



ČESKÁ REPUBLIKA

**USNESENÍ**

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaje) a Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti **zastupitelstva města Pec pod Sněžkou**, sídlem Pec pod Sněžkou 230, zastoupené 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, takto:

**Vykonatelnost 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 se odkládá.**

Odůvodnění

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Návrhem, doručeným dne 6. 12. 2017 ve lhůtě stanovené ustanovením § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), splňujícím i další formální podmínky pro projednání ústavní stížnosti, brojí stěžovatel jako zastupitelstvo obce proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017 č. j. 4 As 138/2017-33, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44, opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále také „krajský úřad“) ze dne 27. 10. 2014 č. j.

2604/UP/2014/Ji-14, přičemž tvrdí, že vydáním napadených rozhodnutí došlo podle stěžovatele k porušení jeho práva na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 100 odst. 1 Ústavy a dále k zásahu do jeho činnosti v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

2. Stěžovatel je aktivně legitimován k podání tzv. komunální stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, tvrdí-li, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo územního samosprávného celku na samosprávu.

3. Stěžovatel spatřuje jako nezákonný zásah státu do svého práva na samosprávu shora označené opatření obecné povahy krajského úřadu, kterým bylo podle ustanovení § 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 ustanovení § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vymezen územní plán Pece pod Sněžkou.

4. Proti shora označenému opatření obecné povahy krajského úřadu se stěžovatel bránil návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, přičemž rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 byl jeho návrh zamítnut.

5. Stejně tak byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti uvedenému rozsudku, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017 č. j. 4 As 138/2017-33.

6. Jedním z prvků stěžovatelem přijatého územního plánu byly tzv. regulační bubliny. Tyto bubliny v oblastech, jež byly definovány jako zastavitelné, ale současně se vyskytovaly na místech, jež podléhaly potřebě regulace zastavení z hlediska krajinného rázu a ochrany přírody a krajiny, stanovily specifický regulační prvek. Jeho podstatou bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu, a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak nesla název „regulační bublina“. 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 „regulační bubliny“ staveb již existujících.

7. Tento způsob regulace shledal krajský úřad jako rozporný se zákonem, resp. s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, která takový typ regulace nepřipouští. Krajský úřad kladl důraz na to, že územní plán nemůže obsahovat prvky, které jej činí v průběhu času proměnlivým. Tento závěr posoudily správní soudy v napadených rozsudcích jako zákonný.

## II.

### Stěžovatelova argumentace

8. Podstatou zásahu, který napadá stěžovatel, je skutečnost, že si krajský úřad jako státní orgán moci výkoné přisvojil podle stěžovatele kompetenci, kterou z podstaty věci podle

práva nemá. Vydáním napadeného opatření obecné povahy a následným odepřením ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů tedy zasáhl krajský úřad jako orgán moci výkonné a následně i nadepsané soudy do stěžovatelova práva na samosprávu obce. Stěžovatel dále spatřuje v jednání účastníků překročení hranic jejich pravomocí a nedodržení principu proporcionality při výkonu pravomoci státního orgánu moci výkonné, nesprávný výklad hranic možností normativní regulace podzákoného předpisu v kontextu zákona a nesprávný výklad obsahu zákona a upření jeho autonomního výkladu jednotce samosprávy. Konečně stěžovatel napadá také částečnou nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy a napadených rozhodnutí správních soudů.

9. Návrh na odklad vykonatelnosti stěžovatel zdůvodňuje tak, že v současné době neplatí (kvůli napadenému opatření obecné povahy a napadeným rozsudkům) v území, které je dotčeno změnou plynoucí z napadených aktů, omezení původně stanovená územním plánem. Do tohoto území je možno bez jakéhokoliv omezení umisťovat stavby v územním řízení a tyto stavby následně povolovat. Umisťování a povolování staveb je otázkou přeneseného výkonu státní správy a orgány samosprávy mají omezené možnosti, jak tento proces ovlivňovat. Vlastník však není omezen žádným zásadním regulativem.

10. Stěžovatel zdůrazňuje, že před přijetím napadených aktů bylo dotčené území zastavitelné za zcela jiných a mnohem přísnějších podmínek, takže derogační zásah krajského úřadu (který byl potvrzen obecnými soudy) nelze ani materiálně hodnotit jako návrat k situaci před zásahem veřejné moci. V současné situaci se tedy dle stěžovatele na územích, která jsou dotčena opatřením obecné povahy a rozsudky správních soudů, otevírají nové stavební možnosti, které zde nebyly ani před napadenými akty a ani před přijetím územního plánu. Případná realizace těchto možností je pak od určitého momentu nevratná. Ze strany stěžovatele, který je nositelem samosprávné moci, do jejíhož tradičního katalogu kompetencí spadá i územní plán a regulace území, je to situace neřešitelná. Je-li pak předmětná ústavní stížnost oprávněná, silně zasahuje do hypotetických práv jednotky územní samosprávy. Nemají-li být práva, kterých se stěžovatel dovolává s poukazem na právo na samosprávu dle čl. 100 Ústavy, vystavena riziku nevratného porušení a potlačení, je podle stěžovatele třeba návrhu na odložení vykonatelnosti vyhovět.

### III.

#### Posouzení návrhu na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí

11. Ústavní soud připomíná, že v řízení o stížnosti na nezákonný zásah do práva na územní samosprávu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu se uplatní postup v řízení o ústavních stížnostech. Ústavní stížnost nemá odkladný účinek (srov. § 79 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). V souladu s § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu však může Ústavní soud na návrh stěžovatele odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem a jestliže by výkon rozhodnutí znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám.

12. Ústavní soud argumentům stěžovatele odůvodňujícím jeho návrh na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí přisvědčil. Stěžovatel je zastupitelským orgánem obce, jejíž právo na samosprávu je ústavně zaručeno v čl. 100 odst. 1 Ústavy. Podle

čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Otázka územního plánu obce spadá do samostatné působnosti obce a jde o důležitý aspekt výkonu ústavně garantované samosprávy spočívající v právu rozhodovat o územním rozvoji obce a jeho parametrech. Podmínky § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jsou tak dle názoru Ústavního soudu splněny, neboť napadené opatření obecné povahy ve spojení s pravomocnými a vykonatelnými rozhodnutími obecných soudů může být v konkrétním případě a v daných souvislostech závažným zásahem do základních práv stěžovatele za situace, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nebude bezodkladné. Ústavní soud shledává, že kdyby nepřistoupil k odkladu vykonatelnosti napadených aktů, mohlo by skutečně dojít k nevratným stavebním zásahům, a to navíc v území, které vyžaduje kvůli své geografické poloze uvnitř Krkonošského národního parku o to větší pozornost, a to z důvodu ochrany krajinného rázu a územní ochrany přírody a krajiny, což má i ústavní aspekt (čl. 7 Ústavy).

13. Rozpor odkladu vykonatelnosti s „důležitým veřejným zájmem“ zde Ústavní soud neshledává, naopak je ve veřejném zájmu právně vyjasnit obsah územního plánu a teprve poté činit případné nevratné změny v území. Jde-li o možnou újmu ve vztahu k právům jiných osob ve smyslu § 79 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, konkrétně typicky ve vztahu k vlastníkům pozemků v území územním plánem regulovaném, je nutno vzít v potaz, že poté, co byla napadeným opatřením obecné povahy a napadenými soudními rozhodnutími odstraněna některá omezení v územním plánu, má odklad vykonatelnosti napadených soudních rozhodnutí a napadeného opatření obecné povahy za důsledek pouze „zakonzervování“ stavu platného po přijetí územního plánu. Újma, která může ve smyslu § 79 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vzniknout „jiným osobám“, spočívající v dočasné nemožnosti využít právní stav nastolený zásahem veřejné moci a rozhodnutími správních soudů, je tak neporovnatelná s možnou újmou na ústavním právu na samosprávu obce spočívající v zastavení území, resp. nevratných změnách v území v rozporu s územním plánem obce, resp. v rozporu s představami zastupitelstva obce, jakožto samosprávné korporace disponující ústavním právem na samosprávu, byl-li by stěžovatel úspěšný. Naopak v případě neúspěchu ústavní stížnosti budou moci vlastníci svá práva plynoucí z vlastnictví k předmětným pozemkům plně realizovat.

14. Ústavní soud, vzhledem k výše uvedenému, proto rozhodl podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o odkladu vykonatelnosti ústavní stížností napadených soudních rozhodnutí a napadeného opatření obecné povahy, aniž by jakkoli předjímal výsledek řízení o ústavní stížnosti. Posláním předmětného institutu odkladu vykonatelnosti tak je zabránit vzniku stavu, kdy by v důsledku výkonu pravomocných soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy byla prokazatelně a nevratně ovlivněna možnost faktického výkonu práva stěžovatele, a to ve fázi před uskutečněním přezkumu před Ústavním soudem.

**Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.**

V Brně dne 9. ledna 2018

Jan Musil v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Jitka Štíhová