

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1) **obce Lednice**, Zámecké náměstí 70, Lednice a 2) **Zastupitelstva obce Lednice**, zastoupených doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Optátova 874/46, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018 č. j. 6 A 205/2015-77, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a 1) **Ministerstva pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1 – Staré Město, a 2) **Ministerstva kultury**, sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018 č. j. 6 A 205/2015-77, bylo porušeno ústavně zaručené právo obce Lednice na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018 č. j. 6 A 205/2015-77 se ruší.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Ústavní stížností podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí pro porušení práva na samosprávu obce zaručeného v čl. 8 a čl. 100 až 102 Ústavy ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a pro porušení čl. 2 odst. 3 Listiny, umožňujícího ukládat povinnosti toliko na základě zákona.

2. Z ústavní stížnosti, k ní přiložených kopií napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 6 A 205/2015 Ústavní soud zjistil, že rozsudkem městského soudu ze dne 27. 4. 2017 č. j. 6 A 205/2015-42 byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jíž se obec Lednice domáhala určení, že dohoda uzavřená mezi vedlejšími účastníky (žalovanými) dne 9. 3. 2015, MMR č. j. 41466/2014-81-2, o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu obce Lednice mezi Městským úřadem Břeclav, odborem rozvoje a správy, úřadu územního plánování, jako pořizovatelem územního plánu obce Lednice, a Ministerstvem kultury jako dotčeným orgánem (dále též jen „dohoda“), je nezákonným zásahem; žalobou bylo rovněž požadováno vyslovení zákazu v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uvedenou dohodu uplatňovat vedlejšími účastníky. Dohoda je výsledkem jednání Ministerstva pro místní

rozvoj, jako ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování, s Ministerstvem kultury, jako dotčeného orgánu, který v řízení o návrhu územního plánu obce Lednice vydal stanovisko ze dne 15. 7. 2013 č. j. MK 33563/2013 OPP, které tato obec považuje za nepřijatelné a omezující její rozvoj. Dohoda stanoví požadavky na úpravu návrhu územního plánu obce Lednice, týkající se mimo jiné vymezení nebo rozdělení ploch bydlení, plochy občanského vybavení, smíšených obytných ploch, smíšených výrobních ploch, ploch veřejných prostranství, ploch dopravní infrastruktury a plochy smíšené zeleně. Např. u plochy dopravní infrastruktury Z78 stanoví, že bude rozdělena na dvě přibližně stejné plochy, a u té, která má být vymezena pro záchytná parkoviště, bude intenzita jejího využití pro zastavění maximálně 0,8, přičemž rozhodování v území v této části plochy bude podmíněno pořízením územní studie. Dohoda obsahuje též požadavek týkající se krajinného rázu – nepřípustnost nových výškových dominant, např. rozhleden, v celém řešeném území územního plánu obce Lednice. Stanoví rovněž podmínky pro využití ploch, mimo jiné nepřípustnost výroby elektrické energie pomocí slunečního záření (např. fotovoltaické elektrárny) v zastavěném území a zastavitelných plochách (vyjma fotovoltaických panelů nebo systémů o celkové ploše do 1 m² napájejících např. parkovací automaty, radary atd., nejsou-li připevněny nebo položeny na střechách staveb), jakož i solárních termických panelů, kolektorů, absorberů a jiných zařízení sloužících k výrobě tepla např. pro ohřev vody, které jsou připevněny nebo položeny na střechách staveb.

3. Ke kasační stížnosti obce Lednice byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017 č. j. 6 As 222/2017-26 rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Ke zrušení rozsudku městského soudu došlo z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, když Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že *„sice zhodnotil zákonnost zásahu z formálního hlediska (tj. zda byl učiněn na základě zákona a v souladu s ním), vůbec se ale nezabýval materiálním posouzením zákonnosti provedeného zásahu, které zahrnuje též hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti“* (citováno podle bodu 2 odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu).

4. V následném řízení městský soud ústavní stížností napadeným rozsudkem ze dne 20. 3. 2018 č. j. 6 A 205/2015-77 žalobu opět zamítl, a to po doplnění odůvodnění, v němž konstatoval, že *„v posuzované věci došlo ke kolizi mezi právem státu vykonávat státní památkovou péči, zejména právem (úkolem) zabezpečovat zachování a ochranu kulturních památek, a právem obce na samosprávu, zejména právem (úkolem) vytvářet podmínky pro uspokojování potřeb svých občanů“* (bod 61 odůvodnění rozsudku). Uvedl, že tato kolize není řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z výše uvedených „práv“ s tím, že se následně rozhodl upřednostnit *„právo státu vykonávat státní památkovou péči“*. Zásah do práva na samosprávu, resp. střet těchto „práv“ poměřoval testem proporcionality. Městský soud uzavřel, že *„důsledkem dohody není to, že by žalobce obecně nemohl v samostatné působnosti rozhodovat o vydání změny územního plánu a o jeho následné realizaci regulačním plánem a územními rozhodnutími, pouze mu byla stanovena omezení v územním plánu“*, jež jsou *„v souladu se zákonem, sledují legitimní veřejný zájem a do práva obce na samosprávu zasáhla jen v nezbytné míře“* (bod 83).

5. Kasační stížnost obce Lednice proti druhému rozsudku městského soudu byla ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 zamítnuta. Současně bylo rozhodnuto o nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků a o vrácení zaplaceného soudního poplatku za podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že ačkoliv má obec rozhodovat ve své samostatné působnosti o všech podstatných krocích v procesu územního plánování, svěřuje stavební zákon proces pořizování územního plánu do přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo proto správné na

projednávanou věc použít § 136 správního řádu za účelem využití institutu dohody o řešení rozporu mezi orgány státní správy jako nástroje, který měl umožnit, aby mohl proces přípravy územního plánu pokračovat. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z platné právní úpravy nelze dovodit, že by obec, jejíhož územního plánu se dohoda o řešení rozporu týká, měla být stranou takové dohody a že bez jejího souhlasu by tudíž uzavření takové dohody nebylo možné“ (bod 19 odůvodnění rozsudku). Následně přistoupil ke zhodnocení materiální zákonnosti zásahu představovaného dohodou o řešení rozporu. Ve shodě s rozsudkem městského soudu dospěl k závěru, že ve věci skutečně došlo k zásahu do práva obce Lednice na samosprávu, avšak takový zásah nebyl nezákonný. Podle hodnocení Nejvyššího správního soudu byl tento zásah s ohledem na význam a cíle památkové ochrany Lednicko-valtického areálu zapsaného na seznam světového dědictví UNESCO také přiměřený, když „dohoda představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými veřejnými zájmy a právem obce na samosprávu“ (bod 24 odůvodnění rozsudku). Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že obec Lednice nikterak neprokázala, že má nedostatek ploch pro bydlení, resp. že obcí „navržené plochy pro bydlení představují jediné možnosti jejího rozvoje v tomto směru“ (bod 25 odůvodnění rozsudku). Stejně tak podle něj obec nenabídla žádnou šetrnější alternativu k výstavbě záchytného parkoviště, přičemž vedlejší účastníci „požadují pouze zmenšení navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění na 0,8 tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení“ (bod 27 rozsudku). Dále se soud věnoval plošnému zákazu stanoveného dohodou umísťovat fotovoltaické systémy na střechách staveb. Dospěl přitom k závěru, že „tento zákaz sleduje legitimní cíl zachování hodnoty celosvětově unikátní památkové zóny, jejíž vzhled byl utvářen po staletí“, přičemž řešení navrhané obcí (možnost umístění solárních panelů tak, aby nebyly viditelné z veřejných prostranství) údajně neposkytuje záruku, že solární panely nebudou vidět z volné krajiny, která je předmětem ochrany podle § 3 vyhlášky č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s tvrzením Ministerstva kultury, že vizuální dopad solárních panelů je s ohledem na odrazy slunečního záření velmi obtížné předem odhadnout, a plošný zákaz je tak v souladu se zásadou předběžné opatrnosti (bod 29 odůvodnění rozsudku).

II.

Argumentace stěžovatelů

6. K porušení základního práva obce Lednice na samosprávu dle čl. 100 a násl. Ústavy, a práva na to, aby byla samostatně spravována zastupitelstvem podle čl. 101 odst. 1 Ústavy, mělo podle tvrzení stěžovatelů dojít rozhodnutím soudů v řízeních, jejichž výsledkem jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí.

7. Stěžovatelé v ústavní stížnosti popisují skutečnosti související s pořízením územního plánu obce. Dne 18. 2. 2008 zastupitelstvo obce Lednice schválilo zadání územního plánu a 16. 2. 2012 nové zadání v souvislosti s přijetím nových zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, další zadání pak bylo schváleno dne 16. 8. 2012. Pořizovatelem územního plánu se stal Městský úřad v Břeclavi. K návrhu územního plánu zpracovanému Ing. Arch. Milanem Hučíkem odevzdaným pořizovateli dne 13. 3. 2013 vydalo své stanovisko Ministerstvo kultury. Požadavky z tohoto stanoviska pro obec plynoucí však dle stěžovatelů výrazně omezují rozvoj obce a jsou nepřijatelné. Věc byla dále řešena vedlejšími účastníky jako ústředními orgány státní správy bez účasti stěžovatelů, přičemž výsledkem bylo uzavření jejich dohody ze dne 9. 3. 2015. Tato dohoda byla napadena obcí Lednice jako nezákonný zásah do jejího práva na samosprávu správní žalobou, o níž bylo rozhodnuto, jak je shora uvedeno.

8. Stěžovatelé poukazují na ústavně zaručené právo obce na samosprávu, její samostatné spravování zastupitelstvem a omezené možnosti státu do činnosti územních samosprávných celků zasahovat. Svou argumentaci dále soustřeďují na výklad § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze kterého i z poukazu na relevantní judikaturu dovozují, že pořízení a následné vydání územního plánu obce je součástí výkonu jejího práva na samosprávu a nejde o přenesenou působnost obce vykonávanou ve stavebním řízení.

9. Stěžovatelé kritizují postup vedlejších účastníků spočívající v uzavření výše specifikované dohody, již se rozhodovalo o právech obce, ale bez její účasti, nadto nedošlo ani k doručení této dohody, která má zavazovat pořizovatele územního plánu, samotné obci. Představuje tak podle tvrzení stěžovatelů dokument, jímž se fakticky zasahuje do práva na samosprávu spočívajícího ve schválení územního plánu v určité zamýšlené podobě, což uznal i městský soud.

10. Další argumentace v ústavní stížnosti se zaměřuje na nesprávné posouzení rozhodné právní otázky soudy, a to „*zda může být uzavřena dohoda ústředních správních úřadů o řešení rozporů mezi podřízenými správními úřady bez účasti obce i tehdy, pokud obsah dohody vstupuje do práva na samosprávu obce – do její samostatné působnosti*“. Stěžovatelé tak rozporují závěry správních soudů o tom, že dohoda ministerstev sice zásahem je, nikoliv však nezákonným. Akceptaci takové dohody rozsudkem Nejvyššího správního soudu označují za vadu rozhodnutí, která má přímý dopad na samosprávu obce.

11. Stěžovatelé rovněž konkretizují požadavky obce Lednice a důvodnost jejich uplatnění pro uspokojení potřeb svých občanů v oblasti územního plánování. To se týká zejména tvrzené nepřiměřenosti zásahu státní moci spočívajícího ve znemožnění výstavby požadavkem na plošný zákaz solárních panelů na střechách staveb. K tomuto plošnému zakazu obec přitom uvádí, že sama požadovala umožnění umístění solárních panelů pouze na vnitřních stranách střech, které nejsou pohledově viditelné z veřejných prostranství. Památkové ochrany může být dle stěžovatelů dosaženo prostřednictvím využití chráněných pohledových os, tedy mírnějším způsobem než je plošný zákaz.

III.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení. Replika stěžovatelů

12. Nejvyšší správní soud ve vyjádření účastníka zdůraznil, že obci Lednice se před správními soudy dostalo nejvyšší možné míry ochrany jejich práv, přičemž správní soudy jí přiznaly aktivní procesní legitimaci a přezkoumaly její námitky meritorně, a to nejen v úzkém formálním smyslu, ale i z hlediska přiměřenosti zásahu státu do práva obce na samosprávu. Poukázal na to, že závazná stanoviska vydaná jako podklad v průběhu přípravy rozhodnutí nejsou samostatně napadnutelná, navzdory tomu soudy s ohledem na časově i finančně náročný proces přípravy územního plánu vyšly obci Lednice vstříc a umožnily jí stanovisko napadnout, čímž jí poskytly vyšší procesní standard, než vyžadoval zákon. Nejvyšší správní soud se zabýval i otázkou, zda existuje zákonný podklad pro požadavek obce Lednice být přímo stranou namítané dohody, ale takovému výkladu právních předpisů nepřisvědčil, a neshledal ani důvod k tomu, aby se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení právní úpravy řešení rozporu mezi dotčenými orgány. Poukázal na to, že v tomto případě se užil institut odstraňování rozporů v situaci, kdy se do rozporu dostaly dva orgány státní správy, a to Městský úřad Břeclav jako pořizovatel územního plánu pro obec Lednice, za nějž jednalo Ministerstvo pro místní rozvoj, jako ústřední orgán státní správy, a Ministerstvo kultury jako dotčený orgán. Není-li obec

účastna tohoto procesu, neděje se jí žádné příkoří a má možnost se proti výsledku bránit soudní cestou a reálně tak chránit své právo na samosprávu.

13. Obec Lednice tak dle názoru Nejvyššího správního soudu měla možnost své argumenty formulovat v žalobě a svá práva hájit ve spravedlivém procesu před nestranným a nezávislým orgánem, který míru, legitimitu a přiměřenost dotčení jejího práva objektivně posoudil, ale tuto možnost nevyužila důsledně, když se zaměřila zejména na obhajobu svého tvrzení, že dotčená ministerstva vůbec nebyla oprávněna bez její účasti dohodu uzavřít a méně se již věnovala zdůvodnění toho, proč konkrétní požadavky na ni kladené považuje za nepřiměřené omezení svého budoucího územního rozvoje. Některé z argumentů první stěžovatelky tak nebyly v řízení před správními soudy předloženy a jsou uplatňovány až v ústavní stížnosti. Dále po vyjádření názoru na konkrétní omezení za účelem ochrany Lednicko-valtického areálu navrhuje, aby Ústavní soud usnesením ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

14. Městský soud k ústavní stížnosti zaslal krátké vyjádření, v němž vyslovuje své přesvědčení, že k namítanému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelů nedošlo a že příslušná zákonná ustanovení vyložil ústavně souladným způsobem. Při svém rozhodování přitom shledal, že ústřední orgány státní správy zasáhly do práva na samosprávu, avšak nešlo o zásah nezákonný.

15. Ministerstvo pro místní rozvoj ve vyjádření poukazuje na svěřené kompetence na úseku územního plánování stavebním zákonem s rozlišením úkonů vykonávaných v přenesené působnosti a úkonů v samostatné působnosti orgánu obce. Konkrétní podoba územního plánu je výsledkem politického rozhodnutí zastupitelstva obce, avšak toto oprávnění není bezbřehé a zastupitelstvo je omezeno při vydávání územního plánu jeho návrhem předloženým mu pořizovatelem a výsledky jeho projednání, včetně stanovisek dotčených orgánů, popřípadě dohody o řešení rozporů. Přitom ze zákonné úpravy řešení rozporů nelze dovodit, že by obec měla být účastníkem takovéto dohody. Ministerstvo pro místní rozvoj dále uvádí, že v předmětném případě při řešení rozporů podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 3 správního řádu nezastupovalo pořizovatele ve smyslu zásad právního zastoupení, ale jednalo samostatně jako ústřední správní úřad hájící veřejný zájem na úseku územního plánování, resp. řešící s dalšími ústředními správními úřady, který veřejný zájem v daném konkrétním případě převažuje.

16. Ministerstvo pro místní rozvoj dále popisuje svůj postup ve věci nezbytný při vzniku situace, kdy pořizovatel územního plánu a Ministerstvo kultury nebyly schopny rozpor při pořizování územního plánu pro obec Lednice vyřešit. Uzavřená dohoda o řešení rozporu je kompromisem zohledňujícím legitimní veřejný zájem prosazovaný Ministerstvem kultury, její obsah byl podrobně prozkoumán správními soudy a Ministerstvo pro místní rozvoj se plně ztotožňuje se závěry vyslovenými v napadených rozhodnutích. Není přitom pravdou, že by obec Lednice neměla možnost ovlivnit dohodovací řízení, protože při jeho přípravě byl na jednání uskutečněném dne 22. 1. 2015 přítomen starosta a projektant, kde měli možnost prezentovat svůj postoj, včetně důvodů, které je k němu vedou. Až další etapa jednání probíhala pouze na úrovni vedlejších účastníků, kteří jediní jsou oprávněni dohodu uzavřít. Ministerstvo pro místní rozvoj dále tvrdí, že obec byla dobře informována o dané problematice, ale její představitelé neohodlají respektovat jiné než lokální zájmy a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

17. Ministerstvo kultury ve vyjádření konstatuje, že se zcela ztotožňuje se závěry správních soudů v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích a poukazuje na to, že právo na samosprávu není bezbřehé. Obec je limitována mezemi danými zákonnými pravidly územního plánování a

v zákonném vyřešení konfliktu mezi respektováním potřeb dalšího rozvoje obce a snahy o minimalizaci jeho dopadů na danou významnou kulturní lokalitu nelze shledat tvrzený zásah do samosprávy. Ve vyjádření je dále zdůrazněn význam krajinné památkové zóny Lednicko-valtický areál zapsané v seznamu Organizace spojených národů pro vzdělání, vědu a kulturu a vliv aspektů s jeho ochranou spojených na charakter daného území jako celek. V závěru Ministerstvo kultury navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

18. Ústavní soud zaslal obdržena vyjádření stěžovatelům na vědomí a k případné replice. Tuto možnost stěžovatelé využili vůči vyjádření Nejvyššího správního soudu; co se týče vyjádření ministerstev, ta podle nich fakticky opakují argumenty použité v řízení před správními soudy, které byly napadeny již v ústavní stížnosti, na kterou stěžovatelé odkazují. Vyjádření Nejvyššího správního soudu stěžovatelé rozporují ohledně chápání dohody ministerstev, obhajoby omezujících požadavků na umístění slunečních panelů a výtky Nejvyššího správního soudu o použití řady argumentů až u Ústavního soudu. Podle stěžovatelů si Nejvyšší správní soud zjevně protičečí, když připouští problematičnost plošného zákazu solárních panelů na střechách, stejně jako možnost, že v rámci individuálních správních žalob stavebníků tento zákaz neobstojí, avšak zároveň v řízení o kasační stížnosti označil plošný zákaz solárních panelů za souladný s právem. K chápání dohody ministerstev o řešení rozporu pak stěžovatelé poukazují na nemožnost jejího použití v případě, kdy se dotýká samosprávné působnosti – územního plánování. S poukazem na nesoulad právní úpravy pořízení a zpracování územně plánovací dokumentace s Evropskou chartou místní samosprávy vykládají přenesení přípravy územně plánovací dokumentace do přenesené působnosti obce z hlediska smyslu takovéto úpravy. Cílem není popřít samosprávnou podstatu této činnosti, ale zajistit požadavky na odbornost, přičemž dominanci obce nelze omezit jen na konec procesu, jehož výsledkem je schválení nebo odmítnutí územního plánu, ale je nutné z tohoto hlediska posuzovat každé jednání veřejné moci v rámci tvorby územního plánu.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud před tím, než přistoupí k meritornímu posouzení ústavní stížnosti, zkoumá, zda splňuje zákonem požadované náležitosti, a zda jsou dány podmínky jejího projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

20. Ústavní stížnost je podána jak obcí Lednice, tak i zastupitelstvem obce Lednice, přičemž podání ústavní stížnosti oběma stěžovateli je zdůvodněno procesní opatřeními. Stěžovatelé svoji ústavní stížnost označili jako „ústavní stížnost komunální“, podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. V tomto kontextu Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení.

21. Dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněno podat zastupitelstvo obce podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Jde o zvláštní typ ústavní stížnosti. Zastupitelstvo obce Lednice je tedy nadáno zvláštní procesní způsobilostí podle zákona o Ústavním soudu, je aktivně legitimováno k podání ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Tou se brání proti nezákonnému zásahu do práva obce na samosprávu a do práva obce být samostatně spravována zastupitelstvem, zaručených jí v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy.

22. Pokud jde o stěžovatelku 1), tj. obec Lednice, ta Ústavou (čl. 88 odst. 1) ani zákonem o Ústavním soudu [§ 72 odst. 1 písm. b)] k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy výslovně oprávněna není. Vzhledem k tomu však, že nositelem práva na samosprávu jsou územní samosprávné celky – obce a kraje – jako veřejnoprávní korporace (čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy), jakož i s ohledem na skutečnost, že obec může být nositelem i dalších ústavně zaručených práv, která mohou být rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci zasažena, tedy vzhledem k ústavní stížností tvrzenému porušení práva na samosprávu obce a práva obce být samostatně spravována zastupitelstvem, zaručených v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy, ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pročez je obec oprávněna podat ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, považuje Ústavní soud obec Lednice za rovněž aktivně legitimovanou pro podání návrhu [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 (N 217/83 SbNU 421), v němž za aktivně legitimovaného stěžovatele k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je považováno město].

23. Ústavní soud dále 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 nebo 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 (N 26/88 SbNU 329, č. 99/2018 Sb.)]. Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu (srov. např. náleží sp. zn. II. ÚS 2200/15 nebo usnesení ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15), včetně případů, kdy např. 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 náleží ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), náleží ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17, 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 stěžovatelů je tak dána.

24. Ústavní soud dále dospěl k závěru, že ústavní stížnost je podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť obec Lednice vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva a Zastupitelstvo obce Lednice žádný takový k dispozici nemělo, když právní řád neupravuje jiný procesní prostředek, kterým by se mohlo domáhat zrušení tvrzeného nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívajícího v rozhodnutích správních soudů.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

25. Tzv. komunální ústavní stížnost se zásadně odlišuje od ústavní stížnosti podané podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy v rozsahu přezkumu vykonávaného Ústavním soudem. Ten se nezaměřuje toliko na posouzení porušení ústavně zaručených práv, resp. ústavního pořádku, ale Ústavní soud má pravomoc zkoumat (také) zákonnost zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Podstatným pro rozhodnutí je posouzení, zda k zásahu do práva na samosprávu vůbec došlo, a jestliže ano, je nezbytné zabývat se povahou takového zásahu z hlediska jeho zákonnosti. Na rozdíl od „obecné“ ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy tedy Ústavní soud hodnotí nejen (ne)ústavnost zásahu státní moci, ale rovněž prostou (ne)zákonnost tohoto zásahu [srov. náleží ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000 (N 140/20 SbNU 9)],

příčemž již sama nezákonnost zásahu do práva na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy) je důvodem pro vyhovění tzv. komunální ústavní stížnosti nebo její části.

V./I

Obecná východiska posuzované věci

26. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy 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, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území, a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (viz blíže Filip, J., in Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Linde Praha 2010, s. 1106 a n.). Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 87 odst. 1 písm. c), popř. d) Ústavy. Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymežit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, jimiž je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole nebo libovůle státu vůči územní samosprávě.

27. 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 nejde-li 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.

28. 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 zaručené 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) a územní rozvoj obce (§ 6 odst. 5 stavebního zákona). Přiměřeně lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávána v samostatné působnosti obce.

29. Podle § 6 odst. 5 písm. a) až c) stavebního zákona je rozhodnutí o pořízení územního plánu, schválení zadání, případně pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, jakož i samotné vydání územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstva obce.

30. Podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona pořizuje územní plán obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán územního plánování v přenesené působnosti (tedy jako výkon státní správy). Obecně přitom platí, že na postupy a řízení podle stavebního zákona se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak (§ 192 odst. 1 stavebního

zákonu, § 1 odst. 2 správního řádu). Z § 18 odst. 3 a 4 stavebního zákona dále vyplývá, že orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů, přičemž územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.

31. Podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, Ministerstvo kultury uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje, a dále stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém je památková rezervace, nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsané na Seznamu světového dědictví, a ve vztahu k tomuto území uplatňuje stanovisko k vymezení zastavěného území.

32. Podle § 4 odst. 8 stavebního zákona „orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu.“

33. Podle § 136 odst. 1 správního řádu jsou dotčenými orgány a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Podle § 136 odst. 2 správního řádu mají postavení dotčených orgánů územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Podle § 136 odst. 6 správního řádu pak platí, že: „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.“

34. Podle § 51 odst. 1 stavebního zákona „pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8); na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu“.

35. 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. 7 stavebního zákona nelze územní plán změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

36. Územní plán se podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Vydání opatření obecné povahy je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však v případě opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán obce, o výkon její samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu.

Opatření obecné povahy 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 totiž plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty *sensu lato*, 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)]. Právní teorie v této souvislosti zpravidla hovoří o tzv. smíšených správních aktech, resp. o aktech konkrétně-abstraktních či abstraktně-konkrétních (blíže viz Hejč, D., Bahýřová, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 3 – 30).

37. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, a právě jemu proto náleží rozhodování o otázkách spadajících do samostatné působnosti obce, a to i v procesu územního plánování. Z výše uvedeného vyplývá, že do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří mimo jiné rozhodování o pořízení územního plánu a regulačního plánu, včetně vydání 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 zastupitelstvem kraje) a pořizuje je obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], jejich vydávání je však v samostatné působnosti zastupitelstva 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. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též náleze sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění).

38. Kompetence územní samosprávy tedy zahrnuje i rozhodování o rozvoji území územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, tj. 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. Ústavně zaručené právo obcí a krajů na samosprávu v tomto rozsahu zahrnuje také vydávání územních plánů formou opatření obecné povahy. K jeho ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut 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.

39. 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.) nebo náleze ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ústavní vymezení územní samosprávy proto nemůže být závislé jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty ústavní záruky územní samosprávy (čl. 8 Ústavy), která je jednou ze základních hodnot demokratického právního státu a jednou z jeho podstatných náležitostí (čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, preambule a čl. 2 odst. 1 Listiny).

40. V nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) a též v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02 Ústavní soud dokonce vyslovil tezi, že zásah státu je přípustný pouze tehdy, „pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje“. Tuto nezbytnost ochrany zákona je pak třeba posuzovat optikou kritéria potřeby v rámci testu proporcionality (srov. náleze ze dne 14. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57 odůvodnění).

41. Již v minulosti Ústavní soud přisvědčil tomu, že „přestože povaha i podoba zásahu do činnosti územně samosprávných celků se zcela zásadně odvíjí od toho, zda se jedná o zásah související s výkonem práva na samosprávu (samostatná působnost), anebo s výkonem státní správy (přenesená působnost), které jsou souběžně svěřeny příslušným orgánům územně samosprávných celků (tzv. smíšený model územní veřejné správy), v obou případech je činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků limitována principem legality (zákonnosti), byť se v obou případech projevuje odlišně“ (náleze sp. zn. II. ÚS 2200/15).

42. V návaznosti na výše uvedené tedy platí, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (náleze sp. zn. III. ÚS 3817/17). 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.

V./2

Uplatnění obecných východisek na posuzovanou věc

43. V posuzované věci nebylo sporné, že vydání územního plánu je právem obce uplatňovaným v její samostatné působnosti, tj. v rámci samosprávy vykonávané na jejím území. Sporným je však postup při pořizování územního plánu obce Lednice, v jehož průběhu došlo k uzavření předmětné dohody mezi Ministerstvem kultury a Ministerstvem pro místní rozvoj. Ústavní soud musel v prvé řadě posoudit, zda bylo uzavření dohody vedlejších účastníků v dohodovacím řízení (§ 133 odst. 3 ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu) v předmětné věci možné, a zda obec musela mít v tomto dohodovacím řízení postavení účastníka řízení.

44. Z výše uvedených obecných východisek vyplývá, že stavební zákon rozlišuje proces zpracování a projednání návrhu územního plánu a proces řízení o územním plánu, v němž se zohledňují stanoviska dotčených orgánů. Tento proces je pak ve svém souhrnu společným dílem samosprávy i státní správy. Úkolem státní správy je přitom zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území, včetně ochrany na úseku památkové péče.

45. Při posuzování toho, zda bylo uzavření dohody mezi vedlejšími účastníky zákonné, je potřeba vycházet zejména z § 136 odst. 6 věty druhé správního řádu, která stanoví, že se ustanovení tohoto odstavce (odkazujícího na přiměřené použití § 133 správního řádu) nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Pro vyloučení možnosti řešení rozporu v dohodovacím řízení je tedy nutné souběžné splnění dvou podmínek. Musí jít o 1) rozpor s územním

samosprávným celkem a současně musí jít o 2) věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. V posuzované věci je zřejmé (viz text dohody a bod 23 rozsudku městského soudu), že rozpor vznikl mezi Městským úřadem Břeclav (pořizovatelem územního plánu) jako správním orgánem, který vede řízení, a Ministerstvem kultury (správním orgánem, který je dotčeným orgánem), protože účastníky dohodovacího řízení a z něho vzešlé dohody byli výlučně vedlejší účastníci jako ústřední správní úřady ve smyslu § 136 odst. 6 věty první ve spojení s § 133 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud má za to, že v předmětné věci nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí Lednice (resp. jejím zastupitelstvem), byť se věc bezpochyby v konečném důsledku dotýkala práva obce na samosprávu (splnění druhé podmínky), ale o rozpor orgánů státní správy hájících veřejný zájem v procesu územního plánování. V souladu se zákonem se proto neuplatnila výjimka zakotvená ve větě druhé § 136 odst. 6 správního řádu, neboť v posuzovaném případě se věc sice týkala práva územního samosprávného celku na samosprávu, nešlo však o rozpor s územním samosprávným celkem. Splnění každé z těchto podmínek je podle názoru Ústavního soudu nezbytné posuzovat odděleně. Kdyby totiž sama skutečnost, že se věc týká práva obce na samosprávu, měla znamenat, že je veden rozpor (byť materiálně) se samotnou obcí, stala by se první zákonná podmínka zbytečnou. Každé právní pravidlo je nutno vykládat tak, aby se právní pravidlo jiné nestalo obsoletní.

46. Ústavní soud rovněž posuzoval, zda musela být obec účastnicí předmětného dohodovacího řízení. Na tuto otázku odpovídá Ústavní soud záporně, jelikož pro závěr o účastenství obce v dohodovacím řízení neexistuje právní podklad. Toho si byli nejspíše vědomi i stěžovatelé, když ve své ústavní stížnosti uvedli, že zákon takovou možnost nevyklučuje a je naopak „v souladu s obecnou právní zásadou, že účastníkem mocenského vrchnostenského rozhodování má být ten, jehož práva a povinnosti jsou dotčena“. To, kdo je účastníkem dohodovacího řízení, je správním řádem určeno ryze procesně. Závěr o nutnosti přiznat obci postavení účastníka řízení by byl volným dotvářením práva, k němuž není Ústavní soud oprávněn. Ze systematického výkladu naopak vyplývá, že zákonodárce s možností uzavření předmětné dohody bez účasti obce nejspíše počítal, neboť „zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů“ (§ 51 odst. 2 stavebního zákona).

47. Ústavní soud se rovněž zabýval tím, zda nebylo možné vyřešit předmětný rozpor procesně jinak než v dohodovacím řízení, resp. postupem, v němž bude mít obec lepší procesní postavení. Dospěl však k závěru, že nikoliv, neboť právní řád nenabízí v posuzované věci jiný právní institut než právě dohodovací řízení. V úvahu nepřipadá ani řešení daného rozporu postupem podle § 97 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Byť mezi ústředními orgány státní správy vznikl konflikt *sui generis*, nešlo o spor, ve kterém si správní orgány osobovaly pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. V případě pořizování územního plánu obce navíc neprobíhá správní řízení, jehož výsledkem by bylo vydání správního rozhodnutí, dále pak závazné stanovisko není správním rozhodnutím a nebylo ani pochyb o tom, že jeho vydání je v působnosti Ministerstva kultury. Ústavní soud proto shledal využití dohodovacího řízení za souladné s právem.

48. Následně se Ústavní soud zabýval dalším stěžejním argumentem obsaženým v ústavní stížnosti, který spočívá ve vadném posouzení přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách budov. V tomto bodě dal Ústavní soud stěžovatelům za pravdu.

49. V situaci, kdy dochází k rozhodování o zásahu do samosprávy na základě zákona, musí být vždy zvážen význam ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu

na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů [nález sp. zn. III. ÚS 1669/11].

50. Ústavní soud má za to, že se soudy náležitě nevypořádaly s tvrzenou nepřiměřeností plošného zákazu solárních panelů na střechách staveb, který v konečném důsledku vyplývá z dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem kultury (č. j. MMR 41466/2014-81-2). Již městský soud svůj názor, že takovéto omezení je potřebné („z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k právu žalobce na samosprávu“), neboť „soud neshledává existenci jiného prostředku, který by při stejné ochraně památkové péče zasáhl do práva žalobce na samosprávu s menší mírou“, vyvrací konstatováním, že „Lze sice souhlasit s žalobcem, že u tohoto zásahu do práva na samosprávu není osvědčeno, že by účelu (nerušených pohledů na střšní krajinu) nebylo možné dosáhnout mírnější formou intervence. Stejněho cíle by zřejmě bylo možné dosáhnout například vyloučením fotovoltaických a solárních systémů, jsou-li viditelné z ulic, rekreačních a památkově chráněných objektů i z veřejných prostranství, nebo lze-li z nich zaznamenat odraz slunečního jasu.“, v rozporu s ním však uzavřel, že „rozdíl mezi zásahem zvoleným žalovanými a šetrnějším zásahem umožňujícím individuální posouzení by byl ve výsledku pouze teoretický. Zásah žalovaných v poměru s potřebou ochrany světově unikátní památkové zóny je tak zcela marginální a vybočuje ze zásady šetrnosti s tak slabou intenzitou, že jej není možné označit za nezákonný. Soud podotýká, že žalobce nepředložil dostatečné argumenty o věcné nezákonnosti plošného vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb, neboť nikterak neozřejmil, zda vůbec a z jakého důvodu jsou takové drobné stavby pro rozvoj obce potřebné...“ (bod 69 odůvodnění rozsudku).

51. Byť by však plošný zákaz splňoval kritérium vhodnosti a potřebnosti, je nutné rovněž dostatečně a správně posoudit i jeho přiměřenost *sensu stricto* [nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177)]. Je totiž patrné, že plošný zákaz umístování solárních panelů, a to i těch umístěných na vnitřních (tj. z vnějšku nikoli pohledových) stranách střech pod takovým úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a následně i do práv vlastníků nemovitostí umístěných na tomto území. Nelze proto akceptovat ani závěr, že toto omezení je i přiměřené (v užším smyslu), opírá-li se tento závěr toliko o paušální zdůvodnění – týkající se veškerých omezení plynoucích z dohody – že „dohoda neukládá žalobci něco činit, ani zcela strpět stávající stav, pouze mu ukládá zdržet se přijetí výrazných změn územního plánu“ a že „kroky, proti jejichž vyloučení nebo omezení žalobce brojí, jsou kroky nevratnými, které jsou způsobilé památkovou zónu trvale změnit“ (bod 70 rozsudku městského soudu).

52. Nejvyšší správní soud k výše uvedenému konstatoval (bod 29 rozsudku), že se tímto obec „staví spíše do role ochránce subjektivních práv stavebníků, než svého ústavně garantovaného práva na samosprávu“, přičemž však zároveň v témže bodě výslovně připustil, že opodstatněnost takového plošného zákazu nemusí v konkrétní situaci obstát. V tom si Nejvyšší správní soud argumentačně protirečí, když sám připouští, že plošné omezení v konečném důsledku nemusí být přiměřené, neboť „jakékoliv plošné zákazy jinak legální aktivity jsou vždy z ústavněprávního hlediska problematické (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS)“. Bude-li však toto omezení součástí územního plánu obce, pak v souladu s ním budou muset správní orgány rovněž rozhodovat. Jinými slovy nemůže dojít k povolení záměru, který územní plán výslovně znemožňuje. Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je tak v tomto rozsahu vnitřně rozporné.

53. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3817/17 Ústavní soud uvedl, že „rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl.

99 definuje jako územní společenství občanů“. Nelze tedy přisvědčit argumentaci Nejvyššího správního soudu, že plošný zákaz umístování solárních panelů na střechách budov se práva obce na samosprávu nedotýká. To, zda jde o věc týkající se práva na územní samosprávu, je pak potřeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva (*favore libertatis*). Nelze opomenout, že rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon samosprávy. Ve svém důsledku „to pak znamená, že naproti státu mají tyto svazy nárok, aby ... vymezenou činnost vykonávaly... Právní pojem samosprávy značí, že spravuje někdo jiný než stát.“ (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 159, s. 161). Stejně tak nelze dle názoru Ústavního soudu po stěžovateli požadovat, aby ozřejmili, zda vůbec a z jakého důvodu jsou solární panely pro rozvoj obce potřebné (viz shora citovaný bod 69 rozsudku městského soudu), když nejsou a nebudou ve vlastnictví obce, ale jejích občanů. Městský soud tím přehlíží samotnou podstatu samosprávy. Jak již Ústavní soud připomenul výše (viz bod 37), územní plán je „společenskou dohodou“ o využití území lidmi, kteří v něm žijí, přičemž ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce vyjádřených skrze jimi volené zastupitele, včetně zájmu např. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd.

54. Každý územní samosprávný celek, včetně obce, se totiž vyznačuje nejen územním základem, ale též základem (prvkem) osobním (Weyr, F., *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 58; Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 92 an.). Pod pojmem samosprávy se pak rozumí správa vlastních záležitostí svazu (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 159, s. 161), v tomto případě tedy obce, a to ve prospěch občanů. Hájení zájmů občanů obce na různých úsecích veřejné správy náleží ke smyslu existence obcí jako základních územních samosprávných celků, které jsou územními společenstvími občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy). To v předmětné věci platí tím spíše, že z předmětu a cílů územního plánování vymezeného stavebním zákonem vyplývají *pro futuro* meze povoleného výkonu ústavně zaručeného vlastnického práva (čl. 11 odst. 1 Listiny), neboť se nástroji územního plánování rozhoduje o budoucím způsobu využití území (Kocourek, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 59).

55. Plošný zákaz umístování solárních panelů na střechy budov za účelem ochrany památkové zóny nemůže být dle názoru Ústavního soudu zdůvodnitelný ani prostým odkazem na zásadu předběžné opatrnosti (bod 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), která je známa z práva životního prostředí. Její uplatnění je na místě pouze v případě reálně hrozícího nebezpečí nevratného nebo závažného poškození právem chráněného zájmu (přiměřeně srov. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů). Platí dále, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (nález sp. zn. III. ÚS 3817/17). Tento příkrý a nepochybný rozpor nebyl soudy prokázán.

56. V této souvislosti Ústavní soud upozorňuje na to, že obec Lednice ve své správní žalobě a následně i v kasační stížnosti podrobně uvedla množství zcela konkrétních stížnostních bodů. S ohledem na míru jejich konkretizace a intenzitu zásahu do práva na samosprávu mj. v podobě plošného zákazu solárních panelů na území obce, bylo úlohou správních soudů se s těmito námitkami co nejpodrobněji vypořádat. Platí, že čím konkrétnější námitky žalobce (stěžovatel) vznáší, tím podrobněji k nim soud musí přistoupit a posuzovat je [přiměřeně srov. rozsudek

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 – 58 (č. 835/2006 Sb. NSS) *argumentum a contrario*]. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu řádně naplněn, zejména pak v rámci posledního kroku testu proporcionality. To platí tím spíše, opírají-li soudy přiměřenost plošného zákazu solárních panelů o obtížněji uchopitelný princip předběžné opatrnosti v návaznosti na argument, že řešení navrhované stěžovateli (možnost umístění solárních panelů pouze ve dvorní části střech budov) údajně není dostačující.

57. Vzhledem k výše uvedeným pochybením týkajících se posouzení přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách, které jsou samy o sobě důvodem pro konstatování porušení ústavně zaručeného práva na samosprávu a práva na soudní ochranu, se Ústavní soud dále nezabýval přezkoumáváním opodstatněnosti a existencí zákonných podmínek pro rozporování dalších dílčích požadavků zadání územního plánu v rámci procesu jeho pořizování.

58. Pouze na okraj proto Ústavní soud poznamenává, že se správní soudy budou muset s ohledem na shora uvedené obdobně podrobným způsobem vypořádat i s dalšími žalobními (stížnostními) body stěžovatelů. To se týká zejména problematiky záchytného parkoviště (bod 6.1 dohody), kdy z pohledu Ústavního soudu nelze akceptovat argument Nejvyššího správního soudu (srov. bod 27 odůvodnění rozsudku), že „pokud by obec pocítovala potřebu většího počtu parkovacích míst, je jistě možné vymezenou plochu využít intenzivněji, např. zřídit další parkovací místa v podzemí, jako se to běžně děje ve větších městech“. To, zda bude chtít obec řešit problematiku parkování povrchovým záchytným parkovištěm, nebo pravděpodobně podstatně nákladnějším parkovištěm podzemním, je primárně věcí demokraticky zvolených orgánů obce. Soudy by měly být s ohledem na zásadu soudního sebeomezení při hodnocení těchto otázek zdrženlivé. Stejně tak nelze přijmout názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož vedlejší účastníci „v dohodě uložili obci prověřit potřebnost parkovací plochy a jejího rozsahu územní studií“. Stanovila-li dohoda, že jedna část plochy Z78 bude vymezena jako „plochy dopravní infrastruktury – záchytná parkoviště“, přičemž „rozhodování v území v této části plochy Z78 bude podmíněno pořízením územní studie s tím, že data o této studii budou vložena do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od nabytí účinnosti ÚP Lednice“, neznamená to, že by tím dohoda uložila, resp. mohla uložit povinnost pořídit územní studii právě obci Lednice. Územní studii totiž podle stavebního zákona pořizuje pořizovatel územního plánu, tj. příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti, v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu (§ 30 odst. 2), tedy i na žádost obce ve svém správním obvodu [§ 6 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Dohodou uzavřenou ústředními správními úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (ministerstvem) ani nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy. Oprávnění ukládat takovou dohodou povinnosti přímo obci není založeno ani ustanovením o vázanosti zastupitelstva obce stanovisky dotčených orgánů a výsledkem řešení rozporů při schvalování návrhu nejvhodnější varianty řešení územního plánu (§ 51 odst. 2 stavebního zákona), ani ustanovením, podle něhož zastupitelstvo obce ověří před vydáním územního plánu, že není v rozporu – mimo jiné – s výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 téhož zákona).

VI. Závěr

59. Předchozí obrana obce, spočívající v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a následné kasační stížnosti nebyla úspěšná, přičemž z ústavní stížnosti napadených rozhodnutí nelze dovodit, že by byl náležitě zvážen význam základního práva obce na samosprávu v oblasti jejího územního rozvoje na straně jedné, a význam důvodů, proč by toto právo mělo být ve veřejném zájmu omezeno. Přestože Ústavní soud shledal využití dohodovacího řízení za souladné s právem, obecné soudy pochybily při posuzování zákonnosti plošného zákazu solárních panelů na střechách coby zákazu plynoucího z napadené dohody.

60. Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že ačkoli se obec Lednice „stanoveným postupem“, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1, 2 a 4 Listiny, domáhala svého práva, městský soud a Nejvyšší správní soud v její věci „zákonem stanoveným způsobem“ podle čl. 90 Ústavy nerozhodly, když ve svých rozhodnutích patřičně nezohlednily její ústavně zaručené právo na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy. K nezákonnému zásahu do práva na samosprávu může dojít již požadavkem státní moci na prosté zdržení se určitého jednání při výkonu samostatné působnosti obce, což byl právě případ stěžovatelů. To, jakým způsobem se správní soudy vypořádaly s námitkou nepřiměřenosti plošného zákazu solárních panelů a v důsledku toho i s otázkou (ne)zákonnosti zásahu do práva na samosprávu, dle názoru Ústavního soudu z ústavněprávního hlediska neobstojí.

61. S ohledem na výše uvedené po posouzení ústavní stížnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná a podle § 82 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl, protože podle § 82 odst. 4 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i městského soudu zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

62. Úkolem městského soudu bude ve světle výše uvedených závěrů Ústavního soudu opět posoudit žalobu o určení, že dohoda uzavřená mezi vedlejšími účastníky dne 9. 3. 2015, MMR č. j. 41466/2014-81-2, o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu obce Lednice je nezákonným zásahem do práva této obce na samosprávu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 12. května 2020

Jiří Zemánek
předseda senátu