



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci navrhovatele **město Pec pod Sněžkou**, se sídlem Pec pod Sněžkou 230, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, AK RHK, s. r. o., se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti odpůrci **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1285, Hradec Králové, za účasti **Z. Š.**, bytem O. n. 1150/15, H. K., v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. října 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14

t a k t o :

- I. **Návrh se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

- I.

Obsah návrhu

Ve shora označené věci podal navrhovatel dne 6. 4. 2017 u zdejšího soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně na zrušení opatření obecné povahy odpůrce 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“).

Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spatřuje navrhovatel v těchto důvodech:

A. Napadené opatření bylo přijato orgánem veřejné moci, který k takovému aktu nemá zákonné zmocnění; rozhodnutí (opatření – akt) je tedy přijato mimo pravomoc orgánu veřejné moci.

B. Napadené opatření obecné povahy je *de facto* změnou a nikoliv zrušením územního plánu nebo jeho části, což je postup, který zákon výslovně zapovídá.

C. Napadené opatření obecné povahy bylo přijato v rozporu s procedurálními pravidly, která jsou pro přijímání opatření obecné povahy zákonem stanovena.

D. Napadené opatření obecné povahy se opírá o věcné důvody, které nemají oporu v platném právu. Opatření je tedy v rozporu s hmotným a procesním právem.

E. Napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a nepřiměřené.

Tyto nezákonnosti pak dle navrhovatele mají za následek zásah do jeho práv, konkrétně do práva na samosprávu předjímaného čl. 100 odst. 1 větou první Ústavy (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů), dále pak znamenají porušení principu samostatné správy vlastních věcí zastupitelstvem, jak předjímá čl. 101 odst. 1 Ústavy, a v neposlední řadě bylo dotčeno právo navrhovatele, aby stát do jeho věcí zasahoval pouze na základě a způsobem předvídaným zákonem a pouze tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona, jak předpokládá čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Došlo tedy k tomu, že obec vykonávala své právo na samosprávu přijetím svého územního plánu a jeho aplikací, přičemž tím, že odpůrce jeho části zrušil, tak výkon tohoto práva byl fakticky znemožněn, protože Územní plán po zrušení jeho částí představuje zcela odlišný a obcí nežádaný regulativ.

A. Absence pravomoci odpůrce

Dle navrhovatele napadené opatření obecné povahy, jež bylo vydáváno v domnění, že se jedná o běžné rozhodnutí podle správního řádu, bylo vydáno jako rozhodnutí (opatření) v přezkumném řízení. Přezkumné řízení je nástroj předjímaný

správním řádem, kterým je možné odstraňovat nezákonná rozhodnutí nadřízeným správním orgánem z moci úřední, přičemž zákon výslovně připouští, aby v přezkumném řízení bylo přezkoumáno i opatření obecné povahy.

Přezkumné řízení ovšem přichází v úvahu pouze tam, kde existuje nadřízený správní orgán. To plyne jednak z § 95 odst. 1 správního řádu, jednak z hierarchické povahy správního práva. Nadřízené orgány jsou povolány k tomu, aby odstraňovaly nezákonnosti správních orgánů jim podřízených. Podstatou samostatné působnosti obce je, že v této činnosti nemá nadřízený správní orgán. Obec, pokud jedná v samostatné působnosti, a ani její zastupitelstvo, nemají nadřízený správní orgán. Neexistuje tedy orgán, který by byl oprávněn přezkumné řízení provést.

Správní řád stanoví definici nadřízeného správního orgánu v § 178 správního řádu, podle jehož ustanovení odst. 1 je nadřízeným správním orgánem ten orgán, který rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor. V případě přijímání územního plánu v samostatné působnosti nelze vést úvahu, že by nad touto činností bylo možné vykonávat dozor. Zákon sice předjímá dozor, který se vztahuje k činnosti pořizovatele, jenž vykonává přenesenou působnost, a to podle § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni schválení Územního plánu (dále také jen „stavební zákon“), ale tento dozor se nevztahuje na samostatnou působnost vykonávanou zastupitelstvem.

Ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu sice stanoví, že krajský úřad je nadřízeným orgánem orgánům obce. Tato úvaha má však uplatnění pouze v kontextu přenesené působnosti, protože v případě samostatné působnosti je podřízenost orgánu ústavně chráněné samosprávy jinému orgánu státní správy pojmově vyloučena. Podstatou samostatné působnosti je právě nepodřízenost.

Ustanovení § 192 odst. 2 stavebního zákona pak stanoví, že pravomoc k přezkumu opatření obecné povahy vydané orgány obce má příslušný krajský úřad. Tato ustanovení se ovšem mohou logicky vztahovat pouze na ty činnosti, které jsou vykonávané v přenesené působnosti. Jsou tedy aplikovatelná pouze tam, kde opatření obecné povahy vydává orgán státní správy nebo orgán jednotky samosprávy v přenesené působnosti. Dlužno dodat, že takových opatření obecné povahy je většina (například stavební uzávěra podle stavebního zákona nebo další opatření podle zákona o ochraně přírody a krajiny).

Ve všech případech, kdy je opatření obecné povahy výkonem státní správy, je úvaha o přezkumném řízení dle navrhovatele namístě. Územní plán, co do věcného obsahu, ovšem není výkonem státní správy, jedná se o výkon samosprávy. Zásah do samosprávy je ale možný pouze způsobem stanoveným zákonem. Podstatou zásahu do ústavou chráněných zájmů je předpoklad zásahu v rovině konstatování normy, která jej umožňuje. Jinými slovy zákonné zmocnění k zásahu do samosprávy musí být explicitní.

Dle navrhovatele existují právní nástroje, které samy o sobě jsou definovány jako nástroje, kterými může stát zasahovat za určitých výjimek do práva na samosprávu, jsou to například nástroje předvídané v § 123 an. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), popřípadě § 129a téhož zákona. Tyto nástroje předjímají řešení případných sporů a státní správa se může domáhat nápravy

nezákonného stavu skrze dočasné pozastavení a následné rozhodnutí obecného nebo Ústavního soudu. Je zde tedy předpoklad, že státní správa musí unést argumentační břemeno nezákonnosti před nestranným soudem. Naopak nástroj přezkumného řízení je typickým nástrojem vrchnostenské správy, která je typická pro hierarchizované vztahy nadřízenosti. V případě zásahu do samosprávy by byl nástrojem, jenž nerespektuje ústavněprávně zaručené principy ochrany samosprávy.

Navrhovatel dále odkázal na ustanovení § 54 odst. 6 stavebního zákona, jež stanoví zákaz změny územního plánu v přezkumném řízení, čímž vzniká dojem, že jiný zásah (tedy zrušení) je z hlediska zákona přípustný. Takto formulované ustanovení ovšem nemůže založit pravomoc krajského úřadu provést přezkumné řízení nad výkonem samosprávy obce. V právu neplatí, že výjimka vytváří pravomoc v rozsahu, na který se nevztahuje. Pravomoc by musela být dána explicitně. V souvislosti s tím zdůraznil, že ve stavebním právu je nemálo výjimek proti jiným předpisům správního práva, včetně organických vztahů. V rovinně přiznaných pravomocích jsou všechny pravomoci uvedeny v §§ 6 až 13 stavebního zákona. Pravomoc vést přezkumné řízení územních plánů tam nikomu není svěřena. Ustanovení § 192 stavebního zákona pak může zpřesňovat subordinační vztahy v rámci existujících pravomocí, ale nemůže zakládat pravomoci nové.

Navrhovatel dále uvedl, že zvažoval, že by napadl ustanovení § 54 odst. 6 stavebního zákona a spojil takové napadení s návrhem obecnému soudu na předložení věci Ústavnímu soudu. Nečiní tak ovšem ze dvou důvodů. Za prvé se domnívá, že příslušné ustanovení nestanoví protiústavní pravomoc, ale pouze ji předpokládá. Současně totiž existuje oblast vztahů, kde je lze uplatnit bez konfliktu s ústavním pořádkem. Například přezkumné řízení se může uplatnit ve vztahu k územnímu plánu vojenského újezdu, který vydává Ministerstvo obrany.

Dále navrhovatel konstatoval, že mezi zastupitelstvem či obcí na jedné straně a krajským úřadem na straně druhé není žádný vztah, který by opravňoval jednu stranu přezkoumávat jakkoliv postup druhé strany. Krajský úřad není nadřízeným orgánem obce; to by popíralo celou koncepci samosprávy dle Ústavy. Povaha přezkumného řízení, které má být nástrojem, jenž dává státní správě možnost napravovat vlastní excesy v rámci hierarchických vztahů státních orgánů a dosahovat tak jednotné rozhodovací politiky, se zcela míjí s povahou územních plánů, které jsou vyjádřením politické vůle samosprávy. Promítat do tohoto účelu kontrolní pravomoc státní správy označil za právně absurdní.

Při přijímání územního plánu musí být samozřejmě dodrženy zákony, které vytvářejí zákonný rámec, ale k tomu neslouží *ex post* přezkumné řízení, ale nástroje společného jednání (§ 50 stavebního zákona) a veřejného projednání (§ 52 až 53 stavebního zákona). Dotčené orgány, mezi které patří i krajský úřad, jsou neopominutelné a bez jejich souhlasu nelze územní plán přijmout. Jejich souhlas je zapotřebí i ve vztahu ke změnám, které nastanou poté, co se k věci mohli vyjádřit. Celý princip je navíc ovládán principem koncentrace (§ 50 odst. 2 stavebního zákona).

Bylo by tedy dle navrhovatele zcela nelogické, aby krajský úřad, jenž je jako dotčený orgán vázán připomínkovou, námitkovou a stanoviskovou koncentrací, mohl poté, co je celý proces skončen, jen tak rozhodnout, že územní plán zruší z důvodů,

kteří neuplatnil, čímž by porušil zásadu koncentrace. Nelze ani opomíjet skutečnost, že během pořizování územního plánu může krajský úřad vykonávat ve vztahu k pořizovateli, jenž vykonává činnost v rámci přeneseného výkonu státní správy, dozorovou činnost podle § 171 stavebního zákona. Jeví se pak i jako zcela nelogické, aby poté co rezignuje na kontrolu zákonnosti v rámci pořizování územního plánu, rušil územní plán následně přijatý v samostatné působnosti.

Navrhovatel připustil, že existuje teoretická možnost, že samospráva poruší zákon, dokonce se tak může stát i přijetím územního plánu. K nápravě a odklizení těchto vad slouží pak nástroje, které mají k dispozici ti, jichž se věc týká. Každý, kdo je dotčen, se může bránit návrhem na zrušení územního plánu podle § 101a soudního řádu správního. Stát pak může použít nástroje předjímané v § 124 zákona o obcích, kdy může opatření obecné povahy dočasně suspendovat a následně navrhnout jeho zrušení soudem. Takové nástroje respektují povahu samostatné působnosti a spor o zákonnost předkládají nezávislému soudu, jenž je v právním státě jediným subjektem, který je oprávněn vykládat závazně zákon nevrchnostenským způsobem.

S ohledem na uvedené navrhovatel uzavřel, že zde jednoznačně není dána pravomoc krajského úřadu rušit územní plán přijatý zastupitelstvem obce v samostatné působnosti. Tím, že odpůrce vydal napadené opatření obecné povahy, zásadně zasáhl do práva navrhovatele spravovat si své záležitosti samostatně.

B. Absence zákonné věcné kompetence

I pokud by bylo možné připustit, že krajské úřady jsou oprávněny územní plány rušit, tak je zde dle navrhovatele nepochybné omezení takové kompetence v podobě § 54 odst. 6 stavebního zákona. Podstatou tam zakotveného pravidla je přípuštění zrušení, ale nikoliv změny územního plánu. Důvod tohoto omezení je dán tím, že krajský úřad zjevně nemůže mít kompetenci k vytváření nové podoby územního plánu. V souzené věci se tak ovšem stalo.

Odpůrce totiž formálně sice zrušil některé regulativy, ale materiálně došlo k tomu, že fakticky v důsledku tohoto zásahu vznikla zcela nová podoba Územního plánu. Podle navrhovatele je to zjevné překročení pravomocí, které krajský úřad má, a které podle § 54 odst. 6 stavebního zákona vykonávat nesmí. Odpůrce nicméně napadené opatření pojal technicky tak, že sice zdánlivě zrušil pouze některá omezení a některé regulativy, které se týkaly některých ploch, aniž by se jakkoliv dotknul otázky zastavitelnosti. Tím odstranil podmínky zastavitelnosti a vytvořil tak ve výsledku v Územním plánu plochy, které jsou nyní zastavitelné zcela jinak. Podle navrhovatele je takové rozhodnutí nezákonné, protože se materiálně (fakticky) jedná o změnu Územního plánu, a to směrem k větší zastavitelnosti. Jedná se o změnu do podoby, která neprošla procesy SEA a EIA a která nemá oporu v konsensu občanů nad územím.

V souvislosti s tím navrhovatel připomněl, že výklad práva přijatý nejen soudy, ale i všemi aktéry územního plánování, se ustálil na východisku, že pokud je soudem zrušena změna územního plánu, tak se obnovuje právní stav před touto změnou. Naopak pokud byl soudem zrušen územní plán jako takový nebo jeho část, tak se

výklad práva ustálil na předpokladu, že se v zeměpisném prostoru dotčeném zrušením nevytváří ani neobnovuje žádné nové regulační pravidlo a v územním plánu vzniká normativní (nebo spíše regulační) mezera, výřez či bílé místo.

Z judikatury správních soudů je ovšem zřejmé, že žádný správní soud se nikdy nestal architektem, dotčeným orgánem, občanem nebo politikem. Na tuto ustálenou zdrženlivou a derogační kulturu české judikatury na úseků územního plánování navazuje i novela stavebního práva provedená zákonem č. 350/2012 Sb., jež reflektovala mimo jiné normativní sílu skutečnosti rušení územních plánů a upravila postup po zrušení územního plánu nebo jeho části, který je upraven v § 55 odst. 3 stavebního zákona.

V souzené věci ale odpůrce fakticky odstranil některé regulativy, ale celé území jako celek je Územním plánem regulováno nadále, a to jinak. Současná výsledná podoba regulace je pak výsledkem fakticky měnícího se rozhodnutí odpůrce a nikoliv výsledkem procesu přijímání Územního plánu. Napadené opatření vytváří ve svém důsledku zastavitelné plochy v podobě, která nikdy na daném území nebyla, nikdy se o ní takto neuvažovalo. Nová zastavitelná plocha je navíc zastavitelná prakticky bez žádných podmínek. Z tohoto důvodu je rozhodnutí podle navrhovatele nezákonné, protože překračuje hranici pravomoci krajských úřadů, jak ji nepochybně omezuje stavební zákon.

V praxi tak uprostřed malé obce, která se postupně spontánně pomalu vyvíjela staletí, může vyrůst chaotická zástavba bez dopravní obslužnosti, návaznosti na infrastrukturu a jakékoliv provázanosti s okolím, která zcela zruší doposud malebný ráz obce, aniž by tato skutečnost měla oporu v politickém rozhodnutí obce.

Navrhovatel dodal, že překročení hranice pravomoci soudů ze strany odpůrce má i ústavněprávní rozměr, protože představuje zásah do práva na samosprávu a dotýká se i jiných ústavněprávních principů, konkrétně principu dělby moci. Otázka úpravy místních záležitostí je podle Ústavy výsostnou pravomocí zastupitelstva, jak stanoví čl. 101 odst. 1 Ústavy. Soud je orgán státu, který dle čl. 101 odst. 4 může zasahovat do činnosti územních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Žádný zákon ovšem pravomoc tvořit územní plány soudům nepřiznává. Natož tedy, aby se takové pravomoci mohl ujmout krajský úřad.

Danou žalobní námitku tak navrhovatel uzavřel konstatováním, že v souzené věci krajský úřad vydal rozhodnutí, kterým vytvořil doposud neexistující a zásadně odlišný stav Územního plánu, ke kterému se nemohl vyjádřit žádný dotčený orgán, ke kterému neexistuje dopravní studie, ke kterému nemohl nikdo vznést připomínku, ba dokonce ani námitku, ke kterému neexistuje posouzení vlivu na životní prostředí. Veškeré výdobytky participativní procedury přijímání Územního plánu byly v tomto rozhodnutí popřeny a úřad je překlenul svou úvahou ve věci správnosti konečné podoby územního plánu. Tím překročil svou pravomoc a materiálně vzato jednal *ultra vires*.

C. Vady procedury

Navrhovatel má dále za to, že nebyly dodrženy procedurální náležitosti přijímání napadeného opatření obecné povahy. Navrhovateli je známo, že napadené opatření obecné povahy bylo přijímáno v dobré víře, že se jedná o rozhodnutí v přezkumném řízení, které se vydává jako každé jiné správní rozhodnutí. Procedura vydávání opatření obecné povahy je ale jiná.

C.1. Přijímání územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, je poměrně přesně upraveno stavebním zákonem. Napadené opatření obecné povahy v tomto řízení není územním plánem a jeho procedura podléhá pouze obecným ustanovením správního řádu v §§ 171-174. Přijímání opatření obecné povahy dle zmiňovaných ustanovení zákona je založeno na proceduře, která vychází z publikace návrhu opatření, následné připomínkové procedury, která je završena vypořádáním vznesených námitek a připomínek a po té vydáním opatření obecné povahy. V souzené věci bylo vydáno usnesení, kterým se zahájilo řízení, přičemž tomuto usnesení lze přiznat materiálně vzato funkci publikace návrhu opatření obecné povahy. Nicméně je třeba dle navrhovatele trvat na tom, že v úkonu, jenž zahajuje proceduru, je vymezen seznatelným způsobem rozsah toho, co bude opatřením věcně upraveno, a jak to bude upraveno. V souzené věci by tedy mělo být v úkonu, jenž zahajuje proceduru, alespoň v hrubých rysech popsáno, co zamýšlel odpůrce v Územním plánu zrušit v okamžiku, kdy proceduru otevíral.

Ačkoliv konečná verze napadeného opatření obecné povahy ruší mnoho prvků Územního plánu (body I. až VIII. napadeného opatření obecné povahy), tak zahájení řízení (publikace návrhu opatření obecné povahy) se vztahovalo k jediné spatřované vadě, která je popsána na str. 3 veřejné vyhlášky – usnesení vydaného pod čj. 2604/UP/2014/Ji-4 dne 31. července 2014. Citované usnesení, kterým se řízení zahajuje, lze možná považovat za ekvivalent publikace návrhu přijatého opatření obecné povahy, nicméně pouze ve vztahu k hypotetické otázce vyjádřené na str. 3 usnesení, kde se uvádí jako problematická pouze regulace skrze tzv. „regublinu“.

Ve vztahu k ostatním otázkám, které jsou v napadeném opatření obecné povahy představovány body I., II., III., druhá polovina bodu IV. (umísťování bytových domů), a dále body VII. a VIII., neexistoval během řízení náznak, že by je odpůrce hodlal jakkoliv pojmout do opatření obecné povahy. Stejně tak není zjevné z textu tohoto opatření, že by byly do něj vloženy na základě připomínek či námitek dotčené osoby vznesené po publikaci návrhu opatření. Napadené opatření je tedy dle navrhovatele v rozsahu bodů I., II., III., druhá polovina bodu IV. (umísťování bytových domů), VII. a VIII. zcela aktem svévole vydaným bez předchozího řádného projednání.

C. 2. Dále navrhovatel zdůraznil, že zákon stanoví lhůtu 30 dnů na podávání námitek, která počíná běžet od okamžiku, kdy je návrh doručen, tedy od okamžiku, kdy uplyne patnáctý den publikace na úřední desce (§ 25 odst. 2 správního řádu). Navrhovateli byl formálně návrh doručen dne 19. srpna 2014 (datum vyvěšení je 4. srpna 2014) a veřejné jednání se konalo dne 26. srpna 2014. Navrhovatel žádal o

prodloužení lhůty, ale to odpůrce zamítl s poukazem na to, že 22 dnů od seznámení se skutečností musí stačit.

Dle navrhovatele je takový postup vadný. Okamžik doručení je podle práva dán okamžikem, kdy uplyne 15. den publikace na úřední desce. K tomu je třeba zdůraznit, že důvody publikace na úřední desce v situaci, kdy dotčenou osobou (či účastníkem) je obec, jsou dány tím, že její občané musí mít prostor se seznámit s podstatou sdělení a skrze svou obec, již jsou občany, musí mít možnost uplatnit své námítky a připomínky. Za těchto okolností je třeba vycházet z toho, že k doručení dochází skutečně 15. den po vyvěšení, jak předjímá zákon v § 25 odst. 2 správního řádu.

Z obsahu usnesení o zahájení řízení, kterým se současně oznamovalo veřejné projednání věci dne 26. srpna 2014, neplyne žádná jiná informace, ze které by bylo možné dovodit, že je možné vznášet námítky i po této lhůtě (po veřejném projednání). Navrhovatel požádal odpůrce o odročení jednání o jeden měsíc, aby se odborný personál mohl připravit a dostavit (čerpal dovolené), což mu bylo zamítnuto. Starosta navrhovatele se pak sám dostavil a na ústním jednání vyjádřil některé námítky a současně požádal o poskytnutí dodatečné lhůty, ale odpůrce na tento požadavek nereagoval a prodloužení lhůty dle protokolu negarantoval. Navrhovatel pak v situaci právní nejistoty již své vyjádření nedoplňoval, protože neměl jistotu, zda bude zohledněno.

Navrhovatel má za to, že za této situace lhůty k řádnému uplatnění námitek a související poučení o možnosti jejich uplatnění nebyly dodrženy ani formálně a ani materiálně. O změnu termínu žádal ze zcela legitimních důvodů. Jednání bylo nařízeno na 26. srpna, kdy je přirozené, že odborný pracovník může být na dovolené. To bylo odmítnuto z důvodů, jež nejsou přezkoumatelné (potřeba rychlosti). Za této situace získává odepření možnosti řádného uplatnění námitek rozměr takové vady, že je projednání věci zcela nezákonné, přičemž tato vada zcela odepřela reálnou možnost vznášet námítky.

D. Věcná nesprávnost

Napadené opatření obecné povahy je dle mínění navrhovatele i věcně nesprávné. Řešení zvolená v dotčeném Územním plánu jsou dle jeho přesvědčení zcela zákonná a jejich zrušení pro nezákonnost je tedy nezákonné.

D. 1. Napadené opatření obecné povahy změnilo Územní plán navrhovatele tak, že z něj vyňalo podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty. K tomu je třeba dodat, že tento regulační prvek, který má

povahu kvalifikačního předpokladu, je podřaditelný pod definici obsahu územního plánu, jak je uvedena v § 43 odst. 1 stavebního zákona, a to pod slovy „... a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“ K tomu je třeba dodat, že ustanovení na první pohled může vyvolat dojem, že se dle dikce zákona jedná o podmínky věcné, ale zákon to výslovně neříká a podle navrhovatele se může jednat i o podmínky kvalifikační, jež mají sice dopad do procedurálních postupů, ale fakticky se projeví v kvalitě využití území.

Podle navrhovatele je zcela legitimní pod pojem podmínky zahrnovat i podmínky procedurální a kvalifikační, protože zákon je nikde neomezuje na ryze věcné podmínky využití území. Neexistuje zde důvod vykládat zákon restriktivně v neprospěch svobody obce spravovat si své vlastní záležitosti. Tímto omezením navíc nemůže být nikdo reálně dotčen. Je zcela spravedlivé, aby osoba, která chce stavět v území, jež je přísně památkově i enviromentálně chráněno, předkládala potřebnou dokumentaci s určitým formálním předpokladem obsahové kvality.

D. 2. Dalším odstraněným prvkem je zákaz zjednodušeného řízení. K tomu je třeba dodat, že i tyto podmínky jsou podmínkami využití území s tím dovětkem, že se jedná o podmínky ryze procesní. Zákon je možné vykládat tak, že se v případě podmínek využití území stanoví podmínky procesní, respektive možnosti stanovené zákonem se zúží na jednu zákonnou variantu, jež má povahu pravidla obecného, kdežto výjimky z něj se právně vyloučí.

D. 3. Tatáž úvaha pak platí i pro souhlas zastupitelstva s některými prvky, jež by měly být umístěny do území. I tento souhlas, jenž byl Územním plánem vyžadován, byl napadeným opatřením obecné povahy zrušen. I souhlas zastupitelstva lze vyložit jako podmínku využití území.

K tomu navrhovatel dodal, že tyto tři podmínky vyvolávají dojem, že rozhodování v území bude rigidní a konzervativní či těžkopádné. Je ovšem právem obce si stanovit podmínky, byť se někomu mohou jevit jako špatné. Je politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím a krajskému úřadu nepřísluší tyto otázky soudit. Podmínky se současně mohou jevit jako neotřelé či neobvyklé, ale ani to není základem nezákonnosti. V případě práva na samosprávu je třeba volit restriktivní výklad možností rušit akty samosprávy. Pokud by byl dotčen občan (fyzická osoba) a domáhal by se zrušením opatření obecné povahy, ať už samostatně nebo ve spojení se správní žalobou (dle § 101a odst. 1 věty poslední s. ř. s.), tak by samozřejmě bylo namístě testovat možnost obce při zásahu do jeho práv s respektem k jeho právům, ale v případě, kdy státní správa usiluje o omezení práva na samosprávu, tak takový postup namístě není.

D. 4. Posledním samostatným regulatorním prvkem, který byl napadeným opatřením obecné povahy zrušen, je aplikace tzv. regulačních bublin, na které navazují další regulatorní prvky. Regulační bublina, dále též regublina, je princip, který vytváří obecné podmínky zastavitelnosti v závislosti na prostavěnosti území. Podstatou principu je koncipování zátěžových parametrů, které se vztahují k existujícím stavbám, a tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obkružující existující stavbu. Nově umístěná stavba by se svou bublinou měla respektovat existenci dosavadních bublin. Princip je vhodný v tom, že respektuje

povahu roztroušené krkonošské zástavby a požadavky na ochranu přírody a průchodnost krajiny kladené zvláštními předpisy.

Nesouhlas odpůrce s uvedeným principem je založen na tom, že se podmínky zastavitelnosti v čase mění a že o umístění rozhoduje počítačový program. Ke druhé námitce navrhovatel dodal, že je nepochopením procesu vyhodnocení požadavků. To sice provádí program, ale nemusí se tak dít. Je možné tak učinit ručně na základě parametrů daných územním plánem. Normativem je územní plán a program umožňuje pouze jeho zpracování.

V terénu pak dle navrhovatele platí poznatek, že konkrétní podmínky zastavitelnosti ve vztahu ke konkrétním požadavkům jsou v čase proměnlivé, v závislosti na tom, jak se území postupně zaplňuje stavbami. Základní námitku odpůrce, že podmínky musí být jednou pro vždy pro konkrétní území dané, proto odmítnul. Důležité je, aby tato pravidla byla stanovena neutrálně a nikoho neznevýhodňovala. Jako přirozenější se jeví stanovit neutrální parametry zastavitelnosti celku, které lze postupně naplňovat, přičemž takové řešení nevyvolává pochyby nad neutrálním přístupem. Požadavek na rovnost pozemků je nereálný a požadavek na statický územní plán je v rozporu s podstatou vývoje lidské zástavby.

Požadavek na právní jistotu, která by měla nastat po publikaci územního plánu, je při tom iluzorní. Plán je pouze plánem a neskýtá právní záruku. Záměr může být mnohdy zmařen stanoviskem dotčeného orgánu, jenž chrání jiný veřejný zájem. V souzené věci nabízí Územní plán pravidla, jež reflektují stanoviska ochrany orgánů přírody a krajiny, takže naopak předchází situaci, kdy by sice podle plánu bylo možné stavět, ale podle jejich stanoviska nikoliv. Každý, kdo by byl dotčen změnou parametrů v případě umístění stavby v jeho lokalitě, se může příslušného řízení účastnit a může namítat, že požadovaný rozsah stavby by zasáhl do jeho stavebních možností. Nastavená pravidla tak tlačí účastníky ke kompromisům v podobě více menších staveb (s menšími bublinami) a tím ke spravedlivější distribuci stavebních možností, které jsou v krajině omezené. Dle navrhovatele zde proto není dán právní důvod tento regulační prvek jakkoliv rušit.

E. Nepřezkoumatelnost a nepřiměřenost

E. 1. V poslední námitce navrhovatel uvedl, že napadené opatření obecné povahy by mělo vypořádat všechny vznesené námitky. Jakkoliv měl poměrně malý prostor tak učinit, některé námitky písemně vznesl. Odpůrce se s nimi jednotlivě nevypořádal a namísto zdůvodnění jejich nepřijetí pouze opakoval obecné důvody, na jejichž základě proces zahájil. Napadené opatření je v tomto směru tedy absolutně nepřezkoumatelné.

E. 2. Dalším prvkem nepřezkoumatelnosti je dle navrhovatele skutečnost, že napadené opatření obecné povahy netestuje svou přiměřenost vlastního zásahu do práva obce na samosprávu. Tento krok testu reversní proporcionality neprochází judikaturou správních soudů, ale plyne z nálezu Ústavního soudu vydaného dne 7. května 2013 pod sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Závěry v něm uvedené se vztahují k zásahům soudů do územních plánů a je tedy nasnadě, že v případě zásahů krajských úřadů platí povinnosti zasahujícího subjektu zvážit přiměřenost rovněž. V rozhodnutí odpůrce tento test proporcionality zcela chybí. Z uvedeného je patrné, že zásah se musí opírat o skutečně závažné důvody. V souzeném případě tomu tak rozhodně není. Intenzivní zásah do koncepce územního plánu nemůže být odůvodněn důvody, které odpůrce uvádí.

Závěrem proto navrhovatel navrhl, aby krajský soud rozsudkem opatření obecné povahy odpůrce (označené jako veřejná vyhláška – rozhodnutí) vydané dne 27. října 2014 pod čj. 2604/UP/2014/Ji-14 zrušil.

II.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce vyjádření k podanému návrhu, přestože jej krajský soud o takové možnosti výslovně informoval a poskytl mu k tomu potřebný prostor, nepodal.

III.

Posouzení věci krajským soudem

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.“). Navrhovatel i odpůrce souhlasili s tím, že ve věci může být soudem rozhodnuto bez nařízení jednání. O věci usoudil následovně.

Ad námitka A)

V první žalobní námitce navrhovatel odůvodňuje 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 konstatuje, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyvolává dojem, že ten rušení územních plánů obcí krajskými úřady aprobuje. Přichází ale s tvrzením, že nezná případ, kdy by nějaká obec námitku absence pravomoci uplatnila, soudy se tak k ní tedy nemohly vyjádřit.

Úvodní část tvrzení nemůže krajský soud ani potvrdit, ani vyvrátit, rozhodně však nesouhlasí 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 odkazuje 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 obšírně 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 zákonnosti opatření obecné povahy i uvnitř veřejné správy dle správního řádu (byť s povzdechem, 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 odst. 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 působnosti obce, dobře vědom a že vysvětlení zákonnosti 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 (srov. odst. 40 tohoto rozsudku), má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitěho 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 pořídít (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořizení 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 ztotožňuje. Zdůrazňuje, 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, nezapochyboval 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 dodává, 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 nepochybně 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 pořízení, 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 pořídit (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 – Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). 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 uzavírá, 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.

Ad námitka B)

V souvislosti s touto námitkou argumentuje navrhovatel zejména 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 nesdílí. 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. Tím 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.

Ustanovení § 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 (částí) 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 (částí) 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 výslovné vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorčím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřípustný 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 (částí) 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 nepřípustnému nahrazení vůle obce coby samosprávného celku někým jiným. V tomto případě nikoliv orgánem moci výkonné, ale orgánem moci soudní. Takový záměr zákonodárce bezpochyby nesledoval.

Ad námitky C)

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 výslovně třetí odstavec 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 dozorčího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházelo. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorčího 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.

C.1.

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 ze dne 31. 7. 2014, kterým zahájil přezkumné řízení Územního plánu, vydané formou veřejné vyhlášky, je možno materiálně vzato považovat za publikaci návrhu opatření obecné povahy. V tom se s ním krajský soud plně shoduje.

Krajský soud mu však již nemůže 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 nevyklučuje, že v průběhu přezkumného řízení může objevit i jiné důvody nesouladu posuzovaného opatření obecné povahy s právními předpisy, které při zahájení přezkumného řízení zjevné 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 údajné porušení práve této zásady navrhovatel vadilo a bylo podstatou uvedené návrhové námitky. Navrhovatel totiž v bodu [61] návrhu uvedl doslova „*Ve vztahu k ostatním otázkám, které jsou v napadeném opatření obecné povahy představované body I., II., III., druhá polovina bodu IV. (umísťování 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 umísťováním 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 (k tomu v podrobnostech níže), jeho procesní práva vyplývající ze shora nastíněné zásady však dotčena nebyla.

C.2.

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 navrhovatelovi 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 poukazoval navrhovatel na lhůtu 30 dnů od uvedeného dne zakotvenou v § 172 odst. 5 správního řádu, v níž mají tam vymezené subjekty (mezi něž dle svého přesvědčení navrhovatel náleží) právo podat proti zveřejněnému návrhu námitky, o nichž správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, musí rozhodnout. Tato lhůta měla být navrhovatelovi 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.

Navrhovateli 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 měli 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.

Ad námitky D)

D.1.

V prvé z námitek, které směřovaly proti věcné nesprávnosti jednotlivých derogačních prvků, nesouhlasil navrhovatel s tím, že odpůrce vyňal z Územního plánu podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty.

Z obsahu napadeného opatření územní povahy krajský soud zjistil, že Územní plán ve své kapitole 200 *Urbanistická koncepce [zastavěné a zastavitelné území]* v části *Architektura a struktura města* textové části obsahuje následující text: „Vzhledem k významu místa v Krkonošském národním parku a jeho ochranném pásmu je nutné, aby veškeré projektové dokumentace byly zpracovány výhradně autorizovanými architekty.“

Navrhovatel tedy zakotvil do Územního plánu v podstatě generální výhradu, na základě níž si vymínil, že veškerá projektová dokumentace ohledně staveb v působnosti Územního plánu musí být zpracována výhradně autorizovanými architekty.

Dle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán jednak stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury a dále pak vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

Dle názoru navrhovatele je stanovení podmínek pro využití ploch a koridorů nutno vnímat nikoliv toliko jako podmínky věcné, ale i jako podmínky kvalifikační, jež mají dopad do procedurálních postupů, ale fakticky se projeví v kvalitě využití území. S takovým odůvodněním shora uvedeného postupu navrhovatele při tvorbě Územního plánu ovšem krajský soud souhlasit nemůže.

Kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu (a to ať již existující či typově definovanou „do budoucna“) jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, vyplývá z § 17 písm. d) a § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, a dále z Přílohy 7 části I odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění účinném ke dni schválení Územního plánu (dále jen také vyhláška č. 500/2006 Sb.), a týká se pouze staveb „architektonicky nebo urbanisticky významných“.

Z uvedeného plyne, že obec při pořizování územního plánu může výše uvedenou 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 řádně odůvodnit. V rámci svého uvážení tedy musí posoudit a určit, které ze všech architektonicky a urbanisticky významných staveb budou podléhat podmínce vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem.

Tímto způsobem ovšem navrhovatel při vydání Územního plánu vůbec nepostupoval. Výhradu, že pro určité stavby musí architektonickou část projektové dokumentace vypracovat jen autorizovaní architekti, totiž v rozporu se shora citovanými ustanoveními nezaložil pouze ke stavbám architektonicky nebo urbanisticky významným, které by navíc shora uvedeným způsobem specifikoval, ale uplatnil ji plošně. Tedy vztáhl ji na všechny stavby v působnosti Územního plánu bez ohledu na kritérium jejich architektonické nebo urbanistické významnosti. Taková úprava je dle krajského soudu v rozporu s právními předpisy, konkrétně se shora citovanými ustanoveními § 17 písm. d) a § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., a Přílohou 7, částí I odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Postupu odpůrce, který v důsledku toho zrušil příslušnou část Územního plánu tedy nelze nic vytknout.

D.2.

Další navrhovatelem nastíněný věcný problém vycházel ze skutečnosti, že odpůrce zrušil ty části Územního plánu, v nichž navrhovatel vyloučil možnost aplikace institutu zjednodušeného územního řízení (§ 95 stavebního zákona), institutu územního souhlasu (§ 96 stavebního zákona) a ustanovení § 103 a § 104 až 108 stavebního zákona (*kap. 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy]*, část *Zastavěné území a lokality* textové části Územního plánu).

Argumentace navrhovatele byla v podstatě shodná, jako u předcházející námítky. Opět tedy tvrdil, že uvedené podmínky jsou podmínkami využití území ve smyslu § 43 odst. 1 in fine stavebního řádu, přestože se jedná o podmínky ryze procesní.

Odpůrce v napadeném opatření obecné povahy naopak konstatoval, že tyto podmínky nemají oporu ve stavebním zákoně ani v žádném z jeho prováděcích právních předpisů. V souvislosti s tím rovněž odkázal na obsahové náležitosti územního plánu stanovené zejména v § 43 stavebního zákona a dále zpřesněné § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a Přílohou č. 7 k této vyhlášce. Vyloučení uplatnění zjednodušujících postupů v následných řízeních vedených stavebním úřadem při umístování a povolování staveb ve výše citovaných ustanoveních obsažena nejsou. Obsah vyhlášky, konkrétně její Příloha č. 7, část I. odst. 2 písm. f) pouze připouští, aby součástí textové části územního plánu, pokud je to účelné, bylo i vymezení staveb nezpůsobilých pro zkrácené stavební řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona. O takové stavby se však v daném případě dle odpůrce nejedná.

Krajský soud se přiklání ke stanovisku odpůrce. Obec má možnost označit v územním plánu konkrétní stavbu (a to ať již existující či typově definovanou „do budoucna“) jako stavbu nezpůsobilou pro zkrácené stavební řízení. Tato kompetence vyplývá, jak správně poukázal odpůrce, z § 117 odst. 1 stavebního zákona a dále z ustanovení Přílohy 7 části I odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., dle něhož pokud je to účelné, textová část územního plánu obsahuje také vymezení staveb nezpůsobilých pro zkrácené stavební řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona.

Lze si ovšem jen stěží představit, že by 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. Například z formulace § 96 stavebního zákona je zjevné, že je zde dána povinnost stavebního úřadu postupovat dle tohoto ustavení, jsou-li splněny zákonné podmínky pro vydání územního souhlasu. Takto zákonem stanovené podmínky nemohou být územním plánem obce omezeny ani vyloučeny. Stavební zákon takovou možnost neumožňuje, ani nepředpokládá.

Z uvedeného lze dovodit, že pokud obec využije při tvorbě územního plánu své oprávnění vyplývající z ustanovení Přílohy 7 části I odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., musí vymezit při tvorbě územního plánu legitimní linii odlišující mezi stavbami způsobilými a nezpůsobilými pro zkrácené řízení. Na tuto povinnost odpůrce v důsledku svého shora uvedeného postupu zcela rezignoval.

D.3.

A s odkazem na stejné argumenty navrhovatel nesouhlasil také s tím, že odpůrce zrušil ty části Územního plánu, v nichž si navrhovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu.

Odpůrce považoval tuto podmínku za nesouladnou s právními předpisy z těchto důvodů:

„K výše uvedenému je nezbytné ze strany krajského úřadu upozornit, že v souladu s ustanovením § 136 odst. 2 správního řádu mají postavení dotčených orgánů územně samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Obecně lze říci, že ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu je v případě územních samosprávných celků vůči § 27 správního řádu subsidiární, tzn., že územní samosprávné celky mají postavení dotčených orgánů jen tehdy, pokud nemají postavení účastníků řízení. V daném případě, kdy se jedná o umístování bytových domů, bude v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, mít postavení účastníka územního řízení, a dotčení práva územně samosprávného celku na samosprávu tak nelze předpokládat.

Podle zjištění krajského úřadu při veřejném ústním jednání byla výše uvedená podmínka zapracována do územního plánu na základě požadavku zastupitelstva města. Na základě jakých kritérií bude ona „výjimečnost“ při vydávání souhlasného stanoviska Zastupitelstvem města Pec pod Sněžkou posuzována, však z Územního plánu Pec pod Sněžkou ani z předložených podkladů nevyplývá. Nelze než konstatovat, že se jedná o podmínku procesního charakteru, jejíž výsledek nelze dopředu jednoznačně předjímat. Zde je na místě připomenout ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (zásada zákazu zneužití pravomoci, resp. zneužití správního uvážení). Z výše uvedených důvodů rozhodl krajský úřad podmínku

souhlasného stanoviska Zastupitelstva města Pec pod Sněžkou při umístování bytových domů uvedenou ve společných ustanoveních pro lokality v *kap. 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy]* v Územním plánu Pec pod Sněžkou zrušit.“

Uvedené odůvodnění považuje krajský soud za příléhavé. Obec je účastníkem daného územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán.

Územní plán obce by měl stanovit „rovné“, resp. jasné podmínky, za jakých je možno její území využít. Jedná se o koncepční dokument upravující využití území z hlediska druhu staveb, jejich umístění a technického provedení. Nemůže obsahovat další podmínky, jako např. podmínění souhlasy jiných orgánů. V takovém případě by se de facto jednalo o nahrazení územního řízení.

Na podporu shora uvedených závěrů předkládá krajský soud (za použití argumentu ad absurdum) k zamyšlení ještě několik námětů. Vycházeje z argumentace navrhovatele, obstála by například podmínka, že stavba bytových domů na území obce je možná pouze s písemným souhlasem starosty nebo rady obce? Je výhrada souhlasu zastupitelstva obce s výstavbou bytových domů na území obce v souladu s § 84 a 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), když zastupitelstvu náleží pouze pravomoci, které jsou mu svěřeny těmito ustanoveními, v ostatních případech rozhoduje rada obce dle § 102 odst. 3 citovaného zákona? Při hledání odpovědí na tyto otázky vyplyne ještě zřetelněji na povrch nesprávnost úvah navrhovatele o souladu odpůrcem zrušených částí Územního plánu upravujících danou problematiku s právními předpisy.

D.4.

Poslední z námitek proti tvrzeným věcným nesprávnostem napadeného opatření obecné povahy směřovala proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. regulbin. Jak je definoval Územní plán i navrhovatel v návrhu (viz shora), jedná se o regulační prvek založený na principu, který vytváří obecné podmínky zastavitelnosti v závislosti na prostavěnosti území. Podstatou principu je koncipování zátěžových parametrů, které se vztahují k existujícím stavbám a tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obkružující existující stavbu. Nově umístěná stavba by se svou bublinou měla respektovat existenci dosavadních bublin.

Jak připustil i navrhovatel v návrhu, jedná se o řešení poměrně nestandardní, kdy obec upouští od nepoměrně používanější úpravy zastavitelnosti pozemků, při níž jsou pozemky v území upraveném územním plánem v jeho textové části rozděleny do jednotlivých ploch, a u těch je pak vymezeno, k čemu je možné tyto plochy využívat, resp. k čemu je využívat nelze. Předmětem přezkumu odpůrce (potažmo nyní přezkumu soudu) však není posouzení míry nestandardnosti takové úpravy, ale posouzení jejího souladu s právními předpisy.

Ve shodě s odpůrcem považuje krajský soud za vhodné připomenout v návaznosti na § 43 stavebního zákona nejprve Přílohu č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., konkrétně část I., odst. 1 písm. f). Dle něho textová část územního plánu

obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách).

V návaznosti na to odpůrce správně upozornil na to, že tyto podmínky stanovené územním plánem v souladu se shora citovaným se pak následně realizují prostřednictvím regulačního plánu, územního rozhodnutí nebo v rámci jiného druhu rozhodování pro předmětné území. Potažmo tedy prostřednictvím činnosti k tomu příslušných správních orgánů (povětšinou stavebních úřadů), které tak činí v rámci své zákonem jim svěřené rozhodovací pravomoci. Příkladem může být např. § 90 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona, podle nichž stavební úřad posuzuje mimo jiné soulad záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování.

Přezkoumávaný Územní plán, resp. v něm aplikovaný princip tzv. regublin, se však uvedeným postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. snaží ve své podstatě vyhnout. Jeho záměrem je omezit posuzování a rozhodování o tom, zda tu či onu stavbu lze či nelze umístit v dané lokalitě, ze strany k tomu zákonem pověřených orgánů státní správy. Neboť dle navrhovatele to má být již v zásadě sám Územní plán, kdo umístění té které stavby umožní či naopak znemožní, a to právě prostřednictvím principu tzv. regublin, kdy je přípustnost umístění stavby v podstatě předurčena územním plánem stanovenými kritérii, na základě nichž je určena velikost regulační bubliny obklopující každou stavbu. Takový postup je dle krajského soudu se shora citovanými ustanoveními stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. v rozporu.

Samozřejmě, aplikace principu regublin s sebou přináší i ty efekty, na které poukázal odpůrce, tedy že se Územní plán v průběhu doby „sám od sebe“ mění, čímž se mění v čase i podmínky pro realizaci staveb z pohledu jejich investorů. Jistě, i v případě „klasických“ územních plánů, které vymezují jednotlivé zastavitelné plochy, může již umístěná či realizovaná stavba ovlivnit umístění (či jeho podmínky) stavby pozdější. Při realizaci princip regublin si však skutečně lze představit ten důsledek, že se čerpání potenciálu území (který není neomezený – viz str. 28 Územního plánu) může změnit v honbu za tím, který stavebník se svým návrhem přijde dříve.

Územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument. 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, aby správní akt bez příslušného procesní postupu měnil svůj obsah. Z tohoto důvodu stanoví § 55 stavebního zákona proces, kterým je územní plán po určitém časovém horizontu nutno vyhodnotit a dle potřeb zapracovat jeho změny. Tak aby odpovídal potřebám doby, ovšem opět postupem předvídaným částí VI.

správního řádu a stavebním zákonem. Jiným postupem by docházelo ke krácení subjektivních práv osob, kterých se změny územního plánu dotýkají.

Konečně, oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech nemá ani požadavek zakotvený v Územním plánu (viz např. jeho str. 11), že v případě přesahu regubliny 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 navrhovatel ve svém Vyjádření k zahájení přezkumného řízení ze dne 25. 8. 2014.

Ani této návrhové námitce tedy krajský soud přisvědčit nemohl.

Ad námitky E)

E.1

Předmětem této 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 protiargumenty.

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 konstatuje, že uvedená návrhová námitka byla vznesena ve velmi obecné rovině. Navrhovatel blíže nspecifikoval, 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 (viz v podrobnostech shora). Problematice regublin se odpůrce věnoval v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy od poloviny str. 5 do poloviny str. 9, tedy rozsáhle a rovněž 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 obšírně 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. Výsledky tohoto přezkumu soudu jsou pak obsaženy v části D. 4. toho rozsudku.

E.2.

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 nepřípustný 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. Navíc se tak stalo právě v souvislosti s výtkou, že požadavky správních soudů na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami proti návrhu územního plánu by neměly být přemrštěné. Tento závěr jde ovšem spíše proti zájmům navrhovatele v tomto řízení.

Nicméně bez ohledu na to, dle názoru krajského soudu odpůrce požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy fakticky provedl, přestože jej tak výslovně nenazval. Což ostatně stále souvisí s tím, že odpůrce nepředpokládal, že výsledný správní akt jeho přezkumu bude v budoucnosti posuzován optikou náležitosti opatření obecné povahy.

Krajský soud poukazuje zejména na závěr strany 11 a více jak polovinu str. 12 napadeného opatření obecné povahy, kde se odpůrce věnoval s odkazem na zásady správního řízení zakotvené v § 2 odst. 3 a § 4 odst. 1 správního řádu a s odkazem na ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu otázce dotčení práv účastníků řízení (dotčených osob) nabytých v dobré víře. Výslovně se pak věnoval postavení navrhovatele, kterého od počátku považoval za účastníka přezkumného řízení při vědomí skutečnosti, že v případě přezkoumání opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti může být územně samosprávný celek dotčen ve svém právu na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 Ústavy. K výsledkům tohoto testu, zejména závěru, že přezkoumávané opatření obecné povahy bylo v souladu s veřejným zájmem zrušeno pouze v částech, které jsou zjevně v rozporu se stavebním zákonem nebo jeho prováděcími předpisy, nemá krajský soud žádných připomínek, neboť je považuje s ohledem na své shora uvedené právní závěry týkající se merita věci za správné.

Protože krajský soud považuje na základě shora uvedeného návrh za nedůvodný, nezbylo mu, než jej dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.

Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch odpůrce. Ten však náhradu nákladů řízení nepožadoval, ostatně krajský soud ze správního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti se soudním řízením vznikly. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Náklady řízení pak nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné na řízení (výrok III. tohoto rozsudku). Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v projednávané věci nenastala, osoba zúčastněná na řízení ostatně přiznání nákladů řízení ani nepožadovala.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

pokračování

29

30A 76/2017

Hradec Králové 21. červen 2017

JUDr. Jan Rutsch
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
R. V.