

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudce Tomáše Lichovníka a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti zastupitelstva **obce Tisá**, se sídlem Tisá 205, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015 č. j. 40 A 4/2015-131 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016 č. j. 8 As 152/2015-103 spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyššího správního soudu, jako účastníků řízení, a Mgr. P. R., zastoupené Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Napadený akt stěžovatele a řízení před správními soudy**

1. Stěžovatel vydal dne 4. 6. 2012 svým usnesením č. 159/2012 na základě § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“) opatření obecné povahy – územní plán č. j. ÚP 07/2012/OOP (dále jen „územní plán“).

2. Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu částečně vyhověl návrhu vedlejší účastnice a některé níže specifikované části územního plánu zrušil. Ve zbytku pak návrh zamítl.

3. Konkrétně pak krajský soud zrušil výrokem I. rozsudku v kapitole „C) URBANISTICKÁ KONCEPCE“ textové části, v tabulce „NÁVRH NOVÝCH PLOCH ZASTAVITELNÉ PLOCHY PŘESTAVBY“, v řádcích sloupce „Základní podmínky využití území, upozornění na možný výskyt ZCHDR“ u ploch č. 9, 11, 12a a 12b text „POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE“.

4. Výrokem II. rozsudku zrušil v kapitole „F) 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 POMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU (NAPŘÍKLAD VÝŠKOVÉ REGULACE ZÁSTAVBY, INTENZITY VYUŽITÍ POZEMKŮ V PLOCHÁCH)“ textové části, podkapitole „PLOCHY BYDLENÍ § 4 vyhl. 501/2006 Sb.“, hlavě „BV – bydlení venkovské“, oddíle „Převažující účel využití“, pododdíle „a)

přípustné“ ve větě „Velikost stavebních pozemků na plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie se předpokládá cca 1600 m<sup>2</sup> (plochy 8, 9, 11, 12a, 12b, 14, 15, 16a, 31)“ text „plochy č. 9, 11, 12a, 12b“.

5. Výrokem III. rozsudku zrušil v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, v textu „Územní studie zastavitelných ploch č. 8 a 9. Cílem územní studie je koordinace plošného, prostorového funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství, zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“ text „plocha č. 9“.

6. Výrokem IV. rozsudku zrušil v kapitole „I) POŽADAVKY NA VYMEZENÍ PLOCH A KORIDORŮ, VE KTERÝCH BUDE ULOŽENO PROVĚŘENÍ JEJICH ZMĚN ÚZEMNÍ STUDIÍ“ textové části, text „Územní studie zastavitelné plochy č. 11, 12a, 12b. Cílem studie je koordinace plošného, prostorového a funkčního uspořádání včetně řešení technické a dopravní infrastruktury, veřejných prostranství a zeleně, vazeb na stávající sídlo a krajinu, přiměřená ochrana melioračních zařízení.“

7. Plochy vymezené územním plánem jako plochy č. 9, 11, 12a a 12b, kterých se zrušující výroky týkaly, zahrnují pozemky vedlejší účastnice. Územní plán jako podmínku nové zástavby na těchto plochách, které vyznačil jako zastavitelné, uvádí zpracování územních studií. Lhůta pro pořízení územní studie včetně jejího schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovacích činností byla stanovena do 31. 12. 2030.

8. V řízení o zrušení části územního plánu vedlejší účastnice jako navrhovatelka nerozporovala samotnou podmínku pořízení územních studií uvedených ploch, považovala však za nezákonnou lhůtu, kterou územní plán pro pořízení územních studií stanovil, neboť samotné pořízení územní studie je v rukou obce a vlastník pozemků nemá možnost její pořízení jakkoli urychlit.

9. Krajský soud vyšel z toho, že podmínka pořízení územní studie měla plnit obdobnou funkci jako stavební uzávěra. Podle soudu je pořizovatel územního plánu povinen respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle části první správního řádu, tj. například šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Pokud zákon v rozhodné době závazně nestanovil časový rámec pro vypracování územní studie, neznamená to podle soudu, že je tato otázka ponechána zcela na libovůli pořizovatele územního plánu. Územní studie má zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů samotné územně plánovací dokumentace. Podle soudu by doba stanovená pro vypracování územní studie neměla přesahovat dobu 4 let, ve které dochází k vyhodnocování naplňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona, neboť k tomuto vyhodnocení by měly být již shromážděny všechny dostupné podklady, ke kterým patří i územní studie.

10. Soud uzavřel, že lhůta stanovená v územním plánu pro pořízení územní studie by se tudíž měla pohybovat v řádu jednotek let. Lhůta uvedená v napadeném územním plánu („do 31. 12. 2030“), tj. lhůta v délce 18 let je dle soudu zcela nepřiměřená, neboť vykazuje prvky libovůle a diskriminace vedlejší účastnice.

11. Proti rozhodnutí krajského soudu podala kasační stížnost obec, jejímž je stěžovatel zastupitelským orgánem. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, přičemž se ztotožnil s právní argumentací krajského soudu.

## II. Tvrzení stěžovatele

12. Stěžovatel komunální ústavní stížností napadá shora uvedená rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího správního soudu stvrzením, že jimi došlo k nezákonnému zásahu státu do práva na samosprávu obce ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

13. Nezákonný zásah do práva na samosprávu spatřuje stěžovatel v

- a) překročení hranic pravomoci soudů při vydávání napadených rozhodnutí (jednání ultra vires),
- b) upřednostnění jiných zájmů, jež požívají rovněž zákonné ochrany, způsobem, který věcně popírá právo na samosprávu v zákonem vymezené oblasti jako takové,
- c) neodůvodnění některých zásahů do práva na samosprávu a
- d) porušení práva na spravedlivý proces v řízeních, kterými jsou dotčena práva na samosprávu.

### ad a)

14. Podle stěžovatele spočívá překročení pravomoci správních soudů v tom, že podstatou soudního rozhodnutí nebylo zrušení územního plánu, ale jeho kvalitativní změna. Je zákonnou pravomocí obce rozhodovat o svém územním plánu, přičemž v této oblasti naplňuje obec svou samostatnou působnost, ve které není nikomu podřízena. V praxi je tedy zastupitelstvo před svými občany odpovědné za konečnou podobu územního plánu, která předjímá urbanistický a jiný vývoj obce. Podstatou samosprávy je nepodřízenost a samostatnost, tedy svoboda v předem daném rámci řešit některé otázky podle svého rozhodnutí. Soudní moc je pak oprávněna posuzovat zákonnost výkonu veřejné moci a v případě nezákonnosti je oprávněna jednotlivé akty rušit. Soudní moc však nemůže svým rozhodnutím nahradit rozhodnutí, které je v kompetenci jiného subjektu, zejména tehdy, pokud se jedná o rozhodnutí, jež má věcnou povahu. Soudy tedy mohou dle stěžovatele zrušit územní plán jako celek, popř. zrušit jeho územně vymezenou část (lokalita, čtvrť, liniová stavba apod.), tedy vytvořit „bílá místa“ v rámci územního plánu. Rozhodnutí soudu nesmí svou faktickou konstrukcí vytvářet rozhodnutí ve věci samé, jež nahrazuje rušený akt.

15. V nyní posuzované věci došlo dle stěžovatele k tomu, že soud z územního plánu, jenž byl pečlivě vypracovanou konstrukcí principů, pravidel a regulací vyňal ve vztahu k vedlejší účastníci řízení dva různé regulatorní prvky, aniž by rušil celou regulaci na konkrétním území. Podle stěžovatele tak soud fakticky územní plán změnil. Prakticky celý územní plán je postaven na konzervativních principech, kdežto v lokalitách, které patří vedlejší účastníci řízení, je postaven v podstatě na minimální zcela liberální regulaci, a to bez jakýchkoliv souvztažností k obci jako celku. Napadený rozsudek krajského soudu vytváří ve svém důsledku novou zastavitelnou plochu, která na daném

území nikdy nebyla, a nikdy se o ní takto neuvažovalo. Stěžovatel považuje podobu územního plánu za „politickou otázku“, která je mimo dosah soudcovského rozhodování. Nová zastavitelná plocha je navíc dle stěžovatele zastavitelná prakticky bez jakýchkoli podmínek, hrozí tak riziko živelné zástavby a vytváření „slumů“. Pokud soudy měly za to, že byl územní plán nezákonný, měly zrušit v dané lokalitě regulaci zcela, aby mohla být znovu projednána jako celek.

16. Stěžovatel dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 6/2010 – 103 ze dne 2. 2. 2011 (2552/2012 Sb. NSS), ze kterých plyne povinnost respektu k územní samosprávě a k dělbě moci ve vztahu k rozsahu přezkumu územních plánů ze strany moci soudní.

**ad b)**

17. K námitce upřednostnění jiných zájmů způsobem, který věcně popírá právo na samosprávu, stěžovatel uvádí, že napadená soudní rozhodnutí dospěla k závěru, že podmínění výstavby územní studií se lhůtou zpracování do konce roku 2030, tj. 18 let, je přílišným zásahem do práv vlastníka dotčených pozemků. Podle stěžovatele je však taková pozice neudržitelná, pokud má být zachována podstata územního plánování a svoboda obcí rozhodovat o charakteru svého území, včetně stanovení časového horizontu pro pomalý rozvoj a zástavbu. Stěžovatel zdůrazňuje, že pozemky vedlejší účastnice řízení byly nezastavitelné, dokud nebyl územní plán přijat. V důsledku přijetí územního plánu se právní možnosti zastavitelnosti zvýšily, ačkoli by definitivní uvolnění zastavitelnosti mohlo nastat až za osmnáct let od přijetí územního plánu, popřípadě dříve, pokud by byla přijata územní studie dříve. Etapizace a pozvolný rozvoj území je dle stěžovatelky legitimním přístupem.

18. Stěžovatel rozporuje též zrušení omezení v podobě „minimální velikosti stavební parcely“ navázanou na podmínku pořízení územní studie, přičemž zdůrazňuje význam limitu velikosti stavební parcely pro územní plánování.

19. Soudy dle stěžovatele ochránily vlastnické právo vedlejší účastnice způsobem, který zcela popírá možnosti územního plánování. Soudy neprovedly test proporcionality, omezení vlastnictví vedlejší účastnice je posuzováno pouze ve vztahu k jejím zájmům, aniž by se bral v potaz zájem obce. Řešení kolize nemůže být provedeno tak, aby jedno z práv (právo na samosprávu) bylo zcela popřeno či vyprázdněno. Naopak vlastnické právo má v katalogu základních práv jednu z nejslabších ochrany a jako jedno z mála práv obsahuje v sobě i závazek (vlastnictví zavazuje).

20. Stěžovatel připomíná, že územní plánování je složitým procesem tvorby politického konsensu nad povahou území. Územním plánem je nalezen kompromis, o kterém rozhoduje zastupitelstvo obce, které za něj nese politickou odpovědnost. Pokud by platila taková míra ochrany soukromého vlastnictví, kterou vyjádřily soudy a jež převažuje nad právem obce a zájmem na územním plánování, tak by byl koncept územního plánování zcela popřen.

21. Soudy dle stěžovatele nerespektovaly nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. II. ÚS 482/02 dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39), které řeší střet mezi právem

vlastnickým a právem na územní plánování ve prospěch územního plánování, resp. práva na samosprávu.

**ad c)**

22. Stěžovatel dále vytýká napadeným soudním rozhodnutím nepřezkoumatelnost. Soudy dle stěžovatele kolidující práva náležitě nevážily a dostatečně své závěry nezdůvodnily, což je požadavek plynoucí z již zmíněného nálezu III. ÚS 1669/11. Krajský soud vyjádřil určité důvody ke zrušení podmínění zástavby územní studií, nezdůvodnil však odstranění regulace v podobě stanovení minimální velikosti stavební parcely. Nejvyšší správní soud neodstranil nedostatky odůvodnění soudu prvního stupně a na otázky jemu položené v podstatě neodpověděl, jeho závěry se naopak míjí s námitkami stěžovatele.

**ad d)**

23. K porušení práva na spravedlivý proces stěžovatel uvádí, že pokud soud, jakožto státní orgán, zasahuje do práva na samosprávu, musí tak činit v proceduře, kterou dá dotčenému subjektu samosprávy dostatečný prostor k obraně svých zájmů. Nejvyšší správní soud dle stěžovatele obdržel vyjádření vedlejší účastnice řízení ke kasační stížnosti ve věci samé, ovšem o existenci tohoto vyjádření, které obsahovalo argumenty, jež konkurovaly argumentům stěžovatele, nedal soud stěžovateli žádnou zprávu a ani mu je nezaslal. O tom, že se soud o argumentaci vedlejší účastnice řízení opíral nelze mít s ohledem na obsah textu rozsudku Nejvyššího správního soudu pochyby. Bylo tak porušeno právo na rovnost stran a na kontradiktornost řízení. Samotné neseznámení účastníka řízení s podklady, ze kterých soud vycházel, je porušením práva na spravedlivý proces, při němž nelze zkoumat, zda toto porušení mělo reálný vliv na výsledek řízení.

### **III. Vyjádření účastníků řízení**

24. Krajský soud ve svém vyjádření plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

25. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že si byl vědom, že správní soudy musí postupovat při přezkumu územních plánů zdrženlivě, omezit se na eliminaci případných excesů v územním plánování a aktivně nevnucovat orgánům samosprávy vlastní představu o nejlepším způsobu regulace území. Připustil, že většinou jsou důsledkem zrušení části územního plánu přechodně neregulovaná „bílá místa“, rovněž však uvedl příklady, ve kterých Nejvyšší správní soud přistoupil toliko ke zrušení některých podmínek či slov v textové části opatření obecné povahy. Důsledkem jakéhokoli zrušení územního plánu či jeho části je faktická změna v území oproti stavu před zrušením. I proto Nejvyšší správní soud v rozsudku poukázal rovněž na ostatní přijaté objemové mantinely stran případné výstavby, které zůstaly i po zásahu správních soudů součástí územního plánu a které mají nepochybně působit směrem k požadavku na pozvolný rozvoj lokality, který opakovaně stěžovatel zmiňuje v ústavní stížnosti. Je nutno postupovat vždy v kontextu okolností každého konkrétního případu. Stěžovatelem preferované eventuelní komplexní zrušení přijaté regulace pro vymezené území a „bílá místa“ v platném územním plánu jako výsledek přezkumu soudem by mohlo v konkrétních případech nepřipustně eliminovat žadatele o přezkum územního

plánu. Stál by totiž před dilematem, zda akceptovat podmínku zpracování územní studie v nepřiměřené lhůtě nebo riskovat, že v případě odklizení takto stanovené podmínky dojde rovněž ke zrušení vymezení jeho pozemků jako pozemků zastavitelných, proti čemuž rozhodně nebrojil.

26. Nejvyšší správní soud připomíná, že územní plán stanovil další limity území (podmínky pro dopravní a technickou infrastrukturu, podmínky pro vybudování vodovodních a kanalizačních řadů), jakož i orientační kapacitu nových zastavitelných ploch, které nebyly při soudním přezkumu zpochybněny.

27. K námitce nedostatečného vážení kolidujících hodnot, resp. absence odůvodnění z hlediska proporcionality Nejvyšší správní soud uvádí, že v napadeném rozhodnutí nejen upozorňuje na ostatní regulativy, které nebyly zrušením dotčeny, ale rovněž na to, že právě úpravou nedotčených konkrétních podmínek – limitů území bylo právo stěžovatele na samosprávu zachováno. Vysvětlení, jaké důsledky má zrušení nepřiměřeně dlouhé lhůty pro vypracování územní studie ve vztahu k ostatním zachovaným limitům území lze považovat za řádné odůvodnění namítané kolize práva na samosprávu na straně jedné a vlastnického práva na straně druhé.

28. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud uvádí, že vedlejší účastnice (navrhovatelka v řízení před správními soudy) se vyjádřila ke kasační stížnosti dvakrát. Poprvé dne 13. 11. 2015 v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Ve vyjádření však zaujala i stanovisko ve věci samé, k rozsahu zákonného zmocnění správních soudů rušit opatření obecné povahy (jeho části), k dalšímu postupu po zrušení části územního plánu, k tvrzenému účelu dlouhé lhůty k pořízení územní studie, jakož i k pasivitě stěžovatele při pořízení územní studie v mezidobí po přijetí územního plánu. Následné vyjádření k doplnění kasační stížnosti již protistraně doručováno nebylo a soud rozhodl ve věci samé. Přesto však stěžovateli nezůstalo zcela upřeno věcné stanovisko vedlejší účastnice (navrhovatelky) k důvodům uvedeným v kasační stížnosti. Rozhodnutí soudu o kasační stížnosti proto nemohlo být pro stěžovatele překvapivé v důsledku nových skutkových či právních okolností případu, s nimiž nebyl seznámen. Navrhuje se proto odmítnutí, resp. zamítnutí ústavní stížnosti.

#### **IV. Vyjádření vedlejší účastnice řízení**

29. Vedlejší účastnice ve svém rozsáhlém vyjádření uvádí, že ústavní stížnost je založena na spekulacích a polopravdách. Stěžovatel v ústavní stížnosti nepřináší ve věci samé novou argumentaci - opakuje argumentaci vznesenou již před správními soudy. Napadenými rozsudky byla fakticky zrušena pouze podmíněnost rozhodování v území (tj. podmíněnost umístování a povolování staveb) tím, že pro dané plochy má být nejprve pořízena územní studie. Avšak, napadené rozsudky nijak nebrání tomu, aby stěžovatel pro dané plochy skutečně pořídil územní studii. Územní studie je jen územně plánovacím podkladem, ne závaznou územně plánovací dokumentací a při umístování staveb se ani nezkoumá soulad s územní studií.

30. Vedlejší účastnice dále vytýká stěžovateli dezinterpretaci zrušené části územního plánu (shora uvedený derogační výrok č. II), kterým došlo ve vztahu k pozemkům vedlejší účastnice ke zrušení poznámky, že „velikost stavebních pozemků

[...] se předpokládá cca 1600 m<sup>2</sup>“. Vedlejší účastnice požadovala zrušení podmínky pořízení územní studie z důvodu nepřiměřené lhůty pro pořízení této studie, zrušení poznámky o předpokládané velikosti pozemků, pro které má být pořízena územní studie, je pouze důsledkem toho, že sám stěžovatel navázal tuto poznámku na plochy, pro které je podmínka pořízení územní studie stanovena. Jde o poznámku, nikoli podmínku, ke zrušení žádné závazné regulace, která by byla realizací ústavního práva na samosprávu, tak nedošlo.

31. Vedlejší účastnice rozporuje jako nepravdivé a účelové tvrzení stěžovatele ohledně zájmu na pozvolném (nikoli rychlém) rozvoji obce z hlediska zastavitelnosti území a dokládá to vyjádřením starosty obce zveřejněné na webových stránkách obce svědčící o zájmu na rychlejší zástavbě v obci.

32. Podle vedlejší účastnice pak není pravdivé ani tvrzení stěžovatelky, že rozsudkem krajského soudu se pozemky vedlejší účastnice „staly zastavitelnými bez regulatorních prvků v obci jinak běžných“. Jediné co bylo zrušeno, je podmíněnost zástavby pořízením územní studie a poznámka (na plochy s podmínkou územní studie navázaná) o přibližné velikosti parcel. Tato poznámka není závaznou regulací, a i kdyby ano, není v obci „jinak běžnou“, ale je zmíněna jen u ploch s podmínkou pořízení územní studie. Nedošlo tedy ke zrušení žádné obsahové regulace, došlo pouze ke zrušení fakticky dočasného odkladu, a to podmínky pořízení územní studie. Pozemky vedlejší účastnice jsou zastavitelné, jak určil stěžovatel v územním plánu, vztahují se na ně všechny konkrétní stanovené regulativy, které pro ně schválil stěžovatel územním plánem, platí pro ně všechny regulativy vyplývající z veřejného práva. Z hlediska regulace pak není rozdíl mezi plochami, kterých se rozsudek dotýká a těmi, kterých se nedotýká. Jestliže má stěžovatelka zato, že je zde stanoveno málo podmínek, pak je to důsledek toho, že je stěžovatelka nestanovila, ne důsledek napadených rozsudků.

33. Vedlejší účastnice nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že soudy jednaly ultra vires a fakticky tvořily nový územní plán. Soudy plnily kompetenci v rámci správního soudnictví. Vedlejší účastnice připomíná, že i v případě rušení neústavních ustanovení zákona Ústavním soudem vzniká nový kontext, který před derogací nebyl. Avšak vznik nového kontextu nelze označit za normotvorbu. V případě argumentace stěžovatelky se tak fakticky jedná o popření samotné (derogační) kompetence správních soudů.

34. Podle vedlejší účastnice soudy nijak nezasáhly do práva na samosprávu, nebylo tudíž ani nutno provádět test přiměřenosti tohoto zásahu.

35. Kdyby chtěl stěžovatel stanovit etapizaci využití zastavitelných ploch, mohl tak učinit výslovně v územním plánu. Řádně projednanou a následně schválenou etapizaci však nelze nahrazovat nezákonným stanovením podmínky pořízení územní studie, kterou pak stěžovatel čistě jen na základě své libovůle buďto naplní, nebo nenaplní. Stěžovatel se pod pláštíkem ochrany práva na samosprávu, resp. na politickou diskreci snaží vybojovat právo na libovůli, na politickou zvůli bez jakékoli soudní ochrany. Je proto logické, zákonné a ústavně konformní, že správní soudy daly přednost ochraně vlastnického práva před zvůli.

36. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces vedlejší účastnice uvádí, že stěžovatel již od jednání před správními soudy i nyní v ústavní stížnosti uvádí dokola ty samé věcné či právní argumenty. Je tak nepravděpodobné, že by v replice k vyjádření ke kasační stížnosti skutečně uvedl nějaké nové argumenty, které by mohly mít vliv na

výsledek řízení. Ostatně ani v ústavní stížnosti konkrétně netvrdí, jaké nové argumenty by v replice uvedl. I pokud by Ústavní soud došel k tomu, že došlo k porušení procesní normy, nemohlo vést k nezákonnosti konečného rozsudku, natož, aby mělo ústavní rozměr.

37. Vedlejší účastnice navrhuje, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, popřípadě aby ústavní stížnost zamítl.

## V. Replika stěžovatele

38. Stěžovatel k vyjádření Nejvyššího správního soudu uvádí, že soud ve vyjádření připouští, že jeho postup, respektive postup krajského soudu, jenž aproboval, je postupem, který je de facto změnou územního plánu. Pokud se odkazuje na jiný případ, kdy podobnou aprobaci učinil, tak je třeba zdůraznit, že v onom případě nečelil argumentu nepřipustnosti takového zásahu z důvodů, které uváděl stěžovatel.

39. Stěžovatel dále uvádí, že Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření v podstatě zvažuje dvě „postderogační“ varianty nastavení vztahů mezi obcí a občanem – vlastníkem pozemků. Stejně tak soud zdůrazňuje, že jiné regulativy nebyly dotčeny a následně obhájuje výsledek aprobovaného zásahu. Soud tak v podstatě zvažuje nejlepší věcné řešení dané situace, tj. výslovně předepisuje a ve vyjádření obhájuje konečný výsledek, který považuje za ideální řešení, a výslovně úmyslně volí řešení, které vylučuje, aby o věci a výsledku v budoucnu rozhodla obec (opětovným projednáním). Problém je podle stěžovatele v tom, že je to podle Ústavy stěžovatel, kdo má vyslovit konečnou podobu územního plánu, nikoliv soud. Soud může za určitých okolností říci, že zvolené řešení je nezákonné, ale pak musí opět nové řešení přijmout obec, kdežto zde se soud ujímá její role a výslovně to ve svém vyjádření potvrzuje. Jedná se v podstatě o atrakci plné politické diskrece soudem.

40. Pokud už soudy do pravomoci obce na základě zákona zasahují, vždy musí ctít důsledně derogační princip a trvat na „kroku zpět“ v dosavadních procesech a nikoliv nastolovat poměry nové.

41. Odkaz na jiné regulativy je nepřipadný, protože se jedná o regulativy, respektive podmínky, ryze technické (kanalizace, vodovod, doprava) a nikoliv koncepční. Pomocí nich nelze řešit otázky koncepční.

42. K právu na spravedlivý proces stěžovatel v replice uvádí, že nechává na posouzení Ústavního soudu, zda bylo nedoručení repliky Nejvyšším správním soudem natolik intenzivním odnětím možností polemiky, že představovalo porušení práva na spravedlivý proces. Má za to, že ano, neboť soud z argumentace vedlejší účastnice vycházel. Zároveň stěžovatel uvádí, že pokud by Ústavní soud seznal porušení procesních práv, tak rozhodně není natolik intenzivní, aby bylo překážkou posouzení merita souzené věci (zásahu do práva na samosprávu).

43. Pokud jde o vyjádření vedlejší účastnice, souhlasí stěžovatel s tím, že územní studie sama o sobě nemá normativní povahu, ovšem za určitých okolností dává stavební zákon územní studii zcela jiný význam, a to pokud se dle § 43 odst. 2 stavebního zákona stává územní studie podmínkou naplňování územního plánu.



44. Ačkoliv vedlejší účastnice řízení popírá regulatorní význam studie, tak po celou dobu předcházejícího řízení se chovala tak, jako kdyby význam měla a argumentovala tak, že se snažila odstranit tento regulatorní prvek. Stejně věc posoudily i obecné soudy, které by patrně nerušily prvek, jenž by nepředstavoval regulaci.

45. Stěžovatel nesouhlasí s interpretací kroků obce a opakuje, že nestojí o překotný a především nekontrolovaný rozvoj. Stěžovatel zdůrazňuje, že zatímco vlastník pozemků nemá neomezené stavební možnosti, stěžovatel je politickou reprezentací občanů, kteří v obci bydlí a kteří chtějí mít kontrolu nad procesem zastavování své obce. Vedlejší účastnice je taktéž občankou obce, ovšem nehájí odlišný konkurenční politický zájem občana o jiné podobě obce, chrání zájem investiční. Stěžovatel má za to, že právo definovat podobu a rychlost rozvoje obce je jeho právo – právo samosprávné jednotky lidí, kteří pečují o společný veřejný prostor. Investiční zájem by pak podle stěžovatele měl takové regulaci ustoupit.

46. Stěžovatel zdůrazňuje, že jako zastupitelstvo obce se zodpovídá občanům a ti očekávají, že bude spravovat společný veřejný prostor v souladu s obecně sdílenými představami politické většiny. Z rozhodnutí soudů plyne, že stěžovatel ztrácí nástroj, jak obec v tomto směru spravovat. Vedlejší účastnice si prosadila svou představu a zastupitelstvo cítí bezmoc z toho, jak bude vysvětlovat, že nyní mění územní plány soudy.

47. K tvrzené nečinnosti stěžovatele, pokud jde o pořizování územní studie, stěžovatel uvádí, že procesy pořizování mají určitou dynamiku a studie vyžaduje určitý čas, přičemž i vyčkávání může být podle stěžovatele určitou formou správy veřejných věcí (věci je třeba promyslet).

48. Právo na samosprávu není garantováno pouze tehdy, pokud je kompetence zastupitelstva kvalitní. Právo na samosprávu obsahuje i potencialitu špatných nebo žádných rozhodnutí. Tím, kdo je soudcem kvality samosprávy jsou občané, kteří si volí zastupitelstvo, a nikoliv soudci. Vedlejší účastnice se může účastnit politického života obce a stát se její zastupitelkou a své představy prosazovat. Soudní procedury ale nemohou tyto politické procesy nahrazovat.

49. K tvrzení vedlejší účastnice, že porušení práva na spravedlivý proces je hypotetické, protože stěžovatel neuvádí, v čem by s její replikou polemizoval, popřípadě jak by to ovlivnilo výsledek rozhodnutí, stěžovatel dodává, že repliku neobdržel, tudíž neví, jak by s ní polemizoval, přičemž doposud na všechna podání reagoval.

## **VI. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti**

50. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným subjektem. Stěžovatelem je zastupitelstvo obce, tedy orgán samosprávné územní korporace, který je aktivně legitimován k podání tzv. komunální ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona Ústavním soudem, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo územního samosprávného celku na samosprávu.

51. Tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být též rozhodnutí správního soudu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 či usnesení sp. zn. II. ÚS 1424/15 ze dne 22. 10. 2015], včetně případů, kdy soudním rozhodnutím došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. nález sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), usnesení sp. zn. IV. ÚS 1929/13 ze dne 26. 8. 2013 či usnesení sp. zn. I. ÚS 450/17 ze dne 11. 4. 2017]. Aktivní legitimace stěžovatele je tak dána.

52. Z hlediska povinnosti vyčerpat všechny prostředky nápravy je nutno uvést, že v právním řádu není k dispozici jiný procesní prostředek, kterým by se mohl stěžovatel – zastupitelstvo obce, domáhat zrušení tvrzeného nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívající v rozhodnutích správních soudů a ústavní stížnost je tak přípustná.

### **VII. Upuštění od ústního jednání**

53. Ústavní soud nenařizoval ústní jednání, neboť s ohledem na všechny zjištěné skutečnosti nebylo možno od ústního jednání očekávat další objasnění věci ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu.

### **VIII. Hodnocení Ústavním soudem**

54. Ústavní stížnost není důvodná.

55. Obec je základním územním samosprávným celkem (čl. 99 Ústavy) s ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy).

56. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Samosprávné celky se mohou proti případným nezákonným zásahům státu bránit komunální stížnostmi, kterou za samosprávný celek podává jeho zastupitelstvo, jak již bylo shora uvedeno.

57. Podstatou řízení před Ústavním soudem v nyní posuzované věci je určit, zda napadená rozhodnutí správních soudů představovala nezákonný či protiústavní zásah státu do práva na samosprávu, resp. zda soudy postupovaly v mezích čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy zda rozhodly způsobem stanoveným zákonem a za účelem ochrany zákona.

58. Schválení územního plánu spadá do kompetence zastupitelstva obce a jde o výkon její samosprávy. Jakýkoli derogační zásah soudu do podoby územního plánu tak z povahy věci zasahuje do samosprávy obce. Úspěšně napadát tento zásah před Ústavním soudem může samosprávný celek, resp. jeho zastupitelstvo tehdy, bude-li nezákonný, neboť čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy chrání samosprávné celky před zásahy

nezákonnými. Naopak zákonné zásahy do práva na samosprávu Ústava ve shora citovaném čl. 101 odst. 4 předvídá.

59. Komunální ústavní stížnost se odlišuje od obecné ústavní stížnosti mimo jiné tím, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě komunální ústavní stížnosti hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu [nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

#### **ad a) Námitka jednání soudů ultra vires**

60. K námitce jednání správních soudů ultra vires Ústavní soud uvádí, že se neztotožnil s představou stěžovatele, že jedinou možnou formou rozhodnutí správního soudu při přezkumu územního plánu je vytváření tzv. bílých míst, tj. kompletní zrušení určité regulace na konkrétním území, jehož se vytýkaná vada v územním plánu týká. Lze samozřejmě souhlasit s obecnou tezí stěžovatele, že soudy nemají tvořit či dotvářet územní plány, tedy nahrazovat politickou vůli zastupitelstva. V kompetenci soudů je pouze derogace územního plánu či jeho části. Tento požadavek však nelze vykládat natolik striktně, aby znemožnil např. odstranění zjevně diskriminující podmínky z územního plánu bez toho, že by se zároveň musela zrušit ve vztahu k dotčenému území regulace příslušného území jako celku, která by však nebyla sama o sobě nijak problematická a nezákonnost by v ní nebylo možno spatřovat.

61. Podobně při derogaci jednotlivých ustanovení obecně závazných vyhlášek ze strany Ústavního soudu se mění normativní kontext nezrušené části vyhlášky. Normotvůrce by tak mohl podobně namítat, že při odstranění některých ustanovení v obecně závazné vyhlášce je obecně závazná vyhláška de facto měněna, resp. že by v dané podobě takováto pravidla nikdy normotvůrce nepřijal a jde o nahrazení jeho politického rozhodnutí. Přesto je rušení „jednotlivých ustanovení“ obecně závazných vyhlášek, nikoli obecně závazných vyhlášek jako celku, právě výrazem zdrženlivosti soudní moci spočívající v uplatňování derogačních zásahů tam, kde je to nezbytně nutné. V reakci na soudní rozhodnutí má vždy samospráva možnost právní předpis změnit dle své politické představy.

62. Podobně to platí při derogaci části územního plánu. Při zásazích do územního plánu jsou soudy povinny přistupovat při derogačních zásazích zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. Jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu. Jinými slovy jde tedy o otázku konkrétní míry a konkrétní podoby zásahu soudu do územního plánu, nikoli samotné skutečnosti dílčího zásahu do územního plánu (k uvedenému způsobu derogace srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010 – 48 ze dne 15. 9. 2010, č. j. 7 Ao 7/2011 – 55 ze dne 15. 3. 2012 či č. j. 7 AOs 4/2012 – 31 ze dne 23. 5. 2013).

63. Nelze tedy bez dalšího považovat za jednání soudů mimo jejich zákonem stanovenou kompetenci, resp. automatické porušení práva na samosprávu obce, pokud

soudy přistoupí k dílčí derogaci některých částí územního plánu bez toho, že by tím vytvořily neregulované plochy („bílá místa“). V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřipustný zásah do práva na samosprávu, neboť by soud byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být značně složitá, komplexní, vzájemně provázaná, resp. být výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat, přičemž by např. zároveň neexistoval subjekt, kterému by daný způsob regulace území vadil. Ne každý zásah spočívající ve vytváření neregulovaných „bílých míst“ by tak bylo možno považovat automaticky za více odpovídající právu obce na samosprávu, jak plyne z představ stěžovatele. Stejně tak jako by právu na samosprávu obce automaticky více nekonvenovala derogace obecně závazné vyhlášky jako celku, nikoli jen některých napadených ustanovení. Vždy je nutno posuzovat uvedou otázku s ohledem na konkrétní znění územního plánu a další skutkové okolnosti, nikoli paušálně jednu z derogačních možností soudů zcela odmítat.

64. Při uvedené úvaze je nutno ústavně zaručené právo na samosprávu konfrontovat s ústavní rolí soudů, které jsou podle čl. 90 Ústavy „povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“. V rovině subjektivních ústavních práv jednotlivce jde potom o právo na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Výklad práva na samosprávu zastávaný stěžovatelem znemožňující soudům provést dílčí derogační zásah do územního plánu v podobě odstranění jedné svévolné podmínky, by vedl v řadě případů k výraznému znesnadnění či přímo znemožnění ochrany subjektivních práv těch, kteří jsou činností veřejné moci, konkrétně samosprávné korporace, dotčeni.

65. Při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy či jeho části je navrhovatel povinen mj. vymezit návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

66. Osoba dotčená např. diskriminačním či svévolným postupem orgánu veřejné moci by musela před správním soudem napadat nejen úpravu, kterou považuje za nezákonnou, ale též úpravu, která sama o sobě nezákonná není a nijak se negativně práv žalobce nedotýká. Řada subjektů by tak byla přístupem, který prosazuje stěžovatel, nejen odrazována od ochrany svých veřejných subjektivních práv, ale taktéž by se pro ně mohla stát tato ochrana nemožnou, pokud by neprokázaly subjekty nezákonnost celé regulace příslušného území.

67. Stejně tak je nutno při zvažování intenzity zásahu do práva na samosprávu vzít v potaz, že po derogačním zásahu soudu má vždy příslušná obec možnost územní plán doplnit či změnit, podobně jako může doplnit či změnit obecně závaznou vyhlášku, které by se týkala případná dílčí derogace. Jinak řečeno, právo obce rozhodovat o podobě územního plánu je zachováno, soudy pouze mohou dílčími derogačními zásahy odstraňovat obsahové excesy, a to v zájmu soudní ochrany veřejných subjektivních práv osob dotčených výkonem veřejné moci, nikoli jednou provždy „vnutit“ obci představu o podobě územního plánu.

68. Nelze tak bez dalšího tvrdit, zda ústavnímu právu na samosprávu více konvenuje přístup spočívající v kompletním zrušení regulace určitého území a opětovném přijetí nové části územního plánu, nebo přístup spočívající v rušení jen nezbytných (protiprávních) částí územního plánu s možnou reakcí samosprávy v podobě změny či doplnění územního plánu. Posouzení záleží vždy na kontextu konkrétního případu, na podobě územního plánu, na podobě jeho konkrétní protiprávní části, na provázanosti jednotlivých regulací, resp. obecně na skutkových a právních okolnostech věci. Nelze tedy zobecňovat a jednu z možných variant přístupu a priori vyloučit jako postup ultra vires, resp. jako protiprávní vykročení soudů z jejich zákonné kompetence.

69. Případná protiústavnost postupu soudů spočívající ve faktické tvorbě územního plánu selektivními zásahy do něj bude dána nikoli samotnou existencí dílčí derogace části územního plánu, ale až její případnou podobou a kontextem.

70. Uvedený závěr není nijak v rozporu s nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), na který odkazuje stěžovatel. V něm Ústavní soud formuloval požadavek respektu státu k samosprávě na pozadí zcela odlišného skutkového stavu, konkrétně v souvislosti s přehnanými požadavky správních soudů na detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníků pozemků při schvalování územního plánu.

71. Ústavní soud naopak v daném nálezu jasně deklaroval, že „při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé“. Pokud stěžovatel vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že hodnotil a vzájemně zvažoval dvě možné „postderogační varianty“ řešení (jedno svědčící právu na samosprávu, druhé svědčící ochraně subjektivních práv vedlejší účastnice), čímž dle stěžovatele přiznal atrakci „plné politické diskrece“ při tvorbě územního plánu, nelze mu přisvědčit. Právo na samosprávu není absolutní a nemá automatickou přednost před ústavně chráněnými právy subjektů, které mohou být činností samosprávy, jakožto veřejné moci dotčeny. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovaným nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 zvažoval intenzitu zásahu do práva na samosprávu v konfrontaci s kolidujícími právy vedlejší účastnice. Existenci těchto úvah a automatické neupřednostnění práva na samosprávu tudíž nelze považovat za rozporné s citovaným nálezem, nýbrž naopak za jeho naplnění.

72. Pokud stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010 – 103 ze dne 2. února 2011 (2552/2012 Sb. NSS), je nutno přisvědčit, že „nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci“. V nyní posuzovaném případě však nešlo o zásah do zákonného věcného rozhodnutí, jak předpokládá citované rozhodnutí, nýbrž šlo o zrušení nezákonné a svévolné podmínky obsažené v územním plánu.

73. Ústavní soud se tedy neztotožnil s první stížnostní námitkou spočívající v tom, že soudy postupovaly ultra vires jen proto, že nezrušily kompletní regulaci území, kterých se týkala sporná podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030, nýbrž zrušily, na shora vymezených územích, jen tuto podmínku.

**ad b) Námitka upřednostnění jiných zájmů způsobem, který věcně popírá právo na samosprávu**

74. Ústavní soud tedy s ohledem na shora uvedené musel zkoumat intenzitu a rozsah zásahu soudů do územního plánu na pozadí skutkových okolností případu a zvažovat, zda je možno uvedený postup považovat za nezákonný zásah do práva na samosprávu. Námitkou stěžovatele bylo, že došlo k neoprávněnému upřednostnění vlastnického práva vedlejší účastnice před právem obce na samosprávu.

75. Ze správního spisu i vyjádření vedlejší účastnice vyplývá, že nebrojila proti samotné podmínce pořízení územní studie, nýbrž vůči excesivní lhůtě, ve které měla být tato územní studie vytvořena. V původní verzi územního plánu byla stanovena lhůta pro pořízení územních studií do 31. 12. 2015. Ve výsledné podobě územního plánu však došlo k prodloužení této lhůty do 31. 12. 2030, což vedlo vedlejší účastnici k podání správní žaloby.

76. Vlastník dotčených pozemků tak byl vystaven nejistotě, kdy a jak bude moci své pozemky v souladu s účelem stanoveným územním plánem (tj. zástavbou) využít. Tato nejistota mohla dle napadené úpravy trvat až 18 let, ačkoli sama územní studie má být podkladem pro územní plánování, přičemž každé 4 roky má být zároveň naplňování územního plánu vyhodnocováno. Stěžovatel sice tvrdí, že nikdo nemá garantováno právo stavět, zde je však ve hře ochrana před svévolí ze strany veřejné moci při regulaci některých aspektů vlastnického práva, konkrétně vystavení vlastníka pozemků dlouhodobé nejistotě ohledně využitelnosti vlastního majetku.

77. Soudy vyšly z toho, že územní studie tak, jak byla v územním plánu zakotvena, blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. Ostatně sám stěžovatel v územním plánu účel územní studie jasně deklaruje, když uvádí: „V plochách, kde je nutné pořídit územní studii, plní tato podmínka funkci „dočasné stavební uzávěry“, dokud není územní studie pořízena a zaevidována jako územně plánovací podklad, nelze na těchto plochách stavět. Vzhledem k tomu, že jsou tyto plochy komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury, byl termín pro pořízení územní studie stanoven ve velkém časovém rozpětí až do konce roku 2030. Obec si tím vytvořila dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu“ (s. 150 textové části územního plánu).

78. Lze souhlasit se závěrem soudů, že otázku přiměřenosti lhůty je nutno objektivizovat a vykládat v kontextu § 55 odst. 1 stavebního zákona. Dle § 55 odst. 1 stavebního zákona „pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období“. Závěr soudů spočívající v tom, že by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu pro vyhodnocování územního plánu jako takového, a měla by tak být určena v jednotkách let, maximálně 4 let, je tudíž zcela akceptovatelný.

79. Nad rámec uvedeného lze připomenout, že požadavek na přiměřenost uvedené lhůty posléze zakotvil zákonodárce novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. účinnou

od 1. 1. 2013 do § 43 odst. 2, který stanoví, že „v případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 4); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká“. Podle přechodných ustanovení zmíněné novely pak platí, že „úkol prověřit územní studii změny využití plochy nebo koridoru vymezených v územním plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v uvedené územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti“ (čl. II bod 5). Jakkoli nelze uvedenou právní úpravu vztáhnout retroaktivně na posuzovaný případ územního plánu z roku 2012, je zřejmé, že se závěry soudů ohledně možného výkladu přiměřenosti doby pro pořízení územní studie nejeví v kontextu následných legislativních změn jako neakceptovatelné.

80. Z hlediska tvrzeného zásahu do práva na samosprávu a tvrzeného nastolování nových poměrů v území, které soudům nepřísluší, je nutno připomenout, že územní plán byl vydán 4. 6. 2012, žaloba ze strany vedlejší účastnice byla podána téměř po třech letech od účinnosti územního plánu (když k pořízení územní studie stále nedocházelo), krajský soud o ní rozhodl 23. 9. 2015, Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti odložil vykonatelnost rozhodnutí a o kasační stížnosti rozhodl 20. 12. 2016. V rámci správního soudnictví tak došlo k odstranění podmínky pro zastavitelnost území pořízením územní studie po cca 4 a půl letech od pořízení územního plánu.

81. Jinak řečeno, zásah ze strany správních soudů, který považuje stěžovatelka za nezákonný zásah do práva na samosprávu a popření možnosti územního plánování, přišel v době, když by již měla být územní studie pořízena, resp. kdy je pravidelně ze zákona přehodnocováno naplňování územního plánu. Nelze se tak ztotožnit s klíčovou výhradou stěžovatelky, že soudy popřely právo na samosprávu a „vnutily“ samosprávné obci politické rozhodnutí spočívající ve změně územního plánu. K této změně může, resp. mohla přistoupit sama obec po vyhodnocení naplnění územního plánu, přičemž konečná podoba územního plánu po derogačních zásazích soudů zůstává v kompetenci obce.

82. Nelze nijak zpochybnit tvrzení stěžovatele o cílech, které má zakotvené podmínky územní studie s takto dlouhou lhůtou sledovat, ať již jde o snahu promyslet další rozvoj zastavitelných ploch, snahu o pozvolný a promyšlený rozvoj obce apod. Uvedené cíle jsou zcela legitimní. V rámci výkonu veřejné moci však musí stěžovatel k realizaci svých cílů používat též odpovídající prostředky. Zde je nutno připomenout, že stěžovatelem je zastupitelstvo obce, tedy orgán veřejné moci, nikoli soukromý subjekt. Ačkoli je právo na samosprávu ústavně garantováno, nelze tuto garanci vykládat jako právo na svévoli či absenci soudní kontroly.

83. K plánování pozvolného rozvoje území, postupnému uvolňování zastavitelných ploch pro zástavbu, podmínění zástavby na některých pozemcích mírou zastavenosti pozemků jiných apod. slouží nástroj etapizace. Podle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona patří mezi úkoly územního plánování též „stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci)“. Je-li tato etapizace přímo součástí územního plánu, stane se tak po veřejném a transparentním projednání všech parametrů etapizace, přičemž jednotlivé podmínky a návaznosti jsou jasně v územním plánu stanoveny, tudíž limity vlastnického práva dotčených vlastníků, resp. postupné změny ve využití pozemků (např. právě uvolnění pozemků pro výstavbu) jsou transparentní a předvídatelné.

Smyslem územního plánování je právě předvídatelnost a transparentnost změn v území. Územní studie by měla být podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace, neměla by ji však nahrazovat.

84. Přehlednou etapizací stanovenou přímo v územním plánu obec skutečně realizuje své právo na samosprávu, jehož se stěžovatel v ústavní stížnosti domáhá, neboť je to právě zastupitelstvo, kdo o etapizaci, jakožto součásti územního plánu v konečném důsledku rozhodne. Územní studii, kterou byla v územním plánu podmíněna zastavitelnost území a jejíž pořízení limitoval stěžovatel lhůtou téměř 18 let, však obec nevydává v samostatné, nýbrž v přenesené působnosti (srov. § 5 odst. 2, § 6 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Nejde tak o výkon samosprávy, která má být nyní projednávanou ústavní stížností chráněna, nýbrž o výkon státní správy, které se tato stížnost z povahy věci netýká. Jinak řečeno, na podobu územní studie zastupitelstvo nemá vliv. Při posouzení míry dotčení práva na samosprávu napadenými rozhodnutími musel Ústavní soud zohlednit právě skutečnost, že postup, který při přijímání územního plánu zvolil stěžovatel, paradoxně, navzdory celé koncepci jeho stížnosti, dostatečně právo na samosprávu nevyužívá a ponechává rozhodnutí, která mají být dle dikce stížnosti zásadní pro samosprávu obce, na státní správě.

85. I v tomto kontextu pak nelze přisvědčit stěžovateli, že napadenými rozhodnutími došlo k „popření“ konceptu územního plánování, k „vyprázdnění“ práva na samosprávu, resp. že jimi obec „ztratila nástroje“ pro spravování společného veřejného prostoru. Obec tyto samosprávné nástroje zajišťující etapizaci rozvoje území napadenými rozhodnutími neztratila, neboť je ve sporných částech územního plánu dostatečně ani nevyužila.

86. Pokud stěžovatel mluví o riziku živelné a nekontrolovatelné zástavby v územích, na kterých došlo ke zrušení podmínky pořízení územní studie, z čehož dovozuje porušení práva na samosprávu, je nutno uvést následující. Správní soudy dostatečně vyložily, že řada regulativů v územním plánu se dotčených území nadále dotýká a Ústavní soud na jejich závěry pro stručnost odkazuje. Nelze tedy hovořit o riziku živelné a nijak nekontrolovatelné zástavby. Stejně tak je nutno přisvědčit správním soudům, že veřejný zájem při rozhodování o využití území je zajišťován též v územním řízení.

87. Stěžovatel sice na jedné straně tvrdí, že územní řízení nemůže jeho zájmy dostatečně hájit, neboť jde o výkon státní správy, ve vztahu k pořízení územní studie již mu tato skutečnost nevádí, ačkoli mohl požadovanou a zcela legitimní etapizaci rozvoje území stanovit v rámci výkonu své samosprávy v územním plánu sám.

88. Naopak z pohledu ochrany vlastnického práva, které mělo být dle představ stěžovatele nezákonně preferováno před právem obce na samosprávu, Ústavní soud uvádí, že lhůta téměř 18 let, navíc bez jakýchkoli bližších časových či věcných podmínek pro pořízení územní studie, je výrazem svévole a popírá smysl územní studie, jakožto podkladu pro samotné územní plánování. Vedlejší účastnice je při možnosti disponovat se svým majetkem vystavena trvalé nejistotě, jaký právní režim její pozemky mohou mít, přičemž tato nejistota závisí na zcela volné úvaze veřejné moci.

89. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že nebyl-li časový rámeček, ve kterém je nutno vypracovat územní studii (tj. požadavek na přiměřenost lhůty), výslovně



v rozhodné době zakotven v právních předpisech, neznamená to, že tento časový rámec vůbec neexistuje a je ponechán zcela na volné úvaze stěžovatele, což opřel mj. též o základní zásady činnosti správních orgánů plynoucích z § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, které jsou na základě § 174 odst. 1 správního řádu aplikovatelné i na řízení o přijetí opatření obecné povahy.

90. Z hlediska stěžovatelem zdůrazňovaného principu proporcionality, který nebyl dle stěžovatele ze strany soudů dostatečně aplikován, je nutno předeslat, že v řízení o komunální ústavní stížnosti je posuzování sporu poměrně specifické a výrazně se liší od běžné ústavní stížnosti. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelem není soukromý subjekt namítající zásah orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených práv. Stěžovatelem je orgán obce (zastupitelstvo), tedy sám orgán veřejné moci, který namítá nezákonný zásah do práva na samosprávu, tedy právě do určité formy výkonu veřejné moci. K tomuto zásahu ze strany soudů však došlo proto, že postupem stěžovatele mělo dojít k porušení subjektivních práv vedlejší účastnice jako soukromé osoby. Optikou proporcionality je tak nutno hodnotit jak zásah samotného stěžovatele do práv vedlejší účastnice, tak následný zásah soudů do práva na samosprávu obce, neboť dané otázky spolu úzce souvisí.

91. V rámci testu proporcionality je nutno se ptát, zda je zásah 1) vhodný (způsobilý) k dosažení sledovaného cíle, zda je zásah zároveň 2) potřebný (zda nelze stejného cíle dosáhnout jinak při nižší intenzitě omezení dotčeného práva) a 3) zda je zásah přiměřený v užším slova smyslu.

92. Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelnost území s lhůtou do konce roku 2030 byla způsobilá k naplnění sledovaného cíle, tedy bylo možno tímto způsobem představujícím faktickou blokadou zástavby dosáhnout velmi pozvolného (byť nepředvídatelného) uvolňování pozemků pro výstavbu. Podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030 však již nebyla potřebná, neboť stejného cíle bylo možno dosáhnout již zmíněnou regulérní a transparentní etapizací změn v území. Stejného cíle by tak bylo dosaženo při nižší intenzitě dotčení vlastnických práv vedlejší účastnice. Transparentně a přehledně stanovené změny v území se totiž dotýkají vlastnického práva v nižší intenzitě, než podmínka pořízení územní studie se lhůtou téměř 18 let, a to právě pro její nepředvídatelnost a nejasnost, jak ve vztahu ke způsobu využití území, tak i ve vztahu k časovému horizontu využití území. V kroku potřebnosti tudíž zásah stěžovatele do práv vedlejší účastnice neobstál.

93. Aplikujeme-li naopak test proporcionality na zásah správních soudů do práva na samosprávu, je nutno se ptát, zda bylo zrušení podmínky pořízení územní studie způsobilé ochránit práva vedlejší účastnice, zda nešlo tohoto cíle dosáhnout jinak při nižší míře zásahu do práva na samosprávu a zda bylo toto zrušení přiměřené.

94. K podmínce vhodnosti (způsobilosti) je nutno uvést, že zrušení podmínky pořízení územní studie bezesporu bylo způsobilé ochránit subjektivní práva vedlejší účastnice. To je ostatně účel řízení o přezkumu opatření obecné povahy.

95. U podmínky potřebnosti je pak nutno zvážit jiné možné způsoby rozhodnutí, které by ochránily subjektivní práva vedlejší účastnice ve srovnatelné míře, ovšem při nižším zásahu do práva na samosprávu. Žádná takováto alternativa však není k dispozici. Zrušení celé regulace dotčených území by práva vedlejší účastnice ochránilo méně, neboť by mělo dojít ke zrušení úpravy, proti které nebrojí a kterou za

nezákonnou nepovažuje. Stejně tak zamítnutí či odmítnutí návrhu by nevedlo k ochraně práv vedlejší účastnice ve srovnatelné míře, resp. by je neochránilo vůbec. Zásah správních soudů byl tudíž z hlediska ochrany subjektivních práv vedlejší účastnice též potřebný.

96. Zároveň považuje Ústavní soud tento zásah za přiměřený, neboť dotčení práva na samosprávu nebylo zdaleka tak intenzitní, jak ve stížnosti prezentuje stěžovatel. Jednak se stěžovatel sám vzdal realizace svého legitimního cíle (etapizace rozvoje území) tím, že namísto úpravy v územním plánu přenechal dané otázky územní studii, jejíž obsah je však již mimo dispozici samosprávy. Zároveň má stěžovatel možnost územní plán změnit a své právo na samosprávu v oblasti územního plánování dostatečně realizovat. Taktéž časové okolnosti zásahu (srov. výše) svědčí pro dostatečnou možnost stěžovatele realizovat své samosprávné kompetence v oblasti územního plánování. Zrušením podmínky pořízení územní studie nebyla zrušena žádná závazná konkrétní věcná regulace týkající se daného území, a to proto, že ji sám stěžovatel do územního plánu nezakotvil. Zrušena byla pouze formální podmínka pořízení územní studie v nepřiměřené lhůtě.

97. Řešením by nebylo ani zrušení pouhé excesivní lhůty samotné, neboť poté by v územním plánu zůstala podmínka pořízení územní studie bez jakéhokoli časového limitu, čímž by se postavení vedlejší účastnice ještě zhoršilo.

98. Zrušení výčtu ploch ve vlastnictví vedlejší účastnice (II. výrok uvedený shora) v textu závorky, která obsahově navazuje na text hovořící o „plochách, pro které je stanovena podmínka pořízení územní studie“, je nutným legislativně technickým důsledkem odstranění nezákonné podmínky pořízení územní studie pro dané plochy. Výčet ploch v závorce by neodpovídal návěti před závorkou, a územní plán by se stal tudíž rozporným, resp. nejasným. Pokud tedy již dospěl soud k závěru, že sama podmínka pořízení územní studie ve lhůtě do konce roku 2030 je nezákonná, zcela logicky se její zrušení projeví i v legislativně technicky navázané poznámce, jinak by derogace ztrácela smysl. Jakkoli je obsahem poznámky předpokládaná velikost stavebních pozemků, Ústavní soud dodává, že daný zásah nepředstavuje, s ohledem na jiné regulativy vztahující se k předmětným pozemkům, i k možnostem stěžovatele územní plán změnit či doplnit, zásadní omezení jeho samosprávné kompetence.

99. Oproti tomu se vedlejší účastnice ocitá ohledně možných způsobů realizace svého vlastnického práva (ať již např. realizací výstavby či prodejem pozemků) ve stavu právní nejistoty po dobu, která je zjevně nepřiměřená ve vztahu účelu, který má územní studie běžně plnit.

100. Jiné prostředky k ochraně svých subjektivních práv než žalobu ke správnímu soudu vedlejší účastnice nemá. Představa stěžovatele, že vedlejší účastnice může situaci změnit tím, že bude kandidovat v komunálních volbách a stane se zastupitelkou, je poněkud zjednodušená a domyšlena do důsledků může zcela znemožnit soudní ochranu veřejných subjektivních práv. I výkon samosprávy je výkon veřejné moci a v právním státě podléhá soudní kontrole. Pokud se orgán samosprávy dopustí při jejím výkonu nezákonnosti, či dokonce protiústavnosti, je to právě soudní moc, která bude subjektivní práva osob, dotčených výkonem veřejné moci, chránit. Učinit nápravu stavu věcí veřejných též politickými prostředky je sice paralelně možné, nemůže však eliminovat právo jednotlivců na soudní ochranu.

101. Lze shrnout, že zatímco zásah stěžovatele, resp. obce, do subjektivních práv vedlejší účastnice v testu proporcionality neuspěl, zásah správních soudů do práva na samosprávu obce, jejímž je stěžovatel zastupitelským orgánem, lze z pohledu principu proporcionality aprobovat.

102. Použije-li stěžovatelka v rámci územního plánu prostředek nezákonný (podmínku územní studie s 18 letou lhůtou pro pořízení), byť pro dosažení jinak legitimního cíle (etapizace rozvoje území), riskuje zásah správních soudů.

103. Namítá-li stěžovatelka, že neupřednostněním práva na samosprávu před vlastnickým právem se soudy dostaly do kolize s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02, je nutno dodat, že Ústavní soud se v citovaném nálezu zabýval ústavností rozhodnutí o odstranění neoprávněné („černé“) stavby, přičemž před vlastnickým právem vlastníka neoprávněné stavby upřednostnil jiné kolidující zájmy, konkrétně zájem na zachování stavební kázně, na ochraně životního prostředí a na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku. Z uvedeného však nelze dovozovat, že vlastnické právo vždy ustoupí kolidujícímu zájmu, např. též právu na samosprávu. Vždy je nutno posoudit skutkové okolnosti každého případu a teprve na základě nich vážit proti sobě stojící kolidující práva, resp. zájmy.

#### **ad c) K námitce nedostatečného odůvodnění některých zásahů do práva na samosprávu**

104. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele ohledně nedostatečného odůvodnění napadených rozhodnutí. Z obou napadených rozhodnutí je zcela zřejmé, proč je podmínka pořízení územní studie ve lhůtě do konce roku 2030 považována za nezákonná, proč byla dána přednost ochraně práv vedlejší účastnice před právem na samosprávu obce, jejímž orgánem je stěžovatel. Soudy dostatečně vyložily, že další regulativy vztahující se k pozemkům vedlejší účastnice nemohou vést k riziku živelné zástavby ani k popření práv obce v oblasti územního plánování. Jakkoli nebyl ze strany Nejvyššího správního soudu formálně prováděn stěžovatelem požadovaný test proporcionality, je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že soud všechny relevantní okolnosti vzal v potaz a zvažoval jak intenzitu zásahu do práva na samosprávu právě možností dílčí derogace jen některé podmínky v územním plánu (s odkazem na další regulativy v územním plánu, resp. možnost obce přijmout změnu územního plánu) na straně jedné, tak potřebu chránit práva vedlejší účastnice, na straně druhé.

105. Nejvyšší správní soud se též dostatečně vypořádal s důvody derogace části poznámky legislativně navazující na zrušenou podmínku územní studie (srov. podrobněji výše).

106. Ústavní soud uzavírá, že z hlediska rozsahu a kvality odůvodnění není jakýkoli důvod k derogaci napadených rozhodnutí správních soudů.

**ad d) K námitce porušení práva na spravedlivý proces v řízeních, kterými jsou dotčena práva na samosprávu**

107. Při úvaze o tom, zda intenzita zásahu do procesních práv stěžovatelky mohla vést k porušení stěžovatelčina práva na samosprávu, Ústavní soud vyšel z následujících skutečností.

108. Stěžovatel sám v replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu uznává, že pokud by Ústavní soud seznal porušení procesních práv, tak rozhodně není natolik intenzivní, aby bylo překážkou posouzení merita souzené věci, tedy zásahu do práva na samosprávu. Stejného názoru je i Ústavní soud, proto meritorní přezkum učinil.

109. Z hlediska intenzity zásahu do procesních práv stěžovatelky Ústavní soud zohlednil, že věcná polemika před Nejvyšším správním soudem proběhla, klíčové argumenty, na kterých stálo napadené rozhodnutí, v podáních doručených soudem zazněly a Nejvyšší správní soud se s nimi vypořádal. Nejvyšší správní soud vyšel z obsahu kasační stížnosti a jejího doplnění, ze dvou vyjádření vedlejší účastnice ke kasační stížnosti a jejímu doplnění, jakož i z repliky stěžovatele na první vyjádření vedlejší účastnice. Ačkoli druhé vyjádření vedlejší účastnice k doplnění kasační stížnosti již soud k replice stěžovateli nezasílal, je z obsahu spisu zřejmé, že jim v prvním vyjádření, které primárně reaguje na návrh na odklad vykonatelnosti, uvádí vedlejší účastnice argumenty ve vztahu k věci samé. Věcná polemika o podstatě problému před soudem proběhla, a klíčové argumenty na obou stranách zazněly. Jakkoli má Ústavní soud za to, že by bylo vhodnější pro důsledné naplnění principu kontradiktornosti řízení doručit stěžovateli též druhé vyjádření vedlejší účastnice, nedosahuje tato vada takové intenzity, která by byla způsobilá porušit právo stěžovatele na spravedlivý proces, potažmo právo na samosprávu, kterého se v řízeních před soudy dovolával.

110. Konečně Ústavní soud zohlednil specifika řízení o komunální ústavní stížnosti, zejména pak skutečnost, že při přezkumu není limitován pouze hledisky ústavnosti jako při běžné ústavní stížnosti, nýbrž též hledisky zákonnosti. V řízení o komunální ústavní stížnosti tak Ústavní soud plně přezkoumává spornou otázku, pouze opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do práva na samosprávu.

111. Ústavní soud se na základě obdobné, resp. ještě podrobněji rozvedené argumentace, která zaznívala již před správními soudy, opětovně meritem věci zabýval. Stěžovatel tak měl v rámci stížnosti před Ústavním soudem možnost dostatečně reagovat na všechny argumenty, které učinily soudy součástí svého odůvodnění, resp. též na všechny argumenty vedlejší účastnice, které byly opětovně použity a rozvedeny v rámci podrobného vyjádření k ústavní stížnosti.

112. Ústavní soud tedy uzavírá, že ani z hlediska procesních práv stěžovatele důvod pro zrušení napadených rozhodnutí neshledal.

## **IX. Závěr**

113. Ústavní soud při vědomí složitosti zkoumané problematiky, specifíků přezkumu u komunální ústavní stížnosti, potřeby podrobného studia spisového materiálu,

i důvodů, které stěžovatel formuloval v návrhu na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí (zejména tvrzená rizika nevratných změn v území do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti), odložil usnesením sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 19. 4. 2017 vykonatelnost napadených rozhodnutí.

114. Po meritorním přezkumu napadených rozhodnutí však Ústavní soud se shora vyložených důvodů dospěl k závěru, že k porušení ústavně zaručeného práva na samosprávu napadenými rozhodnutími soudů nedošlo.

115. Ústavní soud tedy ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 9. listopadu 2017

David Uhlíř  
předseda senátu