

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019,
sp. zn. III. ÚS 3817/17**

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, OBSAH ÚZEMNÍHO PLÁNU

*§ 43 a násl. 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, v znění pozdějších předpisů*

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 104 odst. 4 Ústavy České republiky

Čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Z nálezů Ústavního soudu mimo jiné vyplývá:

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatele zastupitelstva města Pec pod Sněžkou tak, že rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33 a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a uvedené rozsudky zrušil.

Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhal zrušení uvedených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále též jen „krajský úřad“), přičemž tvrdil, že vydáním napadených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy došlo k porušení jeho práva na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, a dále k zásahu do jeho činnosti v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Stěžovatel považuje za nezákonný zásah státu do svého práva na samosprávu shora označené opatření obecné povahy, kterým bylo podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a za použití § 97 odst. 3 správního řádu, v dílčích částech zrušeno opatření obecné povahy č. j. 1252/11/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, vydané stěžovatelem usnesením pod bodem č. 6 ze dne 13. 12. 2011. Tímto opatřením obecné povahy byl s účinností ke dni 31. 12. 2011 podle § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vydán územní plán Pece pod Sněžkou (dále jen „územní plán“).

Jedním z klíčových prvků stěžovatelem přijatého územního plánu byly tzv. regulační bubliny, které stanovily specifický regulační prvek, pro oblasti, jež byly definovány jako zastavitelné. Současně se též vyskytovaly na místech, jež podléhaly relativně silné potřebě regulace zastavení z hlediska krajinného rázu a ochrany přírody a krajiny. Podstatou této regulace bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak byla označena jako „regulační bublina“ (zkráceně rovněž „regublina“). Podmínkou umístění nové stavby pak bylo, aby „regulační bublina“ nové stavby, jejíž velikost by se určila podle její předpokládané zátěže (dle záměru), se vešla mezi „regubliny“ staveb jiných již existujících.

Tento způsob regulace shledal krajský úřad v rozporu se zákonem, resp. s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), která takový typ regulace nepřipouští. Krajský úřad kladl důraz na to, že územní plán nemůže obsahovat prvky, které jej činí v průběhu času proměnlivým.

Proti shora uvedenému opatření obecné povahy krajského úřadu se stěžovatel bránil návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 byl jeho návrh zamítnut. Krajský soud předně dospěl k závěru, že krajské úřady mají pravomoc rušit územní plány obcí a takovýto správní akt rušící územní plán obce je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Zmínil, že pokud stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu neumožňuje, tato regulace není možná, přičemž odmítl názor stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku

stěžovatele, v níž tvrdil, že jestliže krajský úřad zrušil některé části územního plánu, došlo tím fakticky k jeho kvalitativní změně, což je v rozporu s § 54 odst. 6 stavebního zákona. V průběhu přezkumného řízení také nebyla dotčena procesní práva stěžovatele, a to ani tím, že v přezkumném řízení bylo řešeno více nezákonností, než bylo vymezeno v usnesení o jeho zahájení, ani v dalším procesním postupu krajského úřadu. K nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad vyňal z územního plánu podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty, krajský soud uvedl, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, se týká pouze staveb architektonicky nebo urbanisticky významných. Obec tedy při pořizování územního plánu může podmínku vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem vztáhnout jen na stavby splňující kritérium oné specifické významnosti. Splnění tohoto kritéria pak musí u každé stavby odůvodnit. Tak ovšem stěžovatel při vydání územního plánu nepostupoval. Výhradu, že pro určité stavby musí architektonickou část projektové dokumentace vypracovat jen autorizovaní architekté, totiž v rozporu s relevantní právní úpravou nezařadil pouze ke stavbám architektonicky nebo urbanisticky významným, ale uplatnil ji plošně. Ke zrušení částí územního plánu, v nichž stěžovatel vyloučil možnost aplikace § 95, 96, 103 a 104 až 108 stavebního zákona, krajský soud uvedl, že není možné, aby obec mohla za nezpůsobilé pro zkrácené řízení označit paušálně všechny stavby v obvodu své působnosti (nebo v jeho částech) a znemožnit tak v daném území aplikaci zmíněných zákonných institutů. Takový postup by byl v přímém rozporu nejen se smyslem uvedených institutů, ale i se zákonem stanovenými podmínkami umožňujícími jejich aplikaci. V případě nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad zrušil ty části územního plánu, v nichž si stěžovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, se krajský soud ztotožnil s krajským úřadem, který považoval tuto podmínku za nesouladnou s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť se jedná o podmínku procesního charakteru, jejíž výsledek nelze dopředu jednoznačně předjímat. Krajský soud dodal, že obec je účastníkem územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán. K námitce směřující proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin“, jak je definoval územní plán, krajský soud uvedl, že princip „regublin“ se ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územní plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že 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. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž 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 (dále jen „Listina“), aby správní akt bez přísluš-

ného procesního postupu měnil svůj obsah. Oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech nemá ani požadavek zakotvený v územním plánu, že v případě přesahu „regublin“ na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků než žadatele, musí žadatel předkládat souhlas takto dotčených osob. Nesoulad této podmínky s právními předpisy ostatně připustil i sám stěžovatel. Krajský soud zamítl rovněž námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy krajského úřadu, neboť shledal, že se krajský úřad vypořádal s veškerými námitkami vznesenými stěžovatelem. Krajský soud dále shledal, že krajský úřad fakticky stěžovatelem požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy provedl, přestože jej tak výslovně nenazval.

Tento rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, která však byla zamítnuta rubrikovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem při posouzení námitky týkající se pravomoci krajského úřadu k vydání napadeného opatření obecné povahy i procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v bodech 56 až 62 jeho rozsudku věnoval také otázce zákonnosti tzv. „regublin“, přičemž ve shodě s krajským soudem shledal, že postup krajského úřadu byl zákonný a zdůraznil, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.

Ústavní soud považuje za nezákonný zásah státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo (zde výkon samostatné působnosti obce), tj. na základě zákona provedení zásah v podobě rozhodnutí či opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy) sloužící k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu (srov. např. náleží ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 či usnesení ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15), včetně případů, kdy v důsledku postupu správního orgánu a následnému postupu správních soudů došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. v obecné rovině též náleží ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), usnesení ze dne 26. 8. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1929/13 či ze dne 11. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 450/17].

Z čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 3 Listiny je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů jim vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech v rámci svého území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (viz blíže Bahýřová, L. a kol. Ústava České republiky. Komentář. Linde Praha 2010, s. 1106 a n., 1387 a n.). Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem, tj. zákonem stanovenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3

ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3, čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení čl. 36 odst. 2 Listiny. 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 zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě.

Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

V nález ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce. Přiměřeně pak lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti obce.

Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona je vydání územního plánu v samostatné působnosti obce, přičemž tento územní plán podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona vydává její zastupitelstvo formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podle § 54 odst. 6 stavebního zákona nelze územní plán změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

Z výše uvedeného vyplývá, že do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří tedy právě mj. schvalování územně plánovací dokumentace, v tom i územního plánu obce, který se vydává formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace (společně se zásadami územního rozvoje, které jsou vydávány krajem) a pořizuje je obec s rozšířenou působností v přenesené působnosti, jejich schvalování je však samostatnou působností každé obce. Územní plán je tak společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji

spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291)].

Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy představuje určitě překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů [srov. nález ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)]. Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut specifické formy tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zásahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. nález ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)]. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu.

V nález ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) a též v nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291) pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, když do ochrana zákona vyžaduje. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

Na základě takto vymezených obecných východisek přistoupil Ústavní soud k posouzení jednotlivých stěžovatelem uplatněných námitek.

Spor mezi stěžovatelem a účastníky (kteří jsou podpořeni také názorem vedlejšího účastníka) byl v klíčové otázce tzv. regulačních bublin v podstatě vymezen tak, že stěžovatel tvrdil, že v území je možné plánovat za použití dynamických či parametrických prvků, jejichž povaha je taková, že vyvolávají odlišné důsledky podle toho, co se v průběhu času do území umístí, a jak se zatíží, a že je vůli stěžovatele a v souladu s jeho právem na samosprávu takto postupovat, naopak účastníci (a vedlejší účastník) trvali na tom, že takový postup je v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., neboť zvolené řešení neodpovídá dikci vyhlášky č. 500/2006 Sb., především její příloze č. 7, kdy podle názoru krajského soudu je v logice vyhlášky nutné rozdělit každé území na ty jeho části, které jsou zastavitelné, podmíněně zastavitelné či výjimečně přípustně zastavitelné, přičemž koncept „regublin“ do logiky citované vyhlášky nijak nezapadá, protože v sobě obsahuje dynamický prvek, respektive prvek nejistoty ohledně možností stavět poté, co se do území umístí stavby další.

K tomu obecně Ústavní soud poznamenal, že je třeba posuzovanou věc přezkoumat z hlediska zvláštností územního plánování, přičemž v řízení o komunální ústavní stížnosti přezkoumává spornou otázku opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz již citovaný nálezný sp. zn. I. ÚS 655/17) a přípustnosti zásahu státu do něj, tedy nikoli z hlediska stavebního zákona, ani přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Procesní formou pro rozhodnutí o vydání územního plánu obce je opatření obecné povahy. Zde Ústavní soud 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 veřejného 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, který však [viz sub V.a)] rovněž má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Bylo proto třeba posoudit, zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obce vytváří, a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku obstojí.

Skutkový stav byl mezi stranami nesporný, a Ústavní soud toliko pro úplnost a přehlednost zjednodušeně shrnul, že regulativy tzv. regulačních bublin (v územním plánu označené

též jako „regubliny“) vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru. „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. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy.

Ústavní soud předně zdůraznil, že předmětem ústavní stížnosti je zrušení části územního plánu krajským úřadem postupem podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 správního řádu za použití § 97 odst. 3 správního řádu v přezkumném řízení ze strany orgánů státní správy. Jde tedy o situaci vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do samosprávného rozhodování územní samosprávy v samostatné působnosti, jinými slovy řečeno, o ingerenci moci výkonné na straně jedné, do práva územních samosprávných celků na samosprávu (jakožto práva chráněného přímo Ústavou v čl. 99 až 105) na straně druhé [bližší sub V.a)]. Tuto situaci je třeba důsledně odlišovat od té situace, kdy správní soud přezkoumává návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., kdy subjekt (typicky – ale nikoliv pouze – osoba soukromého práva) tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. V takovém případě totiž správní soud posuzuje zásah do veřejných subjektivních práv jejich nositelů, a často i zásah do jejich ústavně garantovaných práv (typicky práva vlastnického podle čl. 11 Listiny, či práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny), který porovná s právem územního samosprávného celku na správu vlastních věcí. V nyní přezkoumávané věci je však situace odlišná, jelikož správní soud posuzuje – zjednodušeně řečeno – spor orgánu výkonné moci a územního samosprávného celku, a to de facto při abstraktní kontrole zákonnosti aktu vydaného obcí (opatření obecné povahy) v rámci její samostatné působnosti, tj. jejího územního plánu. Již z tohoto odlišení dvou typů přezkumu zákonnosti územního plánu dle Ústavního soudu jednoznačně vyplývá nutnost jiného postupu správních soudů při posouzení konkrétní věci.

V tomto typu řízení tedy správní soud předně musí vycházet z obecných zásad vyjádřených v části V. a) tohoto nálezu, a zejména z toho, že zásah státu (zde v podobě opatření obecné povahy přezkumného orgánu – krajského úřadu) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy, a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřebnosti v rámci testu proporcionality) vyžaduje. Při rozhodování správního soudu o zákonnosti zásahu orgánu výkonné moci do samosprávy obce musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svěřících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě a jednoznačně odůvodnit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při roz-

hodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon (zde stavební zákon) chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí zejména tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu dostatečně nevyjadřují, resp. právo obce na samosprávu v rozsahu výše vymezeném ve svých rozhodnutích důsledně nezohlednily.

Sice klíčový závěr obecných soudů, že územní plán je koncipován jako statický dokument, a není proto možné, aby se sám od sebe v průběhu času a potřeb měnil (tedy není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace), je v zásadě správný, nicméně je chybně aplikován na regulaci tzv. regulačních bublin v přezkoumávané věci. Stanovené podmínky využití území, včetně podmínek prostorového uspořádání ve formě tzv. regulačních bublin a stanovení maximálního potenciálu území (indexu využití území), totiž zůstávají po dobu platnosti územního plánu stejné a lze je měnit pouze změnou územního plánu (postupem podle § 55 a násl. stavebního zákona).

Využitím regulace prostřednictvím tzv. regulačních bublin se tedy nemění obsah územního plánu, ale postupně se v čase přirozeně mění jeho předmět, tedy území územním plánem regulované. Jinými slovy řečeno, realizuje se výstavba v souladu s územním plánem (a regulací jím obsaženou) a postupně je územní plán uplatňován a naplňován. Softwarová aplikace tedy „samovolně“ či nepředvídatelně nevytváří obsah územního plánu, ale toliko (na základě realizace výstavby a postupného „naplňování“ území) kontroluje předem nastavená pravidla (tím, že aplikuje výpočet stanoveného regulačního vzorce, který však nikterak nemění) a je schopna zajistit jejich dodržování.

Pro větší názornost lze poukázat na případ obdobné regulace, kterou jsou tzv. indexy podlažních ploch (IPP) stanovených na základě Územního plánu města Brna, když IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Tento index je stanoven za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše, přičemž realizací zástavby se toto území vyčerpává. O zákonitosti tohoto regulativu IPP pak (již) nejsou spory (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-116, navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-135 a usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 56/13).

Regulace ve formě tzv. regulačních bublin tedy není sama o sobě dle Ústavního soudu v rozporu se stavebním zákonem, jelikož tento stanovuje, že mj. územní plánování sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje, určuje podmín-

ky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, přičemž se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území, nehledě již na samotný fakt toho, kde se území stěžovatele nachází (hledisko ochrany přírody a krajiny). To metoda tzv. regulačních bublin naplňuje. Jisté není a priori na překážku, když v 21. století existuje automatizovaný nástroj, který kontroluje předem jednoznačně stanovená pravidla regulace území, a to i na úseku územního plánování. Výtka obecných soudů, že není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace, je otázkou spíše technicistního charakteru a otázkou možnosti jednotlivých subjektů (žadatelů) ověřit soulad svého plánovaného záměru s územním plánem, což je však úkolem orgánů územního plánování v dalších řízeních, a bez dalšího to nemůže vést k nezpochybnitelnému závěru o nezákonnosti předmětné regulace.

Mělo-li by být výše uvedené důvodem pro zrušení této regulace tzv. regulačních bublin, tak jedině na základě individuálního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., když by došlo k prokazatelnému zásahu do veřejných subjektivních práv adresátů veřejnoprávního působení, který by nemohl být odstraněn jiným postupem, nikoliv však na základě vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do práv územního samosprávného celku podstatě v rovině aktu smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy.

Ústavní soud také nepřisvědčil právním závěrům obecných soudů, že by stěží bylo možné akceptovat stav, kdy by každá obec přistupovala k územnímu plánování zcela odlišným způsobem, jednotlivé územní plány by nebyly ani rámcově srovnatelné a územní plánování v sousedních obcích by nemělo žádné styčné body, tudíž není možné akceptovat nekonvenční prostředky regulace území. Jednak lze totiž souhlasit se stěžovatelem, který upozornil na fakt, že sousední obec Karpacz, která je na polském území, se také zjevně neřídí českým stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., dále na to, že některé sousední obce stěžovatele používají rovněž tzv. regulační bubliny, aniž by jim byly zrušeny, a je třeba zdůraznit také ten fakt, že není povinností jednotlivých obcí vůbec přijímat územní plány. Jisté lze souhlasit s obecnými soudy, že by bylo vhodné, aby jednotlivé územní plány byly alespoň rámcově srovnatelné, na druhou stranu tento požadavek nesmí zasahovat do jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu při přijímání územně plánovací dokumentace pro jejich území, navíc, když jim tuto povinnost výslovně nestanoví stavební zákon (pak by se ovšem stěží mohlo jednat o otázku vhodnou pro decentralizaci).

Konečně Ústavní soud nemohl v této souvislosti pustit ze zřetele, že obecné soudy také dostatečně nezohlednily specifickou předmětného území, která je dána tím, že se město Pec pod Sněžkou nachází uprostřed Krkonošského národního parku, což je objektivní příčinnou náročnosti procesu přijímání územně plánovací dokumentace, a to i z důvodu nutnosti ochrany krajinného rázu, ochrany přírody a krajiny, ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, čili obecně ochrany životního prostředí, což má i ústavní aspekt (čl. 7 Ústavy

a čl. 35 Listiny), stejně jako individuálních soukromých zájmů o umístění staveb v tomto území (i zde bude platit *beatii possidentes*). Obecné soudy by měly ve svých rozhodnutích zvážit také ten fakt, že dle tvrzení stěžovatele (zachyceného opakovaně v předložené spisové dokumentaci) byl tento způsob regulace opakovaně a složitě projednán a dohodnut se Správou Krkonošského národního parku, přičemž celkový potenciál území byl, po dlouhých a složitých diskuzích, právě se Správou Krkonošského národního parku definován jako maximálně možný. I tento fakt měl být důsledně zvážen a vypořádán při posouzení zákonnosti této regulace území s tím, že by mělo být zkoumáno také to, jestli přijatá regulace ve formě tzv. regulačních bublin více neodpovídá požadavku na ochranu životního prostředí v dané oblasti (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny) se zohledněním udržitelného rozvoje území, než kdyby bylo území regulované tzv. konvenčními metodami regulace. Těchto úvah jsou napadené rozsudky obecných soudů prosty, ačkoli se přímo dotýkají vymezení toho, co je místní zvláštností pro stěžovatele a co nutně podmiňuje jeho představy o tom, jak se má jeho území rozvíjet.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155) Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat výkon tohoto práva. S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (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 dosíť 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, nezasahuje-li do věci, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Ústavní soud tedy na tomto místě zdůrazňuje, že v přezkoumávané věci neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis (zde vyhláška č. 500/2006 Sb.) výslovně neupravuje. Úkolem nově otevřeného řízení proto bude odlišit tyto otázky od otázky „místních záležitostí“ a v tomto duchu vykládat i ustanovení stavebního zákona, která krajský soud v napadeném rozhodnutí aplikoval. To je otázkou výkladu tzv. podústavního práva a proto do jednotlivých podrobností Ústavní soud v rámci posuzované věci nepovažoval za vhodné vstupovat a tím předjímat možné budoucí rozhodnutí v otázce ústavnosti, popř. zákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že ačkoli se stěžovatel „stanoveným postupem“, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1, 2 a 4 Listiny, domáhal svého tvrzeného práva, krajský soud a Nejvyšší správní soud v jeho věci „zákonem stanoveným způsobem“ podle čl. 90 Ústavy nerozhodly, jelikož ve svých rozhodnutích patřičně nezohlednily ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Ústavní soud nad rámec uvedeného dodává, že na závěrech obecných soudů, týkajících se namítaných procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy ze strany krajského úřadu (srov. body 44 až 51 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), neshledal Ústavní soud žádné extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by bylo důvodem pro jeho případný kasační zásah. Takovéto pochybení neshledal ani ohledně paušálního stanovení podmínek předložení dokumentace autorizovaným architektem (srov. bod 52 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) ani stran podmínky zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení (srov. bod 53 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) ani ohledně podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů (srov. bod 54 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) a konečně ani stran souhlasu vlastníků dalších (sousedních) pozemků (srov. bod 63 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Napadená rozhodnutí správních soudů (a to jak Nejvyššího správního soudu, tak krajského soudu) jsou v těchto otázkách řádně odůvodněná, jasná, rozumná a logická [viz náleze ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)]. Stejně tak Ústavní soud nemohl přisvědčit argumentaci (důvod č. 4 – sub 12) stěžovatele v té jeho části, kde pro samosprávné korporace nárokuje právo na – jak to označuje „autonomní výklad“ zákona, či autonomii výkladu práva, neboť (jestliže to tak stěžovatel chápe) by byla popřena dozorová oprávnění státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Na základě výše uvedeného proto Ústavní soud zrušil obě napadená soudní rozhodnutí, nikoli již ale (z důvodu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci) napadené opatření obecné povahy krajského úřadu. Úkolem Ústavního soudu není vstupovat do oblasti kognice obecných soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení, nikoli však předjímat budoucí výsledek nově otevřeného přezkumu zákonnosti předmětného opatření obecné povahy krajským soudem, který již bude založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů.

Ústavní soud tak dospěl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu k závěru, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu a napadeným rozsudkem krajského soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a jí napadené rozsudky obou správních soudů podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH**

*§ 43 a násl. 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, v znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Krajský soud v Plzni zamítl návrh společnosti G. na zrušení části opatření obecné povahy 1/2016 – Územního plánu P.

Z rozsudku Krajského soudu v Plzni mimo jiné vyplývá:

Navrhovatel se návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu P. schváleného usnesením Zastupitelstva města P. ze dne 8. 9. 2016, č. 434 (dále jen „opatření obecné povahy“). Následně navrhovatel návrh zúžil tak, že se domáhá zrušení opatření obecné povahy „ve vztahu k pozemkům par. č. XY a parc. č. XX v k. ú. B. zapsaných na LV vedeném Katastrálním úřadem pro P. kraj, katastrální pracoviště P. – město dnem právní moci rozsudku v textové i grafické části“.

Nový Územní plán P., který nabyl účinnosti dne 1. 10. 2016. Územní plán P. je opatřením obecné povahy, proti kterému směřuje tento návrh. Navrhovatel je osobou, která byla vydáním nového Územního plánu P. zkrácena na svých právech, když nebyly nikterak vypořádány námitky navrhovatele ze dne 23. 9. 2015 proti zařazení pozemků parc. č. XY a parc. č. XX, k. ú. B., kterých je vlastníkem, do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“.

Navrhovatel dále uvedl, že proti Územnímu plánu P. podal dne 23. 9. 2015 námitky, ve kterých vyjádřil nesouhlas se zařazením pozemků parc. č. XY a parc. č. XX, k. ú. B., kterých je vlastníkem, do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“. Zároveň se ohradil proti tomu, že nebyl informován o tom, že mají být jeho pozemky takto nově zařazeny. Navrhovatel podal své námitky jako dotčená osoba ve smyslu § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), když jde o vlastníka pozemků, které jsou návrhem řešení Územního plánu P. dotčeny.

Zastupitelstvo statutárního města P. však o výše uvedených námitkách navrhovatele nikterak nerozhodlo, resp. se s nimi vůbec nevypořádalo a ani nebyly nijak v Územním plánu P. zohledněny. Tím došlo ze strany Zastupitelstva statutárního města P. k porušení § 53 odst. 1 stavebního zákona, na základě kterého musí zastupitelstvo obce, které územní plán vydává, o podaných námitkách rozhodnout. Navrhovatel proti Územnímu plánu P. podal u Krajského úřadu jako věcně a místně příslušného správního orgánu z důvodu toho, že byl vydán v rozporu s právními předpisy – absence vypo-

řádání námitek navrhovatele, podnět k provedení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Tento podnět však nebyl příslušným správním orgánem nikterak přezkoumán s odůvodněním, že celý spis Územního plánu P. se nachází u Krajského soudu v rámci řízení o návrhu na částečné zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – Územního plánu P.

Navrhovatel dále konstatoval, že uvádí, že napadený Územní plán P. je nezákonný a nepřezkoumatelný, když v něm zcela absentuje jakékoliv vypořádání řádně uplatněných námitek navrhovatele ze dne 23. 9. 2015. V této souvislosti navrhovatel odkazuje na judikaturu NSS.

V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 s. ř. s. soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Navrhovatel dne 23. 9. 2015 podal „Námitku proti projednávanému územnímu plánu města P.“, ve které uvedl, že „jakožto vlastník parcel č. XY a XX, k. ú. B., podává tímto námitku proti projednávanému územnímu plánu města P. Nesouhlasíme s tím, že výše uvedené parcely jsou v návrhu územního plánu zařazeny do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“. Navíc jsme nebyli jako majitelé pozemku seznámeni s tím, že má být náš pozemek územním plánem určen tímto způsobem“.

Mezi účastníky je nesporné, že o „námitce“ navrhovatele nebylo rozhodnuto. Soud má za to, že o „námitce“ navrhovatele, nebylo-li o ní rozhodnuto dříve, mělo být rozhodnuto nejspozději jako o námitce proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. V tomto směru je nedůvodný poukaz odpůrce o tom, že se v případě „námitky“ navrhovatele jednalo o „opožděně podanou připomínku“. Je tomu tak proto, že navrhovatel své podání neoznačil jakožto „připomínku“, nýbrž jako „námitku“. Jednalo se tudíž nikoli o opožděně podanou „připomínku“, nýbrž o předčasně podanou „námitku“. Stavební zákon v ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že nejspozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Z právě citovaného ustanovení vyplývá, že stavební zákon stanoví konec lhůty pro podání námitek, nikoli počátek této lhůty, resp. s předčasností podání námitek nespojuje žádné právní důsledky. Z tohoto důvodu bylo nezbytné, aby o „námitce“ navrhovatele bylo rozhodnuto i v případě její předčasnosti. Vzhledem k tomu, že o námitce navrhovatele nebylo rozhodnuto, dopustil se odpůrce procesního pochybení.

Nejvyšší správní soud v bodu 46 rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 As 186/2017-46, uvedl: „Ne každé procesní pochybení správního orgánu je totiž důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz např. rozsudky ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005-65, ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 70/2007-102, nebo ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012-45).“ Soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožňuje a doplňuje, že tyto závěry jsou pro svoji obecnou platnost analogicky aplikovatelné i na řízení o vydání opatření obecné povahy.

V případě navrhovatele se nejednalo o procesní pochybení, které mohlo mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy, neboť „výrok opatření obecné povahy by byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo“. Navrhovatel v „námitce“ uplatnil dvě skutečnosti. Zaprvé, že „nesouhlasí s tím, že předmětné parcely jsou v návrhu územního plánu zařazeny do dopravní infrastruktury jako „DI – Vymezená část plochy určená pro dopravní infrastrukturu“. Zadruhé, že „nebyl jako majitel pozemku seznámen s tím, že má být jeho pozemek územním plánem určen tímto způsobem“. Navrhovateli uplatněné skutečnosti nebyly jakkoli způsobily změnit výrok opatření obecné povahy, neboť nebyly důvodné. I pokud by se s nimi odpůrce vypořádal, musel by dospět k závěru o jejich nedůvodnosti. Pokud jde o první skutečnost, prostý nesouhlas vlastníka dotčených pozemků není způsobilý zabránit vydání opatření obecné povahy. Tedy jakkoli ovlivnit nebo prokázat nezákonnost opatření obecné povahy.

Pokud jde o druhou skutečnost, stavební zákon ani jakýkoli jiný zákon nestanoví, že by podmínkou pro vydání územního plánu byla povinnost „majitele pozemku seznámit s tím, jak má být jeho pozemek dotčen územním plánem“. Proces pořizování územního plánu je procesem relativně složitým, a pokud jde o oznamování jednotlivých kroků v jeho rámci prováděných, děje se tak standardně formou „veřejné vyhlášky“ (např. § 50 odst. 3, či § 52 odst. 1 stavebního zákona), nikoli individuálním oslovením jednotlivých vlastníků.

K námitkám, které navrhovatel uplatnil teprve při soudním jednání konaném dne 25. 6. 2019, je nezbytné uvést, že tyto jsou opožděné, neboť byly podány až po uplynutí lhůty stanovené pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Podle části třicáté druhé Čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a další související zákony, v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle toho-

to ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyně za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Dlužno doplnit, že zákon č. 225/2017 Sb. nabylo účinnosti dne 1. 1. 2018. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy bylo vydáno dne 8. 9. 2016, původní zákonná tříletá lhůta stanovená pro podání návrhu by uplynula 8. 9. 2019, skončila na základě části třicáté druhé Čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., lhůta pro podání návrhu dne 1. 1. 2019. Soud má na základě této skutečnosti za to, že návrhové body bylo možné vznášet pouze do 1. 1. 2019, když možnost rozšiřovat okruh námitek by bylo v přímém rozporu s úmyslem zákonodárce časově omezit možnost napadení opatření obecné povahy.

Na rámec tohoto závěru je vhodné uvést, že ani žádná z opožděně vznesených námitek nebyla způsobila prokázat nezákonnost opatření obecné povahy. V tomto směru je nezbytné upozornit na existenci ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. podle kterého je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Je tedy výhradně na navrhovateli, aby konkrétním způsobem tvrdil a následně prokázal, z jakých konkrétních důvodů je opatření obecné povahy nezákonné. V této své povinnosti nemůže být navrhovatel zastoupen aktivitou soudu. Soud není namísto navrhovatele oprávněn dohledávat eventuální důvody nezákonnosti opatření obecné povahy.

Ani případné „podstatné snížení hodnoty pozemků žalobce“ neprokazuje nezákonnost opatření obecné povahy. Zákon nestanoví, že je možné územní plán vydat pouze v případě, kdy nedojde k podstatnému snížení hodnoty dotčených pozemků. Zde je vhodné zopakovat závěr, ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném usnesení: „V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka.“ Tvrdil-li pak navrhovatel, že jednání odpůrce má prvky „libovůle“, zásah „není proveden v nezbytné míře, nejšetrnějším z možných způsobů, nediskriminačně“, je nezbytné uvést, že tato tvrzení jsou zcela nekonkrétní a neumožňují soudu přezkum opatření obecné povahy. Není totiž vůbec zřejmé, na základě jakých konkrétních skutečností by mělo dojít k porušení jakých konkrétních povinností při vydání opatření obecné povahy, resp. v čem konkrétně by měl být územní plán nesprávný či nezákonný. Pokud jde o námitku navrhovatele, že „regulace byla stanovena bez uvedení konkrétních důvodů“, není tato vůbec důvodná. Opatření obecné povahy se předmětnou plochou zabývá na mnoha místech. Pokud jde o plochu „DI-5 Okounová – záchytné parkoviště P+R“ byly v odůvodnění opatření obecné povahy uvedeny velmi obsáhlé důvody pro její vymezení. “ Z této části opatření obecné povahy vyplývá, že záměr odpůrce byl podrobně odůvodněn. Navrhovateli vůbec nic nebránilo v tom, aby prostřednictvím konkrétně formulovaných námitek správnost těchto závěrů zpochybnil, což však neučinil. Vzhledem k tomu, že návrh nebyl důvodný, soud jej v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*