

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Jaromíra Jirsy, soudce zpravodaje Jana Filipa a soudkyně Milady Tomkové o ústavní stížnosti stěžovatele **zastupitelstva města Pec pod Sněžkou**, sídlem Pec pod Sněžkou 230, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 a opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. října 2014 č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a Krajského úřadu Královéhradeckého kraje**, jako účastníků řízení, a **Ministerstva pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33 a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 104 odst. 4 Ústavy České republiky a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33 a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 se ruší.**
- III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále též jen „krajský úřad“), přičemž tvrdí, že vydáním napadených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy došlo k porušení jeho práva na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, a dále k zásahu do jeho činnosti v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

2. Stěžovatel považuje za nezákonný zásah státu do svého práva na samosprávu shora označené opatření obecné povahy, kterým bylo podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a za použití § 97 odst. 3 správního řádu, v dílčích částech zrušeno opatření obecné povahy č. j. 1252/11/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, vydané stěžovatelem usnesením pod bodem č. 6 ze dne 13. 12. 2011. Tímto opatřením obecné povahy byl s účinností ke dni 31. 12. 2011 podle § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vydán územní plán Pece pod Sněžkou (dále jen „územní plán“).

3. Jedním z klíčových prvků stěžovatelem přijatého územního plánu byly tzv. regulační bubliny, které stanovily specifický regulační prvek, pro oblasti, jež byly definovány jako zastavitelné. Současně se též vyskytovaly na místech, jež podléhaly relativně silné potřebě regulace zastavení z hlediska krajinného rázu a ochrany přírody a krajiny. Podstatou této regulace bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak byla označena jako „regulační bublina“ (zkráceně rovněž „regublina“). Podmínkou umístění nové stavby pak bylo, aby „regulační bublina“ nové stavby, jejíž velikost by se určila podle její předpokládané zátěže (dle záměru), se vešla mezi „regubliny“ staveb jiných již existujících.

4. Tento způsob regulace shledal krajský úřad v rozporu se zákonem, resp. s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), která takový typ regulace nepřipouští. Krajský úřad kladl důraz na to, že územní plán nemůže obsahovat prvky, které jej činí v průběhu času proměnlivým. Konkrétně tak byly zrušeny tyto části územního plánu stěžovatele:

- 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 pláň), odst. 1 – 7, a čl. 3 žluté lokality (horní pláň), odst. 1 – 7;
- IV. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 6 Společná ustanovení pro lokality, odst. 1 v následujícím textu: *„Umísťování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání „potenciálu“ uvedeného v celkové tabulce*

zastavění a využití území jednotlivých lokalit“ a odst. 4 v následujícím textu týkajícím se umístování 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 Umístování staveb v zástavbě jednotlivých odstupňovaných typech lokalit, v následujícím textu: *„V oranžových a žlutých lokalitách je stanoven regulační vzorec,, – nové lyžařské propojení Velké Úpy a Pece pod Sněžkou.“;*
- VI. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a v následující části Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality – popis režimu na území jejich platnosti;
- VII. v textové části v kapitole 800 Ekonomická infrastruktura v části Vyhodnocování plánu a jeho změny v následujícím textu: *„Pravidelné inventarizace, zejména tabulkových částí a databází regubliny budou prováděny průběžně v návaznosti na vydaná územní rozhodnutí a územní souhlasy a ukončení výstavby a zahájení užívání 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 plánů označených oranžovou barvou a lokalit horních plánů označených žlutou barvou.

5. Proti shora označenému opatření obecné povahy krajského úřadu se stěžovatel brání návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 byl jeho návrh zamítnut. Krajský soud předně dospěl k závěru, že krajské úřady mají pravomoc rušit územní plány obcí a takovýto správní akt rušící 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, přičemž odmítl názor stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku stěžovatele, v níž tvrdil, že jestliže krajský úřad zrušil některé části územního plánu, došlo tím fakticky k jeho kvalitativní změně, což je v rozporu s § 54 odst. 6 stavebního zákona. V průběhu přezkumného řízení také nebyla dotčena procesní práva stěžovatele, a to ani tím, že v přezkumném řízení bylo řešeno více nezákonností, než bylo vymezeno v usnesení o jeho zahájení, ani v dalším procesním postupu krajského úřadu. K nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad 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 stěžovatel 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. Ke zrušení částí územního plánu, v nichž stěžovatel 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. V případě nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad zrušil ty části územního plánu, v nichž si stěžovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, se krajský soud ztotožnil s krajským úřadem, 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. K námitce směřující proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin“, jak je definoval územní plán, krajský soud uvedl, že princip „regublin“ se ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). 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 (dále jen „Listina“), aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah. 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 stěžovatel. Krajský soud zamítl rovněž námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy krajského úřadu, neboť shledal, že se krajský úřad vypořádal s veškerými námitkami vznesenými stěžovatelem. Krajský soud dále shledal, že krajský úřad fakticky stěžovatelem požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy provedl, přestože jej tak výslovně nenazval.

6. Tento rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, která však byla zamítnuta rubrikovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem při posouzení námitek týkajících se pravomoci krajského úřadu k vydání napadeného opatření obecné povahy [část III. a)] i procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy [část III. b)]. Nejvyšší správní soud se dále při věcném posouzení věci zabýval otázkou paušálního stanovení podmínek předložení dokumentace autorizovaným architektem (srov. bod 52 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), podmínkou zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení (srov. bod 53 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), podmínkou souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů (srov. bod 54 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) a také podmínkou

souhlasu vlastníků dalších (sousedních) pozemků (srov. bod 63 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), přičemž i v těchto otázkách shledal závěry krajského úřadu a krajského soudu za zákonné. Konečně se Nejvyšší správní soud v bodech 56 až 62 jeho rozsudku věnoval také otázce zákonnosti tzv. „regublin“, přičemž ve shodě s krajským soudem shledal, že postup krajského úřadu byl zákonný a zdůraznil, 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.

7. Pro úplnost třeba uvést, že v průběhu řízení o předmětné ústavní stížnosti Ústavní soud svým usnesením ze dne 9. 1. 2018 č. j. III. ÚS 3817/17-30 odložil vykonatelnost napadených soudních rozhodnutí i napadeného opatření obecné povahy. Dále pak usnesením ze dne 9. 5. 2018 č. j. III. ÚS 3817/17-62 přiznal postavení vedlejšího účastníka řízení Ministerstvu pro místní rozvoj.

II.

Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v obsáhlé ústavní stížnosti (obdobně jako v řízení před obecnými soudy) vymezil pět důvodů, ve kterých spatřuje porušení svých ústavně-garantovaných práv, přičemž je třeba zdůraznit, že stěžovatel vyvrací argumentaci obecných soudů jen zčásti a proti určitým věcným důvodům, pro které byla zrušena část jeho územního plánu, se výslovně v ústavní stížnosti nevyhraňuje. Jak je patrné ze shrnutí jeho argumentace, tak tato věcně směřuje zejména proti tomu, jak byla obecnými soudy posouzena otázka zákonnosti tzv. „regublin“.

9. Za prvé (důvod č. 1) stěžovatel tvrdí, že státní orgán moci výkonné (krajský úřad) si přisvojil kompetenci, kterou v základu podle práva nemá, jelikož dle stěžovatele neexistuje konkrétní ustanovení platného práva, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. Absence výslovného ustanovení k zásahu do samosprávy je pak samostatným ústavněprávním důvodem popírajícím existenci takové kompetence. Krajský úřad tedy jednal *ultra vires*. Vydáním napadeného opatření obecné povahy a následným odepřením ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů tak bylo zasaženo orgánem moci výkonné a následně i soudy do práva na samosprávu obce.

10. Za druhé (důvod č. 2) došlo v předmětné věci dle stěžovatele k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu pravomoci krajského úřadu při vydávání napadeného opatření obecné povahy a odepření ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů, čímž orgán moci výkonné a následně soudy zasáhly do práva na samosprávu obce. Stěžovatel uvádí, že má-li mít právo na samosprávu nějaký materiální obsah, není možné dosáhnout jiné efektivní podoby územního plánu tím, že krajský úřad zruší vybrané regulativy, čímž dosáhne zcela jiné podoby tohoto plánu. Fakticky se jedná o čistý apelační princip, jenž zcela vyprazdňuje zdání toho, že obec stěžovatele o něčem ještě rozhoduje. Její představa o územním plánu byla prostě změněna do představy krajského úřadu, namísto toho, aby krajský úřad územní část plánu zrušil a konstatoval „znovu a lépe“. Mezi současnou podobou plánu po zásahu krajským úřadem a vůlí obce stěžovatele není žádná souvislost. To je ovšem zcela v rozporu s účelem samosprávy. Stěžovatel má za to, že krajský úřad neměl právo rušit vybrané části jeho územního plánu a tímto jej dotvářet do podoby, která mu

více vyhovuje. Stěžovatel pak také výslovně poukazuje na to, že všichni účastníci přistoupili k rušení vybraných regulativů bez provedení testu proporcionality, popř. na základě jeho nesprávného provedení. Zde bylo třeba na jedné straně testovat potřebnost či nezbytnost zásahu (*význam důvodů svědčících pro takový zásah*) a na druhé straně ochranu samosprávného rozhodování (*význam ústavně zaručeného práva stěžovatele jako územního samosprávného celku na samosprávu*). Tento test nebyl proveden, a když se jej stěžovatel v soudním řízení dovolával, prováděly jej soudy zcela nesprávně. Oba soudy se odmítly zabývat zcela stěžejní (a u obou regulérně uplatněnou) otázkou, zda skutečnost, že žalovaný „z čista jasna“ dospěl bez opory v konkrétním případě k závěru, že územní plán je sám o sobě v rozporu se zákonem, je porušením principu minimalizace zásahu, pročez rezignovaly tedy na testování nezbytnosti zásahu. Jestliže domnělou nezákonnost mohl a měl identifikovat krajský úřad v době, kdy připomínkoval návrh plánu stěžovatele, je to doklad toho, že existoval mírnější nástroj uplatnění práva. Ve vztahu ke státní moci, jež zvažuje zásah do moci samosprávné, platí princip, že si tato moc je povinna položit otázku (při zásahu i následném přezkumu takového zásahu), zda není možné dosáhnout sledovaného účelu jinak, a to méně intenzivně. V případě, že taková odpověď je kladná, nelze zásah v zamýšlené intenzitě provést. S ohledem na výše uvedené stěžovatel shrnuje, že účastníci jednak překročili zákonem stanovené hranice možností rušit, respektive měnit územní plán, a jednak zvolili postup, který byl zjevně nepřiměřený, respektive jeho přiměřenost ani netestovali, popřípadě ji testovali falešně. Současně pak má stěžovatel za to, že je zjevně použit nástroj, jehož intenzita je nepřiměřená.

11. Za třetí (důvod č. 3) stěžovatel uvádí, že dle něj došlo k nesprávnému výkladu hranic možností normativní regulace podzákoného předpisu v kontextu zákona, neboť nosné důvody, které vedly krajský úřad ke zrušení části územního plánu stěžovatele, neměly ani tak základ ve stavebním zákoně nebo jeho interpretaci, ale ve výkladu přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Stěžovatel se domnívá, že hranice toho, co se smí a nesmí, popřípadě, jak se to smí nebo nesmí, stanoví zákon. Lidé mohou činit vše, co zákon nezakazuje. Obce, pokud mají zákonem svěřenou kompetenci k samosprávě, tak jsou navenek při výkonu moci sice omezeny principem „na základě zákona a v jeho mezích“, a pokud si spravují své věci, popřípadě vnitřní nástroje těchto kroků podléhají principům obecné dovolenosti. Základní definici účelu toho, co je, anebo co není územní plán, je podána ve stavebním zákoně, a to v § 43 odst. 1. Ten je obecný. Je tedy zjevné, že zákonodárce vytvořil nějakou svobodu, v jejímž rámci se adresáti této normy (tedy obce) mohou svobodně pohybovat. Je pak otázkou, zda je možné tuto svobodu omezit či zúžit vyhláškou, přičemž stěžovatel je přesvědčen, že nikoliv. Spor mezi stěžovatelem a účastníky je dle něj v klíčové otázce regulačních bublin v podstatě vymezen tak, že stěžovatel tvrdí, že v území je možné plánovat za použití dynamických či parametrických prvků, jejichž povaha je taková, že vyvolávají odlišné důsledky podle toho, co se v průběhu času do území umístí a jak se zatíží. Stěžovatel tvrdí, že § 43 odst. 1 stavebního zákona nepožaduje přísně statickou variantu plánu, a zdůrazňuje, že všechny principy územního plánování, které jsou uvedeny v § 18 a 19 stavebního zákona předpokládají dynamiku a rozvoj. Naopak účastníci řízení předpokládají, že takový postup je v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. [především s její částí I odst. 1 písm. f)], která podle účastníků předpokládá (ani nepředepisuje) zcela statický postup. Účastníci dle stěžovatele v podstatě přisuzují vyhlášce schopnost podrobnější a restriktivnější regulace, která omezuje zásadně obecný prostor svobody vytvořený zákonem, což z hlediska práva na samosprávu obce není vůbec ústavněprávně možné. Podle stěžovatele má samozřejmě obec právo se řídit zcela

představami Ministerstva pro místní rozvoj či krajského úřadu, jak má vypadat územní plán a který instrumentář je nebo není vhodný. Pokud ale současně platí § 43 odst. 1 stavebního zákona, tak má právo použít i instrumentář jiný, je-li srozumitelný a obecně sdělný, stejně jako může použít doposud nepředjímané prvky regulace, splní-li požadavky § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podle stěžovatele nelze vyhlášku č. 500/2006 Sb. vykládat tak, že prvky, které nezná, nejsou možné. Možné naopak jsou, pokud se nepřiči ustanovení zákona, konkrétně § 43 odst. 1 stavebního zákona, ale budou použity způsobem, který není nijak předepsán a bude jim přičítán význam, který mají v obecném jazyce. Stěžovatel tedy stručně shrnuje, že má za to, že způsob, kterým soudy vyložily vyhlášku č. 500/2006 Sb., již nejsou ve smyslu ústavního pořádku striktně vázány, překračuje obsah zákonnosti a vstupuje tak nepřipustným způsobem do práva na samosprávu, které je tak zásadním způsobem omezeno oproti zákonnému vymezení rozsahu tohoto práva v oblasti územního plánování.

12. Za čtvrté (důvod č. 4), který úzce souvisí s výše uvedeným, je tvrzení stěžovatele, že došlo k nesprávnému výkladu obsahu zákona a upření jeho autonomního výkladu jednotce samosprávy, čímž se účastníci dopustili popření principu dělby moci.

13. Konečně za páté (důvod č. 5) stěžovatel uvádí, že napadená rozhodnutí a opatření operují s argumenty, že zrušené prvky, především regulační bubliny, činily z územního plánu nepředvídatelný dokument, který snižuje právní jistotu aktérů v území. Stěžovatel opakovaně uváděl, že tyto otázky jsou řešitelné v procesu před přijetím plánu v abstraktní rovině a po přijetí plánu jsou řešitelné skrze individuální nástroje obrany práv v rámci konkrétní kontroly zákonnosti soudy (správní žaloby a návrhy na zrušení územních plánů jako opatření obecné povahy, popřípadě spojení těchto prvků). Hypotézou zásahu do práv jiných osob se ovšem po celou dobu řízení pracuje jako se skutečností, ačkoliv jde o hypotézu, která nebyla nikdy dokázána a nebyla ani dokazována. V žádném řízení se nevedl důkaz (nebo konkrétní úvaha), že by zrušená (či změněná) podoba zasáhla do práv kohokoliv. Účastníci také předpokládají, že rozvolnění vyhláškové disciplíny povede k neudržitelným důsledkům, ale tuto skutečnost nijak nedokazují a ani nepodkládají konkrétními závěry či analýzami. V těchto ohledech jsou napadené akty nepřezkoumatelné. Proti argumentu, že není možné, aby se plány sousedních obcí zásadně lišily, stěžovatel uvádí, že v kontextu zeměpisného postavení stěžovatele je tento závěr poněkud absurdní, protože sousední obec Malá Úpa používá rovněž regulační bubliny, aniž by je kdo rušil, a naopak jiná sousední obec Karpacz, jež je na polském území, se „nejspíše“ přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. rovněž neřídí. Tento závěr je tedy zcela nepřezkoumatelný. Stejně tak vyjádřené obavy, že nástroje koordinace a návaznosti se vytratí, pokud se připustí tvůrčí svoboda, jsou zcela nepodložené. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel zrušení napadených soudních rozhodnutí a napadeného opatření obecné povahy.

III.

Vyjádření účastníků, vedlejšího účastníka a replika stěžovatele

14. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi.

15. Krajský úřad se ve svém vyjádření vymežil vůči jednotlivým námitkám uplatněným stěžovatelem a s odkazy na právní úpravu a zejména na rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu v této věci je nepovažuje za důvodné a celou ústavní stížnost považuje za neopodstatněnou.

16. Krajský soud Ústavnímu soudu pouze sdělil, že posouzení důvodnosti podané ústavní stížnosti ponechává na Ústavním soudu.

17. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti reaguje na jednotlivé námitky stěžovatele a shledává je s odkazem na své vlastní rozhodnutí i na nálezovou judikaturu Ústavního soudu nedůvodnými. Nejvyšší správní soud v žádném případě netvrdí, že není možné, aby se obce v oblasti územního plánu chovaly svobodně a kreativně, jak to namítá stěžovatel. Musí tak však činit v rámci vymezeném zákonem, což však stěžovatel odmítá. Vyhláška č. 500/2006 Sb. nepřekračuje dle Nejvyššího správního soudu zmocnění stanovené stavebním zákonem a v souladu se zmocněním uvedeným v § 43 odst. 6 stavebního zákona provádí tento zákon. Stěžovatel nepostupoval v souladu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., přičemž je třeba zdůraznit, že zrušené části územního plánu stěžovatele jsou v naprosto evidentním a přímém rozporu s relevantní právní úpravou.

18. Vedlejší účastník (k jeho vstupu do řízení viz bod 7) k ústavní stížnosti uvedl, že tuto považuje za účelovou a ignorující platné právo, přičemž se vyjádřil k jednotlivým stěžovatelem uplatněným námitkám, a kromě toho, že je považuje za nedůvodné, tak konstatoval, že ústavní stížností prostupuje úporná snaha stěžovatele zkreslovat interpretaci zákona, fabulovat a vytvářet nepravdivé závěry. Vedlejší účastník se shoduje se závěry účastníků.

19. Tato vyjádření byla zaslána stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel této možnosti využil, přičemž tento se s těmito vyjádřeními obsáhle z již uvedených důvodů argumentačně vypořádává, zásadně s nimi nesouhlasí a k vyjádření vedlejšího účastníka uvádí, že opakuje pouze již vznesené a stěžovatelem dekonstruované argumenty, pročež stěžovatel na podané ústavní stížnosti trvá.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní stížnost byla podána včas k tomu oprávněným stěžovatelem, kterým je zastupitelstvo obce jako orgán samosprávné územní korporace aktivně legitimovaný k podání tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. b) zákona Ústavního soudu, který tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo jeho obce na samosprávu zaručené mu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 4 Ústavy.

21. Ústavní soud uvádí, že tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo (zde výkon samostatné působnosti obce), tj. na základě zákona provedený zásah v podobě rozhodnutí či opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy) sloužící k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu (srov. např. náleží ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 či usnesení

ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15), včetně případů, kdy v důsledku postupu správního orgánu a následnému postupu správních soudů došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. v obecné rovině též nálezy ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), usnesení ze dne 26. 8. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1929/13 či ze dne 11. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 450/17]. Aktivní legitimace stěžovatele je tak dána.

22. K povinnosti vyčerpat všechny prostředky nápravy je nutno uvést, že v právním řádu není k dispozici jiný procesní prostředek, kterým by se mohl stěžovatel domáhat zrušení tvrzeného nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívající v rozhodnutích správních soudů; ústavní stížnost je tak přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Stěžovatel je taktéž právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

23. Komunální ústavní stížnost se v několika směrech zásadním způsobem odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to – mimo jiné – i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod nositele základních práv a svobod, v případě tzv. ústavní stížnosti komunální je referenčním kritériem pro Ústavní soud i zákonost zásahu státu [viz nálezy ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000 (N 140/20 SbNU 9)].

V.a)

Obecná východiska projednávané věci

24. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 3 Listiny je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů jim vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech v rámci svého území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (viz blíže Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Linde Praha 2010, s. 1106 a n., 1387 a n.). Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem, tj. zákonem stanovenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3, čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení čl. 36 odst. 2 Listiny. Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, kterými je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě.

25. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), do samostatné působnosti obce patří

záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

26. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce. Přiměřeně pak lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti obce.

27. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona je vydání územního plánu v samostatné působnosti obce, přičemž tento územní plán podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona vydává její zastupitelstvo formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

28. Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podle § 54 odst. 6 stavebního zákona nelze územní plán změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

29. Z výše uvedeného vyplývá, že do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří tedy právě mj. schvalování územně plánovací dokumentace, v tom i územního plánu obce, který se vydává formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace (společně se zásadami územního rozvoje, které jsou vydávány krajem) a pořizuje je obec s rozšířenou působností v přenesené působnosti, jejich schvalování je však samostatnou působností každé obce. Územní plán je tak společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též náleze ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291)].

30. Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů [srov. náleze ze dne 19. 11. 2008 sp.

zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)]. Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut specifické formy tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zásahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

31. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. náleze ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)]. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu.

32. V nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) a též v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291) pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

33. Na základě takto vymezených obecných východisek přistoupil Ústavní soud k posouzení jednotlivých stěžovatelem uplatněných námitek.

V.b)

Jednání krajského úřadu *ultra vires*

34. Jako důvod č. 1 (blíže viz sub 9) stěžovatel uvádí, že státní orgán moci výkonné (krajský úřad) si přisvojil kompetenci, kterou v základu podle práva nemá, jelikož dle stěžovatele neexistuje konkrétní ustanovení platného práva, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. Této výhradě Ústavní soud nepřisvědčil, a to z následujících důvodů.

35. Podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, přičemž obecně platí (§ 192 odst. 1 stavebního zákona), že na postupy a řízení upravené stavebním zákonem se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak, a že k přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány obce je příslušný krajský úřad (§ 192 odst. 2 věta první stavebního zákona), který tak může učinit v přezkumném řízení (§ 174 odst. 2 správního řádu). Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti takového opatření [s účinností od 1. 1. 2018 se lhůta pro zahájení přezkumného řízení zkrátila na 1 rok – pozn. Ústavního soudu].

36. Podrobnosti pro prostředky a postupy pro předmětný zásah státu (výkon zvláštního formy dozoru) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy pak konkretizuje § 174 odst. 1 správního řádu, podle kterého pro toto řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, přičemž stát může do tohoto rozhodnutí obce zasáhnout tak, že rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný krajský úřad (§ 192 odst. 2 věta první stavebního zákona), zruší nebo změni (viz k tomu ale sub 40), popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu (§ 97 odst. 3 správního řádu).

37. Jak vyplývá již z pouhé reprodukce výše citovaných zákonných ustanovení, tak stěžovateli nelze přisvědčit v jeho tvrzení, že neexistuje konkrétní ustanovení platného práva, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. K otázce zákonného zmocnění krajského úřadu přezkoumat z přesně vymezených důvodů (nesoulad s právními předpisy) opatření obecné povahy, a to i v tom případě, kdy byl vydán v samostatné působnosti (tedy v přezkoumávaném případě ve věci územního plánu obce), se navíc zcela jednoznačně vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36, kde konstatoval, že *„rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako ‚běžné přezkumné řízení‘ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorcím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. [...] Jakkoliv dozorcí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu [...], má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitěho okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt poříditi (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci.“*

38. Ústavní soud se shoduje se závěry krajského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku (které vycházejí z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), podle kterých se případné zrušení územního plánu nebo jeho části obce, vydavší územní plán, sice významným způsobem dotýká, čímž dochází k určitému zásahu do ústavního práva samosprávného celku na samosprávu zaručeného v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Nejde však o zákonnou úpravu, která by byla sama o sobě s tímto ústavním právem obce v rozporu, neboť k tomu může dojít až konkrétním postupem správního orgánu v jednotlivé věci. Předmětná úprava přezkumu územních plánů ze strany správních orgánů pak musí být vykládána v tom smyslu, že vzhledem k povaze tohoto zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu musí mít dotčená obec možnost aktivně do tohoto „řízení“ vstoupit a popřípadě se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, má za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky (právo na jinou

právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny), a dále má možnost se bránit také soudní cestou ve správním soudnictví (právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny). Již samotný fakt projednávání této ústavní stížnosti proti napadeným rozsudkům obecných soudů svědčí o faktu, že tato procesní ústavně zaručená práva nebyla obci odepřena.

39. O možnosti přezkumu opatření obecné povahy postupem podle § 174 odst. 2 správního řádu, tedy o možnosti posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení, i v rámci procesních postupů dle stavebního zákona (a to územního plánu nevyjímaje), ostatně výslovně hovoří i odborná literatura, ve které ani neprobíhá debata nad možnou neústavností tohoto institutu a která dovozuje, že vzhledem k absenci podrobnější úpravy ve stavebním zákoně bude tento přezkum plně v režimu správního řádu (srov. Marek, K., Průcha, P. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. s. 65.). Podle dikce § 174 odst. 1 správního řádu se ustanovení o přezkumném řízení (tedy § 94 – 99 správního řádu) mají na přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně. Třeba dodat, že právě ona přiměřenost však neznamena interpretací libovůli přezkoumávajícího správního orgánu, ale přiměřenost jejich použití vzhledem k rozdílné povaze a účinkům obou institutů (srov. shodně také Vedral, J. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Stavební právo. Bulletin. 2009, roč. 6, č. 3, s. 36.). Přiměřenost použití tohoto institutu v nyní přezkoumávané věci je předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu [(sub V.c)].

40. Pro úplnost je třeba uvést, že přezkumné řízení i v případě opatření obecné povahy je řízením z moci úřední, ke kterému je však možné podat podnět. Orgánem příslušným pro správní přezkum územních plánů je v souladu s § 95 odst. 1 správního řádu krajský úřad. Je vhodné také zdůraznit, že odborná literatura dovozuje, že stavební zákon vylučuje možnost změny předmětných opatření obecné povahy v přezkumném řízení (tento zákon tedy stanoví jinak – srov. jeho § 192 odst. 1), proto je možné pouze jeho zrušení, či potvrzení jeho zákonnosti [(§ 54 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, resp. § 54 odst. 7 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018) – srov. Marek, K., Průcha, P. *cit. dílo* (sub 39), s. 70]. V případě, že správní orgán zjistí, že nedošlo k žádným právním vadám při procesu přijímání územního plánu, tak přezkumné řízení zastaví. V opačném případě vydá krajský úřad opatření obecné povahy, kterým předmětný územní plán (či jeho část) zruší (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36, podle kterého: „*Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy.*“).

41. Ústavní soud tak musí odmítnout tezi stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím obce. Jak zdůraznil opakovaně ve své judikatuře Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2588/14), tak při hodnocení právních jednání činěných územními samosprávnými celky bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační, a je tedy logickým a rozumným krokem zákonodárce, že umožnil přezkoumat soulad územního plánu obce s právními předpisy v rámci přezkumného řízení postupem dle správního řádu.

42. Na základě všeho výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že předmětnou právní úpravu považuje za ústavně konformní zákonné zmocnění správního orgánu (v daném případě krajského úřadu) přezkoumat z přesně vymezených důvodů (nesoulad s právními předpisy) územní plán obce vydaný ve formě opatření obecné povahy, a to i v tom případě, kdy byl vydán v samostatné působnosti, za podmínky, že v rámci výkonu přezkumné činnosti lze územní plán obce ve formě opatření obecné povahy zrušit, nikoli však měnit; tedy tato právní úprava sama o sobě není v rozporu s ústavním právem samosprávného celku na samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ani tehdy, zruší-li správní orgán při přezkumu jeho územní plán ne v celku, nýbrž jen v některých jeho částech, je-li takto omezený kasační zásah šetrnější a odpovídá-li vytýkanému porušení právních předpisů, obsahu územního plánu a dalším skutkovým okolnostem případu (viz k tomu blíže též následující části odůvodnění).

V.c)

Nedodržení principu proporcionality při výkonu pravomoci krajského úřadu

43. Jako další důvody (č. 2 a 3 – viz sub 10 až 12) stěžovatel uvádí, že ze strany krajského úřadu došlo k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu jeho pravomoci při vydávání napadeného opatření obecné povahy, a dále k odepření ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů nesprávným výkladem možností normativní regulace otázek územní samosprávy podzákonným předpisem na úseku územního plánování.

44. Ústavní soud ve shodě se svými závěry v nálezu ze dne 9.11.2017 sp. zn. I. ÚS 655/17 konstatuje, že se neztotožňuje s představou stěžovatele, že jedinou možnou formou rozhodnutí správního orgánu při přezkumu územního plánu je jeho zrušení a postup „znovu a lépe“. Lze samozřejmě souhlasit s obecnou tezí stěžovatele, že správní orgány při přezkumu územně plánovací dokumentace nemají tvořit či dotvářet územní plány, tedy nahrazovat politickou vůli zastupitelstva. V kompetenci správních orgánů (zde krajského úřadu) je pouze zrušení územního plánu jako celku či jeho části, nikoli jeho změna ve smyslu toho, že dozorový orgán doplní nebo nahradí rušenou část jiným (svým) obsahem (je tedy možná jen abrogace a derogace v tradičním významu). Tento požadavek proto 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 (tedy tím, že je mu abrogováno), která by však nebyla sama o sobě nijak problematická a nezákonnost by v ní nebylo možno spatřovat. Naopak by připuštění takové možnosti otevíralo prostor pro zásahy do samosprávy zcela opačného druhu, kdy by přezkumný orgán mohl na základě odhalení i drobných pochybení blokovat aplikaci územního plánu jako celku, nehledě na to, s jak zbytečnými nároky by bylo spojeno předložení a vydání nového územního plánu.

45. Ústavní soud připouští, že *largo sensu* může někdy být i zrušení části určitého celku chápáno jako jeho změna. Podobně při rušení jednotlivých ustanovení obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem by bylo možno rovněž namítat, že při zrušení některých jejích ustanovení *de facto* měněna, resp. že by v dané podobě takováto pravidla nikdy zastupitelstvo územního samosprávného celku nepřijalo 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 zastupitelstvo vždy možnost právní předpis změnit dle své politické představy, kdežto v případě změny *stricto sensu* by již tuto možnost nemělo (šlo by v podstatě o apelaci, nikoli kasaci, a tím o popření povahy samostatné působnosti obce formou utváření poměrů v ní z vnějšku, nikoli jen dozíráním), neboť by její rozhodnutí bylo nahrazeno (změněno) rozhodnutím přezkumného orgánu. Takto z hlediska zásad právního státu bude orgán samosprávy omezen jen v tom, že nebude moci přijmout znovu řešení, které bylo shledáno v rozporu se zákonem.

46. Podobně to platí i při rušení části územního plánu správním orgánem při jeho přezkumu. Proto rozhodující senát Ústavního soudu neshledal nutným vyjádřit se blíže k námětu stěžovatele, aby byla v opačném případě jeho argumentace předložena plénu Ústavního soudu postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu, neboť se v tomto bodě se závěry citovaného nálezu ztotožnil. Při zásazích do územního plánu jsou správní orgány 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 (např. např. zrušením taxativně vymezených podmínek může být situace regulovaná obecně závaznou vyhláškou zcela změněna). 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 ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48, ze dne 15. 3. 2012 č. j. 7 Ao 7/2011-55 či ze dne 23. 5. 2013 č. j. 7 Aos 4/2012-31). Současně je třeba vidět, že výrazy jako zrušení, změna, doplnění, vypuštění apod. mohou mít v právním řádu různý význam podle toho, v jakém právním předpise a v jakém kontextu se používají a jaké postavení má orgán, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno.

47. Nelze tedy bez dalšího považovat jednání správních orgánů (zde krajského úřadu) za jednání *ultra vires* [k tomu srov. V.b) tohoto nálezu], resp. za automatické porušení práva na samosprávu obce v situaci, kdy správní orgán přistoupí ke zrušení jen některých částí územního plánu. V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřípustný zásah do práva na samosprávu (v rozporu s maximou zákazu nadměrného zásahu), neboť by správní orgán byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být jinak žádoucí, 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, stejně tak by (při přezkumu ze strany Ústavního soudu) právu na samosprávu obce automaticky více nekonvenovala derogace obecně závazné vyhlášky jako celku, nikoli jen některých napadených ustanovení. Vždy je nutno posuzovat uvedenou otázku s ohledem na konkrétní znění územního plánu a další skutkové okolnosti, nikoli paušálně jednu z derogačních možností správních orgánů zcela odmítat.

48. Výklad právní úpravy práva na samosprávu, zastávaný stěžovatelem, znemožňující správním orgánům při jejich přezkumné činnosti provést dílčí derogační zásah do územního plánu v podobě odstranění např. jedné podmínky či regulace, by vedl v řadě případů k výraznému znesnadnění či přímo znemožnění ochrany subjektivních práv

těch, kteří jsou činností veřejné moci, konkrétně samosprávné korporace, dotčení. Stejně tak je nutno při zvažování intenzity zásahu do práva na samosprávu vzít v potaz, že po derogačním zásahu správního orgánu 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, správní orgány při jejich přezkumné činnosti pouze mohou dílčími derogačními zásahy odstraňovat obsahové excesy, a to v zájmu ochrany veřejných subjektivních práv osob dotčených výkonem veřejné moci, nikoli jednou provždy „vnutit“ obci představu o podobě územního plánu.

49. 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.

50. Případná neústavnost postupu správních orgánů (a následně správních soudů), spočívající ve faktické tvorbě územního plánu selektivními zásahy do něj, bude dána nikoli samotnou existencí zrušení části územního plánu, ale až její případnou podobou a kontextem (k tomu viz vyhodnocení dalších námitek stěžovatele). Proto není vyloučeno, aby i soudní přezkum (včetně ústavního) nebyl omezen na možnost – zcela se vyhovuje – v plném rozsahu se zamítá. Jiná by byla pochopitelně situace, kdyby Ústavní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele o jednání přezkumného orgánu *ultra vires* (důvod č. 1), popř. o porušení procesních pravidel přezkumu (nedají-li se zhojit).

51. Ústavní soud se tedy neztotožnil s námitkou stěžovatele spočívající v tom, že ze strany krajského úřadu došlo k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu jeho pravomoci při vydávání napadeného opatření obecné povahy tím, že zrušil jen vybrané části územního plánu stěžovatele. V obecné rovině (bez ohledu na vypořádání dalších následujících námitek ve prospěch stěžovatele) lze uzavřít, že postup krajského úřadu, který zrušil jen vybranou část regulace územního plánu stěžovatele, byl v tomto ohledu (abstraktní rovina) ústavně konformní. Jinou otázkou je, zda i tento omezený zásah do samosprávného rozhodování stěžovatele ob stojí, a to již nikoli z tohoto obecného důvodu (podle stěžovatelem tvrzené zásady „vše, nebo nic“), nýbrž proto, že neobstojí z důvodu porušení ústavních kautel pro zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz níže).

52. Jen na okraj Ústavní soud poznamenává, že s ohledem na zvláštní povahu územního plánu vydávaného formou opatření obecné povahy by právě s ohledem na principy samosprávy bylo možno zvažovat v rámci výkonu dozoru (zde v podobě přezkumu) postup, který se uplatňuje při dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek (nejdříve projednání s možností nápravy, poté sistace, a pak rušení). Protože tomu tak není, je možnost „částečného“ zrušení onou mírnější cestou zásahu do samosprávy.

V.d)

Vymezení proměnlivých prvků regulace v územním plánu obce (tzv. regulačních bublin) a otázka jejich zákonnosti ve vztahu k právu obce na samosprávu

53. Nelze přehlédnout (důvod č. 5 fakticky spojený s důvodem č. 4 – viz sub 12 a 13), že spor mezi stěžovatelem a účastníky (kteří jsou podpořeni také názorem vedlejšího účastníka) je v klíčové otázce tzv. regulačních bublin v podstatě vymezen tak, že stěžovatel tvrdí, že v území je možné plánovat za použití dynamických či parametrických prvků, jejichž povaha je taková, že vyvolávají odlišné důsledky podle toho, co se v průběhu času do území umístí, a jak se zatíží, a že je vůli stěžovatele a v souladu s jeho právem na samosprávu takto postupovat, naopak účastníci (a vedlejší účastník) trvají na tom, že takový postup je v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., neboť zvolené řešení neodpovídá dikci vyhlášky č. 500/2006 Sb., především její příloze č. 7, kdy podle názoru krajského soudu je v logice vyhlášky nutné rozdělit každé území na ty jeho části, které jsou zastavitelné, podmíněně zastavitelné či výjimečně přípustně zastavitelné, přičemž koncept „regublin“ do logiky citované vyhlášky nijak nezapadá, protože v sobě obsahuje dynamický prvek, respektive prvek nejistoty ohledně možností stavět poté, co se do území umístí stavby další.

54. K tomu obecně Ústavní soud poznamenává, že je třeba posuzovanou věc přezkoumat z hlediska zvláštností územního plánování, přičemž v řízení o komunální ústavní stížnosti přezkoumává spornou otázku opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz již citovaný nálezný sp. zn. I. ÚS 655/17) a přípustnosti zásahu státu do něj, tedy nikoli z hlediska stavebního zákona, ani přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Procesní formou pro rozhodnutí o vydání územního plánu obce je opatření obecné povahy. Zde Ústavní soud musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejného moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, který však [viz sub V.a)] rovněž má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Bylo proto třeba posoudit, zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obce vytváří, a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku ob stojí.

55. Skutkový stav je mezi stranami nesporný, a Ústavní soud toliko pro úplnost a přehlednost zjednodušeně shrnuje, že regulativ tzv. regulačních bublin (v územním plánu označené též jako „regubliny“) 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. „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. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy.

56. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že předmětem této ústavní stížnosti je zrušení části územního plánu krajským úřadem postupem podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 správního řádu za použití § 97 odst. 3 správního řádu v přezkumném řízení ze strany orgánů státní správy. Jde tedy o situaci vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do samosprávného rozhodování územní samosprávy v samostatné působnosti, jinými slovy řečeno, o ingerenci moci výkonné na straně jedné, do práva územních samosprávných celků na samosprávu (jakožto práva chráněného přímo Ústavou v čl. 99 až 105) na straně druhé [blíže sub V.a)]. Tuto situaci je třeba důsledně odlišovat od té situace, kdy správní soud přezkoumává návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., kdy subjekt (typicky – ale nikoliv pouze – osoba soukromého práva) tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. V takovém případě totiž správní soud posuzuje zásah do veřejných subjektivních práv jejich nositelů, a často i zásah do jejich ústavně garantovaných práv (typicky práva vlastnického podle čl. 11 Listiny, či práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny), který porovná s právem územního samosprávného celku na správu vlastních věcí. V nyní přezkoumávané věci je však situace odlišná, jelikož správní soud posuzuje – zjednodušeně řečeno – spor orgánu výkonné moci a územního samosprávného celku, a to *de facto* při abstraktní kontrole zákonnosti aktu vydaného obcí (opatření obecné povahy) v rámci její samostatné působnosti, tj. jejího územního plánu. Již z tohoto odlišení dvou typů přezkumu zákonnosti územního plánu dle Ústavního soudu jednoznačně vyplývá nutnost jiného postupu správních soudů při posouzení konkrétní věci.

57. V tomto typu řízení tedy správní soud předně musí vycházet z obecných zásad vyjádřených v části V.a) tohoto nálezu, a zejména z toho, že zásah státu (zde v podobě opatření obecné povahy přezkumného orgánu – krajského úřadu) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy, a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřebnosti v rámci testu proporcionality) vyžaduje. Při rozhodování správního soudu o zákonnosti zásahu orgánu výkonné moci do samosprávy obce musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě a jednoznačně odůvodnit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon (zde stavební zákon) chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí zejména tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu dostatečně nevyjadřují, resp. právo obce na samosprávu v rozsahu výše vymezeném ve svých rozhodnutích důsledně nezohlednily.

58. Sice klíčový závěr obecných soudů, že územní plán je koncipován jako statický dokument, a není proto možné, aby se sám od sebe v průběhu času a potřeb měnil (tedy není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace), je v zásadě správný, nicméně je chybně aplikován na regulaci tzv. regulačních bublin v přezkoumávané věci. Stanovené podmínky využití území, včetně podmínek prostorového uspořádání ve formě tzv. regulačních bublin a stanovení maximálního potenciálu území (indexu využití území), totiž zůstávají po dobu platnosti územního plánu stejné a lze je měnit pouze změnou územního plánu (postupem podle § 55 a násl. stavebního zákona).

59. Využitím regulace prostřednictvím tzv. regulačních bublin se tedy nemění obsah územního plánu, ale postupně se v čase přirozeně mění jeho předmět, tedy území územním plánem regulované. Jinými slovy řečeno, realizuje se výstavba v souladu s územním plánem (a regulací jím obsaženou) a postupně je územní plán uplatňován a naplňován. Softwarová aplikace tedy „samovolně“ či nepředvídatelně nevytváří obsah územního plánu, ale toliko (na základě realizace výstavby a postupného „naplňování“ území) kontroluje předem nastavená pravidla (tím, že aplikuje výpočet stanoveného regulačního vzorce, který však nikterak nemění) a je schopna zajistit jejich dodržování.

60. Pro větší názornost lze poukázat na případ obdobné regulace, kterou jsou tzv. indexy podlažních ploch (IPP) stanovených na základě Územního plánu města Brna, když IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Tento index je stanoven za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše, přičemž realizací zástavby se toto území vyčerpává. O zákonnosti tohoto regulativu IPP pak (již) nejsou spory (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-116, navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-135 a usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 56/13).

61. Regulace ve formě tzv. regulačních bublin tedy není sama o sobě dle Ústavního soudu v rozporu se stavebním zákonem, jelikož tento stanovuje, že mj. územní plánování sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje, určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, přičemž se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území, nehledě již na samotný fakt toho, kde se území stěžovatele nachází (hledisko ochrany přírody a krajiny). To metoda tzv. regulačních bublin naplňuje. Jistě není *a priori* na překážku, když v 21. století existuje automatizovaný nástroj, který kontroluje předem jednoznačně stanovená pravidla regulace území, a to i na úseku územního plánování. Výtka obecných soudů, že není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace, je otázkou spíše technicistního charakteru a otázkou možnosti jednotlivých subjektů (žadatelů) ověřit soulad svého plánovaného záměru s územním plánem, což je však úkolem orgánů územního plánování v dalších řízeních, a bez dalšího to nemůže vést k nezpochybnitelnému závěru o nezákonnosti předmětné regulace.

62. Mělo-li by být výše uvedené důvodem pro zrušení této regulace tzv. regulačních bublin, tak jedinečně na základě individuálního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., když by došlo k prokazatelnému zásahu do veřejných subjektivních práv adresátů veřejnoprávního působení, který by nemohl být odstraněn jiným postupem, nikoliv však na základě vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do práv územního samosprávného celku podstatě v rovině aktu smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy (blíže k jeho povaze sub 30 a 56).

63. Ústavní soud také nepřisvědčil právním závěrům obecných soudů, že by stěžím 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, tudíž není možné akceptovat nekonvenční prostředky regulace území. Jednak lze totiž souhlasit se stěžovatelem, který upozornil na fakt, že sousední obec Karpacz, která je na polském území, se také zjevně neřídí českým stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., dále na to, že některé sousední obce stěžovatele používají rovněž tzv. regulační bubliny, aniž by jim byly zrušeny, a je třeba zdůraznit také ten fakt, že není povinností jednotlivých obcí vůbec přijímat územní plány. Jistě lze souhlasit s obecnými soudy, že by bylo vhodné, aby jednotlivé územní plány byly alespoň rámcově srovnatelné, na druhou stranu tento požadavek nesmí zasahovat do jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu při přijímání územně plánovací dokumentace pro jejich území, navíc, když jim tuto povinnost výslovně nestanoví stavební zákon (pak by se ovšem stěžím mohlo jednat o otázku vhodnou pro decentralizaci).

64. Konečně Ústavní soud nemohl v této souvislosti pustit ze zřetele, že obecné soudy také dostatečně nezohlednily specifickou předmětného území, která je dána tím, že se město Pec pod Sněžkou nachází uprostřed Krkonošského národního parku, což je objektivní příčinnou náročnosti procesu přijímání územně plánovací dokumentace, a to i z důvodu nutnosti ochrany krajinného rázu, ochrany přírody a krajiny, ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, čili obecně ochranou životního prostředí, což má i ústavní aspekt (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny), stejně jako individuálních soukromých zájmů o umístění staveb v tomto území (i zde bude platit *beati possidentes*). Obecné soudy by měly ve svých rozhodnutích zvážit také ten fakt, že dle tvrzení stěžovatele (zachyceného opakovaně v předložené spisové dokumentaci) byl tento způsob regulace opakovaně a složitě projednán a dohodnut se Správou Krkonošského národního parku, přičemž celkový potenciál území byl, po dlouhých a složitých diskuzích, právě se Správou Krkonošského národního parku definován jako maximálně možný. I tento fakt měl být důsledně zvážen a vypořádán při posouzení zákonnosti této regulace území s tím, že by mělo být zkoumáno také to, jestli přijatá regulace ve formě tzv. regulačních bublin více neodpovídá požadavku na ochranu životního prostředí v dané oblasti (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny) se zohledněním udržitelného rozvoje území, než kdyby bylo území regulované tzv. konvenčními metodami regulace. Těchto úvah jsou napadené rozsudky obecných soudů prosty, ačkoli se přímo dotýkají vymezení toho, co je místní zvláštností pro stěžovatele a co nutně podmiňuje jeho představy o tom, jak se má jeho území rozvíjet.

65. V nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155) Ústavní soud dovedl, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva. S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že

stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Ústavní soud tedy na tomto místě zdůrazňuje, že v přezkoumávané věci neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis (zde vyhláška č. 500/2006 Sb.) výslovně neupravuje. Úkolem nově otevřeného řízení proto bude odlišit tyto otázky od otázek „místních záležitostí“ a v tomto duchu vykládat i ustanovení stavebního zákona, která krajský soud v napadeném rozhodnutí aplikoval. To je otázkou výkladu tzv. podústavního práva a proto do jednotlivých podrobností Ústavní soud v rámci posuzované věci nepovažoval za vhodné vstupovat a tím předjímat možné budoucí rozhodnutí v otázce ústavnosti, popř. zákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

66. Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že ačkoli se stěžovatel „*stanoveným postupem*“, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1, 2 a 4 Listiny, domáhal svého tvrzeného práva, krajský soud a Nejvyšší správní soud v jeho věci „*zákonem stanoveným způsobem*“ podle čl. 90 Ústavy nerozhodly, jelikož ve svých rozhodnutích patřičně nezohlednily ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

67. Ústavní soud nad rámec uvedeného dodává, že na závěrech obecných soudů, týkajících se namítaných procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy ze strany krajského úřadu (srov. body 44 až 51 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), neshledal Ústavní soud žádné extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by bylo důvodem pro jeho případný kasační zásah. Takovéto pochybení neshledal ani ohledně paušálního stanovení podmínek předložení dokumentace autorizovaným architektem (srov. bod 52 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) ani stran podmínky zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení (srov. bod 53 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) ani ohledně podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů (srov. bod 54 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) a konečně ani stran souhlasu vlastníků dalších (sousedních) pozemků (srov. bod 63 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Napadená rozhodnutí správních soudů (a to jak Nejvyššího správního soudu, tak krajského soudu) jsou v těchto otázkách řádně odůvodněná, jasná, rozumná a logická [viz náleze ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)]. Stejně tak Ústavní soud nemohl přisvědčit argumentaci (důvod č. 4 – sub 12) stěžovatele v té jeho části, kde pro

samosprávné korporace nárokuje právo na – jak to označuje „autonomní výklad“ zákona, či autonomii výkladu práva, neboť (jestliže to tak stěžovatel chápe) by byla popřena dozorová oprávnění státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy.

VI. Závěry

68. Na základě výše uvedeného proto Ústavní soud zrušil obě napadená soudní rozhodnutí, nikoli již ale (z důvodu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci) napadené opatření obecné povahy krajského úřadu. Úkolem Ústavního soudu není vstupovat do oblasti kognice obecných soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení, nikoli však předjímat budoucí výsledek nově otevřeného přezkumu zákonnosti předmětného opatření obecné povahy krajským soudem, který již bude založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů.

69. Ústavní soud tak dospěl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu k závěru, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu a napadeným rozsudkem krajského soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a jí napadené rozsudky obou správních soudů podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

70. Ve zbývající části ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou odmítl, když napadené opatření obecné povahy krajského úřadu, jehož vykonatelnost je nadále odložena (viz sub 7), bude předmětem nového posouzení krajským soudem.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. května 2019

Jaromír Jirsa
předseda senátu