

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

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

OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, OBSAH ÚZEMNÍHO PLÁNU, PROSTOROVÁ A FUNKČNÍ REGULACE – REGUBLINY

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

Krajský soud v Hradci Králové zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, kterým byly zrušeny části opatření obecné povahy – Územního plánu obce P. Z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové mimo jiné vyplývá:

Navrhovatel – město P. podalo dne 6. 4. 2017 návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce – Krajského úřadu v Hradci Králové ze dne 27. října 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, jímž zrušil postupem dle § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), některé části územního plánu navrhovatele přijatého zastupitelstvem navrhovatele usnesením č. 6 ze dne 13. 12. 2011, který nabyl účinnosti dne 31. 12. 2011 (dále také jen „Územní plán“ nebo „ÚP“). Krajský soud o návrhu rozhodl rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44, a to tak, že jej zamítl. Proti citovanému rozsudku podal navrhovatel kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, a to tak, že kasační stížnost zamítl. Na základě ústavní stížnosti navrhovatele Ústavní soud nálezem ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (dále také jen „Nález“), zrušil jak shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, tak citovaný rozsudek krajského soudu, neboť shledal, že jimi bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 104 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.

Z obsahu odůvodnění Nálezu považoval krajský soud za důležité zmínit tyto závěry Ústavního soudu, které považoval za relevantní pro posouzení dané věci. Předně Ústavní soud v části věnované teoretickým východiskům zdůraznil, že 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. Ohledně vymezení proměnlivých prvků regulace v územním plánu obce (tzv. regulačních bublin) a otázky jejich zákonnosti k právu obce na samosprávu uvedl Ústavní soud následující: Předně konstatoval, že 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 rovněž má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Dále zdůraznil, že předmětem této 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. Tuto situaci je dle Ústavního soudu 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 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 sa-

mosprávy, 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, 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 a jednoznačně odůvodnit, proč prolomuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůraznil, 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 dle Ústavního soudu 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. 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 dle mínění Ústavního soudu 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). Dále Ústavní soud uvedl: „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.“ 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 podmínky 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 dle jeho mínění naplňuje. Výtka obecných soudů, že není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace, je otázkou spíše technického 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 nepochybnitelnému závěru o nezákonnosti předmětné regulace. Dle Ústavního soudu 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 rovné aktu smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy.

Dle Ústavního soudu jistě 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 stěžilo mohlo jednat o otázku vhodnou pro decentralizaci). Ústavní soud dále vyjádřil přesvědčení, že „obecné soudy také dostatečně nezohlednily specifickou předmětného území, která je dána tím, že se město P. nachází uprostřed 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 ochranou 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 *beat 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 národního parku, přičemž celkový potenciál území byl, po dlouhých a složitých diskuzích 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.“

Ústavní soud závěrem uzavřel, 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 mělo být odlišit tyto otázky od otázek „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. Proto 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. Zopakoval, že jeho úkolem 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 založen na ústavně konformním výkladu právních předpisů.

Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V prvé žalobní námitce navrhovatel odůvodňoval svůj názor, že napadené opatření obecné povahy bylo přijato orgánem veřejné moci, který k takovému aktu nemá zákonné zmocnění, tedy že odpůrce neměl k vydání tohoto opatření pravomoc. Navrhovatel konstatoval, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyvolává dojem, že ten rušení územních plánů obcí krajskými úřady aprobuje. Přišel ale s tvrzením, že nezná případ, kdy by nějaká obec námitku absence pravomoci uplatnila, soudy se tak k ní tedy nemohly vyjádřit. Krajský soud neshodil s tím, že by se Nejvyšší správní soud k problematice pravomoci krajských úřadů k rušení územních plánů coby opatření obecné povahy, resp. jejich částí, v minulosti nevyjádřil. Naopak. Krajský soud odkázal v tomto směru zejména na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, v němž dospěl k závěru, že správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. V souvislosti s tím se Nejvyšší správní soud obsírně věnoval rovněž otázce zákonné úpravy, potažmo jejímu souladu s ústavním pořádkem České republiky. Zdůraznil premisu, že územní plánování je vyjma procesu pořizování územně plánovací dokumentace součástí samostatné působnosti, takže i toto oprávnění spadá svou povahou do ochrany práva obce na samosprávu (čl. 8 a 100 Ústavy). Při vědomí této nezpochybnitelné skutečnosti však upozornil na skutečnost, že zákon umožňuje přezkum zákonosti opatření obecné povahy i uvnitř veřejné správy dle správního řádu (byť s povzděchem, že tomuto postupu zákonodárce věnoval pouze čtyři věty). Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze totiž soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Dle odstavce 1 téže normy pro řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. K tomu následně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pokračoval: „Rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako „běžné přezkumné řízení“ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. Jedná se o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. Žádost, resp. podnět k přezkumu územního plánu, proto nezakládá právní nárok žadatele na jeho věcné projednání.“ Nejvyšší správní soud tedy konstatuje danou právní úpravu a považuje ji bez výhrad za zákonné zmocnění krajského úřadu přezkoumat z přesně vymezených důvodů (nesoulad s právními předpisy) opatření obecné povahy, a to i v tom případě, kdy je správní orgán vydal v samostatné působnosti. S tím, že se jedná „v podstatě o univerzální nástroj nápravy nezákonnosti uplatňovaný zejména v rámci hierarchického uspořádání státní správy“. A při zdůraznění, že jde sice o dozorčí prostředek, jeho předmětem je však dozor nad zcela jinou formou činnosti veřejné správy, než je tomu „u běžného přezkumného řízení“. Že si byl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu skutečnosti, že realizace shora uvedeného dozorčího prostředku umožňuje přezkoumat příslušnému orgánu státní správy i opatření obecné povahy (územní plán) vydané v samostatné působ-

nosti obce, dobře vědom a že vysvětlení zákonosti tohoto výjimečného opatření přičítal značnou důležitost, je patrné z faktu, že se k této problematice v odůvodnění citovaného rozhodnutí opakovaně vracel. Například pokud považoval za nutné konstatovat, že: „Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu, má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt poříditi (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořizování rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci.“ Při svém rozhodování o povaze správního aktu, kterým se v přezkumném řízení vedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, si tedy Nejvyšší správní soud byl dobře vědom toho, co navrhovatel v uvedené návrhové námitce stále zdůrazňuje. Tedy, že případné zrušení územního plánu nebo jeho části se obce, která územní plán vydala, sice významným způsobem dotýká, že tím dochází k zásahu do ústavního práva samosprávného celku na správu zaručeného v čl. 8 a čl. 100 Ústavy, ovšem nejde o zákonnou úpravu, která by byla sama o sobě s tímto ústavním právem obce v rozporu. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud zohledňuje, když následně dochází k závěru, že vzhledem k povaze tohoto zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu, musí mít dotčená obec možnost aktivně do tohoto „řízení“ vstoupit a popřípadě se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Ohledně této možnosti obrany pak dospívá k závěru, že obec, jejíž územní plán byl zrušen, má za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.

Krajský soud se se shora uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu plně ztotožnil. Zdůraznil, že přestože se Nejvyšší správní soud uvedené právní úpravě, která umožňuje orgánu státní moci, orgánu moci výkonné, zásah směrem k aktu obce vydanému v její samostatné působnosti, podrobně věnoval, přestože si byl vědom výjimečnosti této právní situace, nezapochoyboval o tom, že se jedná o právní úpravu souladnou s ústavním pořádkem České republiky. Ani v nejmenším pak nezpochybnil pravomoc krajských úřadů přezkoumat v tomto přezkumném řízení soulad zastupitelstvem obce v samostatné působnosti přijatého územního plánu s právními předpisy, resp. pravomoc krajského úřadu v případě zjištění takového nesouladu přezkoumávaný územní plán nebo jeho část zrušit. K uvedenému krajský soud již pouze ve stručnosti dodal, že územní plán obce sice stanovuje koncepci rozvoje jejího území, a je to tedy obec, která do územního plánu promítá své požadavky na rozvoj svého území. Rozvoj území obce ale nemůže být ponechán obci bezvýhradně. Je nepochybné ve veřejném zájmu, aby rozvoj území obce byl nejen v souladu se zájmy obce, ale i se zájmy státu na rozvoji území. Tento požadavek je naplněn zákonem stanoveným procesem přijímání územního plánu obce coby opatření obecné povahy. Samospráva totiž v tomto procesu plní, resp. uplatňuje, své právo na samosprávu pouze ve dvou fázích procesu přijímání územního plánu, a to zejména při iniciaci jeho pořizování, a na konci přijímacího procesu, tedy při schválení. Samotný proces zpracování územního plánu je ale v gesci státní správy, resp. přenesené působnosti obcí. Jinými slovy, obec se může rozhodnout, zda chce územní plán

pořídít (není její povinností jej mít) a dále zda územní plán připravený státní správou (pravda ve spolupráci s určeným zastupitelem, který funguje de facto jako prostředník mezi samosprávou a státní správou, resp. jejich zájmy) přijme, či nikoli, resp. zda jej vrátí k přepracování. Možnosti stanovení koncepce rozvoje území obce ze strany obce jako samosprávného celku tedy nejsou bezbřehé a musí být v souladu s požadavky, které klade na obsah územního plánu zákonodárce ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech. Ostatně, ve veřejném právu zejména platí, že to, co zákon výslovně veřejné správě neumožňuje, to je jí zapovězeno (viz čl. 2 odst. 2 Listiny). To znamená, že pokud stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu nepřipouští, tato regulace není možná. Naopak podřazování určitých druhů regulace pod pojem „stanovení podmínek využití“ může být s výše uvedeným článkem Listiny v rozporu. Není pravdou, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím obce. Jak zdůraznil opakovaně ve své judikatuře Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14), obec není pašalik a starosta a zastupitelstvo nejsou všemocní vládci nad svěřeným majetkem obce, resp. správou veřejných věcí v obci. Právě úprava přijímání územních plánů obcí a rozdělení odpovědnosti mezi státní správu a samosprávu spíše svědčí o tom, že jde o odpovědnost sdílenou – státu při zpracování územní dokumentace na straně jedné, samosprávy při inicializaci pořízení územního plánu a následně při jeho zadání a přijímání na straně druhé. Obec, resp. zastupitelé mohou přijmout pouze zásady, resp. zadání územního plánu, tj. jak by si přáli, aby území obce vypadalo. Je poté na státní správě, aby tato přání a požadavky promítla do zpracování územního plánu, ve kterém musí být zohledněny zájmy veřejné, např. ochrana půdy, vod, lesů, krajiny, resp. životního prostředí jako celku apod. Jsou-li tato zadání v rozporu s požadavky a stanovisky orgánů státní správy, které hájí veřejné zájmy na tom kterém úseku státní správy, nelze řešení požadované obcí uskutečnit. Jinými slovy, obec může koncepci území stanovit pouze v souladu s celostátními veřejnými zájmy na ochraně veřejných statků. Krajský soud proto uzavřel, že argumenty navrhovatele o absenci pravomoci odpůrce přezkoumat soulad Územního plánu navrhovatele, resp. v případě zjištění takového nesouladu jej nebo jeho část zrušit způsobem aprobovaným § 174 odst. 2 správního řádu, důvodnými neshledal.

Navrhovatel dále uplatnil námitku s argumentací zejména se zněním § 54 odst. 6 stavebního zákona, podle něhož „Územní plán nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.“ Ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu pak zní: Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu Navrhovatel tvrdí, že pokud v přezkoumávané věci odpůrce zrušil některé části Územního plánu obce, došlo tím fakticky (materiálně) k jeho kvalitativní změně, což je s ustanovením § 54 odst. 6 stavebního zákona v rozporu. Krajský soud tento názor neshledal. Dle jeho názoru je totiž změnou přezkoumávaného rozhodnutí třeba rozumět situaci, kdy přezkoumávající správní orgán posuzované rozhodnutí nebo jeho část (části) toliko nezruší, ale nahradí je jiným zněním. Tedy nahradí projev vůle správního orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, svým vlastním projevem vůle. Tim nastává situace, kdy je taková změna změnou konečnou. Správní orgán, který vydal přezkoumávané rozhodnutí, již nemá žádnou možnost se k podobě takto změněného rozhodnutí vyjádřit či ji regulovat. Takovou situaci si při „klasickém“ přezkumném řízení dle hlavy IX. části druhé správního řádu lze jistě představit. Usta-

novení § 54 odst. 6 stavebního zákona však právě zohledňuje specifický charakter přezkumného řízení dle § 174 správního řádu, tedy kdy předmětem přezkumu není správní rozhodnutí, ale opatření obecné povahy. Neboť právě v případě opatření obecné povahy může dojít k situaci, kdy je vydáváno v rámci samostatné působnosti samosprávného územního celku. Jako v případě územního plánu obce. Skutečnost, že krajský úřad přezkoumávající soulad územního plánu obce s právními předpisy nemůže přezkoumávaný územní plán změnit, tedy nahradit jej nebo jeho část (části) jiným zněním, tedy svým projevem vůle, je vyjádřením respektu zákonodárce ke shora uvedenému. Krajský úřad tedy může přezkoumávaný územní plán nebo jeho část (části) pouze zrušit. Nemůže obci coby samosprávnému územnímu celku svoji vůli vnutit, tedy nemůže územní plán nebo jeho část (části) sám nahradit, nenastupuje místo obce. Naopak, zrušením územního plánu nebo jeho části (části) krajský úřad toliko konstatuje jejich nesoulad s právními předpisy. Je následně na obci, aby přijetím nového územního plánu nebo jeho změny upravila podmínky rozvoje svého území, samozřejmě způsobem, který bude v souladu s právními předpisy. Zrušení územního plánu nebo jeho části (části) tedy nepředstavuje konečnou změnu, konečnou podobu územního plánu, která by byla pro obec závazná. Nejedná se tedy dle krajského soudu (a to formálně ani materiálně) o změnu, kterou předpokládá a umožňuje § 97 odst. 3 správního řádu. Uvedené závěry podporuje i část odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, v níž uvedl: „Dozorčí orgány mohou územní plán zrušit pro rozpor se zákonem nebo pro nezákonnost předcházejícího řízení. Stavební zákon změnu územního plánu v přezkumném řízení výslovně vylučuje (srov. § 54 odst. 6 stavebního zákona). I kdyby však stavební zákon toto výslovně vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorčím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřipustný zásah do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu [srov. § 147 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a v něm uvedený zákaz apelace v odvolacím řízení ve věcech samostatné působnosti či shodně § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]“. Ostatně přistoupit na logiku tvrzení žalobce, tedy položit rovnítko mezi pojem „změna územního plánu“ a pojem „zrušení části (části) územního plánu“ by v důsledku znamenalo i faktickou nemožnost aplikace ustanovení § 101a s. ř. s. Také to totiž umožňuje z vymezených důvodů krajskému soudu, který na základě návrhu vede řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, zrušit nejenom územní plán jako celek, ale také jenom jeho část (části). Optikou navrhovatelova výkladu by i tímto postupem docházelo fakticky ke „změně“ územního plánu, tedy nepřipustnému nahrazení vůle obce coby samosprávného celku někým jiným. V tomto případě nikoliv orgánem moci výkonné, ale orgánem moci soudní. Takový záměr zákonodárce bezpochyby nesledoval.

Pokud jde o námitky napadající vady řízení, i navrhovatel si uvědomoval specifickou posuzovaného řízení. Odpůrce v něm totiž postupoval při vědomí toho, že výsledkem jeho přezkumné činnosti bude rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Taková byla v té době obecná praxe. Teprve na základě rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36 došlo ke změně v náhledu na to, jakou povahu má výsledek přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 174 odst. 2 správního řádu. Tedy že se nejedná o správní rozhodnutí, ale rovněž o opatření obecné povahy. Nutno ovšem zdůraznit, že odpůrce po celou dobu přezkumného řízení jednal s navrhovatelem, ať už formálně či fakticky, jako s účastníkem tohoto řízení (viz ostatně vý-

slovně třetí odstavce na str. 12 napadeného opatření obecné povahy). Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku svého rozšířeného senátu konstatoval, že (s ohledem na shora uvedený závěr o povaze správního aktu, kterým se v přezkumném řízení ruší územní plán obce) obec není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Současně však připustil, že za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu má obec v tomto řízení postavení dotčené osoby s právem podat proti návrhu výsledného aktu námitky. Za připomenutí stojí ještě názor vyslovený v několikrát již citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, a to: „Jakkoliv je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorcího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházelo. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorcího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem při jeho vydávání (např. veřejné projednání apod.) S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo veřejnému zájmu.“ Krajský soud tedy stál před posouzením, zda přezkoumávané řízení ob stojí i s ohledem na shora uvedené právní závěry. Toto posouzení bylo samozřejmě omezeno rozsahem vymezeným návrhem (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), když navrhovatel napadl dvě vady řízení.

Pokud jde o první námitku, vytýkal odpůrci, že usnesení ze dne 31. 7. 2014, kterým odpůrce zahájil přezkumné řízení, obsahovalo pouze jediný důvod tohoto postupu, a to problematiku tzv. regublin. Přitom v napadeném rozhodnutí obecné povahy shledal odpůrce Územní plán nezákonným rovněž z jiných důvodů. O nich však v usnesení o zahájení přezkumného řízení není zmínka. Navrhovatel v návrhu sám přiznává, že usnesení odpůrce vydané formou veřejné vyhlášky, je možno materiálně vzato považovat za publikaci návrhu opatření obecné povahy. V tom se s ním krajský soud plně shodl. Krajský soud mu však již nemohl přisvědčit v tom, že by oznámení o zahájení přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy dle § 174 správního řádu již nutně muselo vymezovat všechny případné nezákonnosti (nesoulady s právními předpisy), pro něž ve výsledku dozorový správní orgán přezkoumávané opatření obecné povahy nebo jeho část zruší. Příslušný správní orgán zahajuje toto přezkumné řízení na základě určitých zjištění (podezření), že dotčené opatření obecné povahy nebo jeho část není v souladu s právními předpisy. Až v průběhu přezkumného řízení ovšem podrobně zjišťuje, zda tomu tak skutečně je. Teprve na základě výsledků tohoto přezkumného řízení si totiž může učinit s jistotou závěr, zda přezkoumávané opatření obecné povahy nebo jeho část skutečně v rozporu s právními předpisy shledal, resp. z jakých důvodů. To tedy nevylučuje, že v průběhu přezkumného řízení může objevit i jiné důvody nesouladu posuzovaného opatření obecné povahy s právními předpisy, které při zahájení přezkumného řízení zjevně nebyly. Pokud taková situace v průběhu přezkumného řízení nastane, je dle krajského soudu dozorový správní orgán povinen o tom dotčené subjekty informovat, aby se mohli vyjádřit nejenom k těm případům nesouladu s právními předpisy, které byly přezkoumávanému opatření obecné povahy vytýkány již při zahájení přezkumného procesu, ale také k těm, které byly zjištěny až v jeho průběhu. Ostatně údajně poru-

šení právě této zásady navrhovatel vadilo a bylo podstatou uvedené návrhové námítky. Navrhovatel totiž v návrhu uvedl doslova „Ve vztahu k ostatním otázkám, které jsou v napadeném opatření obecné povahy představované body I., II., III., druhá polovina bodu IV. (umístování bytových domů), a dále body VII. a VIII. neexistoval během řízení náznak, že by je odpůrce hodlal jakkoliv pojmout do opatření obecné povahy.“ Tak tomu ovšem není. Po zahájení přezkumného řízení se dne 26. 8. 2014 konalo veřejné ústní jednání. Toho se zúčastnil rovněž starosta navrhovatele. Jak je zřejmé z Protokolu o tomto jednání založeného ve správním spise, upozornil při něm odpůrce nejenom na problematiku tzv. regublin, ale rovněž i na problematiku výhrady, aby projektovou dokumentaci zpracovávali toliko autorizovaní architekti (viz bod 1. Protokolu), na problematiku vyloučení zjednodušeného územního řízení a vydání územního souhlasu v určitých lokalitách (viz bod 2. Protokolu), jakož i na problematiku výhrady souhlasného stanoviska zastupitelstva navrhovatele s umístováním bytových domů v určitých lokalitách (viz bod 6. Protokolu). Diskutována byla pochopitelně i problematika regublin (viz body 3. až 5. Protokolu). V průběhu tohoto jednání tedy odpůrce zcela jednoznačným a transparentním způsobem poukázal na všechny případy (viz námitka D.), pro jejichž nesoulad s právními předpisy později zrušil části přezkoumávaného Územního plánu. Navrhovatel tak měl možnost se ke všem těmto důvodům vyjádřit, což také v průběhu veřejného ústního jednání avizoval. Že tak neučinil, je již věc další, jeho procesní práva vyplývající ze shora nastíněné zásady však dotčena nebyla.

Ve druhé návrhové námitce navrhovatel poukázal na skutečnost, že odpůrce nevyhověl jeho žádosti o odložení veřejného ústního jednání nařízeného na 26. 8. 2014 z důvodu, že odborní pracovníci navrhovatele čerpali dovolenou. Navrhovatel tak dle svého tvrzení podal pouze vyjádření na jednání dne 26. 8. 2014, které ovšem nebylo vypracováno jeho pracovníky zabývajícími se danou problematikou. Poté již dle svého tvrzení žádné vyjádření nepodal, protože „neměl jistotu, zda bude zohledněno“. Tím mu měla být odepřena zákonná 30 denní lhůta na podání námitek proti zveřejněnému návrhu opatření obecné povahy. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že shora již citované usnesení odpůrce o zahájení přezkumného řízení ohledně Územního plánu ze dne 31. 7. 2014 bylo na úřední desce navrhovatele vyvěšeno dne 4. 8. 2014, formálně tedy bylo navrhovateli doručeno (s ohledem na § 25 odst. 2 správního řádu) dne 19. 8. 2014. S navrhovatelem lze souhlasit, že toto datum lze považovat za den zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. V souvislosti s tím poukázal navrhovatel na lhůtu 30 dnů od uvedení dne zakotvenou v § 172 odst. 5 správního řádu, v níž mají tam vymezené subjekty (mezi něž dle svého přesvědčení náleží) právo podat proti zveřejněnému návrhu námitky, o nichž správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, musí rozhodnout. Tato lhůta měla být navrhovateli postupem odpůrce upřena a podání námitek znemožněno. Není pochyb o tom, že odpůrce skutečně nevyhověl žádosti navrhovatele, aby se termín veřejného ústního jednání nařízeného na 26. 8. 2014 posunul na termín pozdější. Odpůrce argumentoval v podstatě tím, že navrhovatel byl se zahájením přezkumného jednání fakticky seznámen již od 4. 8. 2014, kdy byla na jeho úřední desce vyvěšena veřejná vyhláška o zahájení přezkumného řízení, a že odpůrce již s Územním plánem dnes a denně několik let pracuje, jistě mu tedy musí být jeho obsah velmi dobře znám. Na jednání dne 26. 8. 2014 se dostavil starosta navrhovatele, který předložil písemné vyjádření k zahájení přezkumného řízení (tedy v podstatě ke zveřejněnému návrhu opatření obecné povahy) s tím, že při jednání avizoval, že navrhovatel k některým projednávaným bodům dodatečně předloží ještě

další vyjádření. K tomu již nedošlo. Navrhovatelé lze přisvědčit, že mu při jednání dne 26. 8. 2014 odpůrce žádný termín pro podání doplňujícího vyjádření nestanovil. To ale rozhodně neznamená překážku, proč by navrhovatel takové vyjádření nemohl podat. Těžko lze uvěřit, že tak neučinil proto, že již neměl jistotu, že k jeho námitkám bude přihlíženo. A to zvláště za situace, kdy, jak zjistil krajský soud ze správního spisu, odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 5. 9. 2014 oznámil možnost nahlédnout do spisu před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (stále je nutno mít na vědomí skutečnost, že odpůrce vedl přezkumné řízení vycházející z premisy, že výsledkem přezkumu bude správní rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy). Tuto možnost měly dotčené subjekty (včetně obce) do 7 pracovních dnů ode dne doručení tohoto sdělení. Veřejná vyhláška obsahující toto sdělení visela na úřední desce navrhovatele od 10. 9. 2014 do 13. 10. 2014. Navrhovatel tedy měl informaci o tom, že odpůrce doposud ve věci nerozhodl, a že se tak chystá učinit až po uplynutí uvedené lhůty. Rozhodně tedy neměl důvod se domnívat, že již své vyjádření podat nemůže, že je pozdě, že k němu nebude přihlíženo. Pasivita navrhovatele spíše nasvědčuje tomu, že si v té době svá práva střežil nedostatečným způsobem. Jinými slovy, pokud by soud přistoupil na argumentaci navrhovatele, že od 19. 8. 2014, což je den zveřejnění oznámení o zahájení přezkumného řízení ohledně Územního plánu (tedy, jak připouští i navrhovatel, návrhu opatření obecné povahy), počala běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek, skončila by tato lhůta zhruba dne 19. 9. 2014. S ohledem na procesní postup odpůrce však lhůta, v níž měl navrhovatel možnost se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit, končila až někdy po 20. 10. 2014. S ohledem na shora uvedené, měl tedy navrhovatel lhůtu pro vyjádření zhruba dvojnásobnou, než oněch 30 dnů, na které by měl nárok, pokud by odpůrce od počátku vedl přezkumné řízení při vědomí, že jeho výsledkem bude opatření obecné povahy. Přestože tedy odpůrce vedl přezkumné řízení se záměrem vydat správní rozhodnutí procesní právo navrhovatele se k věci vyjádřit nejenže v důsledku toho okleštěno nebylo. Naopak, měl pro uplatnění tohoto práva podstatně větší prostor, než kdyby v řízení byla aplikována ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Ani tyto návrhové námitky tedy krajský soud důvodnými neshledal.

Klíčovým pro posouzení námítky na zásah do samosprávy bylo posouzení hranic či mantinelů práva na samosprávu obce v procesu územního plánování. Územně plánovací dokumentace je výsledkem spolupráce státní správy (přenesené státní správy) a samosprávy. Státní správa reprezentovaná pořizovatelem (viz § 2 odst. 2 písm. a) a § 6 stavebního zákona) a dotčenými orgány má zajistit pořízení návrhu územního plánu, a to v souladu se všemi právními předpisy. Ostatně již projektant, který zpracovává územně plánovací dokumentaci, odpovídá podle § 159 odst. 1 stavebního zákona za správnost, celistvost a úplnost zpracované územně plánovací dokumentace, přičemž je povinen dbát právních předpisů (včetně stavebního zákona a prováděcích právních předpisů) a působit v součinnosti s příslušnými orgány územního plánování a dotčenými orgány. V této souvislosti je nutné připomenout, že pořizovatel vykonává tuto činnost jako výkon státní správy (v případě obecních a krajských úřadů jako přenesenou působnost), platí pro něj proto obecně zásada legality vyjádřená v čl. 2 odst. 3 Ústavy a dále pak v § 2 odst. 1 správního řádu. Pořizovatel se v rámci výkonů státní správy musí vždy pohybovat v zákonném rámci. To znamená, že při pořizování územního plánu je nutné dodržet zákonné požadavky, ale je nutné se také pohybovat v mantinelech daných prováděcími právními předpisy. Pokud zákon nebo prováděcí právní předpis nestanoví pro pořizovatele jako vykonavatele státní správy možnost nějakého postupu, není oprávněn takovýto postup učinit. Nelze odhléd-

nout od skutečnosti, že město P. využilo zákonné možnosti dané stavebním zákonem (§ 6 odst. 2 stavebního zákona), a připravilo návrh ÚP prostřednictvím kvalifikované osoby. I v tomto případě však stále platí, že pořizování územního plánu, byť je pořizovatelem přímo obecní úřad obce, pro kterou je územní plán zpracován, je výkonem státní správy (jako přenesená působnost), nikoliv samosprávy. Pořizovatelskou činnost musí v takovém případě vždy zajistit osoba, která splňuje kvalifikační předpoklady podle § 24 stavebního zákona. Vztah státní správy jako pořizovatele a tedy toho, kdo připravuje návrh územního plánu, resp. opatření obecné povahy, a samosprávy, jako toho, kdo návrh územního plánu schvaluje, je primárně vyjádřen v § 54 stavebního zákona. Ten dává zastupitelstvu v zásadě tři možnosti, jak s návrhem územního plánu naložit – schválit a vydat, zamítnout nebo vrátit s pokyny k úpravě. Ústavní soud ve svém nálezu vyslovil myšlenku, že obec má v rámci svého ústavně zaručeného práva na samosprávu možnost regulovat území v mantinelech daných jí právem na samosprávu. Ústavní soud připodobnil vydávání územního plánu jako opatření obecné povahy k vydávání obecně závazných vyhlášek a konstatoval, že ústavní princip, že veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon, je omezen ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu. Z tohoto hlediska pak posuzoval, zda zákon, nikoliv vyhláška č. 500/2006 Sb., vytváří prostor pro samosprávu, aby využila regulaci prostřednictvím regulin. Krajský soud i Nejvyšší správní soud původně konstatovaly, že v případě města P. došlo k pochybení a nezákonnosti pořizovatele při přípravě návrhu ÚP, neboť ten připravil ÚP mimo rámec umožněný mu zákony a prováděcími předpisy, zejména vyhláškou č. 500/2006 Sb. Uvedený názor krajského soudu i Nejvyššího správního soudu však Ústavní soud svými závěry poměrně relativizoval. Oba obecné soudy původně vycházely ze závěrů v tom smyslu, že obsah územního plánu je věcí samosprávy, zatímco forma či typy zpracování náleží do tzv. přenesené působnosti obce a platí zde tedy vázanost podzákonými právními předpisy (pro pořizovatele územního plánu). Ústavní soud nicméně dospěl k závěru (kterým jsou nadále obecné soudy vázány) a to, že na obsah a formu územního plánu nejde nahlížet jako na dvě oddělené či rozdílné kategorie, ale tyto dva prvky územně plánovací dokumentace jdou ruku v ruce, tedy skutečnost, že prováděcí právní předpisy platné a účinné pro pořizování územního plánu neznají problematiku tzv. regulin, není samo o sobě a bez dalšího důvodem pro závěr o tom, že jejich vymezení je nezákonné. Výše uvedený názor Ústavního soudu krajský soud zcela nesdílí, nicméně ctil, že je tímto vázán, a proto věc nadále nahlížel a posuzoval optikou výše uvedeného.

Krajský soud považoval za vhodné přece jen zmínit, že **právo na samosprávu, tedy výkon samostatné působnosti obce je stále výkonem veřejné moci (veřejné správy) a je tudíž vždy omezeno čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. I pro samosprávu platí, že může při uplatňování veřejné moci postupovat vždy v souladu se zákonem, resp. v jeho mezích.** Jak bylo uvedeno výše, územní plánování závisí na spolupráci státní správy a samosprávy, přičemž stavební zákon určuje kompetence, které náleží státní správě či samosprávě. Podle názoru krajského soudu není možné, aby v případě, kdy pořizovatel územního plánu zpracuje územní plán v rozporu s právními předpisy, byl tento nedostatek zhojen schválením územního plánu zastupitelstvem v samostatné působnosti. To by ve svém důsledku mohlo vést k tomu, že zastupitelstva obcí by mohla přijímat územní plány s různými prvky regulace s odůvodněním, že není jejich povinností zkoumat, zda je navržena regulace v souladu s prováděcí vyhláškou. Svým způsobem relativizovat závěry Ústavního soudu krajský soud musel, i pokud jde o jeho závěr o obdob-

né aplikaci principů při přijímání obecně závazných vyhlášek na přijímání opatření obecné povahy. Byť je územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy přijímána v samostatné působnosti obdobně jako obecně závazná vyhláška, nelze odhlédnout od odlišného postavení zastupitelstva. Pokud zastupitelstvo přijímá územní plán jako opatření obecné povahy, bezpochyby vystupuje jako správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 a § 171 správního řádu. I pro zastupitelstvo platí zásada legality uvedená v § 2 odst. 1 správního řádu, podle které musí správní orgán postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Pokud tedy zastupitelstvo vydává územní plán, nachází se v postavení správního orgánu, a tudíž je povinno vydat územní plán, který je v souladu nejen se stavebním zákonem, ale i jeho prováděcími právními předpisy. Toto postavení zastupitelstva nemůže změnit ani skutečnost, že územní plán je vydán v samostatné působnosti. Legislativce zvolil v případě vydání územního plánu zastupitelstvem tuto působnost, neboť i právně teoreticky a vzhledem k čl. 101 odst. 1 Ústavy by zastupitelstvo mělo rozhodovat pouze o věcech samostatné působnosti obce. Nadto podle § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích se obec v případě vydávání jiných aktů než opatření obecné povahy v samostatné působnosti řídí též právními předpisy na základě zákona. Závěr Ústavního soudu tak popírá nejen postavení obce jako správního orgánu a zásadu legality, ale ve jménu práva na samosprávu relativizuje i úpravu zákona o obcích. Bylo by možné dospět až k absurdním závěrům, že § 2 odst. 1 správního řádu a § 35 odst. 3 zákona o obcích jsou v rozporu s Ústavou a právem na samosprávu, či dokonce, že podzákoné právní předpisy jsou s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu pouhými doporučeními. Pokud by totiž legislativce zamýšlel dát obcím prostor pro odchýlnou úpravu oproti zákonným požadavkům, případně oproti ustanovením vyhlášky, nepochybně by tak učinil přímo ve stavebním zákoně. Nelze ani opomenout, že legislativce v rámci úpravy stavebního zákona nezprostil zastupitelstvo povinnosti vydat územní plán jako opatření obecné povahy tak, aby bylo v souladu se zákonem a v souladu s právními předpisy. V rámci úpravy § 54 odst. 2 stavebního zákona nad rámec této obecné povinnosti stanoví zastupitelstvu povinnost přezkoumat i další prvky procesu přijímání územního plánu. Toto ustanovení nelze vykládat jako speciální ustanovení k § 2 odst. 1 správního řádu, které by vylučovalo povinnost zastupitelstva dodržet zásadu legality, neboť by to vedlo k absurdním závěrům a rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. Při vydávání opatření obecné povahy se navíc nelze (na rozdíl od vydávání obecně závazných vyhlášek) opřít o čl. 104 odst. 3 Ústavy, který představuje generální zmocnění pro obec k vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci jejich samostatné působnosti. Obec je totiž při vydávání obecně závazných vyhlášek ve zcela jiném zákonném a zejména ústavním postavení než v případě vydávání opatření obecné povahy, byť obě jsou vydávány v samostatné působnosti. Dle názoru krajského soudu nyní relativizovaného právním názorem Ústavního soudu – nelze tvrdit, že obec při vydávání územního plánu jako opatření obecné povahy není povinna dodržet požadavky podzákoných, resp. prováděcích předpisů, neboť postup v souladu s těmito předpisy ji ukládá správní řád. Jinými slovy stavební zákon ani správní řád obcí v rámci její samostatné působnosti a výkonu samosprávy nepřiznává oprávnění jednat mimo rámec prováděcích právních předpisů. Lze také uvést, že situace rozporu obecně závazné vyhlášky s vyhláškou je zcela jiná než v případě rozporu vyhlášky a opatření obecné povahy. Obecně závazná vyhláška i vyhláška č. 500/2006 Sb., jsou právní předpisy stejné právní síly. Otázka rozporu obecně závazné vyhlášky s předpisem stejné právní síly, resp. otázka kolize dvou podzákoných právních před-

pisů není v odborné literatuře uspokojivě vyřešena. V případě rozporu opatření obecné povahy a vyhlášky je situace poměrně jasná. Opatření obecné povahy není právním předpisem, ale aktem aplikace práva s prvky právního předpisu, a proto představuje jeho rozpor s právním předpisem nezákonnost, byť je vydán zastupitelstvem v samostatné působnosti, což ostatně dokládá právě § 174 správního řádu. Toto ustanovení jasně stanoví, že v přezkumném řízení se posuzuje soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, nikoliv pouze zákonem, přičemž podle § 2 odst. 1 se právním předpisem rozumí kromě zákona i ostatní právní předpisy, čímž jsou tedy myšleny jak vyhlášky, tak nařízení orgánů státní správy. Krajský soud však na tomto místě opětovně opakoval, že je vázán právním názorem Ústavního soudu, a nadále tedy věc nahlíží pouze optikou tam uvedeného. Na obsah a formu územního plánu tedy nejde nahlížet jako na dvě oddělené či rozdílné kategorie, ale tyto dva prvky územně plánovací dokumentace jdou ruku v ruce, tedy skutečnost, že prováděcí právní předpisy platné a účinné pro pořizování územního plánu neznají problematiku tzv. regublin, **není samo o sobě a bez dalšího důvodem pro závěr o tom, že jejich vymezení je nezákonné.**

Povinností krajského soudu tak bylo zabývat se otázkou přiměřenosti zásahu do samostatné působnosti obce v případě zrušení ÚP s ohledem na tam vymezené tzv. regubliny, a zabývat se tím, zda tato sporná regulace více neodpovídá požadavku na ochranu životního prostředí, než konvenční metody regulace (viz bod 64. kasačního nálezu Ústavního soudu). Současně nesměl krajský soud zapomenout vykládat danou problematiku optikou „místních zvyklostí“ a v tomto duchu vykládat aplikovaná ustanovení stavebního zákona. Uvedené závěry Ústavního soudu navazují na ty vyslovené ve vztahu k problematice obecně závazných vyhlášek například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 30/06, kde Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulované 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 jejich občanů. Otázku přiměřenosti zásahu do samosprávy obce v podobě zrušení regulace obsahující tzv. regubliny bylo tedy nutné zkoumat zejména optikou místních zvyklostí a optikou potřebnosti či nepotřebnosti dané regulace v tomto konkrétním a specifickém prostředí, jako je prostředí, respektive území města P.

Krajský soud se tedy dále zabýval, a to velmi zevrubně, problematikou oněch v řízení stále sporných regublin (k tomu podrobně viz dále). V této souvislosti nejde opomenout poměrně výstižné a až vyčerpávající vyjádření odpůrce ze dne 19. 6. 2019 a ze dne 15. 7. 2019, tedy po kasačním rozhodnutí Ústavního soudu, které nastolilo dosud neanalyzované otázky ústavního rozměru či významu. Navrhovatel sice vznášel námitku stran toho, že odpůrce těmito vyjádřeními až nyní nalézá nezákonnost v dalších skutečnostech a důvodech, než kterými argumentoval zprvu v napadeném opatření obecné povahy, tento názor ale krajský soud neshlídl. Vyjádření a argumentace odpůrce logicky navazuje na dříve vyřčené (jím uvedené v napadeném opatření obecné povahy) a toliko rozvádí a rozhojňuje tam původně uvedené důvody nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Navazující a rozšiřující argumentaci si vyžaduje průběh řízení jako celek, když věc se postupně přes obecné soudy dostala až k Ústavnímu soudu a vznikají, respektive prohlubují se právní problémy a na ně navazující otázky. Uvedenou námitku navrhovatele krajský soud tedy nepovažoval za důvodnou. Na tomto místě a po všem výše uvedeném tedy krajský soud logicky navázal oním požadovaným testem přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu.

Z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 plyne, že: „...,dle č. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. 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.“ Pokud jde o ony důvody, které mají být protiváhou poměrování významu samosprávy obce, tyto vycházejí ze samotné povahy a fungování tzv. regublin v územním plánu obce. **Prvním z důvodů, pro které by mělo dle názoru odpůrce dojít k nepřipuštění problematiky tzv. regublin do územně plánovací dokumentace, konkrétně v podobě územního plánu, je rozpor územního plánu se stavebním zákonem z důvodu jeho přílišné podrobnosti (přeregulovanosti).** Podle textové části ÚP „Regublina slouží k prostorové regulaci těch území (lokalit), pro které není účelné, nebo je dokonce nemožné, zpracovat regulaci ve formě „klasického“ regulačního plánu.“ Jinými slovy ÚP výslovně počítá s tím, že plní alespoň některé funkce regulačního plánu a v tomto rozsahu v lokalitách, jejichž využití je regulováno prostřednictvím regublin, regulační plán nahrazuje. Je třeba si přitom uvědomit, že územní plán a regulační plán jsou dva odlišné druhy územně plánovací dokumentace, a to jak co se týče obsahu, účelu, zaměření a podrobnosti, tak i postupu při jeho projednávání. Regubliny podstatně přesahují standardní stanovení podmínek prostorového uspořádání. Při konfrontaci obsahu územního plánu s obsahem regulačního plánu nebo navazujícím rozhodnutím (zejména územním rozhodnutím) je nezbytné zejména posuzovat roli měřítka řešeného problému ve vztahu podrobných podmínek pro využití pozemků a konkrétních regulačních prvků vyplývajících z obsahu regulačního plánu podle § 61 stavebního zákona a přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. V souvislosti s odlišným účelem a zaměřením územního plánu a regulačního plánu (resp. územního rozhodnutí) je třeba upozornit rovněž na odlišné pojmosloví používané v územním plánu oproti regulačnímu plánu (resp. územnímu rozhodnutí). Územní plán jako koncepční nástroj územního plánování v rámci stanovení základní koncepce rozvoje území obce kategorizuje její území na zastavěné území, zastavitelné plochy a nezastavěné území. Zpracovává se v podrobnosti ploch, které vymezí a u kterých stanoví podmínky pro jejich využití a prostorové uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Územní plán používá mj. pojmy území, plocha, výšková regulace zástavby (nikoliv stavby), charakter a struktura zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků (územní plán však nevymezuje pozemky nebo stavební pozemky). Regulační plán používá například pojmy stavba, pozemek, uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení části pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami. V otázce přílišné podrobnosti je rozpor územního plánu navrhovatele se stavebním zákonem ještě více zřejmý po změně stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Tato novela stavebního zákona, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2013 (tedy po nabytí účinnosti Územního plánu a před jeho částečným zrušením Krajským úřadem Královéhradeckého kraje), doplnila do § 43 odst. 3 stavebního zákona větu „Územní plán ani vyhodnocení vli-

vů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“ Podle čl. II. bodu 4 zákona č. 350/2012 Sb. se „části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (novely) nemohou být její součástí, nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny“. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb. reaguje tato novela na situaci, kdy „...jsou v rozporu s obsahem a účelem územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy, vyžadovány detaily řešení odpovídající územnímu rozhodnutí nebo regulačnímu plánu, který nahrazuje územní rozhodnutí a je vyžadováno posuzování vlivů na úrovni záměru (EIA) již v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (má být vyžadována jen SEA)...“. Podle důvodové zprávy čl. II. bodu 4 zákona č. 350/2012 Sb. souvisí toto přechodné ustanovení právě se změnou § 43 odst. 3 stavebního zákona, přičemž důvodová zpráva uvádí, že „Územní plán slouží k hledání koncepčních řešení a neobsahují detailně prověřené záměry. Detailní řešení je prověřováno později, tj. při pořizování navazující územně plánovací dokumentace nebo v rámci navazujících správních řízení.“ Jinými slovy, zákonodárce výše uvedenou novelou výslovně upravil zákaz obcházení stavebního zákona, resp. byl veden snahou zdůraznit, že míra podrobnosti územně plánovací dokumentace předurčuje typ dokumentace, v jakém má být tato podrobnost regulace území zachycena. Typ dokumentace proto předurčuje, právě v závislosti na míře její podrobnosti, i proces, jakým je tato dokumentace přijímána, zejména potom okruh osob aktivně legitimovaných v tomto procesu uplatňovat námitky (srov. § 52 odst. 2 a § 67 odst. 2 stavebního zákona). Z výše uvedeného je zřejmé, že územní plán navrhovatele obsahoval již od počátku příliš podrobnou regulaci, která přísluší až podrobnějšímu regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí. Teprve změnou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018, bylo obcím umožněno pořádit územní plán s prvky regulačního plánu, a to při splnění podmínek stanovených v § 43 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném po tomto datu. Tato změna právní úpravy však nemá vliv na zákonnost, resp. nezákonnost, územně plánovací dokumentace vydané před 1. 1. 2018.

Dalším důvodem, který by měl svědčit o přiměřenosti zásahu do samosprávy obce, je nezákonnost pořizování územního plánu, nepředvídatelnost a netransparentnost regulace. Z Územního plánu vyplývá, že „...Regublinou se rozumí regulace zástavby formou vymezení území dotčeného návrhem stavby nebo souboru staveb jako koule o násobném objemu, vycházejícímu z objemu stavby, který je dán užítelnou plochou stavby jakožto součtu celých podlahových ploch všech podlaží v „m²“, korigované koeficienty podle

- umístění lokality ve struktuře města,
- polohopisných souřadnic těžiště stavby v systému J-TSK, a to souřadnic „Y a X“ stanovených v předepsaných jednotkách odečtem z mapy, případně přepočtem z GPS,
- nadmořskou výškou pozemku a stavby (souřadnice „Z“) stanovenou v metrech nad mořem ve výškopisném systému Balt po vyrovnání,
- dosazitelností místa stavby a pozemku pro ni horizontální dopravou,
- funkcí a účelem stavby,
- kvalitou architektonického návrhu stavby, se zákřesem záměru stavby včetně jejich objemových, plošných a polohových parametrů do mapy hranice pozemků.

Pro účely stanovení podmínek regulace bude používán formulář, který je nedílnou součástí opatření obecné povahy, a který je generován programem regublina®. V případě pře-

sahu regubliny na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků než žadatele je podmínkou vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, popřípadě jiných správních rozhodnutí podle stavebního zákona nebo zvláštních právních předpisů souhlas dotčených osob...“ Krajskému soudu nezbylo, než přisvědčit názoru odpůrce, obsaženému v jednom z jeho vyjádření, že přestože je regulační princip rozsáhle popsán ve zrušené části ÚP (Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality), není tato regulace v ÚP úplná, respektive dostatečná. Předem není zřejmá a transparentní aplikace tzv. regublinové regulace, když s touto není možné pracovat bez softwarové aplikace. Tato aplikace tak dotváří ÚP a bez ní podle něj není možné postupovat a aplikovat ho v praxi. Uvedené výslovně plyne i ze samotného ÚP, když tento v části Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách uvádí: „...Druhá fáze zpracování zahrnovala vývoj a modifikaci počítačového softwaru, který je nedílnou součástí nástroje k regulaci...“. Předmětné území je tak de facto regulováno stavebním zákonem, respektive z něho vycházejícím územním plánem, ale dále rovněž softwarovou aplikací, kterou nezná stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy. Není tedy zákonem (v oblasti vrchnostenské veřejné správy!!) regulován obsah či náležitosti softwaru, způsob jeho zakomponování do obsahu územního plánu a možnosti jeho napadání v průběhu pořizování územního plánu.

Stejně tak je nutné zdůraznit, že ona zmiňovaná softwarová aplikace (na které stojí celá regublinová regulace) nebyla projednána jako součást Územního plánu (když jde de facto rovněž o jeho obsahovou část) a to způsobem, který předvídá stavební zákon, tedy s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem, dotčenými osobami či veřejností. Všechny tyto subjekty (orgány) měly mít příležitost využít svých procesních nástrojů a jejich prostřednictvím reagovat a obecně vzato „připomínkovat“ regublinovou regulaci – konkrétně co do její technické a klíčové části – softwaru a jeho aplikace. Vzhledem k tomu, že Územní plán neobsahuje zachycení (byť matematické) a kompletní popis výpočtu dvourozměrných (ve žluté ploše) a trojrozměrných (v oranžové ploše) regublin, nebyla tzv. regublinová regulace (software) přijata zákonem stanoveným způsobem, neboť nebyl dodržen zákonem stanovený postup pořizování územního plánu. Tuto vadu by bylo možné „zhojit“ pouze zanesením způsobu matematického výpočtu do obsahu územního plánu, což se však v projednávané věci nestalo. Územní plán – konkrétně jeho obsah – tedy nebyl pořízen v souladu se zákonem a tuto vadu již není možné dodatečně konvalidovat. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že regublina ve své podstatě představuje jakési ochranné pásmo budovy či dokonce stavební uzávěru v dotčeném území. Stanovení ochranného pásma či územní opatření o stavební uzávěře jsou instituty stavebního zákona, pro které stavební zákon stanoví jejich účel a stanoví jasný proces jejich vydávání. Z výše uvedeného vyplývá, že Územní plán odporuje principu právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace. Stanovení jednoznačných mantinelů územního rozvoje v územním plánu musí dávat adresátům veřejné správy, včetně vlastníků pozemků a budoucích investorů, jasný signál a jistotu ohledně možnosti využití jednotlivých pozemků; to platí rovněž pro pozemky, které jsou součástí vymezených zastavitelných ploch. Nelze rovněž souhlasit s tvrzením obsaženým v územním plánu, že v softwarové aplikaci si každý „...jednoduchou formou...“ ověří své záměry umístění stavby v území. Teprve po uspokojivém výsledku, kdy záměr je „dle programu“ – tedy z urbanistického hlediska – v území možný, může investor vstoupit do další fáze...“. Regublinová regulace a softwarová aplikace při tvorbě regublin nezohledňují veškeré požadavky stavebního zákona na posuzování

změn v území, zejména cíle a úkoly územního plánování stanovené v § 18 a § 19 stavebního zákona. Regublinovou regulaci tedy nelze považovat za regulaci nahrazující komplexní posouzení záměru z urbanistického hlediska. V daném případě by bylo možné akceptovat názor Ústavního soudu, že „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.“, pouze za podmínky, že by závazná část ÚP obsahovala úplný postup stanovení regubliny (algoritmus – vzorec výpočtu), který by umožňoval „ručně“ stanovit dvourozměrné a trojrozměrné regubliny bez využití speciálního softwaru. ÚP navrhovatele neobsahuje definici regulačního vzorce, tento je pouze součástí software aplikace a nelze tak ověřit, zda zůstává v průběhu uplatňování ÚP beze změny. Nikde v ÚP není stanoveno, jak bude garantována neměnnost vlastního softwaru a tedy regulačního vzorce proti zásahu zvenčí a jakým způsobem je zajištěna kontinuita (archivace) při poruše či ztrátě dat. Forma územního plánu jako opatření obecné povahy, které je svou povahou smíšeným aktem na pomezí právního předpisu a rozhodnutí se odráží i ve skutečnosti, že právě prvky právního předpisu předurčují, že územní plán by měl být statickým dokumentem, ale zejména dokumentem, ze kterého je patrná úprava právní regulace využití území. Tato úprava nemůže být závislá na počítačové aplikaci, jejíž parametry a výstupy nejsou pro adresáty opatření obecné povahy určité a dané. Jinými slovy nelze připustit, aby adresáti opatření obecné povahy nebyli z tohoto opatření schopni určit, do jaké míry se jich regulace dotýká. Lze shrnout, že podmínky regulace musí být pro adresáty známy z opatření obecné povahy, není přípustné, aby stanovení podmínek regulace bylo ponecháno na počítačovém programu, který není součástí opatření obecné povahy. Určení regulačního vzorce výpočtu a jednotlivých koeficientů musí být dáno a určeno územním plánem, resp. opatřením obecné povahy. Tento vzorec a koeficienty proto měly být také podrobeny připomínkám a námítkám dotčených osob a dotčených správních orgánů, což se v daném případě nestalo.

Třetím a posledním důvodem, kterým bylo nutno posuzovat přiměřenost zásahů do samosprávy obce je skutečnost, že vymezení tzv. regublin v územním plánu poskytuje omezený prostor pro rozhodování stavebního úřadu. Regublina na rozdíl od „klasického“ regulativu územního plánu neposkytuje stavebnímu úřadu žádný prostor pro posouzení konkrétního záměru a jeho konkrétního dopadu na příslušnou lokalitu, naopak úřadu stavebního úřadu fakticky eliminuje automatickým vyhodnocením zadaných parametrů specifickým softwarem. Aplikace algoritmu „regublinové“ regulace na konkrétní případ není bez použití příslušného softwaru možná. Stejně tak není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace. Aplikace algoritmu regubliny de facto nahrazuje posouzení záměru orgánem územního plánování nebo stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 96b, resp. § 90 stavebního zákona. Stavební úřad tak nemůže zohlednit individuální specifika záměru a pozemku, na kterém má být záměr realizován. V konkrétním případě tak nebude možné při umístění stavby zohlednit (jak ze strany stavebníka tak i stavebního úřadu, popřípadě dotčených orgánů, odvolacích orgánů a soudů) například vlastnosti pozemku včetně geomorfologické terénu, dostupnost technické infrastruktury a zvolit nejvhodnější řešení z hlediska zákonem chráněných veřejných zájmů i zájmů jednotlivých adresátů veřejné správy. Dochází tak fakticky k popření umístění

stavby na pozemku dle urbanistických zásad a k nahrazení prostým matematickým výpočtem, který pouze zajistí, že bude stavba umístěna nejdále od sousedních staveb. Konkrétní posouzení umístění a dalších vlastností stavby provádí softwarová aplikace algoritmem (výpočtovým vzorcem), který nebyl projednán (zveřejněn) podle stavebního zákona a vydán zastupitelstvem. Pokud tedy jde o onen test přiměřenosti zásahů do práva na samosprávu obce, je nutné se zabývat otázkou, zda výše uvedené „deficity“ regublinové regulace území, respektive územního plánu obce, nejsou důvodem pro závěr o tom, že zásah do územního plánu obce v podobě zrušení tzv. regublin je přiměřený závaznosti uvedených důvodů. Krajský soud na tomto místě dospívá k závěru, že zásah do práva na samosprávu obce v podobě zrušení části územního plánu obsahujícího tzv. regublinovou regulaci s ohledem na vše výše uvedené přiměřený, ba dokonce potřebný, je. Přílišnou podrobnost či přeregulovanost územního plánu (první z výše uvedených deficitů územního plánu) krajský soud ještě sám o sobě neshledal jako natolik závažnou vadu, že by s ohledem na ni mělo být do práva na samosprávu obce zasaženo. To i s ohledem na skutečnost, že následná novelizace stavebního zákona de facto (za zákonem stanovených podmínek) obcím umožnila větší míru podrobnosti územních plánů, než bylo dříve zvykem. Nicméně nelze odhlédnout od skutečnosti, že v době pořizování napadeného územního plánu byl výše specifikovaný postup postupem praeter legem, a proto by mu a priori neměla být soudy poskytována ochrana. Za pádnější důvod pro zásah do samosprávy obce krajský soud považuje ten uvedený jako druhý, respektive třetí v pořadí. Hlavním úskalím tzv. regublinové regulace v územním plánu je ona nepředvídatelnost a netransparentnost regulace (k tomu již vše výše vyčtené). V zásadě by tak právo na samosprávu obce popíralo, respektive dostalo přednost, před legitimním očekáváním adresátů veřejné správy (jehož je výkon samostatné působnosti obce součástí) a nastolil by se stav odporující ústavnímu pořádku, konkrétně čl. 1 Ústavy. Je pravdou, že i v případě „klasického“ postupu, tedy při vydání územního rozhodnutí, dochází k jakémusi „vyčerpání potenciality“ území pro osoby (stavitele) přicházející později, s určitým časovým odstupem. Stále je ale postupováno podle transparentních a jasně nastavených pravidel, která byla přijata předem, je dle nich postupováno předvídatelně a zákonodárcem nastoleným procesním postupem s možností vyjádření se zainteresovaných (zákonem předvídaných osob) v té které fázi přijímání územního plánu. Výše uvedené v případě tzv. regublin dodrženo není, a to už jen s ohledem na skutečnost, že je pracováno se softwarem, který nebyl nikterak veřejně projednáván a jím zpracováváný matematický postup není „ručně“ ověřitelný a transparentní (k tomu ostatně viz výše). Ruku v ruce s uvedeným deficitem regublinové regulace jde i její v pořadí třetí deficit, tedy fakt, že je zde dán velmi omezený prostor pro rozhodování stavebního úřadu. Stavební úřad vykonávající nepřímý výkon státní správy má primárně chránit veřejný zájem. Tohoto jeho úkolu však nemůže být dosaženo v uspokojivém rozsahu a uspokojivým způsobem, pokud připustíme regulaci území prostřednictvím tzv. regublin.

Pokud jde o nahlížení na problematiku regublin optikou místních zvyklostí konkrétní obce (jak požadoval ve svém kasačním rozhodnutí Ústavní soud), zde je nutné zdůraznit, že s ohledem na místní poměry mohla být zvolena metoda redukce zastavitelných ploch. Cílem napadené regulace (regublin) bylo (je) regulovat zástavbu a zatížení území. Daný aspekt však mohl na navrhovatele působit problematicky, neboť kdyby došlo k redukci zastavitelné plochy, nabízel by se následně aplikace § 102 stavebního zákona. Zvolena tedy byla regulace cestou tzv. regublin, automaticky tedy nemu-

selo dojít k redukci počtu zastavitelných ploch, ale regublinou v podstatě na těch současných došlo (materiálně vzato) ke stavební uzávěře. Pokud tedy navrhovatel chtěl provést redukci zastavitelných ploch (s ohledem na místní poměry) a tím řešit problém s intenzitou výstavby, šlo provést redukci zastavitelných ploch – novou koncepcí ploch atd. Krajskému soudu (ani soudům jiným) nejsou známy obsahy jednání se správou národního parku, nicméně dá se předpokládat, že i té šlo primárně o redukci zástavby a to bez ohledu na prostředek, kterým toho má být dosaženo. Navrhovatel a pořizovatel Územního plánu tedy disponovali zákonným nástrojem a možností, jak docílit sledovaného cíle s ohledem na místní poměry, nicméně ten z neznámých důvodů nezvolili a vydali se cestou „nekonvenční“, která je však s ohledem na výše uvedené v rozporu se zákonem. Ani ochrana životního prostředí v dané lokalitě není sama o sobě důvodem pro přijetí Územního plánu s tzv. regublinami. Zrušení Územního plánu, nebo jeho části, není samo o sobě problém z pohledu životního prostředí v dané lokalitě a jeho ochrany. V předmětném řízení jde o zcela nový územní plán, pokud dojde ke zrušení jeho části, dojde de facto ke konzervaci území a životní prostředí nemůže být poškozeno. I z tohoto, posledně uvedené pohledu, není zrušení předmětné části Územního plánu (regulace prostřednictvím regublin) nepřiměřeným zásahem do samosprávy obce. Sám Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/2017 (který se primárně zabýval novelizací zákona č. 114/1992 Sb., týkající se národních parků) nadřadil ochranu přírody a krajiny právu nad samosprávu obce. **Závěrem lze tedy shrnout, že navrhovatel mohl zvolit jiné legální prostředky, kterými by dosáhl sledovaného cíle, tj. redukce zástavby s ohledem na místní poměry v daném území. Zvolený způsob regulace má být výkonem práva na samosprávu obce, nicméně do této může být zasaženo, pokud jsou proto závažné důvody, a tyto krajský soud v provedeném řízení ve vztahu k předmětné metodě regublinové regulace sledává. Všechny její tři výše uvedené deficity jsou dle názoru krajského soudu dostatečným a závažným důvodem pro zásah do samosprávy obce, konkrétně města P., se všemi specifiky, které území uvedené obce přináší. Zrušením dané části Územního plánu napadeným opatřením obecné povahy odpůrce zároveň nedojde k újmě na životním prostředí, neboť pro další umístění staveb budou platit limity stavebního zákona, konkrétně § 2 odst. 1 písm. d) a § 18 odst. 5 a dále např. § 87 odst. 2 stavebního zákona (například se tedy bude v případě rozhodování o území obligatorně nařizovat veřejné ústní jednání, což ve svém důsledku jen pomůže ochránit všechny zájmy při umístění staveb v takto cenném území).**

Předmětem další námitky bylo tvrzení navrhovatele, že přestože měl malý prostor pro vznesení námitek, některé námitky písemně vznesl, ovšem odpůrce se s nimi jednotlivě nevypořádal a namísto toho pouze obecně opakoval důvody, na jejichž základě řízení zahájil. Z toho dovozoval absolutní nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou opatření obecné povahy, že se jí krajský soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji navrhovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti, a to bez ohledu na skutečnost, že soudní řád správní se věnuje institutu nepřezkoumatelnosti výhradně v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (srovnej § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). V dané věci navrhovatel namítal, že se odpůrce nevypořádal dostatečným způsobem s jím vznesenými námitkami, v důsledku tedy tvrdil, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dle krajského soudu ovšem přezkoumávané opatření obecné povahy takovou vadou netrpí. Předně je nutné zdůraznit, že

podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (viz analogicky § 75 odst. 2 s. ř. s., dle něhož soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů). Nejen tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale rovněž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy je vymezen návrhovými body, jimiž navrhovatel konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Ohledně této problematiky odkazuje krajský soud ještě například na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: „Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu – a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení – garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiaargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ Ve světle shora uvedeného krajský soud konstatoval, že uvedená návrhová námitka byla vznesena ve velmi obecné rovině. Navrhovatel blíže nespecifikoval, se kterými jím vznesenými písemnými námitkami se odpůrce neměl vypořádat. Z obsahu předloženého spisu tak krajský soud musel sám zjistit, že, jak již shora uvedeno, jediné námitky proti návrhu opatření obecné povahy vznesl navrhovatel ve svém písemném vyjádření z 25. 8. 2014, které předložil při veřejném ústním jednání dne 26. 8. 2014. Ve vyjádření vznesl pouze námitky týkající se problematiky tzv. regublin. K ostatním nesouladům přezkoumávaného Územního plánu s právními předpisy, které odpůrce avizoval při daném ústním jednání, se již navrhovatel nevyjádřil, přestože to avizoval. Problematice regublin se odpůrce věnoval v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy rozsáhle a velmi podrobně. Podstatné části vyjádření navrhovatele ze dne 25. 8. 2014 odpůrce v odůvodnění dokonce citoval a na tyto citace následně reagoval. Není tedy pravdou, že by zůstaly oslyšeny. Pokud snad, měl je navrhovatel konkretizovat, krajský soud takové neshledal. Odpůrce tak srozumitelně a velmi obsírně v této pasáži odůvodnění opatření obecné povahy vysvětlil, proč ty části Územního plánu, které vycházely z možnosti aplikace principu tzv. regublin, považuje za nesouladné s právními předpisy, a proč se je z toho důvodu rozhodl zrušit. Odůvodnění těchto úvah tedy bylo z pohledu krajského soudu nejen zcela srozumitelné, ale rovněž zcela dostatečné pro posouzení a přezkoumání jejich zákonnosti a správnosti.

V souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti poukázal navrhovatel rovněž na to, že napadené opatření obecné povahy netestuje svou přiměřenost vlastního zásahu do práva obce na samosprávu, což je dle něho dle nálezu Ústavního soudu vydaného dne 7. května 2013 pod sp. zn. III. ÚS 1669/11 nezbytnost. V něm Ústavní soud uvedl následující: „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. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.“ Z uvedeného plyne, že tento právní závěr vyslovil Ústavní soud v souvislosti s postupem soudů, které rozhodují o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. V návaznosti na shora uvedené poukázal krajský soud dále na bod nálezu, v němž Ústavní soud provedením uvedeného testu přiměřenosti zásahu odpůrce do práva navrhovatele na samosprávu zavázal právě krajský soud, který jej provedl. Pro úplnost považoval krajský soud za nutné zmínit se ještě o tvrzení navrhovatele, se kterým přišel ve svém podání ze dne 9. 7. 2019. Tedy, že řízení o zrušení části územního plánu navrhovatele trpí zásadní materiální procesní vadou, jejíž podstatou je to, že nebyla respektována stanoviska dotčených orgánů, ať už ta, která byla vydána v řízení o územním plánu, nebo ta, která měla být vyžádána v řízení, jež předcházelo vydání napadeného opatření obecné povahy. Dle názoru krajského soudu nelze v tomto případě dospět k názoru, že jde pouze o rozšíření některých jiných návrhových námitky (a to ani těch procesní povahy, které napadaly vady správního řízení). Jedná se tedy o zcela novou návrhovou námitku, která do té doby nebyla ze strany navrhovatele vznesena. Nenavazuje na instanační vývoj věci ani na obsahy vyjádření soudů ve věci rozhodujících, včetně obsahu Nálezu. Navrhovateli navíc nic nebránilo v tom, aby tuto námitku vznesl již v návrhu. Dle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části kromě obecných náležitostí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Krajský soud se tak předmětným tvrzením navrhovatele zabývat nejenže nemusel, ale ani nemohl.

Krajský soud proto uzavřel, že se neztotožnil se žádným z návrhových bodů, proto považuje návrh za nedůvodný. Nezbylo mu tak, než jej dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.

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

