



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
zastoupeno 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.**

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. října 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Obsah návrhu

1. 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“ nebo „ÚP“).
2. Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spatřoval navrhovatel v těchto důvodech:
3. **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.
4. **B.** Napadené opatření obecné povahy je *de facto* změnou a nikoliv zrušením územního plánu nebo jeho části, což je postup, který zákon výslovně zapovídá.
5. **C.** Napadené opatření obecné povahy bylo přijato v rozporu s procedurálními pravidly, která jsou pro přijímání opatření obecné povahy zákonem stanovena.
6. **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.
7. **E.** Napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a nepřiměřené.
8. 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.
9. 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 nežádáný regulativ.
10. V návrhu navrhovatel shora uvedené důvody podrobněji rozepsal. Následně žalobce návrh omezil a od některých návrhových bodů výslovně ustoupil – jedná se o body D.1, D.2. a D.3. Jejich obsah tedy již krajský soud nebude popisovat. Přestože z obsahu následných podání žalobce vyplynulo, že setrvává především na námitce D.4. (problematika tzv. regublin), neuvedl výslovně, že by ustoupil rovněž od námitek obsažených v bodech A., B., C. a E. Krajský soud je tedy v popisné části alespoň stručně popíše, v podrobnostech se pak s nimi vypořádá v části nalézací. Ostatně obsah návrhu je účastníkům řízení i osobě zúčastněné na něm dobře znám.

11. V podrobnostech tak soud popíše pouze obsah námitky D.4., která zůstává meritem tohoto řízení, což je stručně řečeno problematika tzv. regublin, tedy regulatorního prvku, který byl napadeným opatřením obecné povahy zrušen.

A. Absence pravomoci odpůrce

12. 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. To ovšem přichází v úvahu pouze tam, kde existuje 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.
13. Zásah do samosprávy je možný pouze způsobem stanoveným zákonem. Zákonné zmocnění k zásahu do samosprávy proto musí být dle navrhovatele explicitní.
14. 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.
15. 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, které neuplatnil, čímž by porušil zásadu koncentrace.
16. 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

17. 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 připuštění 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.
18. 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.
19. 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

20. Navrhovatel má dále za to, že nebyly dodrženy procedurální náležitosti přijímání napadeného opatření obecné povahy.
21. 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.
22. 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“.
23. 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. 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.
24. 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.
25. 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.

26. 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.
27. 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 nařizováno 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.4. Věcná nesprávnost

28. Navrhovatel uvedl, že 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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 umístování 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

- 32.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.
- 33.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.
34. 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.
35. 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

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

III.

Rozhodnutí krajského soudu

37. Krajský soud o návrhu rozhodl rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44, a to tak, že jej zamítl.
38. Pokud jde o problematiku tzv. regublin, konstatoval, že se jedná 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.

39. Dospěl k závěru, že přezkoumávaný Územní plán, resp. v něm aplikovaný princip tzv. regublin, se postupům předpokládaným § 43 stavebního zákona 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.
40. V návaznosti na to dodal, že při realizaci principu 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.
41. Dle krajského soudu územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny.
42. 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.
43. Dle krajského soudu přezkoumávané opatření obecné povahy netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti. Uvedená návrhová námitka byla vznesena ve velmi obecné rovině a navrhovatel blíže nespecifikoval, se kterými jím vznesenými písemnými námitkami se odpůrce neměl vypořádat. Problematicke 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 k této problematice odpůrce v odůvodnění dokonce citoval a na tyto citace následně reagoval.
44. Odpůrce tak dle krajského soudu 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.
45. Dle názoru krajského soudu odpůrce požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy fakticky provedl (závěr str. 11 a více jak první polovina str. 12), přestože jej tak výslovně nenazval. Což souvisí rovněž s tím, že odpůrce nepředpokládal, že výsledný správní akt jeho přezkumu bude v budoucnosti posuzován optikou náležitostí opatření obecné povahy.

IV.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

46. Proti shora citovanému rozsudku zdejšího soudu 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.
47. Nejvyšší správní soud shledal správnými závěry krajského soudu ohledně všech návrhových námitek. Vzhledem k avizovanému omezení návrhových bodů ze strany navrhovatele (v podrobnostech níže) se však krajský soud omezí na popis podstaty důvodů, které Nejvyšší správní soud vedly k tomuto závěru ohledně problematiky tzv. regublin.
48. V bodě 56. uvedl: „Regulativ „regubliny“, jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru, jehož obsah je v průběhu času proměnlivý. „Regubliny“ tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavěnosti. Soulad záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že „bublina“ navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství a zároveň se pro povolení záměru vyžaduje souhlas vlastníků pozemků, na něž přesahuje bublina navrženého záměru. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy. Celý regulační princip je značně komplikovaný a jeho rozsáhlý popis byl obsažen ve zrušené části územního plánu Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality.“
49. V bodě 58. konstatoval, že „obcím není dán zcela neomezený prostor pro jejich „kreativitu“, nýbrž musí respektovat nástroje, které jim právo (na úrovni velmi rámcové) k tomu dává k dispozici. Právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně a ve vyhlášce nelze v žádném případě považovat za natolik detailní a unifikovanou, že by obce neměly vůbec možnost uplatnit svou autonomii při hledání vhodných způsobů prosazení svých rozvojových záměrů. Prostor, který takto obce mají k prosazení svých představ v oblasti územního plánování, zůstává velmi široký, není však ničím neomezený. Nejvyšší správní soud má za to, že existuje legitimní důvod, proč zákonodárce prostřednictvím zákonného zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky prostor pro „vymýšlení“ způsobů stanovení urbanistické koncepce takto rámcově usměrnil“.
50. Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasil s názorem navrhovatele, že „regubliny“ představují regulaci podřaditelnou pod § 43 stavebního zákona, resp. že zastavitelnost v návaznosti na podmínku „regubliny“ je podřaditelná pod pojmy „podmínky prostorového uspořádání“, popřípadě pod pojem „podmíněně přípustné využití území“ uvedené v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Uvedl, že regulativ stanoví podmíněně přípustné využití území tedy stanoví stavebnímu úřadu (nikoli obci jako územně samosprávnému celku) prostor pro posouzení konkrétního záměru a jeho konkrétního dopadu na příslušnou lokalitu při zohlednění obecných vodítek stanovených v regulativu. Regublina žádný takový prostor stavebnímu úřadu neposkytuje, naopak úvahu stavebního úřadu fakticky eliminuje automatickým vyhodnocením zadaných parametrů specifickým softwarem. Je sice pravdou, že územní plán ve zrušené části obsahoval slovní popis algoritmu „regublinové“ regulace, jeho aplikace na konkrétní případ bez použití příslušného softwaru prakticky není možná. Stejně tak není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy

bez využití příslušné počítačové aplikace. Regubliny rovněž podstatně přesahují standardní stanovení podmínek prostorového uspořádání (i když tento legitimní regulační prvek také zahrnují). Aplikace algoritmu regubliny *de facto* nahrazuje posouzení záměru stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona, uzavřel tuto část svých úvah Nejvyšší správní soud.

51. Správným shledal Nejvyšší správní soud rovněž závěr krajského soudu, že oporu ve stavebním zákoně ani v prováděcích předpisech nemá např. ani s regublinami související požadavek, aby v případě přesahu „regubliny“ na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků než žadatele o výstavbu, musel žadatel dokládat souhlas takto dotčených osob. Územní plán totiž nemůže stanovit jednotlivcům povinnosti nad rámec zákona. Podle § 86 odst. 3 stavebního zákona však má žadatel o územní rozhodnutí pouze povinnost doložit souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, na nichž má být záměr uskutečněn. Povinnost dokládat souhlas vlastníků dalších (sousedních) pozemků tedy zatěžuje žadatele nad rámec zákona.

V.

Rozhodnutí Ústavního soudu

52. 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 zdejšího 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.
53. Z obsahu odůvodnění Nálezu považuje krajský soud na tomto místě za důležité zmínit níže uvedené závěry Ústavního soudu, které považuje za relevantní pro posouzení dané věci.
54. 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.
55. 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:
56. 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.

57. 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 přezkouvává 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 přezkouvávané 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.
58. 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 samosprávy, a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřeby 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 prolamuje 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.
59. 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 přezkouvávané 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).

60. 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.“*
61. 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 technicistního charakteru a otázkou možnosti jednotlivých subjektů (žadatelů) ověřit soulad svého plánovaného záměru s územním plánem, což je však úkolem orgánů územního plánování v dalších řízeních, a bez dalšího to nemůže vést k nezpochybnitelnému závěru o nezákonnosti předmětné regulace.
62. 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 rovině aktu smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy.
63. 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 stěží mohlo jednat o otázku vhodnou pro decentralizaci).
64. Ústavní soud dále vyjádřil přesvědčení, že „*obecné soudy také dostatečně nezohlednily specifičnost předmětného území, která je dána tím, že se město Pec pod Sněžkou nachází uprostřed Krkonošského národního parku, což je objektivní příčinnou náročnosti procesu přijímání územně plánovací dokumentace, a to i z důvodu nutnosti ochrany krajinného rázu, ochrany přírody a krajiny, ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, čili obecně 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 *beati possidentes*). Obecné soudy by měly ve svých rozhodnutích zvážit také ten fakt, že dle tvrzení*

stěžovatele (zachyceného opakovaně v předložené spisové dokumentaci) byl tento způsob regulace opakovaně a složitě projednán a dohodnut se Správou Krkonošského národního parku, přičemž celkový potenciál území byl, po dlouhých a složitých diskuzích, právě se Správou Krkonošského národního parku definován jako maximálně možný. I tento fakt měl být důsledně zvážen a vypořádán při posouzení zákonnosti této regulace území s tím, že by mělo být zkoumáno také to, jestli přijatá regulace ve formě tzv. regulačních bublin více neodpovídá požadavku na ochranu životního prostředí v dané oblasti (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny) se zohledněním udržitelného rozvoje území, než kdyby bylo území regulovaného 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.“

65. 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 bude 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.
66. 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 založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů.
67. Dlužno ještě podotknout, že ve způsobu, kterým se obecné soudy vypořádaly s ostatními návrhovými body, neshledal Ústavní soud žádný ústavní deficit.

VI.

Podání účastníků řízení po vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení

68. Po vrácení věci k dalšímu řízení dal krajský soud účastníkům možnost se k věci ve světle Nálezu znovu vyjádřit.
69. **V podání ze dne 14. 6. 2019 navrhovatel** sdělil, že podaný návrh bere částečně zpět, a to v rozsahu napadených bodů I., II. a části bodu IV., jež zní: „odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umístování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu““.
70. Proto navrhl, aby soud v tomto rozsahu řízení zastavil.
71. Důvodem tohoto zpětvzetí byla dle navrhovatele skutečnost, že tato část napadeného opatření není pro něj nyní klíčová a Ústavní soud v těchto třech otázkách nedospěl k jednoznačnému závěru o protiústavnosti řešení zvoleného obecnými soudy. Jedná se o plošnou povinnost vypracovat projekty autorizovanými architekty (bod I.), zákaz

zjednodušeného řízení pro některé lokality (bod II.) a podmínění umístění domu souhlasem zastupitelstva (část bodu IV.).

72. Naopak na zbytku návrhu, jenž napadá nyní především parametrickou regulaci skrze regubliny, navrhovatel setrval. Odkázal při tom na původní znění návrhu, kasační stížnost, ústavní stížnost, své dupliky k účastenským replikám v řízení před Ústavním soudem a nakonec na nálezný samotný, podle kterého zvolený způsob regulace není protizákonný, protože vyhláška nemůže zúžit prostor daný zákonem, konkrétně § 43 odst. 1 stavebního zákona, kterému se územní plán navrhovatele nijak nepřičí.
73. Navrhl proto, aby krajský soud rozhodl tak, že Opatření obecné povahy označené jako veřejná vyhláška – rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. října 2014 vydané pod čj. 2604/UP/2014/Ji-14 se ruší v rozsahu
- (a) celého bodu III.,
 - (b) části bodu IV. znějící „odst. 1) v následujícím textu: „Umísťováním nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání „potenciálu“ uvedené v celkové tabulce zastavění a využití jednotlivých lokalit. a“, a
 - (c) celých bodů V. až VIII.
74. Žádal rovněž přiznání nákladů řízení, včetně odměny právního zastoupení, neboť to bylo s ohledem na složitost věci a její ústavní rozměr nutné a potřebné.
75. **Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 19. 6. 2019** v reakci na Nález uvedl, že dle jeho přesvědčení v případě použití tzv. regulačních bublin se jedná o prvek regulace, který je ve výslovném rozporu přímo s obsahem stavebního zákona, a to jeho § 169 odst. 1.
76. Obecné požadavky na využívání území jsou obsaženy ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., která v § 1 odst. 2 mimo jiné konstatuje, že ustanovení části třetí se použije při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich. Součástí části třetí hlava II. – požadavky na umísťování staveb je § 23 - obecné požadavky na umísťování staveb. V obsahu § 23 odst. 2 se pak výslovně stanoví, že stavby se umísťují tak, aby stavba ani její část nepřesahovala na sousední pozemek a aby její umístění neznemožnilo zástavbu sousedního pozemku.
77. V předmětném právním ustanovení je obecně vyjádřen veřejný zájem na tom, aby umístění stavby na jednom pozemku nezabránilo výstavbě na sousedním pozemku. Zmíněný princip neznemožnění výstavby na sousedním pozemku pak má přímou vazbu na § 18 odst. 2 stavebního zákona, v němž se výslovně ukládá, že úkolem územního plánování je zajistit předpoklady na účelné využití území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Požadavek na účelné využití území pak úzce souvisí s veřejným zájmem vyjádřeným v § 18 odst. 5 stavebního zákona, tj. v důsledné ochraně nezastavěného území, tj. zamezení rozrůstání výstavby do volné krajiny, zejména pokud se týká funkce bydlení a pobytové rekreace. Tento veřejný zájem ochránit nezastavěné území v sobě skrývá jednak požadavek na důsledné využití zastavěného území a zastavitelných ploch vymezených v územním plánu, což vyplývá z dalšího veřejného zájmu vyjádřeného v § 55 odst. 4 stavebního zákona a mezinárodních smluv a ujednání, ke kterým se Česká republika přihlásila v rámci zabránění rozšiřování zastavitelných ploch do volné krajiny (tzv. „urban sprawl“).

78. V případě regulace použité formou tzv. regulačních bublin v Územním plánu však konstrukce těchto regulačních bublin s využitím „softwarové aplikace“ vytváří dle odpůrce konstrukci, která se dostává do rozporu s vyjmenovanými ustanoveními stavebního zákona. Zvolená regulace totiž ve svém souhrnu umožňuje, aby jeden návrh na umístění konkrétní stavby svými účinky přesáhl na sousední pozemek, zablokoval tak jeho funkční využití pro výstavbu a navodil tak situaci, že zbývající území určené pro zastavění nebude možné využít a nebude tak ani možné jej hospodárně využívat právě v rozporu s cílem územního plánování v § 18 odst. 2 na hospodárné využívání území. Konstrukce regulativu, tzv. regulační bubliny pak ve svém souhrnu jde proti požadavku § 55 odst. 4 stavebního zákona, kdy zablokování výstavby na sousedním pozemku v důsledku přesahu regulačních bublin na sousední pozemky vyvolá další tlak na potřebu vymezování dalších zastavitelných ploch, uzavřel odpůrce.
79. **Navrhovatel zareagoval podáním ze dne 9. 7. 2019.** Podle něho ustanovení § 169 odst. 1 stavebního zákona nestanoví pravidlo, které zavazuje tvůrce, pořizovatele či vydavatele územního plánu. Nestanoví, že by územní plán měl respektovat jiný normativ, zejména vyhlášku č. 501/2006 Sb. Ta stanovuje požadavky technické. Zvolený prvek regulace je požadavkem právním. Zaměňovat povahu sousedsky technicky překážející stavby s prvkem regulace nelze.
80. Dále uvedl, že zásahem odpůrce by regulovaná lokalita byla zastavitelná mnohem hustěji, aniž by jiná plocha požívala větší ochrany. Odpůrce se tedy nemůže dovolávat zájmu na ochraně krajiny tím, že regulaci změnil do podoby hustší zastavitelnosti. Předpoklad, že se tím sníží tlak na rozšiřování zastavitelného území je pak lichý, protože k tomu by muselo dojít změnou územního plánu, na které by se podílely jak odpůrce, tak dotčené orgány.
81. V souvislosti s tím opět zmínil specifičnost daného území. Vyjádřil myšlenku, že zájem na hustém zastavění území, jež jsou nyní chráněna jako součást krkonošské parku a krajiny skrze roztroušenou řídkou zástavbu, není celostátním zájmem ve smyslu nálezu Ústavního soudu, jak předjímá odpůrce. Naopak jeho závěry se obecné myšlenky tohoto nálezu zcela přičítají.
82. Podle navrhovatele je dále nepřípustné, aby odpůrce zrušil regulativ, bez kterého by územní plán nemohl být přijat, protože by s tímto postupem nesouhlasily dotčené orgány státní správy, které hájí právě zájem na žádné nebo řídké nezatežující zastavitelnosti.
83. V souvislosti s tím vytkl odpůrci, že měl v řízení o vydání opatření obecné povahy, kterým odstraňoval regulativy regublin, přibrat do řízení dotčené orgány, které měly mít možnost se k věci vyjádřit, a odpůrce měl mít povinnost se jejich vyjádřeními bezpodmínečně řídit. Navrhovateli se jeví jako absurdní situace, kdy on sám je vázán stanovisky dotčených orgánů a následně mu je územní plán změněn do podoby, která je ve zjevném v rozporu s těmito stanovisky.
84. Správní soudy by dle něho měly jasně vyjádřit závěr, že v tomto řízení jsou krajské úřady nebo ministerstvo (pro případ hlavního města Prahy) striktně vázány stanovisky dotčených orgánů, stejně jako v řízení o přijímání územního plánu; a tyto orgány je třeba v řízení procesně respektovat stejně jako v řízení o přijímání územního plánu.

85. Řízení o zrušení části územního plánu navrhovatele tedy 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.
86. Odpůrce podal následně ve věci svoje další vyjádření ze dne 16. 12. 2019. S odkazem na znění napadeného opatření obecné povahy dospěl k závěru, že není možné, aby pořizovatel územně plánovací dokumentace či samotné zastupitelstvo rozhodlo tak, že pokud se z jejich subjektivního hlediska zdá regulace určitého území formou regulačního plánu neúčelná, obejdou postup zpracování a vydání regulačního plánu stanovením specifických požadavků – regublin, které se však ve své podstatě vážou ke konkrétnímu záměru. Dle něho totiž regulace pomocí regublin svým charakterem a povahou spadá zjevně pod definici obsahu regulačního plánu. To však stavební zákon ve znění účinném v době vydání napadeného opatření obecné povahy zapovídal.
87. Dále odpůrce uvedl, že jakkoliv je regulační princip rozsáhle popsán ve zrušené části Územního plánu navrhovatele, nelze odhlédnout od skutečnosti, že tato regulace není úplná. Aplikace algoritmu regublinové regulace na konkrétní případ bez použití příslušného softwaru sloužícího výpočtu velikosti regublin prakticky není možná. Územní plán je tak nezbytně dotvářen uvedenou softwarovou aplikací. Dochází tedy k tomu, že využití území je částečně regulováno stavebním zákonem k tomu určeným nástrojem (územním plánem) a částečně softwarovou aplikací, kterou stavební zákon ani prováděcí vyhláška nezná, neupravuje její náležitosti ani způsob jejího projednání.
88. Poukázal na to, že uvedená softwarová aplikace nebyla předmětem projednání Územního plánu, a to ani projednání s dotčenými orgány, s nadřízeným orgánem, dotčenými osobami ani veřejností, přičemž tyto správní orgány neměly možnost uplatnit k navrhované regulaci stanoviska, dotčené osoby námítky a veřejnost připomínky. Ze strany pořizovatele tak nebyl dodržen zákonný postup při pořizování Územního plánu, jehož je softwarová aplikace faktickou součástí.
89. Dle odpůrce by případná nefunkčnost softwarové aplikace blokovala rozhodování stavebního úřadu o změnách v území s ohledem na to, že nelze „ručně“ vypočítat zejména trojrozměrnou regublinu. Úplné přezkoumání správnosti softwaru ani aplikace algoritmu „regublinové“ regulace na konkrétní případy nejsou fakticky možné. Územní plán je veřejnou listinou, ale software, který je jeho součástí, náležitosti veřejné listiny nevykazuje. V případě, že se zastupitelstvo rozhodne změnit kritéria výpočtu regublin, nemá možnost prosadit tuto změnu do softwaru v případě, že držitel licence softwaru nebude ochoten na tuto úpravu přistoupit.
90. Odpůrce pokračoval tvrzením, že aby stavebník, resp. jím najatý projektant, mohl v tomto směru splnit požadavky stavebního zákona a předpisů vydaných k jeho provedení, musí mít k dispozici aktuální znění či podobu územního plánu. V daném případě tomu tak není, neboť nahlédnutím do obsahu Územního plánu stavebník spatří podobu, která byla projektantem graficky vyjádřena v rozsahu návrhu zobrazující poměry a návrhy řešení území ke dni vydání územního plánu zastupitelstvem. Územní plán totiž mimo jiné ve vybraných částech zobrazuje regulační bubliny u v něm zakreslených objektů a dává informaci o rozsahu (kapacitě) těchto bublin. U nových objektů, které po vydání územního rozhodnutí vygenerují kolem sebe svou vlastní regulační bublinu, se však tato informace v obsahu územního plánu, jeho grafické ani

textové části, neobjeví, neboť s tím spojené čerpání potenciálu území či dané funkční plochy proběhne „softwarově“ kdesi mimo budovu stavebního úřadu Městského úřadu Pec pod Sněžkou. Regulační bublina vzniklá u nové stavby na základě územního rozhodnutí tak v území sice existuje, avšak je skryta běžnému uživateli Územního plánu.

91. Obsah řešení Územního plánu vyjádřený v textové a grafické podobě, jehož součástí bylo i vymezení regulačních bublin ve vymezeném území, se tak skrytě kontinuálně mění postupným vydáváním územních rozhodnutí, aniž by k takové změně docházelo zákonem požadovaným způsobem obsaženým v § 55 a násl. stavebního zákona. Potenciální stavebník pak nemůže při přípravě svého záměru získat jednoznačnou informaci o stavu území ani podle územně plánovací informace ve smyslu ustanovení § 21 stavebního zákona, neboť úřad územního plánování jako orgán, který by následně vydával závazné stanovisko podle § 96 b) stavebního zákona, nemá přehled o vzniku a rozsahu „regublin“, které po vydání územního rozhodnutí byly stavebním úřadem vygenerovány a omezují využití sousedních pozemků v dané funkční ploše.
92. Odpůrce tedy nadále navrhoval zamítnutí návrhu i v jeho současné podobě.
93. Na toto stanovisko zareagoval ještě **navrhovatel vyjádřením ze dne 13. 1. 2020**. Dle jeho mínění odpůrce svým vyjádřením nahrazuje staré důvody napadeného opatření obecné povahy, které Ústavní soud označil za nezákonné, důvody zcela novými, které původním řízením předcházejícím vydání nyní napadeného opatření obecné povahy vůbec neprochází. Odpůrce v situaci, kdy nosné důvody jeho napadeného opatření obecné povahy se jeví ve světle Nálezu jako neudržitelné, vymýšlí dle navrhovatele důvody zcela nové a předpokládá, že je možné je zpětně promítnout do jeho napadeného opatření obecné povahy tak, aby nahradily staré Ústavním soudem odklizené důvody. Takový postup ale není možný.
94. Předmětem přezkumu je napadené opatření obecné povahy, včetně jeho odůvodnění. Soud (a účastníci řízení) je vázán skutkovým stavem ke dni vydání opatření obecné povahy. Součástí testovaného skutkového stavu přirozeně je i obsah odůvodnění. Není tak možné, aby odpůrce odstraňoval vady napadeného opatření obecné povahy v řízení před soudem. Pokud napadené opatření neobstojí ve své původní podobě, nemá smysl spekulovat, zda je jím částečně rušený územní plán nezákonný z jiných důvodů nebo nikoliv.
95. Navrhovatel dále vyjádřil nesouhlas s názorem odpůrce, že Územní plán dosahuje skrze regubliny míry podrobnosti odpovídající regulačnímu plánu. S odkazem na znění § 61 odst. 1 stavebního zákona nelze dle navrhovatele ani při sebevětší fantazii abstraktní a na konkrétní bod v území nevázaný regulativ typu regublina aplikovat. Domnívat se, že regublina je podřaditelná pod konečný výsledek regulace definované v § 61 odst. 1 stavebního zákona, prostě nelze, mimo jiné proto, že regublina, která je aplikovaným obecným algoritmem, nezná nic jako konkrétní *řešenou plochu*, která je předmětem regulace regulačního plánu.
96. Za nedoložené a nepravdivé považuje navrhovatel tvrzení odpůrce, že aplikace regublin není možná bez příslušného softwarového vybavení a že Územní plán v tomto směru není úplný. Nepravdivé je tvrzení, že část algoritmu je pouze v programu a nikoliv v textové části plánu. Algoritmus je popsán tak, aby byl zcela jednoznačný a nezaměnitelný, a to v textové části Územního plánu. Algoritmus je popsán v obecné rovině na str. 26 textové části plánu a jeho technické parametry jsou uvedeny na str. 56 a

následující, kde jsou uvedeny i konkrétní proměnné, které se vkládají do vzorce, jenž plyne z obecného popisu algoritmu. Jinými slovy, se znalostí plánu jako celku je možné sestavit počítačový (nebo jiný) program, který bude generovat tytéž výstupy jako program nyní používaný.

97. Další rovinou nepravdivého tvrzení je dle navrhovatele předpoklad, že bez programu nelze výstupní data, tedy parametry konkrétní regubliny, zjistit. Algoritmus není tak složitý, jak se snaží naznačit odpůrce, a je technicky možné vypočítat regublinu i bez použití výpočetní techniky, byť je to samozřejmě náročnější, než s ní.
98. Lpění odpůrce na tom, že je přípustný pouze takový postup, který se vypočítá ručně, připomíná požadavek na zákaz používání počítačových právních systému a databází a počítačů vůbec při aplikaci práva, což navrhovatel považuje za absurdní.
99. Výtku odpůrce, že uživatel Územního plánu je informován o stavu plánu, a tedy i o objektech obkroužených regublinou, pouze ke dni vydání plánu, ale není informován o postupném naplňování území, považoval navrhovatel za otázku ryze technickou. Závazná „regublina“, jak plyne z harmonogramu na str. 56 a následující plánu vzniká zápisem do katastru. Dočasná bublina vzniká zahájením procedury umístění, což lze zjistit buďto v samotné počítačové aplikaci nebo jako odpověď na požadavek o územně plánovací informaci dle § 21 stavebního zákona, popřípadě v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud by odpůrce trval na postupu „bez aplikace“.
100. Osoba zúčastněná na řízení práva k věci se písemně vyjádřit nevyužila.
101. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsahy jednotlivých stanovisek obou účastníků, která jsou všem účastníkům řízení i osobě na řízení zúčastněné dobře známa.

VII.

Posouzení věci krajským soudem

102. 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.
103. Předně krajský soud konstatuje, že přestože navrhovatel omezil svoje návrhové body, neučinil tak výslovně u těch, které jsou v návrhu označeny pod písmeny A., B., C. a E., přestože dle krajského soudu nedůvodnost těchto návrhových námitek vyslovil ve svém Nálezu i Ústavní soud – viz body V.b) a V.c) Nálezu.
104. Protože však navrhovatel uvedl výslovně pouze to, že omezuje své námitky o ty uvedené v bodech D.1., D.2. a D.3. návrhu (plošná povinnost vypracovat projekty autorizovanými architekty, zákaz zjednodušeného řízení pro některé lokality a podmínění umístění domu souhlasem zastupitelstva), krajský soud z opatrnosti zopakuje svá stanoviska ohledně těch návrhových bodů, které nebyly výslovně vzaty zpět, vyjádřená již v jeho zrušeném rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44, přestože navrhovatel na druhou stranu sám uvedl, že návrhem v současné podobě napadá především parametrickou regulaci skrze tzv. regubliny (původní námitka D.4.). Ke změně názorů ohledně vypořádání těchto návrhových námitek totiž krajský soud neshledal důvod, a to ani ve světle Nálezu.

105. Krajský soud ještě dodává, že pokud žalobce omezil svůj původní návrh o shora uvedené návrhové námitky, není dle jeho názoru na místě, aby řízení o těchto námitkách formálně zastavoval. Po úpravě návrhu bude věc posuzovat v intencích jeho současné podoby, tedy vypořádá se s těmi návrhovými body, které navrhovatel ponechal v platnosti a tím vymezil rozsah přezkumu. Tímto postupem nejsou žádná z procesních práv ani jednoho z účastníků řízení či osob na řízení zúčastněných nikterak dotčena.

Ad námitka A)

106. 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.

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

108. Krajský soud 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.

109. 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).

110. 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.

111. 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.“

112. 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“.
113. 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 pořídit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení 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.“*
114. 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.
115. 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.
116. 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 nezapochybnil 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.

117. 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.
118. 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.
119. 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.
120. 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.

121. 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)

122. 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*
123. 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.
124. 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.
125. 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.
126. 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.
127. 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.
128. Nejedná se tedy dle krajského soudu (a to formálně ani materiálně) o změnu, kterou předpokládá a umožňuje § 97 odst. 3 správního řádu.

129. 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 dozorcím 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].“

130. 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)

131. 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.
132. 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.
133. Za připomenutí stojí ještě názor vyslovený v několika případech 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 předcházet. 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.“

134. Krajský soud tedy stál před posouzením, zda přezkoumávané řízení obстоjí 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.

135. 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.
136. 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.
137. 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 nevylučuje, 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.
138. 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.
139. Ostatně údajné porušení právě této zásady navrhovateli 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.“

140. 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 umisťováním 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.

141. 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 nepodával, protože „neměl jistotu, zda bude zohledněno“. Tím mu měla být odeprána zákonná 30 denní lhůta na podání námitek proti zveřejněnému návrhu opatření obecné povahy.
142. 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.
143. 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 náleží) právo podat proti zveřejněnému návrhu námítky, o nichž správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, musí rozhodnout. Tato lhůta měla být navrhovateli postupem odpůrce upřena a podání námitek znemožněno.
144. 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.

145. 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.
146. 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 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.
147. 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.
148. Ani tyto návrhové námitky tedy krajský soud důvodnými neshledal.

Ad námitka D.4.

149. Klíčovým pro posouzení této námitek je posouzení hranic či mantinelů práva na samosprávu obce v procesu územního plánování.
150. 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.

151. 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 odhlédnout od skutečnosti, že město Pec pod Sněžkou 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.
152. 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.
153. 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 v bodě 54. nálezu konstatoval, že ústavní princip, že veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, 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 regublin.
154. Krajský soud i Nejvyšší správní soud původně konstatovaly, že v případě města Pec pod Sněžkou 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.
155. 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 podzákonnými 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. regublin není samo o sobě a bez dalšího důvodem pro závěr o tom, že jejich vymezení je nezákonné.

156. Výše uvedený názor Ústavního soudu krajský soud (s ohledem na výše uvedeně) zcela nesdílí, nicméně ctí, že je tímto vázán, a proto bude věc nadále nahlížet a posuzovat optikou výše uvedeného. Nicméně na tomto místě krajský soud považuje 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 zpracovává 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 navržená regulace v souladu s prováděcí vyhláškou.
157. Svým způsobem relativizovat závěry Ústavního soudu krajský soud musí, i pokud jde o jeho závěr o obdobné 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. Zákonodárce 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 mi 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 podzákonné právní předpisy jsou s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu pouhými doporučeními.
158. Pokud by totiž zákonodárce zamýšlel dát obcím prostor pro odchýlnou úpravu oproti zákonným požadavkům, případně oproti ustanovením vyhlášky, nepochybně by tak učinil přímo ve stavebním zákoně.
159. Nelze ani opomenout, že zákonodárce 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 obce 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.

160. Dle názoru krajského soudu - byť, jak je již uvedeno výše, nyní relativizovaného právním názorem Ústavního soudu - nelze tvrdit, že obec při vydávání územního plánu jako opatření obecné povahy není povinna dodržet požadavky podzákonných resp. prováděcích předpisů, neboť postup v souladu s těmito předpisy ji ukládá správní řád. Jinými slovy stavební zákon ani správní řád obci v rámci její samostatné působnosti a výkonu samosprávy nepřiznává oprávnění jednat mimo rámec prováděcích právních předpisů.
161. 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 podzákonných právních předpisů 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.
162. Krajský soud však na tomto místě opětovně opakuje, že je vázán právním názorem Ústavního soudu, jak je v této souvislosti nastíněn v odstavci 155 tohoto rozsudku 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.
163. Povinností krajského soudu je tak 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 nesmí krajský soud zapomenout vykládat danou problematiku optikou „místních zvyklostí“ a v tomto duchu vykládat aplikovaná ustanovení stavebního zákona (k tomu viz bod 65. kasačního nálezu Ústavního soudu). 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 jejích občanů.

164. Otázku přiměřenosti zásahu do samosprávy obce v podobě zrušení regulace obsahující tzv. regubliny je 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 Pec pod Sněžkou.
165. 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 nesdílí. 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 nepovažuje za důvodnou.
166. Na tomto místě a po všem výše uvedeném tedy krajský soud logicky navazuje oním požadovaným testem přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu (viz bod 57. nálezů Ústavního soudu). Z nálezů 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.“*
167. 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).
168. 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.

169. 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. K tomu ostatně srov. dikci § 43 odst. 1 stavebního zákona a dikci § 61 odst. 1 stavebního zákona.
170. 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 částí 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 vlivů 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 neobsahuje detailně prověřené záměry. Detailní řešení je prověřováno později, tj. při pořizování navazující územně plánovací dokumentace nebo v rámci navazujících správních řízení.*“.

171. 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).
172. 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 pořídit 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.
173. **Dalším důvodem, který by měl svědčit o přiměřenosti zásahu do samosprávy obce je nezákonnost pořizování územního plánu, nepředvídatelnost a netransparentnost regulace.**
174. 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 užitnou plochou stavby jakožto součtu celých podlahových ploch všech podlaží v „m²“, korigované koeficienty podle
- a) umístění lokality ve struktuře města,
 - b) 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,
 - c) nadmořskou výškou pozemku a stavby (souřadnice „Z“) stanovenou v metrech nad mořem ve výškopisném systému Balt po vyrovnání,
 - d) dosažitelností místa stavby a pozemku pro ni horizontální dopravou,
 - e) funkcí a účelem stavby,
 - f) kvalitou architektonického návrhu stavby, se zákresem záměru stavby včetně jejích 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 přesahu 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...“.*
175. Krajskému soudu nezbyvá, 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.

176. 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.
177. 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.
178. 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 možností 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 nezohledňuje 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.
179. 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.

180. 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 námitkám dotčených osob a dotčených správních orgánů, což se v daném případě nestalo.
181. **Třetím a posledním důvodem, kterým je nutno posuzovat přiměřenost zásahů do samosprávy obce je skutečnost, že vymezení tzv. regublin v územním plánu poskytuje omezený prostor pro rozhodování stavebního úřadu.**
182. 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 úvahu 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.
183. 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 geomorfologie 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 umísťování 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.

184. 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 závažnosti uvedených důvodů.
185. 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.
186. Přílišnou podrobnost či přeregulovanost územního plánu (první z výše uvedených deficitů územního plánu) krajský soud ještě sám o sobě neshledává 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 (k tomu viz odstavce 169 – 171 rozsudku). Nicméně nelze odhlédnout od skutečnosti, že v době pořízení napadeného územního plánu byl výše specifikovaný postup postupem praeter legem, a proto by mu a priori neměla být soudy poskytována ochrana.
187. 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 vyřčené). 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.
188. 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).
189. 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.
190. 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, nabízela by se následně aplikace § 102 stavebního zákona. Zvolena tedy byla regulace cestou tzv. regublin, automaticky tedy nemuselo 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.

191. Krajskému soudu (ani soudům jiným) nejsou známy obsahy jednání se Správou KRNAP, nicméně dá se předpokládat, že i té šlo primárně o redukci zástavby a to bez ohledu na prostředek, kterým toho má být dosaženo.
192. Navrhovatel a pořizovatel Územního plánu tedy disponovali zákonným nástrojem a možnostmi, 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.
193. 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 (a nastanou tzv. bílá místa - k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/2017), dojde de facto ke konzervaci území a životní prostředí nemůže být poškozeno. I z tohoto, posledně uvedeného 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.
194. 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 zasazeno, pokud jsou proto závažné důvody, a tyto krajský soud v provedeném řízení ve vztahu k předmětné metodě regublinové regulace shledává. Všechny její tři výše uvedené deficity jsou dle názoru krajského soudu dostatečným a závažným důvodem pro zásah do samosprávy obce, konkrétně města Pec pod Sněžkou, 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 umísťování 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 umísťování staveb v takto cenném území).

Ad námitky E)

E.1.

195. 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.
196. 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.

197. Dle krajského soudu ovšem přezkoumávané opatření obecné povahy takovou vadou netrpí.

198. 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.

199. 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 nabrazovat 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.“

200. Ve světle shora uvedeného krajský soud konstatuje, že uvedená návrhová námitka byla vznesena ve velmi obecné rovině. Navrhovatel blíže nespecifikoval, se kterými jím vznesenými písemnými námitkami se odpůrce neměl vypořádat.

201. 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). Problematické 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.

202. 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. Výsledky tohoto přezkumu soudu jsou pak obsaženy v části D. 4. toho rozsudku.

E.2.

203. 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.

204. 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 obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“*

205. 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.

206. V návaznosti na shora uvedené poukazuje krajský soud dále na bod 57. Nálezu, v němž Ústavní soud provedením uvedeného testu přiměřenosti zásahu odpůrce do práva navrhovatele na samosprávu zavázal právě krajský soud. Pokud jde o závěry tohoto testu, odkazuje krajský soud na body 166. až 189. tohoto rozsudku.

207. Pro úplnost považuje krajský soud za nutné zmínit se ještě o tvrzení navrhovatele, se kterým přišel ve svém podání ze dne 9. 7. 2019 (viz body 82. až 85. tohoto rozsudku). Tedy, že řízení o zrušení části územního plánu navrhovatele tedy 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.

208. Dle názoru krajského soudu nelze v tomto případě dospět k názoru, že jde pouze o rozšíření některé jiné návrhové 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 instanční 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.

209. 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.

210. Krajský soud uzavírá, 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.

VIII.

Náklady řízení

211. Výrok o nákladech řízení se obecně řídí zásadou zakotvenou v 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. Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Uvedené ustanovení je dle krajského soudu nutno aplikovat i v dané věci, kdy rozhodnutí krajského soudu sice nebylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, ale Ústavním soudem. Věc však byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.
212. Ve věci měl úspěch odpůrce. Ten však náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu soudního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.
213. 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.

Hradec Králové 24. března 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu