

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **obec Lednice**, se sídlem Zámecké náměstí 70, Lednice, zastoupená Doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 874/46, Brno, proti žalovaným: **a) Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, a **b) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2017, č. j. 6 A 205/2015 - 42,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2017, č. j. 6 A 205/2015 – 42 **se ruší a** věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V rámci řízení o návrhu územního plánu obce Lednice vydalo Ministerstvo kultury stanovisko, které obec Lednice považovala za nepřijatelné. Konkrétně se postavila proti požadavkům ministerstva na vyloučení obytné výstavby v části plochy Z3, Z10, Z79 a Z88, proti zmenšení obytného území v části plochy Z10, proti rozdělení a zmenšení plochy Z78 navrhované pro umístění záchytného parkoviště a proti plošnému vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb. Proto došlo k jednání Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu v oblasti územního plánování a Ministerstva kultury jako autora závazného stanoviska. Dne 9. března 2015

uzavřela obě ministerstva dohodu o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice pod č. j. 41466/2014-81-2 (dále též „dohoda o řešení rozporu“). Obsah této dohody je závazný pro pořizovatele územního plánu, kterým je Městský úřad Břeclav, ale týká se primárně práv obce Lednice, která nebyla účastna uzavření dohody, ani jí nebyla zaslána na vědomí (text dohody o řešení rozporu získala až v září 2015). Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se proto obec Lednice jako žalobkyně domáhala vydání rozsudku, kterým by soud určil, že uzavření dohody o řešení rozporu je nezákonným zásahem. Dále požadovala, aby žalovaným bylo zakázáno v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňovat tuto dohodu.

[2] Městský soud žalobu zamítl. Stanovení požadavků na úpravu návrhu územního plánu obce Lednice nelze podle něj ve vztahu k žalobkyni považovat za nezákonný zásah. Žalovaní naopak postupovali při řešení rozporu vzniklého mezi pořizovatelem územního plánu a Ministerstvem kultury při pořizování územního plánu obce Lednice v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, když uvedený spor projednali v dohodovacím řízení, jehož výsledkem byla předmětná dohoda o řešení rozporu. Dohoda se uzavírá mezi zákonem stanovenými účastníky, k nimž žalobkyně nepatří. Proto nelze považovat uzavření předmětné dohody bez její účasti, ani skutečnost, že jí tato dohoda nebyla doručena, za nezákonný zásah do jejích práv. Městský soud dále připomněl, že žalobkyně se účastnila jednání v rámci přípravy dohodovacího řízení, měla tedy možnost své stanovisko vyjádřit. Z žádného právního předpisu nicméně nevyplývá oprávnění žalobkyně, aby sporné otázky byly řešeny jí požadovaným způsobem. Ani výkon samosprávy není neomezitelný. Vzhledem ke kulturnímu významu předmětné lokality je na místě snaha o minimalizaci dopadu zásahů do stávající zástavby a krajiny, při respektování potřeby dalšího rozvoje obce, o čemž bylo zákonem stanoveným postupem rozhodnuto, a žalobkyně tak musí toto zákonné vyřešení konfliktu respektovat.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. V ní se odvolává na ústavně garantované právo obce na samosprávu, přičemž za minimum působnosti v oblasti samosprávy označuje vedle vlastního hospodaření i právo rozhodovat o územním rozvoji obce. Stěžovatelka uznává, že samotné pořízení územního plánu je podle zákona přenesenou působností obce, kterou navíc pro obec Lednice vykonává Městský úřad Břeclav, tedy jiná obec v přenesené působnosti. Tvrdí však, že „*nelze tento proces zcela oddělit, ale rozdíl působnosti (samostatná, přenesená) musí být vykládán s ohledem na ústavní právo obce na samosprávu, kdy je územní plánování zásadní součástí tohoto práva. Tedy podrobení zpracování územního plánu pravidlům přenesené působnosti je vedeno snahou více regulovat tuto činnost ze strany státu, nikoliv však cílem zbavit obec, pro niž je územní plán zpracován, nejen práva na spolurozhodnutí, ale i účasti na podstatných náležitostech pořízení územního plánu.*“ Stěžovatelka z toho konstruuje veřejné subjektivní právo obce na pořízení a následně vydání územního plánu. Podle judikatury zdejšího soudu, citované v kasační stížnosti, musí uvnitř věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických či kulturních) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování zůstat široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.

[4] Zásahem do takto vymezeného veřejného subjektivního práva má být v daném případě *„uzavření dohody a její následná aplikace proti legitimním zájmům obce Lednice bez její účasti a dokonce bez doručení této dohody obci“*. Uvedená dohoda je totiž pro pořizovatele územního plánu závazná, a zprostředkovaně tak zasahuje i do práv obce, která schválila zadání územního plánu a znovu se bude moci k jeho podobě vyslovit až při schvalování územního plánu. Neschválením územního plánu zastupitelstvem obce Lednice může sice stěžovatelka projevit svou vůli a nesouhlas s výsledkem dohody o řešení rozporu, tím by však přišel vniveč dlouhý proces tvorby územního plánu i značné veřejné prostředky vynaložené na jeho pořízení. Navíc územní plán je třeba přijmout ve lhůtě dle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, jinak ten dosavadní pozbude platnosti. To vytváří tlak na obec, aby územní plán přijala v podobě vytvořené pro ni státní správou bez ohledu na své výhrady proti výsledku dohodovacího řízení. Fakticky (materiálně) je tak obec zbavena práva územní plán schválit v takové podobě, která by byla v souladu s místními zájmy, jež stěžovatelka reprezentuje.

[5] Stěžovatelka sice sama uvádí, že samospráva obcí je pod ochranou Ústavního soudu a proti zásahům do ní se lze bránit formou tzv. komunální ústavní stížnosti, avšak soudy by podle ní měly akceptovat, že se rozhodla dovolat se ochrany v rámci správního soudnictví. Městský soud podle ní klíčovou právní otázku nesprávně posoudil, když sice uznal, že dohoda představuje zásah do práv obce, avšak zákonnost tohoto zásahu posoudil ryze formálně. Spokojil se s tím, že pro zásah existuje zákonná opora ve stavebním zákonu a správním řádu. Odkazovaná ustanovení lze však podle stěžovatelky beze změny použít pouze v případě, kdy dojde k řešení sporu dvou správních úřadů coby státních orgánů. Aplikace práva musí být odlišná, pokud dva ústřední správní orgány jakožto reprezentanti státu jednají o dohodě, která nepostihne stát, ale obec jako územně samosprávný celek. Pro tento svůj výklad nachází stěžovatelka paralely v odvolacím správním řízení (kde odvolací orgán nesmí změnit rozhodnutí vydané územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, může je pouze zrušit) a ve směnečném právu (kde na rozdíl od obecných pravidel nezavazuje obec jednání starosty, který jednal bez potřebného souhlasu zastupitelstva či rady).

[6] Ústavně konformní aplikací práva by podle stěžovatelky bylo, pokud by v rámci přijetí dohody byla obec účastna a ministerstva musela posoudit své stanovisko s ohledem na názor obce a zdůvodnit svůj případný odlišný postoj a své požadavky poměřit legitimními zájmy obce. Bez toho trpí podle stěžovatelky postup žalovaných vadami řízení. První má spočívat v nepřezkoumatelnosti dohody o řešení rozporu, neboť v ní chybí poměřování legitimnosti centrálních a místních zájmů, druhá v nepřizvání stěžovatelky jako strany k uzavření dohody o řešení rozporu.

[7] Žalovaný a), tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, se především ohradil proti tvrzení žalobkyně, že nebyla účastna procesu přijímání dohody o řešení rozporu. Ministerstvo kultury uplatnilo své negativní závazné stanovisko k návrhu územního plánu obce Lednice již dne 15. července 2013, takže žalobkyně měla možnost více než rok a půl jednat o řešení problému. Ve věci probíhala korespondence a uskutečnila se jednání s určeným zastupitelem a pořizovatelem územního plánu. Navíc dne 22. ledna 2015 proběhlo v rámci

přípravy dohodovacího řízení za účelem zjištění stavu věci jednání mezi starostou obce, projektantem, zástupci pořizovatele územního plánu, Národního památkového ústavu, Krajského úřadu Jihomoravského kraje a obou žalovaných. Pouze samotného uzavření dohody o řešení rozporu se obec neúčastnila, neboť není ze zákona stranou dohody. Dohoda je nicméně podrobně odůvodněna (žalovaný zde odkázal na str. 8-9 dohody), a to i ve vztahu k jednotlivým dílčím řešeným otázkám. Obsah uzavřené dohody je pro zastupitelstvo obce při vydávání územního plánu závazný na základě § 54 odst. 2 stavebního zákona. Popření této závaznosti by popíralo odpovědnost státních orgánů za ochranu veřejných zájmů, jež je jim příslušnými zákony svěřena. Argumentaci nálezem Ústavního soudu ve věci směnečného práva označil žalovaný za nesrozumitelnou.

[8] Žalovaný b), tj. Ministerstvo kultury, se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu, že byla-li dohoda o řešení rozporu přijata v souladu se zákonem, pak nemůže jít o nezákonný zásah. Dodal, že vzhledem ke kulturnímu významu řešené lokality bylo na místě minimalizovat dopad zásahů do stávající zástavby a krajiny, při respektování potřeby dalšího rozvoje obce Lednice. Tento konflikt byl vyřešen zákonem předvídaným způsobem a žalobkyně musí toto řešení respektovat.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Stručně řečeno, Nejvyšší správní musel rozsudek městského soudu zrušit proto, že jej shledal nepřezkoumatelným. Městský soud měl zjevně za to, že k tomu, aby mohl zásah žalovaných do práva žalobkyně na samosprávu označit za zákonný, postačí, když pro tento zásah nalezne zákonný podklad. Spokojil se proto v odůvodnění svého rozsudku s konstatováním, že zákon uzavření dohody o řešení rozporu v oblasti územního plánování předvídá (konkrétně se opřel o § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu). To je však ve skutečnosti pouze první krok při hodnocení zákonnosti zásahu. Městský soud se zcela vyhnul hodnocení věcnému, tedy posouzení samotného obsahu dohody. Neodpověděl tudíž na otázku, zda požadavky, které žalovaní prostřednictvím dohody o řešení rozporů na stěžovatelku v oblasti územního plánování kladou, lze považovat za požadavky sledující legitimní cíl a zda výsledný zásah do práva obce na samosprávu je přiměřený vzhledem k tomuto sledovanému cíli (proporcionální). Právě na nelegitimnost a neproporcionalitu vznesených požadavků mířila podstatná část podané žaloby (srov. str. 4 - 8 žaloby), k těmto žalobním bodům se ovšem městský soud ve svém rozsudku vůbec nevyjádřil.

[11] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů představuje vadu tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti [srov. § 109 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Proto bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 18. října 2005, č. j. 1 Afs 35/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[12] Článkem 8 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, přičemž základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99 Ústavy). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že neodmyslitelnou součástí práva obce na samosprávu je uplatňování její politické vůle v oblasti územního rozvoje a koncepce budoucí zástavby [srov. v této souvislosti poznámku pod čarou č. 2 v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.), bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) či nález sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. května 2013 (N 76/69 SbNU 291)], k čemuž slouží v právním řádu ČR zejména nástroje územního plánování. Pro ochranu práva na samosprávu je určující čl. 101 odst. 4 Ústavy: *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“*. Citované ustanovení podle Ústavního soudu připouští ingerenci státní moci za kumulativního splnění dvou podmínek: 1. zásah státu musí být uskutečněn v souladu s výhradou zákona, tj. na základě zákona s v souladu s ním, 2. zásah státu nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. září 2002 (N 113/27 SbNU 245)], resp. mezi zásahem a nezákonností, která se jím má odstranit, musí existovat bezprostřední příčinný vztah [srov. nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. října 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

[13] První z výše formulovaných dvou podmínek můžeme označit za formální posouzení zákonnosti zásahu. V tomto směru nelze závěrům městského soudu nic vytknout. Zásah žalovaného b) jakožto dotčeného orgánu státu do procesu územního plánování ve formě vydání závazného stanoviska má svou oporu v § 26 odst. 2 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a dále v § 4 odst. 2 písm. a) a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zásah obou žalovaných ve formě uzavření dohody o vypořádání rozporu se pak opírá o městským soudem citovaná ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu. Podle těchto ustanovení žalovaní postupovali a stěžovatelka nenamítá žádné jejich porušení. Jelikož obec není stranou dohody o řešení rozporu, nelze ze zákona dovodit požadavek, aby byla účastna podpisu dohody. Z principů dobré správy a základních zásad správního řízení by nanejvýš bylo možno vyvodit, že obec by měla být v procesu uzavírání takové dohody slyšena a měla by mít možnost vyjádřit své stanovisko. To však v daném případě bylo splněno, jak vyplývá ze správních spisů i ze samotného obsahu dohody. Postup žalovaných vůči obci byl nad rámec zákona vstřícný, obec se snažili zapojit do vyjednávacího procesu a s její pomocí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tím, že by ze zákona bylo možno vyvodit právo obce na doručení uzavřené dohody. Ačkoliv jistě lze souhlasit s tím, že z hlediska požadavků dobré správy by bylo vhodné, aby žalovaní obec formálně seznámili s textem uzavřené dohody, zákon jim takovou povinnost nepředepisuje. V nyní posuzovaném případě přitom tato právní úprava neměla důsledky, jež by bylo možno označit za protiústavní – obec o dohodě věděla, jelikož byla účastna procesu jejího uzavírání, na žádost získala její text a v zákonné lhůtě podala k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nadto nutno uvést, že dohoda se práv obce nedotkne bezprostředně, nýbrž až zprostředkovaně poté, co jí bude předložen ke schválení návrh územního plánu upravený dle dohody o řešení rozporů.

[14] Z hlediska prvního ústavního požadavku, tzv. výhrady zákona, tedy postup žalovaných obstojí.

[15] Pokud jde o materiální posouzení zákonnosti, přezkum zákonnosti zásahu ve správním soudnictví zahrnuje též hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti. Jak uvádí komentářová literatura: *„Soulad činnosti správního orgánu se zákonem není možné pojímat formalisticky: nepostačuje pouhý soulad aktivity či pasivity správního orgánu s literou zákona (podzákonné právní normy), neboť správní orgán musí při své činnosti šetřit i smysl a účel zákonné normy regulující jeho činnost. Zásah správního orgánu, který je sice formálně se zákonem v souladu, nicméně je zjevně rozporný s jeho účelem a smyslem, je třeba považovat za nezákonný. Součástí zákonného jednání správního orgánu je pak kromě již výše zmíněného též určitá kvalita jeho zásahu: zásah by tedy měl být přiměřený (proporcionální okolnostem případu), předvídatelný (tedy nikoliv překvapivý) a neměl by být svévolný (tedy provedený bez rozumných důvodů zejména v situacích širokého správního uvážení správního orgánu, viz např. nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07 [11/2007 USn., sv. 47]). Porušení těchto kautel může rovněž vést k závěru o nezákonnosti zásahu správního orgánu*“ (srov. BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář.* 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, beck-online.cz). Taktéž v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt podporu pro závěr, že zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. 9. 2006 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.)]. Z těchto premis vychází ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud. Ten ve skutkově obdobném případě, který se taktéž týkal zásahu do práva obce na samosprávu prostřednictvím dohody o řešení rozporu, hodnotil, zda *„požadavek plynoucí z dohody lze považovat za požadavek sledující legitimní cíl a ... proporcionální*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. května 2017, č. j. 6 As 257/2016 - 55). Materiálnímu posouzení zákonnosti dohody o řešení rozporu, jak již bylo řečeno výše, se městský soud ve svém rozsudku zatím vyhnul.

[16] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí městského soudu zrušil. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu znovu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

[17] Závěrem se jeví vhodné poznamenat, že požadavky stěžovatelky formulované v žalobě a kasační stížnosti (být stranou dohody o řešení rozporu, resp. účastnicí procesu vedoucího k jejímu uzavření, být adresátkou dohody, jíž má být proto doručena, atp.) míří proti znění platné právní úpravy, resp. z nich nepřímo vyplývá pochybnost stěžovatelky o její ústavní konformitě, což by na straně Nejvyššího správního soudu mohlo vyvolat úvahy vedoucí k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Takový podnět, resp. požadavek, však stěžovatelka otevřeně neformulovala, a ani Nejvyšší správní soud za daného stavu řízení (zejména proto, že řízení v tuto chvíli nekončí a žaloba nebyla ještě v úplnosti městským soudem věcně posouzena) neshledal důvod, aby se na Ústavní soud obrátil sám s návrhem na zrušení zákona nebo některého jeho ustanovení, které bylo ve věci aplikováno, *nota bene* když se tentýž senát zcela nedávno obdobnou věcí zabýval a neshledal důvod pro naznačené zapojení Ústavního soudu do řešení problému (srov. již

citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. května 2017 č. j. 6 As 257/2016 – 55).

IV. Náklady řízení

[18] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. září 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu