebné vyjádřit se závěrem k úvahám stěžovatele a krajského soudu o poměru samosprávy a státní správy při přípravě územního plánu a důsledcích, které z toho plynou pro posouzení souladu územního plánu s právními předpisy. Nejprve je třeba odmítnout chápání vztahu mezi pořizovatelem a samosprávou, jak jej v kasační stížnosti prezentuje stěžovatel. Činnost pořizovatele je vykonávána v přenesené působnosti, byť prostřednictvím pracovníků obecních úřadů (§ 5 odst. 2 stavebního zákona). Jakkoli úkolem pořizovatele jakožto orgánu státní správy je sloužit veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), zde tedy především samosprávnému celku, jeho činnost nelze chápat jakožto pouhý „servisní nástroj“ samosprávy. Naopak, v rámci pořizování územního plánu lze jeho činnost charakterizovat jako koordinační a exekutivní. Tj. příprava zadání a návrhu a jejich projednání se děje v režii pořizovatele. Pořizovatel pracuje na tomto úkolu, který je službou občanům (nikoli tedy službou konkrétním zastupitelům), vázán právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu), šetří práva dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu) a dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Přitom všem musí ovšem pořizovatel vycházet z toho, že je výsostným právem samosprávy (zastupitelstva obce) rozhodnout o pořízení

územního plánu (§ 44 stavebního zákona), o zadání územního plánu (záměru obsahového řešení připravovaného územního plánu, § 47 odst. 5 stavebního zákona), výběru varianty řešení (§ 51 odst. 2 stavebního zákona) a samozřejmě o vydání územního plánu (§ 54 stavebního zákona). Proto pořizovatel musí postupovat tak, aby jím připravené řešení bylo v mezích stanovených právními předpisy maximálně v souladu s názorem zastupitelstva, v opačném případě by postup v rámci pořizování neměl smysl (ad absurdum nemůže připravovat návrh územního plánu, který by zastupitelstvo nechťelo vydat). Takový je ostatně smysl právní úpravy, která předepisuje účast pověřeného zastupitele na přípravných pracích. Pověřený zastupitel není jakýmsi ředitelem, který by pořizovateli zadával úkoly a řídil jeho práci, zákon hovoří o spolupráci.

Pokud stěžovatel popisuje postup s využitím kvalifikované osoby jako pořizovatele ve smyslu § 6 odst. 2 stavebního zákona jako běžnou praxi, je třeba poznamenat, že účelem zákonné úpravy nebylo eliminovat činnost pořizovatele jako koordinátora a vykonavatele přípravy, zpracování a projednání územního plánu, byť se tomu tak v některých případech možná reálně děje. To, že náklady činnosti projektanta při přípravě územního plánu hradí obec, rovněž neznamená popření role pořizovatele, naopak i ve vztahu k projektantovi je to pořizovatel, který řídí jeho práci (být v rovině soukromoprávní vystupuje obec jako objednavatel). Je to pořizovatel (ale též krajský úřad, srov. níže), který spoluodpovídá společně s obcí za to, že příprava územního plánu a výsledek pořizování je v souladu s právem. Koordináční roli pořizovatele odpovídá i to, že pokud zastupitelstvo při pořizování územního plánu prosazuje určitý záměr, který není v souladu s právními předpisy, pořizovatel by měl zastupitelstvu vysvětlit v úvahu připadající možnosti a ve spolupráci se zastupitelstvem (resp. pověřeným zastupitelem) najít řešení, které bude v souladu s právem. Koordináční roli nelze vykládat jako pravomoc zastupitelstvu v tomto směru něco nařizovat či zakazovat, jde skutečně o kooperační proces společného hledání řešení co nejvíce naplňujícího představu samosprávy o rozvoji území obce v mezích právního řádu a požadavků dotčených orgánů chránících jednotlivé veřejné zájmy.

Ostatně i Ústavní soud potvrdil tento závěr o pořizování územního plánu ve spolupráci samosprávy a státní správy. V nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19 uvedl, „že stavební zákon rozlišuje proces zpracování a projednání návrhu územního plánu a proces řízení o územním plánu, v němž se zohledňují stanoviska dotčených orgánů. Tento proces je pak ve svém souhrnu společným dílem samosprávy i státní správy. Úkolem státní správy je přitom zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území“. Jakkoli z tohoto nálezu vyplývá i to, že orgány státní správy jsou povinny maximálně šetřit právo obce na samosprávu i ve fázi pořizování a projednávání návrhu územního plánu (tedy nikoli pouze až po vydání územního plánu zastupitelstvem v samostatné působnosti), vyplývá z něho rovněž nutnost respektovat požadavky na regulaci území vyplývající z právních předpisů.

Vedle pořizovatele a dalších dotčených orgánů je to pak především krajský úřad, který má již v prvotním stádiu, tedy při zpracování zadání, v plném respektu k představám obce o budoucím rozvoji jejího území usměrnit zamýšlené regulativy tak, aby se

nedostaly do rozporu s právními předpisy. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona [pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Následně krajský úřad uplatňuje stanovisko i k navrhovanému územnímu plánu i ve stádiu společného jednání (§ 50 odst. 2, 7 a 8 stavebního zákona) a ve stádiu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 a 3 stavebního zákona) a ve stádiu přípravy rozhodnutí o námitkách a upraveného návrhu (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). Krajský úřad tak je formálně při všech krocích vtažen do procesu pořizování územního plánu a jeho možnosti neformální kooperace v tomto procesu jsou mnohem širší, např. konzultace možného řešení, vysvětlování, proč určité řešení není z hlediska právních předpisů v oblasti územního plánování možné, popř. poradenství, jaké nástroje použít za účelem dosažení určitých záměrů obce. Krajskému úřadu je tedy otevřena široká škála možností, jak zajistit respektování právních předpisů při přípravě a vydání územního plánu.

Postup dle § 174 odst. 2 správního řádu, tj. derogační zásah do již schváleného a vydaného územního plánu, představuje z celé škály možností zajištění zákonnosti územního plánu, kterými státní správa (krajský úřad a pořizovatel) disponuje, ten nejhrubší a nejzávažnější. Zrušení v přezkumném řízení přichází ve chvíli, kdy územní plán je již vydán a obec stejně jako dotčení jednotlivci s ním již pracují, nemluvě o tom, že na pořízení územního plánu bylo vynaloženo značné množství úsilí a financí, stejně tak jako na přípravu záměrů dle tohoto územního plánu. Proto by měl krajský úřad primárně využívat k zajištění zákonnosti územních plánů jiné prostředky než přezkumné řízení. I s ohledem na tyto úvahy může derogační zásah státu do územního plánu vskutku obstát pouze v těch nejzávažnějších případech.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Věc mu však nevracel k dalšímu řízení, neboť byly splněny podmínky pro to, aby ve věci rozhodl sám Nejvyšší správní soud. Protože návrh na zrušení opatření obecní povahy byl již v průběhu řízení před krajským soudem zčásti vzat zpět, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s. v této části řízení o návrhu zastavil. Pokud se týká návrhu v části, v níž stěžovatel návrh neval zpět, stěžovatelův návrh byl důvodný, proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s. ke dni vyhlášení tohoto rozsudku zrušil napadené části opatření obecní povahy.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*