

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Rychlého 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 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

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 ustanovení § 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: „*Umisťování 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 umisťování 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 *Umisťování 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 verse 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 zbývajícího potenciálu jednotlivých lokality 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 v záhlaví uvedeným rozsudkem návrh zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. K otázce pravomoci krajských úřadů k rušení územních plánů krajský soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, jenž se touto otázkou podrobně zabýval mimo jiné i z hledisek předestřených navrhovatelem a dospěl k závěru, že krajské úřady tuto pravomoc mají a 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. Zmínil, že pokud stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu neumožňuje, tato regulace není možná. Odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14, a odmítl názor navrhovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce.

[5] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku navrhovatele, v níž tvrdil, že pokud odpůrce zrušil některé části územního plánu, došlo tím fakticky k jeho kvalitativní změně, což je v rozporu s ustanovením § 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. Tedy nahradí projev vůle územního samosprávného celku, který přezkoumávané opatření obecné povahy vydal, svým vlastním projevem vůle. Zrušením územního plánu nebo jeho části (částí) krajský úřad toliko konstatuje jejich nesoulad s právními předpisy. Je následně na obci, aby přijetím nového územního plánu nebo jeho změny upravila podmínky rozvoje svého území, samozřejmě způsobem, který bude v souladu s právními předpisy. Zrušení částí územního plánu proto nepředstavuje konečnou změnu územního plánu, která by byla pro navrhovatele závazná.

[6] Usnesení ze dne 31. 7. 2014, kterým odpůrce zahájil přezkumné řízení, obsahovalo sice pouze jediný důvod tohoto postupu, a to problematiku tzv. „regublin“. Podle navrhovatele oznámení o zahájení přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy dle § 174 správního řádu musí vymezovat všechny případné nezákonnosti, pro něž ve výsledku dozorový správní orgán přezkoumávané opatření obecné povahy nebo jeho část zruší. Krajský soud této námitce nepřisvědčil, neboť příslušný správní orgán zahajuje toto přezkumné řízení na základě určitých zjištění a teprve na základě výsledků tohoto řízení může učinit s jistotou závěr, zda přezkoumávané opatření obecné povahy nebo jeho část skutečně v rozporu s právními předpisy shledal, resp. z jakých důvodů. Není tak vyloučeno, 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.

[7] Pokud taková situace v průběhu přezkumného řízení nastane, je dle krajského soudu dozorový správní orgán povinen o tom dotčené osoby informovat, aby se mohly 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. V posuzované věci se dne 26. 8. 2014 konalo veřejné ústní jednání, kterého se zúčastnil rovněž starosta navrhovatele. Při tomto jednání odpůrce upozornil na další výhrady k územnímu plánu navrhovatele. Navrhovatel měl možnost se k nim vyjádřit. Jeho procesní práva tak dotčena nebyla.

[8] Odpůrce skutečně nevyhověl žádosti navrhovatele, aby se termín veřejného ústního jednání nařízeného na 26. 8. 2014 posunul na termín pozdější, z důvodu, že odborní pracovníci navrhovatele čerpali dovolenou. Navrhovatel tak podal pouze vyjádření na tomto jednání, kam se dostavil jeho starosta. Poté již dle svého tvrzení žádné vyjádření nepodával, protože *„neměl jistotu, zda bude zohledněno"*. Tím mu měla být odepřena zákonná 30 denní lhůta na podání námitek proti zveřejněnému návrhu opatření obecné povahy.

[9] Krajský soud navrhovateli přisvědčil, že mu při jednání dne 26. 8. 2014 odpůrce žádný termín pro podání doplňujícího vyjádření nestanovil. To ale neznamená překážku, proč by 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 odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 5. 9. 2014 oznámil možnost nahlédnout do spisu před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Navrhovatel tedy měl informaci o tom, že odpůrce doposud ve věci nerozhodl a že se tak chystá učinit až po uplynutí stanovené lhůty. Neměl tedy důvod se domnívat, že již své vyjádření podat nemůže, resp. že k takovému vyjádření nebude přihlíženo.

[10] K nesouhlasu navrhovatele s tím, že odpůrce vyňal z územního plánu podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty, krajský soud uvedl, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, se týká pouze staveb *architektonicky nebo urbanisticky významných.* Obec tedy při pořizování územního plánu může podmínku vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem vztáhnout jen na stavby splňující kritérium oné specifické významnosti. Splnění tohoto kritéria pak musí u každé stavby odůvodnit. Tak ovšem 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.

[11] 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.

[12] V případě nesouhlasu navrhovatele s tím, že odpůrce zrušil ty části územního plánu, v nichž si navrhovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, se krajský soud

ztotožnil s odpůrcem, který považoval tuto podmínku za nesouladnou s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť se jedná o podmínku procesního charakteru, jejíž výsledek nelze dopředu jednoznačně předjímat. Krajský soud dodal, že obec je účastníkem územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán.

[13] K námitce směřující proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin", jak je definoval územní plán, krajský soud uvedl, že se jedná o regulatorní prvek založený na principu 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 „regublin" se podle krajského soudu ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzovaní souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument a není tedy možné, aby se „sám od sebe" v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah.

[14] 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.

[15] 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.

II. Kasační stížnost

[16] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel") včas kasační stížnost, v níž namítal, že námitka absence pravomoci krajského úřadu rušit územní plány obcí je předkládána soudům poprvé a měla by být nově uchopena. K rozsudku rozšířeného senátu, na který ve vztahu k uvedené pravomoci poukázal krajský soud, stěžovatel uvedl, že pro všechny soudy jsou závazné závěry vyjádřené ve výroku. Pokud se vyskytuje nějaký právní názor v odůvodnění, není to závazný právní názor ve smyslu rozhodnutí rozšířeného senátu. Krajský soud bagatelizoval prvek samosprávného rozhodnutí v územním plánování. S ohledem na způsob jakým probíhá vytváření a schvalování územního plánu, roli zastupitelstva obce v tomto procesu a smysl a účel územního plánu, je podle stěžovatele nesprávný závěr krajského soudu, že pořizování

územního plánu je proces vedený státní správou, který může v určitém ohledu samospráva ovlivnit, ale jeho těžiště nemá povahu samosprávy.

[17] Způsob, jakým krajský soud vyložil čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod považuje stěžovatel za sporný. Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že pokud obec spravuje své věci, aniž by zasahovala do subjektivních práv občanů, požívá plné ochrany úplné svobody, jak předjímá čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy a současně požívá ochrany před státem, jak předjímá čl. 101 odst. 4 Ústavy. Odkaz krajského soudu na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2588/14 je nepřípadný, neboť Ústavní soud sice na okraj konstatuje, že obec se nesmí dopouštět libovůle či diskriminace, ale obecně právo na samosprávu značně chrání. Je právem obce si stanovit způsob, koncepci a metodiku uspořádání území.

[18] V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že důvody zrušení částí územního plánu, nejsou důvody, které by odpůrce nemohl namítat v procesu přijímání územního plánu, kdy vykonává dozor nad pořizovatelem územního plánu, vydává tzv. koordinované stanovisko a je dotčeným orgánem státní správy. Odpůrce však při přijímání plánu nijak nerozporoval zvolené řešení, ačkoli k tomu měl potřebné nástroje. Krajský soud na tuto argumentaci stěžovatele nereagoval. Podle stěžovatele odpůrce nemá pravomoc skrze kritérium zákonnosti přezkoumávat obecnou kompetenci obce spravovat své záležitosti, protože k tomu nemá zmocnění vyžadované čl. 101 odst. 4 Ústavy. Stěžovatel považuje přijímání územního plánu za výkon samosprávy, což krajský soud v rozporu s právem a ústavním pořádkem popírá.

[19] Stejně jako již v žalobě stěžovatel namítal, že opatření obecné povahy odpůrce je *de facto* změnou a nikoli zrušením územního plánu nebo jeho části, což je postup, který zákon výslovně zapovídá.

[20] V další námitce stěžovatel uvedl, že opatření obecné povahy odpůrce bylo přijato v rozporu s procedurálními pravidly. Předmět řízení byl totiž zpočátku vymezen tak, že řízení směřovalo pouze proti regulaci skrze tzv. „regubliny“. Konečný výrok však rušil mnoho dalších prvků. Závěr krajského soudu, že zmínění těchto prvků jako sporných během ústního jednání odůvodňuje jejich zahrnutí do výroku ve věci samé, podle stěžovatele popírá princip koncentrace, který platí v řízení o přijímání opatření obecné povahy. S námitkami byl starosta, jenž usiloval o změnu termínu jednání konfrontován ústně. Jednání mělo spíše povahu výslechu starosty, který nemohl adekvátně reagovat na věci, na které nemohl být připraven, protože jejich obsah neznal. Aby bylo možné předmět řízení rozšířit, bylo by nutné, aby krajský úřad výslovně písemně sdělil, o které otázky se řízení rozšiřuje, s tím, že ve vztahu k těmto bodům, budou poskytnuty nové lhůty pro vyjádření. Vadou postupu krajského soudu, který počítá lhůty a srovnává je se lhůtami platnými pro přijímání opatření obecné povahy je, že jej nelze vztáhnout na nové body, o které bylo řízení „neformálně obohaceno“ výslechem starosty na ústním jednání. Podle stěžovatele tak řízení bylo vedeno způsobem, který mu nedal reálnou šanci na obranu.

[21] Za nesprávný označil stěžovatel závěr krajského soudu, že nelze v územním plánu paušálně stanovit podmínku předložení dokumentace autorizovaným architektem.

Stěžovatel v této souvislosti poukázal na skutečnost, že jeho území se nachází celé v chráněném území, které požívá silné architektonické i environmentální ochrany. Předmětný regulativ nepovažuje stěžovatel za příliš omezující, neboť autorizovaných architektů je v České republice přes pět tisíc a jejich služby finančně i prostorově dostupné. Stěžovatel považuje za zcela legitimní, aby byl stanoven určitý kvalitativní standard výstavby na jeho území, a poznamenal, že tuto výtku mohl odpůrce uplatnit ve svém stanovisku v procesu projednání územního plánu.

[22] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že má právo stanovit si plošně podmínku zákazu zjednodušeného řízení, pokud k tomu jsou vážné důvody v podobě potřeby přísnější regulace a potřeby pomalejšího rozvoje. Podle názoru stěžovatele vyplývá toto jeho oprávnění ze zákona, kdežto soud se ve svém názoru, že zákaz zjednodušeného řízení není možný plošně a je možný pouze u konkrétních staveb, nebo u typově určených staveb, opírá o znění vyhlášky. Také tuto námitku mohl odpůrce namítat v procesu projednání územního plánu.

[23] Stěžovatel dále nesouhlasí se zrušením podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů. Má totiž za to, že tato podmínka je podřaditelná pod „podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podmínění bytové výstavby souhlasem zastupitelstva je podle stěžovatele legitimní podmínkou, jež je podřaditelná pod obecné vymezení účelu územního plánu. Za situace, kdy obec usiluje o maximálně kontrolovaný rozvoj, je takový nástroj podle stěžovatele obhajitelný.

[24] Stěžovatel nesouhlasí rovněž se zrušením regulace pomocí tzv. „regubliny“. Krajský soud podle stěžovatele přeceňuje normativní význam vyhlášky č. 500/2006 Sb. Tato vyhláška podle stěžovatele ve skutečnosti jde za hranice toho, co lze označit za náležitosti územního plánu. Nepřipouští parametrickou regulaci nebo mnohé jiné způsoby územního plánování podřaditelné pod § 43 stavebního zákona a nepočítá s nimi. Předmětná vyhláška tak podle stěžovatele překračuje zmocnění stanovené stavebním zákonem. Je otázkou volby obce, kterou z různých urbanistických koncepcí si zvolí. 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. U přípustnosti podoby regulace je třeba testovat, zda odpovídá obsahu § 43 stavebního zákona, nikoli zda odpovídá obsahu vyhlášky. Souhlas s vyhláškou je nutné zkoumat pouze v rozsahu zákonného zmocnění, které ji opravňuje předepsat „náležitosti obsahu“. Před soudem se nevede diskuse o náležitostech obsahu, ale o podobě regulace. Soud ani odpůrce neuvedli, že by územní plán nenaplňoval náležitosti obsahu. Krajský soud poměřuje koncepci územního plánu s koncepcí vyhlášky, která ale nemá normativní povahu, protože k tomu nemá zákonné zmocnění. Podle stěžovatele zvolená koncepce územního plánu obstojí ve světle podmínek § 43 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Krajský soud se podle stěžovatele mýlí v tom, že územní plán je podle stavebního zákona pojímán jako statický dokument. Mnohá ustanovení stavebního zákona totiž předpokládají určitou dynamiku, jako např. § 43 odst. 1, který uvádí, že územní plán stanoví „základní koncepci rozvoje území“. Již samotný pojem „plán“ obsahuje dynamiku. V této souvislosti stěžovatel poukázal na cíle územního plánování zakotvené v § 18 stavebního zákona.

[25] K poukazu krajského soudu na skutečnost, že proměnlivost území může ohrozit právní jistotu, stěžovatel uvedl, že v praxi k tomu nedochází, protože územní plán jako celek je předvídatelný a území přehledné. Závěr krajského soudu, že realizace principu „regublin“ se může změnit v honbu za tím, který stavebník se svým návrhem přijde dříve, nemá podle stěžovatele oporu v právu ani v praxi, protože nikdo nemůže omezit stavební možnosti jiného bez jeho procesní účasti. Účastenství je dáno prostým dotčením práv vlastníků pozemku dotčeného „regublinou“ a soud proto nesprávně konstatoval, že oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech nemá 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.

[26] Skutečnost, že „regubliny“ zohledňují prvek urbanistický i ochrany přírody a krajiny je v souladu s § 18 stavebního zákona, s kterým je naopak v rozporu představa krajského soudu, že územní plán by měl vycházet ryze ze stavebních představ a ochranný prvek by měly zohlednit orgány ochrany přírody a krajiny. Územní plán, ve kterém si obec osvojí prvek ochrany životního prostředí v parametrickém měřítku navíc zabrání tomu, aby zastavitelné území bylo v celku větší, než připouští parametry ochrany přírody a krajiny. To by v důsledku znamenalo, že v těchto obcích jsou vlastníci pozemků dle plánů zastavitelných, ale po vyčerpání neznámé a v plánu nevyjádřené kvóty, kterou si stanoví orgány ochrany přírody a krajiny, na nich nelze stavět pro nesouhlasné stanovisko těchto orgánů. Stěžovatel uzavřel, že všechny prvky regulace, které byly zrušeny, považuje za legitimní a souladné s § 43 stavebního zákona.

[27] Opatření obecné povahy odpůrce je podle stěžovatele nepřezkoumatelné, neboť se v něm nenachází zdůvodnění, proč nebylo možné odložit veřejné jednání, proč odpůrce upřednostnil restriktivní výklad možností obce před výkladem extenzivním a proč odpůrce vytýkané nedostatky územního plánu nevznesl v procesu jeho přijímání.

[28] Krajskému soudu stěžovatel rovněž vytknul, že mylně vyložil nález Ústavního soudu sp. zn. III. 1669/11 jako nástroj ochrany opatření obecné povahy ze strany soudu. Podle stěžovatele však nezáleží na tom, zda do práva na samosprávu zasahuje soud nebo krajský úřad, v obou případech je to orgán státu, který je zavázán nálezem. V případě, kdy je opatření obecné povahy územním plánem, požívá ochrany, v případě, kdy je nástrojem útoku na samosprávu, musí být testována jeho přiměřenost, jak předjímá Ústavní soud. Krajský soud nahradil test proporcionality přezkumem odůvodnění opatření obecné povahy, které seznal za dostatečné s přihlédnutím ke skutečnosti, že bylo vydáno v dobré víře. Stěžovateli dále uniká, na základě čeho krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce se ve svém rozhodnutí dostatečně zabýval zásahem do stěžovatelovy samosprávy. Závěry o této otázce se totiž v opatření obecné povahy odpůrce nevyskytují. Podle stěžovatele krajský soud rezignoval na provedení testu proporcionality mezi důsledkem přezkoumávaného opatření a právem na samosprávu, jak požaduje citovaný nález Ústavního soudu.

[29] Odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[30] 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.

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, věty první, *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.*

[33] Podle § 174 odst. 2 správního řádu, *soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*

[34] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném ke dni vydání územního plánu stěžovatele, *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[35] Podle § 17 písm. d) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, autorizovaný architekt je oprávněn se podílet na vypracování projektové dokumentace inženýrských staveb, vypracovávané autorizovaným inženýrem, a to zejména v případě staveb, které jsou zvláštním předpisem, územním plánem nebo rozhodnutím příslušného orgánu územního plánování označeny za architektonicky nebo urbanisticky významné.

[36] Podle § 18 písm. a) téhož zákona, autorizovaný inženýr je v rozsahu oboru (§ 5), popřípadě specializace, pro kterou mu byla udělena autorizace, oprávněn vypracovávat projektovou dokumentaci staveb (včetně příslušných územně plánovacích podkladů) s výjimkou těch pozemních staveb, které jsou zvláštním předpisem, územním plánem nebo rozhodnutím orgánu územního plánování označeny za architektonicky nebo urbanisticky významné; tato výjimka se nedotýká uzavírání závazkových vztahů podle obecných právních předpisů.

[37] Podle přílohy 7 části I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci, *textová část územního plánu*

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

[38] Podle přílohy 7 části I odst. 2 písm. e) téže vyhlášky, *pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt.*

III. a) Námitky týkající se pravomoci odpůrce k vydání opatření obecné povahy

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti v prvé řadě namítal absenci pravomoci krajského úřadu rušit územní plány obcí. Této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť tato pravomoc krajského úřadu vyplývá z výše uvedeného § 174 odst. 2 správního řádu. Také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36 v bodě 22 konstatoval, že *„přezkum zákonnosti opatření obecné povahy je umožněn i uvnitř veřejné správy dle správního řádu.“* Výsledkem přezkumu územního plánu pak je opět opatření obecné povahy (viz bod 35 uvedeného rozsudku rozšířeného senátu). Poukaz krajského soudu na toto rozhodnutí rozšířeného senátu považuje Nejvyšší správní soud za správný a přiléhavý.

[40] Není správný názor stěžovatele, že pro soudy jsou závazné pouze závěry vyjádřené ve výroku rozhodnutí rozšířeného senátu, a pokud se vyskytuje určitý právní názor „pouze“ v odůvodnění, neváže Nejvyšší správní soud při rozhodování jiných případů. Závazný je totiž jak výrok, tak i odůvodnění rozsudku, neboť právě odůvodnění obsahuje závazný právní názor soudu, který v případě rozhodnutí krajského soudu zavazuje správní orgán v konkrétní věci, v případě rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sjednocuje judikaturu a je závazným vodítkem při rozhodování obdobných právních otázek v jiných věcech pro správní soudy i správní orgány. Na výše uvedeném nic nemění, že v případech, kdy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložené právní otázce rozhodne usnesením a věc vrátí k dalšímu posouzení a rozhodnutí věci senátu, který mu předtím věc postoupil, jsou ve výrokové části usnesení uvedeny právní závěry rozšířeného senátu. V případech, kdy rozšířený senát sám rozhodne rozsudkem o kasační stížnosti, se pak závazné právní názory nacházejí „pouze“ v odůvodnění rozhodnutí. To však nic nemění na jejich závaznosti pro rozhodování Nejvyššího správního soudu.

[41] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatele, v níž krajskému soudu vytkl bagatelizaci prvku samosprávného rozhodnutí v územním plánování. Krajský soud totiž popsal způsob, jakým je územní plán pořizován a schvalován, přičemž přiléhavě poukázal na skutečnost, že možnosti stanovení koncepce rozvoje území obce ze strany obce jako samosprávného celku nejsou bezbřehé a musí být v souladu s požadavky, které klade na obsah územního plánu zákonodárce ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech. Pokud tedy stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu

nepřipouští, pak tato regulace není možná. V této souvislosti krajský soud poukázal na čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, což mimo jiné zmínil také Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2588/14. S tímto závěrem krajského soudu, kterým vyvrátil námitku stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelstva, jak naloží s územím obce, se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Nepřisvědčil proto ani námitce stěžovatele, že krajský soud vyložil čl. 2 odst. 2 Listiny sporným způsobem. Správný je také závěr krajského soudu, že obec může koncepci území stanovit pouze v souladu s veřejnými zájmy na ochraně veřejných statků. Je nutno rovněž poukázat na to, že obec územním plánem stanovuje meze výkonu zejména vlastnických práv dotčených osob a takovýto zásah do ústavně zaručených práv třetích osob musí být činěn pouze v mezích pro to zákonem stanovených. Stejnou logikou by ostatně stěžovatel musel dojít k závěru, že správní soudy nemají pravomoc rozhodovat o návrzích na zrušení územního plánu nebo jeho části v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., neboť i zde se jedná o zasahování orgánu státní moci do výkonu práva na samosprávu.

[42] Poukaz krajského soudu na skutečnost, že obecní samospráva iniciuje pořízení územního plánu a poté ho schvaluje, samotný proces pořizování územního plánu však probíhá v přenesené působnosti podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, představuje pouze popis postavení jednotlivých subjektů při procesu rozhodnutí o pořízení, pořizování a schvalování územního plánu. Podle Nejvyššího správního soudu z něj proto nelze dovodit závěr, že územní plánování obce je proces vedený státní správou, jak činí stěžovatel v kasační stížnosti, a to i s přihlédnutím k tomu, že krajský soud stejně jako rozšířený senát zdejšího soudu při posouzení věci vycházel z premisy, že územní plánování je vyjma procesu pořizování územně plánovací dokumentace součástí samostatné působnosti a spadá svou povahou do ochrany práva obce na samosprávu. Není tedy pravdou, že krajský soud tuto skutečnost v rozporu s právem a ústavním pořádkem popírá, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

[43] Krajský soud si byl vědom práva obce (stěžovatele) stanovit si způsob, koncepci a metodiku uspořádání území, stejně jako práva obcí na samosprávu chráněné Ústavou, přičemž přiléhavě poukázal na rozšířený senát zdejšího soudu, který v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 5 As 85/2015 – 36 shledal zákonné zmocnění krajského úřadu z přesně vymezených důvodů zrušit územní plán obce souladným s Ústavním pořádkem. S výše uvedeným se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, a nepřisvědčil proto ani námitce stěžovatele, že odpůrce nemá pravomoc přezkoumávat obecnou kompetenci obce spravovat své záležitosti z hlediska kritéria zákonnosti, protože k tomu nemá zmocnění vyžadované čl. 101 odst. 4 Ústavy.

III. b) Námitky procesních vad v řízení o vydání opatření obecné povahy

[44] V další námitce stěžovatel krajskému soudu vytknul, že nevypořádal jeho námitky, že důvody zrušení částí územního plánu nejsou důvody, které by odpůrce nemohl namítat v procesu přijímání územního plánu, kdy vykonává dozor nad pořizovatelem územního plánu, tj. že odpůrce při pořizování a projednávání územního plánu stěžovatele nijak nerozporoval zvolené řešení, ačkoli k tomu měl potřebné nástroje.

[45] K této námitce stěžovatele je třeba v prvé řadě uvést, že je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 téhož zákona, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel totiž tuto námitku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. V návrhu stěžovatel poukazoval pouze na absenci pravomoci odpůrce k vydání opatření obecné povahy, s tím, že v případě přijímání územního plánu v samostatné působnosti nelze nad touto činností vykonávat dozor. V části III. C návrhu pak namítal, že usnesení, jímž odpůrce zahájil řízení, neobsahovalo všechny vady, které hodlal zrušit v územním plánu navrhovatele. Naopak návrh na zrušení opatření obecné povahy neobsahoval námitky, že odpůrce měl relevantní důvody uplatnit už ve svém stanovisku v procesu pořizování a vydání územního plánu. Touto stížní námitkou se proto Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat.

[46] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že opatření obecné povahy odpůrce je de facto změnou a nikoli zrušením územního plánu nebo jeho části. Na skutečnost, že odpůrce zrušil některé části územního plánu stěžovatele nelze nahlížet jako na změnu tohoto územního plánu, byť územní plán se v určitém slova smyslu ve výsledku změnil (chybí v něm zrušené části). O skutečnou změnu územního plánu se však nejedná, neboť odpůrce zrušené části územního plánu stěžovatele zároveň nenahradil jinou úpravou – tak je totiž změna přezkoumávaného opatření obecné povahy správním řádem chápána. Stěžovateli tak nic nebrání, aby na zrušení částí svého územního plánu reagoval, ať už přijetím nového územního plánu či jeho změny. Nedošlo tak k obcházení vůle stěžovatele a k obcházení procesu projednávání a schvalování územního plánu jakožto opatření obecné povahy. Změnu územního plánu v přezkumném řízení (nikoli však jeho zrušení) ostatně zapovídá § 54 odst. 6 stavebního zákona, dle kterého územní plán nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu. K těmto závěrům dospěl již krajský soud a Nejvyšší správní soud se s nimi plně ztotožňuje.

[47] Závěr stěžovatele, že zrušení části územního plánu představuje jeho změnu, je dále v rozporu s výkladovou metodou, dle které je normu třeba vykládat tak, aby to nezpůsobilo obsoletnost jiných norem. Jestliže totiž § 54 odst. 6 stavebního zákona výslovně vylučuje změnu územního plánu v přezkumném řízení, pak by výklad stěžovatele způsobil, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu by nebylo vůbec možné vydat rozhodnutí, jímž se ruší (dle stěžovatele mění) části územního plánu, a nemělo by tudíž ani smysl toto ustanovení aplikovat a řízení vést. Argumentace stěžovatele, že zrušení částí územního plánu představuje jeho změnu, neobstojí také proto, že by vedla k narušení kasačního principu ve správním soudnictví a dokonce k narušení principu dělby moci, neboť jak již přiléhavě konstatoval krajský soud, také zrušení části územního plánu soudem podle § 101d s. ř. s. by dle stěžovatele znamenalo změnu územního plánu. Pokud by bylo možné pouze zrušení celého územního plánu, znamenalo by to v důsledku mnohem závažnější zásah do práva obcí na samosprávu, neboť při zjištění i jen dílčí nezákonnosti územního plánu by bylo nutné přistoupit k jeho celkovému zrušení. Takový výklad by byl proto též v rozporu s ústavním požadavkem na proporcionalitu při výkonu veřejné moci.

[48] Nezákonnost opatření odpůrce stěžovatel dále spatřoval v tom, že dle usnesení o zahájení řízení bylo předmětem nezkumného řízení posouzení zákonnosti regulace skrze tzv. „regubliny“, konečný výrok však rušil i další části územního plánu. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že přezkumné řízení bylo v posuzované věci zahájeno podle § 95 odst. 1 správního řádu, dle kterého, správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Z toho, že zahájení přezkumu předchází předběžné posouzení, je zřejmé, že v okamžiku, kdy je řízení o přezkoumání opatření obecné povahy zahájeno, nemusí mít dozorový orgán definitivní názor o všech případných nezákonnostech přezkoumávaného aktu. Pokud odpůrce v usnesení o zahájení řízení o přezkumu územního plánu neuvedl všechny důvody, pro které později části územního plánu stěžovatele zrušil, nemusí to vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, které je výsledkem přezkumu.

[49] V průběhu řízení se pak mohou objevit další důvody nezákonnosti územního plánu. Podstatné přitom je, aby dotčeným osobám byly sděleny skutečnosti a důvody, v nichž dozorový orgán spatřuje důvody nezákonnosti, a aby dotčené osoby měly možnost se k nim vyjádřit a tyto důvody zpochybnit. V posuzované věci tomu tak bylo, neboť usnesení o zahájení přezkumného řízení, které obsahovalo termín veřejného ústního jednání, bylo zveřejněno na úředních deskách stěžovatele i odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 31. 7. 2014 a kdokoli, kdo se považoval za dotčenou osobu, se mohl ústního jednání zúčastnit. Mezi účastníky řízení je nesporné, že stěžovatel byl prostřednictvím svého starosty při ústním jednání dne 26. 8. 2014 přítomen a v rámci tohoto veřejného ústního jednání byly projednány další důvody, v nichž odpůrce spatřoval nezákonnost jednotlivých částí územního plánu stěžovatele. Tyto další důvody jsou rovněž uvedeny v protokolu o jednání, kterého se kromě zástupců stěžovatele a odpůrce zúčastnily i jiné dotčené subjekty. Nebylo tedy již nutné, aby krajský úřad stěžovateli výslovně písemně sdělil, o které otázky se řízení rozšiřuje, jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti.

[50] Je třeba odpůrci vytknout, že všechny dotčené osoby nevyrozuměl o těchto dalších částech územního plánu, v nichž z konkrétních důvodů spatřoval nezákonnost, a nestanovil lhůtu pro uplatnění námitek dle § 172 odst. 5 správního řádu. Stěžovatel se však nemůže této procesní vady účinně dovolat, jelikož o rozšíření rozsahu přezkumu byl vyrozuměn v rámci veřejného ústního jednání a na úředních deskách stěžovatele a odpůrce bylo ode dne 10. 9. 2014 zveřejněno sdělení ze dne 5. 9. 2014 o možnosti nahlédnout do spisu před vydáním rozhodnutí a vyjádřit se k věci, a to ve lhůtě 7 pracovních dnů od doručení sdělení. Sdělení bylo na úřední desce odpůrce vyvěšeno dne 10. 9. 2014, doručeno bylo dle § 25 odst. 2 správního řádu dnem 25. 9. 2014 a lhůta sedmi pracovních dnů, v nichž se stěžovatel mohl k důvodům nezákonnosti územního plánu vyjádřit tak uplynula dne 6. 10. 2014. Stěžovatel proto nebyl zkrácen na svém právu podat proti návrhu opatření obecné povahy námitky ve lhůtě třiceti dnů dle § 172 odst. 5 správního řádu. Stěžovateli tudíž nic nebránilo na tyto další důvody, o nichž se dozvěděl prostřednictvím svého starosty, reagovat a vyjádřit se k nim. Z obsahu správního spisu je však zřejmé, že tak neučinil a vyjádřil se pouze k usnesení o zahájení přezkumného řízení.

[51] S ohledem na skutečnost, že stěžovateli byly po uskutečněném ústním jednání známy všechny důvody, které vedly odpůrce ke zrušení opatření povahy, nemohlo tak ani ve vztahu ke stěžovateli ohledně těchto důvodů dojít k porušení zásady koncentrace zakotvené v § 172 odst. 5 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Obstojí rovněž závěr krajského soudu, že v případě stěžovatele byla dodržena lhůta 30 dnů pro podání námitek dle § 172 odst. 5 správního řádu, byť je tento závěr krajského soudu třeba korigovat v tom směru, že tato lhůta v případě důvodů pro zrušení územního plánu stěžovatele, o nichž byl starosta stěžovatel vyrozuměn až u ústního jednání, běžela až od 26. 8. 2014. Každopádně však nedošlo k jejímu porušení, neboť opatření obecné povahy odpůrce bylo vydáno až dne 27. 10. 2014. S ohledem na výše uvedené proto Nejvyššího správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že řízení bylo vedené způsobem, který mu nedal reálnou šanci na obranu.

III. c) Námitky týkající se zrušeného obsahu územního plánu navrhovatele

[52] Důvodná není rovněž námitka stěžovatele, v níž označil za nesprávný závěr krajského soudu, že nelze v územním plánu paušálně stanovit podmínku předložení dokumentace autorizovaným architektem. Z relevantní právní úpravy [§ 17 písm. d) a § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., a přílohy 7 části I odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.], totiž vyplývá, že tuto podmínku není možné stanovit paušálně u veškerých staveb v území, ale pouze u konkrétně vymezených staveb. Nejvyšší správní soud má pochopení pro argumentaci stěžovatele, v níž poukazuje na specifika svého území, a pro potřebu toto své území co nejlépe chránit a rozvíjet, tato skutečnost však nemůže zdůvodnit plošné uplatnění výše uvedené podmínky v územním plánu v rozporu s právními předpisy. Odpůrce ostatně v této souvislosti správně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012 - 227, publikovaný pod č. 2885/2013 Sb. NSS, v němž se vysvětluje, že je třeba konkrétně odůvodnit u jednotlivých staveb, u nichž se podmínka vypracování projektové dokumentace autorizovaným architektem stanoví, jejich architektonický a urbanistický význam, který vyžaduje takovouto zvláštní ochranu. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s odpůrcem a krajským soudem, že stěžovatel pochybil, pokud tuto podmínku stanovil plošně pro veškeré stavby v regulovaném území.

[53] Správný není ani závěr stěžovatele, že má právo stanovit si plošně podmínku zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení, pokud k tomu jsou vážné důvody v podobě potřeby přísnější regulace a potřeby pomalejšího rozvoje. Takové vyloučení umožňoval v § 117 odst. 1 stavební zákon ve znění účinném ke dni vydání územního plánu pouze ve vztahu k tzv. zkrácenému stavebnímu řízení. Zákon však obcím neumožňoval podobným způsobem v územním plánu vyloučit jiné zjednodušené postupy, jak učinil stěžovatel, tj. zjednodušené územní řízení (§ 95 stavebního zákona), územní souhlas (§ 96), institut staveb nevyžadujících stavební povolení nebo ohlášení (§ 103 stavebního zákona) a institut ohlášení stavby (§ 104 až 108 stavebního zákona). Zde lze pouze lakonicky poukázat na to, že není účelem pravomoci obce regulovat své území prostřednictvím územního plánu, který není právním předpisem (§ 171 správního řádu), a naopak musí být v souladu s právními předpisy, stanovovat odlišné stavební předpisy od těch, které platí na zbytku území České republiky, nebo dokonce derogovat jednotlivá ustanovení platného stavebního zákona.

[54] V další námitce stěžovatel nesouhlasil se zrušením podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů, s odůvodněním, že tato podmínka je podřaditelná pod „podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud k této námitce konstatuje, že územní plán je koncepční dokument, který se týká využití a rozvoje území obce, nikoli postavení jednotlivých subjektů v konkrétních řízeních dle stavebního zákona. Obec není oprávněna k tomu, aby v územním plánu rozšiřovala okruh dotčených orgánů nad rámec stanovený právními předpisy. Dále je třeba uvést, že z § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že obec je vždy účastníkem územního řízení. To jí mimo jiné umožňuje dbát a usilovat o maximálně kontrolovaný rozvoj, jak na to stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na výstižný závěr odborné literatury k relevantním ustanovením správního řádu, dle kterého „*obecně lze říci, že ustanovení § 136 odst. 2 je v případě územních samosprávných celků vůči § 27 subsidiární, tzn. že územní samosprávné celky mají postavení dotčených orgánů jen tehdy, pokud nemají postavení účastníků řízení.*“ (Vedral, J: *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 1028).

[55] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stavební zákon v některých případech počítá s podmínkou souhlasu zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna, např. v § 188a odst. 1 písm. c) až e) stavebního zákona. To však není případ sporné podmínky stanovené územním plánem. Umožnění stanovit takovouto podmínku by ve svém důsledku mohlo otevřít prostor pro diskriminaci či libovůli zastupitelstva, které by dle své volné úvahy některým investorům mohlo souhlas udělit, zatímco jiným nikoli. Dokonce by byl prostor pro případné vydírání či nezákonný nátlak na investory. V územním plánu musí být stanoveny podmínky pro realizaci záměrů transparentně a rovně pro všechny, obec má ve své dispozici realizaci takových záměrů ovšem i zcela vyloučit, případně připustit pouze na vymezených plochách či lokalitách, popř. za splnění věcných podmínek vyhovujících kritériu proporcionality. O takovou podmínku se však v posuzovaném případě nejedná.

[56] K nesouhlasu stěžovatele se zrušením regulace pomocí tzv. „regubliny“, Nejvyšší správní soud uvádí následující. 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] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že krajský soud přeceňuje normativní význam vyhlášky č. 500/2006 Sb. Nic takového z rozsudku krajského soudu nevyplývá. Krajský soud totiž při vypořádání námitek stěžovatele ve vztahu k „regublinám“ poukázal na relevantní ustanovení právních předpisů (§ 43 stavebního zákona a přílohu č. 7 část I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.), a na základě jejich výkladu dospěl k závěru, že neumožňují regulaci území pomocí „regublin“, neboť územní plán je koncipován jako statický dokument, a není proto možné, aby se sám od sebe v průběhu času a potřeb měnil. Tím krajský soud zároveň vyhověl požadavku stěžovatele na to, aby testoval přípustnost regulace „regublinami“ ve vztahu k § 43 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud nezjistil, že by vyhláška překračovala zmocnění stanovené stavebním zákonem. Naopak, vyhláška provádí stavební zákon, z jehož § 43 vyplývá, že územní plán je dokument, který stanoví základní koncepci rozvoje území.

[58] Obsahovými náležitostmi územního plánu je třeba rozumět instrumentář, který zákon dává k dispozici obcím k vymezení koncepce rozvoje jejich území. Jinými slovy 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. Stěží by bylo možné akceptovat stav, kdy by každá obec přistupovala k územnímu plánování zcela odlišným způsobem, jednotlivé územní plány by nebyly ani rámcově srovnatelné a územní plánování v sousedních obcích by nemělo žádné styčné body. Dotčené osoby i dotčené orgány by musely podrobně studovat metodicky naprosto odlišné regulace a nemohly by předvídat, jaké bude mít tato regulace konkrétní dopady do jejich práv či na jimi chráněné veřejné zájmy.

[59] Koncepce schválená v územním plánu je pro území obce daná a nelze ji měnit jinak, než změnou územního plánu podle § 55 stavebního zákona či novým územním plánem. Na tomto závěru nemění nic ani argumentace stěžovatele, že mnohá ustanovení stavebního zákona předpokládají určitou dynamiku, jako např. § 43 odst. 1, který uvádí, že územní plán stanoví „základní koncepci rozvoje území“ a že již samotný pojem „plán“ obsahuje dynamiku. Nejvyšší správní soud totiž význam těchto pojmů chápe přesně opačně. Ze stavebního zákona vyplývá, že základní koncepce rozvoje území má být ustálená, tj. neměla by podléhat častým změnám. Poukázat lze v tomto směru např. na § 18 odst. 1 stavebního zákona, kterého se stěžovatel dovolává v kasační stížnosti; ten stanoví, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Rovněž tak pojem plán obecně představuje určitý vytyčený cílový stav, podle kterého se poměřují záměry v jednotlivých řízeních a postupech dle stavebního zákona.

[60] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatele, 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. Podmíněně přípustné využití území znamená využití „*realizovatelné (povolitelné) po pečlivém individuálním posouzení povolujícím orgánem (t.j. orgánem územního řízení, nikoliv však jiným orgánem, např. obecní radou, obecním zastupitelstvem či starostou) a shledání, že v konkrétní situaci jsou splněny pro takové případy přímo v předmětném regulativu deklarované podmínky (tento případ tedy vyžaduje jmenovité doplnění příkladů regulativů o zpracovatelem uvažované podmínky a současně v každém jednotlivém povolovacím režimu a jejich „převzetí“ do příslušného povolení), opět současně ještě při respektování podmínek determinace obsahem příslušné platné právní úpravy*.“ (srov. Přinosilová, M.: Příklady regulativů v územně plánovací dokumentaci, Brno, ÚÚR, 1998, str. 12). Regulativ stanovící 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.

[61] Nejvyšší správní soud má pochopení pro specifičnost území. Rovněž některé stěžovatelem předestřené důvody, které ho vedly k regulaci územního plánu pomocí „regublin“, lze považovat za legitimní. Má ovšem za to, že těchto cílů lze dosáhnout konvenčními prostředky územního plánování, pomocí náležitostí územního plánu stanovených na základě zmocnění v § 43 odst. 6 stavebního zákona v prováděcí vyhlášce. Stěžovateli lze přisvědčit i v tom, že je na obci, jakou urbanistickou koncepci si zvolí (v mezích stanovených ochranou veřejných zájmů prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a ochranou práv dotčených osob). Způsob stanovení této koncepce však musí být v souladu s právními předpisy. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud za to, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.

[62] Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí názor stěžovatele, že jím přijatá regulace je transparentnější, odolnější vůči korupci a předvídatelnější, než standardní regulativy vycházející z obsahových náležitostí územního plánu stanovených v příloze č. 7 k vyhlášce 500/2006 Sb., neboť eliminuje riziko, že investor zjistí až po vynaložení nemalých nákladů na zainvestování pozemků, že záměr na jejich zastavění nelze realizovat. Přesně k takovým následkům totiž vedla aplikace zrušených částí územního plánu, jak vyplývá z případů,

které se staly podnětem k přezkumu územního plánu odpůrcem, uvedených v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, popř. z případu předestřeného v řízení před krajským soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[63] Správný je 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, musí 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. Nesoulad této podmínky s právními předpisy připustil i stěžovatel ve svém vyjádření k zahájení přezkumného řízení.

III. d) Proporcionalita opatření obecné povahy

[64] Nejvyšší správní soud neshledal důvody, v nichž stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy odpůrce. Odpůrce totiž zdůvodnil, proč nevyhověl žádosti stěžovatele o odložení ústního jednání, když poukázal na zásadu rychlosti řízení a skutečnost, že stěžovatel se termín konání veřejného ústního jednání dozvěděl 22 dní před termínem jeho konání a územní plán již více jak 2 roky aplikuje. Odpůrce dále řádně, přehledně a přesvědčivě zdůvodnil, proč zrušil jednotlivé části územního plánu stěžovatele.

[65] Ztotožnit se nelze ani s názorem stěžovatele, že krajský soud mylně vyložil nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11. Krajský soud totiž nijak nezpochybnil povinnost posuzovat při zrušení opatření obecné povahy obce přiměřenost tohoto zásahu do samosprávy, na kterou Ústavní soud upozornil v citovaném nálezu. Shledal přitom, že odpůrce takovýto test přiměřenost zásahu do samosprávy fakticky provedl a s jeho výsledky se krajský soud s ohledem na své závěry týkající se merita věci ztotožnil. Nelze tedy přisvědčit ani námitce stěžovatele, že krajský soud stejně jako odpůrce rezignoval na provedení testu proporcionality mezi důsledkem přezkoumávaného opatření odpůrce zasahujícího do práva na samosprávu stěžovatele a tímto právem na samosprávu, jak předjímá citovaný nález Ústavního soudu.

[66] Z odůvodnění opatření obecného povahy odpůrce je zřejmé, že si byl vědom toho, že při přezkumu opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti může být stěžovatel dotčen ve svém právu na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Odpůrce dále uvedl, že se ztotožňuje se závěry uvedenými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013 – 35, a ze dne 5. 6. 2017, č. j. 7 As 15/2014 – 34. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„je-li v přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti (§ 6 odst. 5 a § 43 odst. 4 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Stát může*

podle čl. 101 odst. 4 Ústavy zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Územní samospráva je ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně mohou orgány územní samosprávy využít ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy]." Odpůrce dále poukázal na svou povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy dotčených osob a oprávnění zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Vzhledem k okolnostem případu shledal, že zrušením části opatření obecné povahy nebudou prokazatelně dotčena žádná práva účastníků nabytá v dobré víře a konstatoval, že opatření obecné povahy bylo v souladu s veřejným zájmem zrušeno pouze v částech, které jsou zjevně v rozporu se stavebním zákonem nebo jeho prováděcími právními předpisy. Není tedy pravdou, že se v opatření obecné povahy nevyskytují závěry o přiměřenosti zásahu do samosprávy stěžovatele, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

[67] Nejvyšší správní soud dodává, že shora uvedené důvody způsobující nezákonnost odpůrcem zrušených částí územního plánu nelze pokládat za pouze formální či nevýznamné. Jedná se o závažné vady územního plánu, které se negativním způsobem promítaly do práv dotčených osob, jak odpůrce v odůvodnění svého opatření obecné povahy srozumitelně vysvětlil. Jiný způsob nápravy těchto nezákonností než zrušení částí územního plánu stěžovatele nepřipadal z povahy věci v úvahu. Zásah odpůrce do práva na samosprávu stěžovatele tedy je třeba pokládat za přiměřený.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[68] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[69] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení uplatnitelné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. září 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu