



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **město Pec pod Sněžkou**, se sídlem Pec pod Sněžkou 230, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti odpůrci: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Z. Š., o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 76/2017 – 202, a o návrhu společnosti BAU-INVEST Pec pod Sněžkou, s.r.o. na přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení,

t a k t o :

- I. Společnost BAU-INVEST Pec pod Sněžkou, s.r.o., se sídlem Elišky Krásnohorské 10/2, Praha 1, zast. JUDr. Markem Bánským, advokátem, se sídlem tamtéž, **n e n í** osobou zúčastněnou na řízení.
- II. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 76/2017 – 202, **s e z r u š u j e**.
- III. Řízení o návrhu v části, jíž se navrhovatel domáhal zrušení napadeného opatření obecné povahy v bodech výroku I., II. a části bodu IV. jež zní: „*odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umístování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.“*“ **s e z a s t a v u j e**.
- IV. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, **s e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku **z r u š u j e** v těchto částech výroku: „III. v textové části v kapitole 300 *Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 2 oranžové lokality (dolní pláně), odst. 1) – 7), a čl. 3 žluté lokality (horní pláně), odst. 1) – 7),*“

„IV. odst. 1 v následujícím textu: *„Umístování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání »potenciálu« uvedeného v celkové tabulce zastavění a využití území jednotlivých lokalit“*,

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

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

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

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

- V. Odpůrce **je povinen** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovateli na nákladech řízení o návrhu a řízení o kasačních stížnostech celkem **39.798 Kč** k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Tomáše Hlaváčka, advokáta, se sídlem Kořenského 15, Praha 5.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu ani řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

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

[2] Žalovaný tento územní plán přezkoumal podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a za použití § 97 odst. 3 téhož zákona v záhlaví uvedeným opatřením obecné povahy, vydaným jako „Veřejná vyhláška - rozhodnutí“ rozhodl, že se zrušuje

- I. v textové části v kapitole 200 *Urbanistická koncepce [zastavěné a zastavitelné území]*, v části *Architektura a struktura města* v následujícím textu: *„Vzhledem*

k významu místa v Krkonošském národním parku a jeho ochranném pásmu je nutné, aby veškeré projektové dokumentace byly zpracovány výhradně autorizovanými architekty.“;

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

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

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

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

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

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

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

[3] Navrhovatel se domáhal u soudu zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí odpůrce o zrušení částí svého územního plánu. Namítal jeho nezákonnost spočívající v tom, že bylo přijato orgánem veřejné moci, který k takovému aktu nemá pravomoc, jedná se *de facto* o změnu a nikoli zrušení územního plánu nebo jeho části, což je postup, který zákon výslovně zapovídá, bylo přijato v rozporu se zákonem

stanovenými procedurálními pravidly, je v rozporu s hmotným a procesním právem, nepřezkoumatelné a nepřiměřené.

[4] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017 – 44, návrh zamítl. Dospěl k závěru, že krajské úřady mají pravomoc přezkoumat a zrušit územní plán vydaný obcí. 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. Pokud stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu neumožňuje, tato regulace není možná. Odmítl názor navrhovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce. Důvodnou neshledal ani námitku, že pokud odpůrce zrušil některé části územního plánu, došlo tím fakticky k jeho kvalitativní změně, což je v rozporu s § 54 odst. 6 stavebního zákona. Změnou přezkoumávaného rozhodnutí je totiž třeba rozumět situaci, kdy přezkoumávající správní orgán posuzované rozhodnutí nebo jeho část (části) nezruší, ale nahradí je jiným zněním.

[5] Odpůrce nepochybil ani v tom, že v průběhu přezkumného řízení zjistil další důvody nesouladu posuzovaného územního plánu s právními předpisy nad rámec těch, pro které bylo přezkumné řízení zahájeno, a rozšířil přezkumné řízení na tyto nově zjištěné části územního plánu, které jsou v nesouladu se zákonem. Krajský soud neshledal důvodnými ani další námitky navrhovatele týkající se údajných procesních vad přezkumného řízení.

[6] K podmínce požadující zpracování určité dokumentace záměrů výhradně autorizovanými architekty, krajský soud uvedl, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, se týká pouze staveb *architektonicky nebo urbanisticky významných*. Splnění tohoto kritéria pak musí u každé stavby odůvodnit. Tak ovšem navrhovatel při vydání územního plánu nepostupoval. Výhradu, že pro určité stavby musí architektonickou část projektové dokumentace vypracovat jen autorizovaní architekti, totiž v rozporu s relevantní právní úpravou nezaložil pouze ke stavbám architektonicky nebo urbanisticky významným, ale uplatnil ji plošně.

[7] Ke zrušení částí územního plánu, v nichž navrhovatel vyloučil možnost aplikace § 95, § 96, § 103 a § 104 až 108 stavebního zákona, krajský soud uvedl, že není možné, aby obec mohla za nezpůsobilé pro zkrácené řízení označit paušálně všechny stavby v obvodu své působnosti (nebo v jeho částech), a znemožnit tak v daném území aplikaci zmíněných zákonných institutů. Takový postup by byl v přímém rozporu nejen se smyslem uvedených institutů, ale i se zákonem stanovenými podmínkami umožňujícími jejich aplikaci.

[8] Odpůrce správně zrušil ty části územního plánu, v nichž si navrhovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, neboť obec je účastníkem územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán.

[9] V souladu se zákonem je i zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin“. Jedná se o regulatorní prvek založený na principu koncipování zátěžových parametrů,

pokračování

které se vztahují k existujícím stavbám a tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obkružující existující stavbu. Nově umístěná stavba by se svou bublinou měla respektovat existenci dosavadních bublin. Princip „regublin“ se podle krajského soudu snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). Územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument, a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Dochází-li ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah.

[10] Oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech nemá ani požadavek zakotvený v územním plánu, 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.

[11] Krajský soud zamítl rovněž námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy odpůrce, neboť shledal, že se odpůrce vypořádal s veškerými námitkami vznesenými navrhovatelem. Krajský soud dále shledal, že odpůrce fakticky navrhovatelem požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy provedl, přestože jej tak výslovně nenazval.

[12] Kasační stížnost navrhovatele proti rozsudku krajského soudu ze dne 21. 6. 2017 zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017 - 33. Obsah tohoto rozsudku není nutno na tomto místě podrobně rekapitulovat, neboť jeho plné znění je k dispozici na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

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

[14] Poté návrh na zrušení opatření obecné povahy opět projednal krajský soud. V dalším řízení navrhovatel podáním ze dne 14. 6. 2019 vzal svůj návrh zpět ohledně části napadeného opatření obecné povahy vymezené body I., II., a částí bodu IV., jež zní: „odst. (4) v následujícím textu týkajícím se umístování bytových domů: [Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.]“ [Nejvyšší správní soud uvádí citaci včetně pravopisných chyb obsažených již v územním plánu navrhovatele]. Naopak navrhovatel uvedl, že trvá na části návrhu, kterým brojí proti opatření obecné povahy v rozsahu, jímž byla zrušena regulace územního plánu pomocí regublin. Měl za to, že Ústavní soud v citovaném nálezu dal za pravdu jeho argumentaci, že taková regulace není dle stavebního zákona nepřípustná a její případný nesoulad s prováděcími vyhláškami je nepodstatný.

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

[16] Navrhovatel v replice uvedl, že v důsledku zrušení sporného regulativu napadeným opatřením obecné povahy jsou zastavitelné plochy využitelné v mnohem intenzivnější míře, než zamýšlel navrhovatel. Předpoklad odpůrce, že naplnění vymezených zastavitelných ploch povede k vymezení nových ploch určených k zastavění, je nesprávný, neboť taková změna územního plánu by vyžadovala kladné stanovisko dotčených orgánů. Hustější zastavění území je pak stěžejí v souladu s veřejným zájmem na ochraně přírody na území Krkonošského národního parku. Odpůrce měl v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy opatřit stanovisko dotčených orgánů, zejména na úseku ochrany přírody a krajiny, analogicky jako v řízení o vydání územního plánu.

[17] V dalším vyjádření následně odpůrce namítl, že regulativ regublin je i v rozporu se zákazem regulace v podrobnosti náležící regulačnímu plánu podle rozhodného znění stavebního zákona. Daná regulace totiž „*de facto*“ stanoví konkrétní vlastnosti umístitelných záměrů, což územnímu plánu nepřísluší. Nepřípustné je dále dotváření daného regulativu softwarovou aplikací, což právní předpisy nepředpokládají, daná aplikace nebyla ani projednána v procesu pořizování územního plánu s dotčenými orgány a s odpůrcem. Sporný regulativ nelze bez tohoto software aplikovat (zejména nelze „ručně“ vypočítat trojrozměrnou regublinu). Stavebník nemůže nahlédnutím do územního plánu zjistit aktuální regulaci určitého pozemku. Grafická část územního plánu totiž zobrazuje regubliny pouze u objektů existujících v době vydání územního plánu. Regubliny nově povolených záměrů se však v grafické části nezobrazují, neboť jsou zachyceny pouze softwarově. Řešení územního plánu se tak kontinuálně mění, aniž by docházelo ke změně územního plánu postupem dle § 55 stavebního zákona.

[18] Navrhovatel v dalším podání reagoval, že odpůrce uvádí v průběhu řízení před krajským soudem nové důvody údajné nezákonnosti sporné části územního plánu, které však nejsou v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Není pravdou, že by regubliny znamenaly regulaci v podrobnosti náležející regulačnímu plánu. Regubliny představují abstraktní a na konkrétní místo nevázaný regulativ, který naprosto neodpovídá obsahu regulačního plánu, jak je vymezen v § 61 odst. 1 stavebního zákona. Algoritmus regublin je dostatečně popsán v územním plánu na str. 26 a 56 a násl. textové části. Na základě tohoto popisu lze sestavit počítačový program, který bude pracovat shodně jako nyní používaný. Lpění na možnosti „ruční“ aplikace a vyloučení informačních technologií při aplikaci územního plánu je absurdním anachronismem. Aktuální stav regublin lze zjistit nahlédnutím do aplikace popř. na dotaz u stavebního úřadu jako územně plánovací informaci dle § 21 stavebního zákona.

[19] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 24. 3. 2020, č. j. 30 A 76/2017 – 202, opět zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy. Uvedl, že navrhovatel omezil své návrhové body obsažené v původním návrhu pod D.1, D.2 a D.3, proto se těmito

pokračování

námitkami soud již nezabýval, není však na místě, aby řízení o těchto námitkách formálně zastavoval.

[20] Krajský soud poté shledal nedůvodnými námitky zpochybňující pravomoc odpůrce k přezkoumání a zrušení územního plánu, resp. jeho části, a to s poukazem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36. Na tom nic nemění fakt, že takovým aktem dozorového orgánu dochází k zásahu do práva obcí na samosprávu. Právě z tohoto důvodu ostatně rozšířený senát dovodil, že dotčená obec má mít v řízení o přezkoumání územního plánu postavení dotčené osoby s právem uplatňovat námitky, resp. následně se domáhat ochrany svých práv u soudu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rozvoj území obce nemůže být ponechán pouze a výlučně na úvaze obecní samosprávy. Je totiž ve veřejném zájmu, aby územní plán respektoval též záměry státu. Proto je proces pořízení územního plánu v gesci státní správy (resp. přenesené působnosti obecních úřadů). Obec může ve své samostatné působnosti rozhodnout o pořízení územního plánu a posléze, zda návrh územního plánu připravený státní správou ve spolupráci s určeným zastupitelem přijme, či jej vrátí k přepracování. Možnosti stanovení koncepce rozvoje území obce ze strany samosprávy tak nejsou bezbřehé a musí být v souladu s požadavky stanovenými především ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech. Výkon samosprávy je ostatně rovněž výkonem veřejné moci, z čehož vyplývá, že ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nesmí činit nic než to, co jí je zákonem umožněno. To znamená, že pokud stavební zákon určité regulace v rámci územního plánu nepřipouští, není taková regulace možná. Není pravdou, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím obce, právní úprava přijímání územního plánu svědčí spíše o tom, že jde o odpovědnost sdílenou – státu při pořizování územního plánu a samosprávy při samotném jeho vydání.

[21] Dále krajský soud setrval na předchozím posouzení námitky navrhovatele, že zrušení pouze některých částí územního plánu napadeným opatřením obecné povahy je z materiálního hlediska zakázanou změnou obsahu územního plánu. Zákaz obsahové změny územního plánu v přezkumném řízení je vyjádřením respektu zákonodávce k právu na samosprávu. To však neznamená, že by krajský úřad mohl zrušit pouze územní plán jako celek. Zrušením toliko části územního plánu krajský úřad deklaruje jeho nesoulad s právními předpisy, zároveň je obci umožněno, aby změnou územního plánu následně upravila podmínky svého rozvoje v rámci úvahy připuštěné právními předpisy.

[22] Nedůvodnými soud shledal i námitky vad procesního charakteru. Odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy sice nesprávně postupoval ve správním řízení, neboť teprve následně rozšířený senát objasnil, že se jedná o opatření obecné povahy, nikoli o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. To však nevede automaticky k závěru o nutnosti zrušit odpůrcem vydaný správní akt, bylo by tomu tak pouze v případě, kdy by byly procesní předpisy porušeny podstatným způsobem, zejména pokud by byla navrhovateli odepřena možnost uplatňovat jeho práva. Navrhovatel v této souvislosti namítl jednak to, že odpůrce v průběhu přezkumného řízení rozšířil jeho rozsah nad rámec nezákonností označených při jeho zahájení. Veřejná vyhláška, kterou bylo přezkumné řízení zahájeno, totiž označovala jako část v rozporu s právními předpisy pouze regulaci pomocí regublin. Krajský soud však uvedl, že další zjištěné nezákonnosti byly navrhovateli vyjeveny odpůrcem při ústním jednání dne 26. 8. 2014 a navrhovatel tak měl prostor se i k těmto

dalším odpůrcem zpochybněným částem územního plánu vyjádřit. Pokud tak neučinil, nemůže být dovozováno, že byl na svých právech postupem odpůrce zkrácen. Navrhovatel nebyl ani zkrácen na svém právu vyjádřit se k věci, neboť zahájení přezkumného řízení mu bylo fakticky známo nejpozději dne 4. 8. 2014, dne 26. 8. 2014 se navrhovatel dozvěděl další odpůrcem shledané důvody nezákonnosti územního plánu, od 10. 9. 2014 se navrhovatel mohl seznámit s podklady napadeného opatření obecné povahy a vyjádřit se k nim, přičemž odpůrcem stanovená lhůta k vyjádření končila dne 20. 10. 2014. S ohledem na to měl navrhovatel dostatečný prostor k uplatnění svých námitek.

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

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

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

pokračování

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

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

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

[28] Napadené opatření obecné povahy dále není nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání námitek navrhovatele. Navrhovatel uplatnil námitky pouze při ústním jednání dne 25. 8. 2014, které se týkaly problematiky regublin. Takto uplatněné námitky odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy reflektoval a reagoval na ně. Odpůrce dále srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů považoval regulativ regublin za rozporný s právními předpisy. Krajský soud také neshledal jako důvod pro zrušení opatření obecné povahy to, že odpůrce neprovedl test přiměřenosti svého zásahu do práva na samosprávu navrhovatele. Ústavní soud ve zrušujícím nálezu totiž především zavázal krajský soud, aby test přiměřenosti provedl. Pokud navrhovatel v průběhu řízení uplatnil některé nové důvody nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy (nevyžádání stanovisek dotčených orgánů před vydáním přezkumného opatření obecné povahy), soud k nim nemohl s ohledem na § 101b odst. 2 s. ř. s. přihlédnout.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[29] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 24. 3. 2020 podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že napadený rozsudek je částečně zmatečný. Stěžovatel vzal totiž svůj návrh svým podáním ze dne 14. 6. 2019 částečně zpět ohledně vymezených částí napadeného opatření obecné povahy a navrhl, aby krajský soud řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v této části zastavil. Krajský soud to neučinil a namísto toho návrh jako celek zamítl. Tím krajský soud nerespektoval dispoziční oprávnění stěžovatele a smísil dispozici s návrhem na zahájení soudního řízení s omezením návrhových důvodů.

[30] Krajský soud dále nesprávně uchopil předmět řízení, jímž je přezkum zákonnosti napadeného opatření obecné povahy odpůrce (zrušení části územního plánu), a namísto toho přezkoumával zákonnost územního plánu. Krajský soud umožnil odpůrci uplatnit zcela nové důvody pro vydání napadeného opatření obecné povahy, které však odpůrce neuvedl v jeho odůvodnění. V odůvodnění opatření obecné povahy lze zjistit pouze dva důvody, pro které odpůrce přistoupil ke zrušení regulblin, a sice že vyhláška takový regulativ nezná a že územní plán nesmí obsahovat dynamický prvek, který by v návaznosti na umístění stavby měnil podmínky. Pokud pak opřel krajský soud napadený rozsudek o zcela nové důvody nezákonnosti sporného regulativu uvedené odpůrcem (tj. podrobnost vyhrazená regulačnímu plánu, netransparentnost a absence prostoru pro úvahu stavebního úřadu), vybočil z vymezeného předmětu řízení.

[31] Zároveň krajský soud porušil rovnost účastníků řízení, jestliže odpůrci umožnil vnést do řízení zcela nové argumenty a stěžovateli upřel možnost uplatnění důvodu spočívajícího v tom, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno, aniž by se k němu mohly vyjádřit dotčené orgány, a to s odkazem na § 101b odst. 2 s. ř. s. Ve skutečnosti se ovšem jednalo o argumentaci opakující a rozvíjející důvod uplatněný již v původním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[32] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nerespektoval kasační nález Ústavního soudu, který závazně vyjádřil názor, že pokud zákon obcím svěřuje určitou kompetenci v samostatné působnosti, nelze výkon této kompetence regulovat podzákonným předpisem (zejm. bod 24). Tuto základní myšlenku nálezu krajský soud popřel, když nahlížel na zastupitelstvo při vydávání územního plánu jako na správní orgán, který je vázán právními předpisy včetně předpisů podzákonných. Vyhláška však může dle Ústavního soudu stanovit náležitosti územního plánu pouze takovým způsobem, aby nezúžila obecné možnosti vyplývající z § 43 stavebního zákona. Úkolem pořizovatele je být servisem pro samosprávu, nikoli komplikovat život samosprávě.

[33] Ústavní soud se ve zrušujícím nálezu vyjádřil rovněž k důvodům, pro které byla část územního plánu vymezující regulbliny zrušena. Ústavní soud tak odmítl závěr, že by se jednalo o regulativ, který činí územní plán nepřipustně proměnlivým v čase. Jedná se o regulativ srovnatelný např. s indexem využití území či indexem podlažnosti, které jsou v praxi běžně používány a rovněž akceptovány správními soudy. Ústavní soud rovněž akceptoval možnost využívání automatizovaného nástroje pro aplikaci předem stanovených pravidel regulace území. Z hlediska původního předmětu řízení tak Ústavní soud neponechal prostor k obhájení zrušení regulblin, neboť akceptoval stěžovatelem uváděné důvody pro využití této netradiční metody regulace území. Případně by dle

pokračování

ústavního soudu mohla být regulace pomocí regublin zrušena pouze na základě individuálního návrhu dle § 101a s. ř. s., pokud by prokazatelně zasahovala do veřejných subjektivních práv navrhovatele (srov. bod 62 nálezu). Důvody, o které krajský soud nově opřel přípustnost derogačního zásahu odpůrce, nemohou obstát jako zájmy celostátního významu ve smyslu závěrů Ústavního soudu.

[34] Krajský soud též nesprávně vyložil proces územního plánování. Územní plán totiž nevytváří pořizovatel, nýbrž projektant najatý obcí, který pracuje podle instrukcí svého objednatele (obce). Pořizovatel vstupuje do procesu až ve chvíli, kdy převezme prakticky hotové dílo: návrh územního plánu, vystupuje i poté pouze jako servisní nástroj samosprávy. Zastupitelstvo pak má konečné slovo v závěru, kdy rozhoduje o námitkách a definuje závěrečnou podobu územního plánu. Výsledkem tohoto procesu je dosažení politické dohody s občany a dotčenými orgány o území.

[35] Stavební zákon nijak nepředepisuje a neomezuje instrumentář územního plánování, proto tak nemůže činit ani prováděcí vyhláška, která nemůže kompetence obce omezovat, předepisovat či zakazovat. Stěžovatel označil to, že značná část materie stavebního práva je regulována prováděcími vyhláškami, za nešvar přetrvávající z doby před Listopadem, který je v rozporu s ústavním pořádkem.

[36] Pokud krajský soud vytýká územnímu plánu stěžovatele přílišnou podrobnost, v době vydání územního plánu zákon nestanovil zákaz takových podrobných regulací. Novela z roku 2012, která tento zákaz stanovila, obsahovala přechodná ustanovení, která vyslovila neaplikovatelnost takových nadměrně podrobných regulativů ve starších územních plánech. Stěžovatel nadto popřel, že by sporný regulativ měl podobu konkrétního prostorového uspořádání staveb v území, což je znak regulace vyhrazené regulačnímu plánu. Stejně tak není pravda, že by algoritmus regubliny nebyl obsažen v textové části územního plánu a byl by obsažen pouze v softwarové aplikaci. Vyčerpávající popis algoritmu je uveden na str. 26 a 56 až 70 textové části, jak stěžovatel upozornil již ve svém vyjádření ze dne 13. 1. 2020. Navíc posouzení této otázky je věcí odbornou, krajský soud měl tedy postupovat cestou znaleckého posouzení. Informační systémy nelze považovat za netransparentní, viz např. obecné užívání systému ASPI či jiných právních informačních systémů. Pokud právníci používají obecně tyto systémy, není to jistě zpochybněním důvěry v právo. Pokud pak krajský soud argumentuje omezením prostoru pro úvahu stavebního úřadu při aplikaci regublin, není právě to projevem předvídatelnosti a právní jistoty? Pokud má použití regublin za cíl ochranu tradiční roztroušené zástavby, pak krajský soud neřeší, jakým jiným způsobem by stěžovatel měl ochranu tohoto zájmu zajistit. Nelze toho dosáhnout v územním řízení, navíc charakter a struktura zástavby jsou otázky, které pojmově spadají do územního plánování, nikoli do územních řízení. Obec má právo si stanovit vyšší než obecný standard ochrany přírody a krajiny. Představa krajského soudu, že plnohodnotnou ochranu těchto hodnot území může po zrušení regublin dosáhnout stěžovatel jako účastník v jednotlivých územních řízeních, je naivní. Odkazy krajského soudu na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 a I. ÚS 655/17 jsou pro projednávanou věc nerelevantní, resp. zcela nepochopitelné, neboť derogační zásah odpůrce nevytvořil „bílé místo“ v regulovaném území, pouze odstranil jeden z aplikovatelných regulativů.

[37] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že sporný regulativ je v rozporu nejen s prováděcí vyhláškou, ale i se stavebním zákonem, konkrétně s jeho § 18 a 169 odst. 1, podle něhož jsou orgány veřejné správy povinny při územně plánovací a projektové činnosti při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu stanovené prováděcími právními předpisy. Vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu pak v § 23 obsahuje konkrétní požadavky týkající se přípustného umístění stavby na pozemek. Ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona pak stanoví požadavek důsledné ochrany nezastavěného území, tj. nepřípustnosti rozrůstání zástavby do volné krajiny. Stejná zásada je vyjádřena i v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Využití tzv. regublin v územním plánu stěžovatele pak vytváří konstrukci, která se s uvedeným principem stavebního práva dostává do rozporu. Umožňuje totiž zablokování výstavby na sousedních pozemcích v důsledku návrhu na umístění stavby, což nejen mění stanovené využití ploch určené územním plánem, nýbrž i vytlačuje zástavbu z pozemků a ploch k jejímu umístění určených. To způsobuje, že zbývající území určené pro zástavbu nebude možné k tomuto účelu využít. To je v rozporu s požadavkem § 18 odst. 2 stavebního zákona na hospodárné využívání území. To vyvolá tlak na vymezení dalších zastavitelných ploch ve volné krajině.

[38] Územní plánování není místem pro uměleckou tvorbu či kreativitu na úseku urbanismu, neboť jeho pravidla jsou pevně dána. Územní plán zasahuje do života všech občanů žijících na území obce či vlastnicích tam nemovitost a nemůže sloužit jako prostor pro experimenty. Regulativ regublin slouží k plnění alespoň některých funkcí regulačního plánu, stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb. Zastupitelstvo stěžovatele obešlo použitím sporného regulativu instrument pro tento účel zákonem předvídaný, tj. vydání regulačního plánu, což bylo výslovně zakázáno novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Použití územního plánu bez příslušné softwarové aplikace není možné. Tato aplikace nebyla projednána s dotčenými orgány a dotčenými osobami. Aplikace je navíc předmětem práv soukromé osoby, takže v případě nefunkčnosti, či potřeby dalších úprav této aplikace nebudou správní orgány schopny rozhodovat dle územního plánu. Příslušný úřad územního plánování (Městský úřad Trutnov) není schopen vydávat závazná stanoviska dle § 96b stavebního zákona, neboť nedisponuje příslušnou aplikací. Použití algoritmu příslušným software není možno ověřit ani z toho hlediska, zda je aplikován stále stejně. Tento stav znemožňuje stavebníkům připravit jejich záměr dle § 152 stavebního zákona, neboť regulační bubliny objektů umístěných po vydání územního plánu nejsou v územním plánu vyznačeny. Praktická aplikace regulativu probíhá tak, že stavebníci předloží stavebnímu úřadu dokumentaci jejich záměru, ten následně rekonstruuje existující omezení v dané lokalitě (vyplývající mj. z regublin), a podle nich jsou stavebníci nuceni následně svůj záměr přepracovat tak, aby byl z hlediska územního plánu akceptovatelný. Ze stejného důvodu nemohou potenciální stavebníci získat jednoznačnou informaci o přípustném využití jejich pozemku ani podle územně plánovací informace dle § 21 stavebního zákona. Pokud pak stěžovatel poukazuje na situaci, která nastala po zrušení sporného regulativu, odpůrce uvedl, že je odpovědností stěžovatele, aby na zrušení části územního plánu reagoval v rámci pravidelného vyhodnocení uplatňování územního plánu a provedl změnu územního plánu, kterou by zrušený regulativ nahradil některým regulativem souladným se zákonem.

pokračování

III. Další postup v řízení

[39] Nejvyššímu správnímu soudu bylo dne 19. 3. 2021 prostřednictvím krajského soudu doručeno podání společnosti BAU-INVEST Pec pod Sněžkou, s.r.o., která se domáhala postavení osoby zúčastněné na řízení. Tato společnost uvedla, že je žadatelem o územní rozhodnutí o umístění stavby „Bytové domy, Wellness, Restaurace, Pec pod Sněžkou – Malá Pláň na blíže specifikovaných pozemcích v katastrálním území Pec pod Sněžkou. Napadené opatření obecné povahy odpůrce je dle podatele způsobilé ztížit či znemožnit výstavbu jím zamýšleného záměru.

[40] O tomto návrhu Nejvyšší správní soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku I. Ze spisu krajského soudu totiž zjistil, že dne 10. 4. 2017 byla na úřední desce krajského soudu uveřejněna výzva, kterou krajský soud o zahájení soudního řízení vyrozuměl osoby, které by mohly být přímo dotčeny na právech vydáním napadeného opatření obecné povahy, resp. rozhodnutím soudu v řízení o návrhu na jeho zrušení. Zároveň krajský soud vyzval osoby, které se domnívají, že splňují předpoklady pro to, aby jim náleželo postavení osoby zúčastněné na řízení, aby ve lhůtě jednoho týdne od vyvěšení výzvy uplatnily své právo u soudu. Krajský soud tak postupoval dle § 34 odst. 2 ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

[41] Na výzvu krajského soudu se ve stanovené lhůtě přihlásila osoba zúčastněná na řízení. Naproti tomu společnost BAU-INVEST Pec pod Sněžkou, s. r. o., na výzvu krajského soudu ve stanovené lhůtě nereagovala a o postavení osoby zúčastněné na řízení se přihlásila až uvedeným podáním ze dne 17. 3. 2021, tj. téměř o čtyři roky později. Ve svém podání přitom nepožádala o prominutí zmeškání lhůty k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení ani neuvedla žádné omluvitelné důvody pro to, že svá práva neuplatnila včas.

[42] Proto Nejvyšší správní soud dle § 34 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že uvedená společnost není osobou zúčastněnou na řízení.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[43] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[44] Kasační stížnost je důvodná.

[45] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelem uplatněnou námitkou dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že krajský soud nerespektoval jeho dispoziční úkon, kterým vzal návrh na zrušení opatření obecné povahy částečně zpět, a to v části, kterou brojil proti napadenému opatření obecné povahy v částech vymezených body výroku I. a II. a části bodu IV. znějící „odst. 4 v následujícím textu týkajícím se

umísťování bytových domů: 'Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu.'“

[46] Dle § 37 odst. 4 s. ř. s. [n]avrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.

[47] Dle § 47 písm. a) s. ř. s. [s]oud řízení usnesením zastaví, vzal-li návrhovatel svůj návrh zpět.

[48] Z citovaného ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s. jasně vyplývá, že návrh na zahájení řízení (tedy i návrh na zrušení opatření obecné povahy) může být před rozhodnutím soudu o něm vzat návrhovatelem zpět zcela, ale i jen částečně. V takovém případě je soud povinen postupovat podle § 47 písm. a) s. ř. s. a řízení (částečně) zastavit. Takový postup připadá v úvahu zejména tehdy, pokud návrhovatel v petitu žádá zrušení několika opatření obecné povahy a před rozhodnutím soudu se rozhodne, že již nebude zrušení některého z nich požadovat. Možný je ale i v případě, kdy návrhovatel navrhuje zrušení jednoho opatření obecné povahy a následně se rozhodne k dispozičnímu úkonu, v jehož důsledku žádá soud již jen o zrušení části opatření obecné povahy a zrušení zbylé části opatření obecné povahy již nenavrhuje.

[49] Přípustnost takového postupu vyplývá dále i z § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., který umožňuje napadnout návrhem i jen některou část, resp. některé části opatření obecné povahy, a tomu korespondující § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s., která umožňuje zrušení i jen některé části, resp. některých částí opatření obecné povahy. Umožňuje-li zákon návrhovateli napadnout jen některou část opatření obecné povahy, je jistě možné, aby návrh, kterým se domáhal zrušení celého opatření obecné povahy, omezil tak, že se domáhá pouze zrušení jeho oddělitelné části.

[50] Právě takto postupoval stěžovatel v nyní projednávané věci, kdy návrhem ze dne 6. 4. 2017 se domáhal zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, tj. veřejné vyhlášky – rozhodnutí odpůrce ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, tj. všech jeho výroků I. až VIII. Následně podáním ze dne 14. 6. 2019, které bylo zasláno krajskému soudu z datové schránky zástupce stěžovatele a bylo opatřeno jeho zaručeným elektronickým podpisem, vzal stěžovatel svůj návrh částečně zpět ohledně výroku I., II. a shora specifikované části výroku IV. napadeného opatření obecné povahy a výslovně navrhl, aby ohledně této části návrhu soud řízení zastavil.

[51] Krajský soud měl v návaznosti na tento návrh rozhodnout dle § 47 písm. a) s. ř. s. a řízení o návrhu v té části, v níž byl vzat zpět, zastavit. Meritorně měl rozhodovat o návrhu pouze v té části, v jaké jej stěžovatel zpět nevezal a naopak trval na jeho projednání.

[52] Namísto toho krajský soud posoudil podání stěžovatele pouze jako omezení návrhových bodů, což je dispoziční úkon zcela jiného charakteru. Částečným zpětvzetím návrhovatel omezuje své žalobní žádání co do rozsahu správního aktu, který má být dle jeho návrhu výrokem správního soudu zrušen (namísto více zároveň napadených aktů žádá zrušení jejich menšího počtu, popř. pouze jednoho z nich, nebo namísto celého správního aktu navrhuje zrušení pouze jeho určité oddělitelné části). Naproti tomu omezením žalobních (návrhových) bodů návrhovatel omezuje skutkové či právní důvody, z hlediska

pokračování

nichž požaduje přezkum napadeného správního aktu správním soudem. Také tento úkon je v dispozici navrhovatele (§ 101b odst. 2 poslední věta s. ř. s.). Takový úkon navrhovatele však nemá vliv na předmět soudního řízení, tj. správní akt (zde opatření obecné povahy), který je soudem přezkoumáván. Neovlivňuje též výrok soudu v řízení o návrhu. V případě úspěchu návrhu tak soud zruší napadené opatření obecné povahy či jeho napadenou část bez ohledu na omezení návrhových bodů. Omezení návrhových bodů má tedy vliv pouze na hlediska posouzení důvodnosti návrhu ze strany soudu, a promítá se tak pouze v odůvodnění rozhodnutí o návrhu.

[53] Částečné zpětvetí návrhu stěžovatelem mělo logicky za následek též omezení návrhových bodů, neboť stěžovatel logicky již nepožadoval přezkum opatření obecné povahy z důvodů vztahujících se specificky k těm částem opatření obecné povahy, ohledně nichž byl návrh vzat zpět. Přesto musel krajský soud na částečné zpětvetí návrhu reagovat a řízení o návrhu v této části zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s.

[54] Pokud takto krajský soud nepostupoval a pouze nepřezkoumával napadené opatření z důvodů vztahujících se k částem, ohledně nichž vzal stěžovatel svůj návrh částečně zpět a následně meritorně rozhodl o návrhu v celém jeho rozsahu, je třeba jeho rozsudek považovat za zmatečný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť krajský soud rozhodl ve věci samé, aniž by pro to byly splněny podmínky řízení, mezi něž je třeba považovat i návrh na zahájení řízení.

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

[56] Nejvyšší správní soud v bodě 80 svého předchozího (Ústavním soudem zrušeného) rozsudku č. j. 4 As 138/2017 – 33 princip regulativu regublin použitý v odpůrcem zrušené části územního plánu stěžovatele charakterizoval následujícím způsobem: *„Regulativ 'regubliny', jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto 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.“*

[57] Stěžovatel krajskému soudu v podstatě vytýká nerespektování, resp. nesprávnou interpretaci a aplikaci zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17. Nejvyšší

správní soud je vázán citovaným nálezem (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky) a při rozhodnutí o kasační stížnosti se jím hodlá bezezbytku řídit. Proto na tomto místě závěry vyslovené Ústavním soudem shrnuje.

[58] Ústavní soud nejprve zdůraznil, že stavební zákon v § 6 odst. 5 písm. c) svěřil vydání územního plánu do samostatné působnosti obcí, a tím tuto záležitost decentralizoval obecní samosprávě. Zásahy státu do této záležitosti samosprávné působnosti obcí se musí dít v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy. *„Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, kterými je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévolie či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě“* (bod 24 nálezu). V bodě 30 nálezu pak Ústavní soud reflektuje dvojakou povahu územního plánu, který je na jedné straně aktem veřejné moci zasahujícím do práv a povinností dotčených osob, zároveň však i výkonem práva na samosprávu obcí zaručeným čl. 100 a násl. Ústavy. V bodě 54 nálezu posléze Ústavní soud tuto myšlenku rozvedl tak, že *„musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejného moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon“*. Tento princip zároveň *„má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy“*.

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

[60] Následně Ústavní soud aplikoval uvedené zásady na jednotlivé důvody zakládající dle odpůrce, resp. správních soudů, rozpor části územního plánu zakotvujícího regulbliny (proměnlivost regulace v čase a použití softwarové aplikace), přičemž dospěl k závěru, že nejsou samy o sobě dostačující, aby odůvodnily zrušení sporné části územního plánu

pokračování

odpůrcem. (Naproti tomu Ústavní soud nevyloučil to, že by uvedené důvody mohly ospravedlnit zrušení dané části územního plánu soudem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jednotlivce, do jehož práv by tyto prvky regulace prokazatelně zasáhly.) Jako důvod pro shledání přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu Ústavnímu soudu nepostačovala ani úvaha správních soudů o potřebě alespoň rámcového sjednocení nástrojů používaných obcemi v územních plánech. Při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu pak byla nedostatečně zohledněna specifická území stěžovatele, které se nachází v Krkonošském národním parku a jehož především přírodní hodnoty mohou vyžadovat použití zvláštních forem regulativů použitých stěžovatelem v jeho územním plánu.

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

[62] Krajský soud se pokusil pokyn Ústavního soudu naplnit tak, že v bodech 149 až 194 napadeného rozsudku rozvinul argumenty, pro které důvody pro zrušení sporné části územního plánu stěžovatele převažují nad právem stěžovatele na samosprávu, a proto zjištěný rozpor této části územního plánu s právními předpisy odůvodňuje jeho zrušení. Zčásti přitom zopakoval důvody již uvedené v předchozím zrušeném rozsudku, které ovšem Ústavní soud neshledal jako dostatečné pro ospravedlnění zásahu do práva na samosprávu v podobě zrušení části jeho územního plánu. To se týká především použití softwarové aplikace, která činí územní plán netransparentním a nepředvídatelným.

[63] Krajský soud, byv si vědom nedostatečnosti této argumentace ve světle nálezu Ústavního soudu, ovšem tyto důvody doplnil o důvody nové, které nemají oporu v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Tyto důvody krajský soud přebral z větší části z vyjádření odpůrce podaných v reakci na zrušující náleze Ústavního soudu. Jako důvody ospravedlňující zásah do práva stěžovatele na samosprávu krajský soud takto nově uvedl nepřipustnou podrobnost regulace pomocí regulativ s tím, že takováto podrobnost náleží regulačnímu plánu. Dalším nově uvedeným důvodem je to, že daný regulativ ve spojení s použitou softwarovou aplikací nahrazuje posouzení záměru stavebním úřadem z hlediska kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona. Konečně krajský soud doplnil, že softwarová aplikace nebyla v rámci pořizování a projednávání návrhu územního plánu řádně projednána s dotčenými orgány a dotčenými osobami.

[64] Nejvyšší správní soud v této souvislosti musí poukázat na ustálenou judikaturu týkající se postupu soudu při přezkumu opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Je povinností správního orgánu (odpůrce), aby v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl veškeré okolnosti a úvahy, pro které má za splnění zákonné předpoklady pro vydání opatření obecné povahy v podobě, v jaké bylo vydáno (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795 Sb. NSS). Správní soud v rámci posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak není povinen, ale ani oprávněn, vyhledávat nové důvody, o které by bylo možno výrok napadeného opatření obecné povahy opřít, pakliže nejsou uvedeny v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy.

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

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

pokračování

přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu v souvislosti s přezkumným řízením zahájeným nadřízeným krajským úřadem je nutno založit na dotčení záležitostí s „celostátní“ relevancí. Napadené opatření obecné povahy přitom explicitní posouzení přiměřenosti zásahu do práva stěžovatele na samosprávu neobsahuje, správní soudy ovšem v předchozím řízení určité důvody, z nichž posouzení přiměřenosti „zrekonstruovaly“, v odůvodnění opatření obecné povahy našly (srov. body 66 a 67 Ústavním soudem zrušeného rozsudku č. j. 4 As 138/2017 – 33).

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

[68] Nejvyšší správní soud pokládá za potřebné vyjádřit se závěrem k úvahám stěžovatele a krajského soudu o poměru samosprávy a státní správy při přípravě územního plánu a důsledcích, které z toho plynou pro posouzení souladu územního plánu s právními předpisy.

[69] Nejprve je třeba odmítnout chápání vztahu mezi pořizovatelem a samosprávou, jak jej v kasační stížnosti prezentuje stěžovatel. Činnost pořizovatele je vykonávána v přenesené působnosti, byť prostřednictvím pracovníků obecních úřadů (§ 5 odst. 2 stavebního zákona). Jakkoli úkolem pořizovatele jakožto orgánu státní správy je sloužit veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), zde tedy především samosprávnému celku, jeho činnost nelze chápat jakožto pouhý „servisní nástroj“ samosprávy. Naopak, v rámci pořizování územního plánu lze jeho činnost charakterizovat jako koordinační a exekutivní. Tj. příprava zadání a návrhu a jejich projednání se děje v režii pořizovatele. Pořizovatel pracuje na tomto úkolu, který je službou občanům (nikoli tedy službou konkrétním zastupitelům), vázán právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu), šetří práva dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu) a dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu).

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

[71] Pokud stěžovatel popisuje postup s využitím kvalifikované osoby jako pořizovatele ve smyslu § 6 odst. 2 stavebního zákona jako běžnou praxi, je třeba poznamenat, že účelem zákonné úpravy nebylo eliminovat činnost pořizovatele jako koordinátora a vykonavatele přípravy, zpracování a projednání územního plánu, byť se tomu tak v některých případech možná reálně děje. To, že náklady činnosti projektanta při přípravě územního plánu hradí obec, rovněž neznamená popření role pořizovatele, naopak i ve vztahu k projektantovi je to pořizovatel, který řídí jeho práci (být v rovině soukromoprávní vystupuje obec jako objednavatel). Je to pořizovatel (ale též krajský úřad, srov. níže), který spoluodpovídá společně s obcí za to, že příprava územního plánu a výsledek pořizování je v souladu s právem.

[72] Koordinační roli pořizovatele odpovídá i to, že pokud zastupitelstvo při pořizování územního plánu prosazuje určitý záměr, který není v souladu s právními předpisy, pořizovatel by měl zastupitelstvu vysvětlit v úvahu připadající možnosti a ve spolupráci se zastupitelstvem (resp. pověřeným zastupitelem) najít řešení, které bude v souladu s právem. Koordinační roli nelze vykládat jako pravomoc zastupitelstvu v tomto směru něco nařizovat či zakazovat, jde skutečně o kooperační proces společného hledání řešení co nejvíce naplňujícího představu samosprávy o rozvoji území obce v mezích právního řádu a požadavků dotčených orgánů chránících jednotlivé veřejné zájmy.

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

[74] Vedle pořizovatele a dalších dotčených orgánů je to pak především krajský úřad, který má již v prvotním stádiu, tedy při zpracování zadání, v plném respektu k představám

pokračování

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

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

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

[77] Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu řízení před správními soudy končí, bylo třeba dle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. proto rozhodnout o nákladech řízení o návrhu i řízení o kasačních stížnostech mezi účastníky. Stěžovatele je třeba považovat za zcela

úspěšného ve smyslu § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť část předmětu řízení, v níž byl návrh vzat zpět, nelze při posuzování míry úspěšnosti zohlednit, protože ohledně ní bylo řízení zastaveno, a žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů. Ve zbylé části návrhu pak byl stěžovatel úspěšný zcela. Má tedy právo na plnou náhradu nákladů jak za předchozí řízení o návrhu a o kasační stížnosti, v nichž byly vydány rozsudky zrušené Ústavním soudem tak za řízení následující po zrušujícím nálezu.

[78] V řízení o návrhu se především jedná o soudní poplatek za návrh (5.000 Kč). Dále se jedná o náklady právního zastoupení dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., neboť stěžovatel byl zastoupen advokátem. Za jeden úkon právní služby náleží stěžovateli náhrada odměny zástupce ve výši 3.100 Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 cit. vyhlášky. V řízení o návrhu učinil zástupce tyto úkony právní služby: Převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, vyjádření ze dne 14. 6. 2019, 9. 7. 2019, 13. 1. 2020. Celkem se jedná o pět úkonů, tj. náhrada odměny za ně činí 15.500 Kč. Dále má stěžovatel právo na náhradu hotových výdajů zástupce v paušální výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 4 cit. vyhlášky, celkem tedy 1.500 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, stěžovatel má tedy právo na částku odpovídající dani z přidané hodnoty za náklady právního zastoupení, tj. 21% z částky 17.000 Kč, což činí 3.570 Kč. Náhrada nákladů řízení tedy v řízení o návrhu činí celkem 25.570 Kč.

[79] V řízení o kasačních stížnostech zaplatil stěžovatel soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti 1.000 Kč. V řízení o první kasační stížnosti zástupce stěžovatele učinil jeden úkon: podání kasační stížnosti. Stejně tak v řízení o druhé (nyní projednávané) kasační stížnosti zástupce stěžovatele učinil jediný úkon: podal kasační stížnost. Celkem se jedná o dva úkony, za něž má stěžovatel právo na náhradu odměny zástupce a náhradu jeho hotových výdajů ve výši 8.228 Kč včetně DPH. Celkem tedy za řízení o kasačních stížnostech má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení ve výši 14.228 Kč.

[80] Stěžovatel navrhoval zvýšení odměny za právní zastoupení ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb. s odůvodněním, že se jednalo o věc mimořádně náročnou. Nejvyšší správní soud však pro tento postup neshledal důvod. Ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky uvádí jako příklady pro aplikaci případy, v nichž je zapotřebí užití cizího práva nebo cizího jazyka nebo se jedná o právní úkony časově náročné. Ani jedna z alternativ není v projednávané věci splněna. Stěžovatel nevysvětlil, v čem by měla spočívat časová náročnost úkonů prováděných v projednávané věci. Pokud uvádí, že složitost věci spočívala v tom, že došlo k zásahu Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud má za to, že tato okolnost nemůže sama o sobě odůvodnit aplikaci § 12 odst. 1 cit. vyhlášky, zejména za situace, kdy zástupce stěžovatele (resp. jeho substitut, který ve věci v průběhu celého řízení jednal) působí jako odborný asistent na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Obecně lze uvést, že věci týkající se územního plánování se typově vyznačují určitou komplexností, avšak Nejvyšší správní soud tuto okolnost nepovažuje ve své rozhodovací praxi za důvod pro aplikaci § 12 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb.

[81] Součet náhrady nákladů řízení za řízení o návrhu a řízení o kasačních stížnostech činí 39.798 Kč. Tuto částku je odpůrce povinen zaplatit stěžovateli v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

[82] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů v řízení o návrhu ani v řízení o kasačních stížnostech. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů tehdy, uložil-li jí soud povinnost něco vykonat, což se nestalo. Nejvyšší správní soud neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení sobě zúčastněné na řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu