



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti obce **Nové Heřminovy**, se sídlem Nové Heřminovy 122, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. listopadu 2014 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 79 A 6/2013-173 ze dne 13. února 2014, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě** jako účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení 1) Moravskoslezského kraje, sídlem v Ostravě, 28. října 2771/117, 2) obce Brantice, sídlem Brantice 121, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

O d ů v o d n ě n í:

I.

*Vymezení věci*

1. Stěžovatelka se na Krajský soud v Ostravě obrátila s návrhem na zrušení Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje v části, v níž tyto zásady vymezují plochu pro opatření ke snížení povodňových rizik v povodí horního toku řeky Opavy prostřednictvím vodní nádrže Nové Heřminovy, plochy a koridory doprovodných opatření a plochu pro přeložku silnice související se stavbou vodní nádrže. V tomto návrhu namítla, že napadená část zásad územního rozvoje pro ni bude mít likvidační vliv a že v průběhu pořizování zásad nebylo zkoumáno, zda jsou zamýšlená omezení

stěžovatelky legitimní a zda stejného účelu nelze dosáhnout jinak. Podle stěžovatelky je stavba vodní nádrže nepřiměřená sledovanému cíli protipovodňové ochrany a zásady územního rozvoje se žádným způsobem nevypořádaly s dotčenými veřejnými a soukromými zájmy (není třeba zřejmé, zda stejného cíle nelze dosáhnout soustavou protipovodňových opatření v jednotlivých obcích). Krajský soud návrh zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví tohoto nálezu, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka brojí především proti přiměřenosti přijatého řešení. V průběhu pořizování zásad územního rozvoje však byla pasivní a nedala odpůrci možnost se s těmito námitkami vypořádat. Za takového stavu soud nemůže takovou úvahu nahradit. Dále soud uvedl, že pořizovatel si byl při přípravě sporné části zásad územního rozvoje dobře vědom střetu mezi ochranou environmentálně cenného území Nízkého Jeseníku a stavbou betonové hráze vodní nádrže. Oba tyto zájmy dobře zvážil a vypořádal při přípravě variant záměru (vybudování větší a menší nádrže).

2. Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost. Nejvyšší správní soud stížnost zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví tohoto usnesení. Soud nejprve připomenul, že přezkum opatření obecné povahy obecně vychází z pěti kroků, v nichž správní soud na základě žalobních námitek zkoumá: 1) pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho možného rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti zvoleného řešení. Dále soud připomenul, že poslední z těchto kroků, tedy hodnocení přiměřenosti, je dle setrvalé judikatury možné pouze tehdy, pokud k ní v průběhu přípravy opatření obecné povahy odpůrce zvoleného řešení uplatnil námitky nebo připomínky. Rozhodnutí o rozložení zátěže v rámci určitého území při přípravě územně plánovací dokumentace je totiž rozhodnutím především politickým, kterým dochází k výkonu práva na samosprávu určitého územního celku. Soudy tak při přezkumu takových rozhodnutí musí postupovat zdrženlivě a s respektem k dělbě moci.

3. Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelka v řízení před krajským soudem bránila svá vlastnická práva, což je zpochybněním přiměřenosti napadených zásad územního rozvoje. Tyto námitky stěžovatelka při pořizování zásad územního rozvoje neuplatnila, přestože tuto možnost měla. Na rozdíl od desítek jiných obcí byla nečinná, pro což v soudním řízení neuvedla omluvitelné důvody. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jen tím, zda přijetím napadených zásad územního rozvoje nebyly porušeny normy chránící zásadní veřejné zájmy. Neshledal přitom, že by tyto zásadní zájmy byly porušeny nedostatečnou mírou podrobnosti napadených zásad územního rozvoje, neboť z nich stěžovatelka mohla bez obtíží zjistit, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít ke stavbě vodní nádrže a s jakým zásahem má v základních rysech počítat. Závěrem se soud neztotožnil s tím, že by došlo k nezákonnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu. Kraji také svědčí právo na samosprávu, zamýšlený záměr odůvodnil podrobně a dostatečně vysvětlil, že veřejný zájem na stavbě přehrady je odůvodněn snahou o snížení rizika povodní v horním toku řeky Opavy. Ochranný účinek přehrady kraj podrobně popsal a vysvětlil, že s ohledem na co nejmenší zásah do území zvolil variantu menší přehrady, přestože přehrada větší z hlediska dalších hodnocených kritérií bývala vhodnější. Nejvyšší správní soud proto svůj rozsudek uzavřel tím, že napadené zásady územního rozvoje dostatečným způsobem řeší střet zájmů mezi dříve nečinnou stěžovatelkou a ostatními obcemi, které jednají v dobré víře v uskutečnění zamýšleného

záměru. Zvolena byla menší ze zvažovaných nádrží a stěžovatelka nijak nedoložila, že stavbou dojde k faktickému zániku obce (na rozdíl od druhé varianty nádrže). Z hlediska námitek stěžovatelky tak obstojí nejen rozsudek krajského soudu, ale zejména napadené zásady územního rozvoje.

## II.

### *Průběh řízení před Ústavním soudem*

4. Stěžovatelka proti výše uvedeným rozsudkům krajského a Nejvyššího správního soudu brojila ústavní stížností, neboť měla za to, že jimi došlo k porušení jejích práv zaručených čl. 6, 7, 8 Ústavy České republiky a čl. 4 odst. 3, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 35 odst. 1 a 3, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

5. Nejvyšší správní soud podle stěžovatelky posoudil její návrh pouze formálně a argumentaci stěžovatelky zjednodušil. Stěžovatelka se ve skutečnosti nedovolávala jen ochrany vlastnických práv, ale též ochrany práva na územní samosprávu a práva na zachování sociálního, kulturního a environmentálního prostoru samosprávné komunity. Stěžovatelka po celou dobu obou řízení tvrdí, že stavba vodní nádrže není potřeba, nemá však dostatek prostředků, aby vůči dokumentaci zpracované státem předložila oponentní dokumentaci stejné podrobnosti. Plánovaná protipovodňová opatření jsou jen pouhou záminkou stavby vodní nádrže (v té souvislosti stěžovatelka odkázala na svůj návrh v řízení před krajským soudem).

6. Dále stěžovatelka namítla, že nemá možnost napadnout politiku územního rozvoje schválenou vládou, přestože je tento dokument závazný a sporné zásady územního rozvoje na ni v otázce své zákonnosti odkazují. Stejně tak i uplatněné námítky a připomínky byly vypořádány odkazem na politiku územního rozvoje. Moravskoslezský kraj při vydávání zásad územního rozvoje překročil svou pravomoc, neboť stanovil absolutní regulaci ploch plánovanou nádrží nad nezbytný rámec a v rozporu se zákonem, aniž by reflektoval práva stěžovatelky. Moravskoslezský kraj a správní soudy se vůbec nezabývaly tím, proč je ničeno území stěžovatelky a proč nedochází k realizaci alespoň nějakých protipovodňových opatření ve městech, která mají být nádrží chráněna. Ve věci nejde o posouzení přiměřenosti zvoleného řešení, ale o posouzení jeho zákonnosti. V takovém případě musí být zásah do práv stěžovatelky vždy zdůvodněn, aby bylo možné posoudit, zda byly poměry v území řádně zkoumány a zda jde o nezbytný zásah. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud odklonil od své judikatury k otázce procesní pasivity při schvalování územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud je povinen podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního se věcně zabývat namítaným rozporem s kogentními ustanoveními právních předpisů. Pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces.

7. Nejvyšší správní soud správně vyšel ze své judikatury, podle níž se musí věcně zabývat námítkami nezákonnosti napadených zásad územního rozvoje. Nelogicky však uvádí, že jde o jedinou možnost přezkumu. Stěžovatelka své námítky vznášela opakovaně, aniž by se soud vyslovil k tomu, k jakému zásahu do práv jiných osob by mohlo dojít, v případě, že by se námítkami věcně zabýval. Ve skutečnosti od povodně, která je záminkou stavby nádrže, uplynulo 18 let a žádné povodně ohrožující území na spodním toku Odry se nekonal. Žádná práva třetích osob by nebyla dotčena, pokud by soud zrušil malou část zásad územního rozvoje a věc byla projednána s přihlédnutím k argumentům všech dotčených osob. Z judikatury Ústavního soudu plyne, že se správní

soud musí zabývat námitkami nezákonnosti ze strany dříve pasivního navrhovatele, pokud by tím nebyla zasažena práva ostatních osob, které doposud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Nic takového z napadených rozsudků nedlyne, soud se tak měl námitkami zabývat věčně.

8. Závěrem stěžovatelka uvedla, že proti záměru přehrady brojí již od vzniku stavební uzávěry roku 1993, neobstojí tak závěry Nejvyššího správního soudu, podle něhož není pro věc významné, že stěžovatelka námitky proti vodní nádrži zveřejnila na úřední desce obce.

9. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že se námitkou zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu ve svém rozsudku řádně zabýval. Dle jeho zjištění Moravskoslezský kraj zvolil variantu menší nádrže, která sice zasáhne do území stěžovatelky, na rozdíl od druhé zvažované varianty však zůstane zachováno jádro území obce. Není tak pravda, že z hlediska zákonnosti byla zcela opomenuta práva stěžovatelky, naopak byla zvolena pro stěžovatelku příznivější varianta. Veřejný zájem protipovodňové ochrany byl při zvažování záměru jasně určen a zásah do práv stěžovatelky je tak třeba posoudit s ohledem na zájmy ostatních obcí, které mají výrazný zájem na stavbě nádrže. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud porušení práva stěžovatelky na samosprávu neshledal. Na rozdíl od námitek nezákonnosti se však soud nezabýval vhodností stavby vodní nádrže. Toto posouzení náleží především Moravskoslezskému kraji. Pokud stěžovatelka proti zvolenému řešení v průběhu pořizování zásad územního rozvoje nic nenamítala a neumožnila tak dostatečné posouzení svých zájmů, soud nemůže samosprávné rozhodnutí kraje nahrazovat. Nejvyšší správní soud proto své vyjádření uzavřel v tom smyslu, že ústavně významnou námitku zásahu do práva na samosprávu v řízení dostatečně zvážil a vypořádal, zbylou argumentaci stěžovatelky nepovažoval za ústavně relevantní. Navrhl proto, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, případně zamítl.

10. Moravskoslezský kraj k ústavní stížnosti uvedl, že podstatou námitek stěžovatelky je běžný nesouhlas s věcným řešením zásad územního rozvoje a stejně tak běžný nesouhlas se závěry správních soudů. Námitky tak nedosahují ústavní relevance. Tvrzení o nevypořádání některých námitek ze strany soudů stěžovatelka nijak nekonkretizovala, naopak s tímto vypořádáním polemizuje. Zásadní námitky stěžovatelky Nejvyšší správní soud obsáhle posoudil. Tvrzení stěžovatelky o tom, že nese veškerou zátěž protipovodňových opatření, nemá oporu ve skutečnosti. Na samotnou nádrž bude navazovat opatření v korytě a údolní nivě řeky Opavy, a to i na území řady obcí a měst.

11. Zásady územního rozvoje řeší otázky nadmístního významu, které jsou z povahy věci kontroverzní. Zásahu do stávajícího uspořádání a řady práv v dotčeném území není možné se vyhnout. Rozhodnutí o distribuci zátěže v území závisí na politickém uvážení, které je projevem práva na samosprávu územního celku. Nesmí pouze překročit zákonné limity a musí se vypořádat se zájmy, které byly v procesu pořizování uplatněny. Nejsou-li takové námitky uplatněny, může se pořizovatel zabývat pouze vlastním odůvodněním zvolené varianty řešení. Nelze na samosprávě spravedlivě požadovat, aby nechala zpracovat značné množství variant k vypořádání případných námitek, které nebyly uplatněny. Stěžovatelka byla o zamýšleném záměru nádrže dlouhodobě informována a některých fází příprav se aktivně účastnila. Není tak důvodné tvrzení, že záměr byl zpracován a přijat bez vědomí stěžovatelky a bez její možnosti jej

ovlivnit. Závěrem vedlejší účastník odmítl tvrzení stěžovatelky, že protipovodňová opatření nejsou zapotřebí. Stěžovatelčin důraz na řídký výskyt rozsáhlých povodní označil za nemorální.

12. Obec Brantice na výzvu Ústavního soudu (viz níže) sdělila, že budoucí vodní nádrž považuje za nezbytnou stavbu veřejného zájmu, která slouží k ochraně nejen obyvatel Brantic, ale též okolních obcí.

### III.

#### *Procesní předpoklady projednání návrhu*

13. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Při posuzování přípustnosti Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka proti napadeným rozhodnutím již nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva (kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu využila a vůči rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žádný opravný prostředek nemá).

14. V této souvislosti bylo třeba zabývat se dvěma procesními otázkami: (1) přípustností ústavní stížnosti namítající zásah do práva na samosprávu a (2) určením vedlejších účastníků řízení.

15. Ústava České republiky v čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) mimo jiné stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (tzv. komunální stížnost) a o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (obecná ústavní stížnost). Jakkoliv v obou případech jde o rozhodování v nominálně stejném řízení, již ze samotné textace těchto ustanovení je zřejmé, že jde o uplatnění dvou kompetencí různého rozsahu a obsahu.

16. Zákon o Ústavním soudu tuto rozdílnou povahu vyjadřuje v § 72 odst. 1 tím, že odlišně upravuje aktivní stížnostní legitimaci. Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Komunální stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu [nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

17. Komunální stížnost je tedy speciálním procesním prostředkem k ochraně práva na samosprávu, který umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadených aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti. Rozhodovací praxe Ústavního soudu se nicméně vyvinula v tom směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti [nálezy sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343) a sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 (N 217/83 SbNU 421)]. Postup Ústavního soudu pak závisí především na navrhovateli a povaze uplatněných námitek. V posuzované věci Ústavní soud neshledal zásadní důvody, pro které by se od této dosavadní praxe měl odchýlit, námitky stěžovatelky tedy posoudil jako námitky obecné ústavní stížnosti.

18. V řízení před správními soudy vystupovala řada obcí jako osoby zúčastněné na řízení (§ 34 soudního řádu správního). V řízení o ústavní stížnosti lze osobám zúčastněným na řízení před správními soudy přiznat procesní postavení vedlejšího účastníka jen podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, tedy pokud prokáží právní zájem na výsledku řízení (nález sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018). S ohledem na zřejmou možnost existence právního zájmu obcí dotčených Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje vyzval Ústavní soud obce, jež byly vedlejšími účastnicemi řízení před správními soudy, zda chtějí v řízení o ústavní stížnosti uplatňovat účastnická práva. K této výzvě se stručně vyjádřila toliko obec Brantice.

19. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

#### IV.

#### *Vlastní posouzení*

20. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací účastníků řízení, vedlejšího účastníka a s obsahem soudních spisů obou správních soudů, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

#### *Ústavní význam územního plánování*

21. Ústava v čl. 8, 100, 101 a 104 Ústavy zaručuje jednak existenci územních samosprávných celků relativně nezávislých na státu (institucionální garance), jednak zaručuje těmto územním samosprávným celkům právo regulovat a řídit část veřejných záležitostí v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Územní samospráva je v tomto smyslu jednou z nezastupitelných složek rozvoje demokracie [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)].

22. Ústava také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce (čl. 104). Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, však Ústava svěřuje zákonodárci, který má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu totiž mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel. Samotným zákonným vymezením samosprávy ovšem nesmí být dotčena samotná podstata územní samosprávy [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)].

23. Do samostatné působnosti územně samosprávných celků patří na základě zvláštních zákonů též schvalování územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán či regulační plán). Tato dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí [nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017].

24. V souvislosti s úpravou územní samosprávy je třeba rozlišovat její vlastní vymezení, k němuž dochází prostřednictvím zákona podle čl. 104 odst. 1 Ústavy (při respektu ke znakům samosprávy výslovně vyjádřeným v ústavním pořádku) a státní

zásahy do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. V tom rozsahu, v němž bylo územní plánování svěřeno do pravomoci územně samosprávných celků, jsou státní zásahy možné, pouze pokud jsou v souladu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona [nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)]. Takovým zásahem může být například zrušení některého z nástrojů územně plánovací dokumentace ze strany správního soudu (cit. nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. I. ÚS 655/17), případně stanovení podmínek pro výkon činnosti [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (99/2018 Sb.)]. Samotné určení rozsahu účasti zastupitelstev územně samosprávných celků na územním plánování a řešení případné kolize působnosti je pak stanovením působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy, které je odůvodněno věcnými i politickými hledisky (cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

25. Současnou úpravou územně plánovací dokumentace jsou jednotlivé nástroje územního plánování svěřeny samosprávám tak, že mohou regulovat pouze své území a pouze v míře podrobnosti, která odpovídá potřebě té které úrovně samosprávy. Kraje pořizují zásady územního rozvoje, jimiž stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování. Zároveň jimi kraje koordinují územně plánovací činnost obcí, nesmí však stanovit podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu či regulačnímu plánu. Obce pak pořizují územní plán, který stanoví mimo jiné základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury (vše citováno podle stavebního zákona v původním znění, které je pro projednávanou věc rozhodné).

26. Zákonná úprava vychází jednak z představy, že každý územně samosprávný celek bude regulovat své území, jednak z hierarchického pojetí nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje kraje by měly být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky (§ 36 odst. 3 a 5, § 41 odst. 4 stavebního zákona), územní plán by měl být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky a zásadami územního rozvoje kraje (§ 43 odst. 3 a § 54 odst. 5 stavebního zákona).

27. Hierarchické pojetí jednotlivých nástrojů územního plánování představuje kolizní pravidlo, v němž se promítá neexistence hierarchických právních vztahů mezi obcemi a kraji a zároveň fakticita vztahů k regulovanému území: obce a kraje v rámci své samostatné působnosti řeší záležitosti, které jsou v zájmu toho kterého samosprávného celku, tedy z právního hlediska oddělené, avšak fakticky působící na stejné jedince a stejné území (s výjimkou problematiky vojenských újezdů, jejichž územní plánování však není pro posouzení věci podstatné). Mohou-li záležitosti obecního rázu nabýt významu krajského či celostátního významu, zákonná úprava tento střet místní a vyšší samosprávy řeší ve prospěch působnosti vyšší samosprávy (omezení kompetence samosprávy z tohoto důvodu, byť v jiném kontextu, Ústavní soud akceptoval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

28. Odpovědnost obecní samosprávy za rozvoj vlastního území a zároveň i její ochrana před zásahy ze strany samosprávy krajské je pak zajištěna na věcné i procesní úrovni: zákazem stanovit v zásadách územního rozvoje podrobnosti, které obsahově

náleží územnímu či regulačnímu plánu (§ 36 odst. 3 stavebního zákona), účastí obcí v řízení o zásadách územního rozvoje, kde mohou uplatňovat své námítky (§ 39 odst. 1, 2 stavebního zákona) a oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem (§ 101a odst. 2 soudního řádu správního).

29. V této souvislosti Ústavní soud dříve uvedl, že je nepřijatelným zásahem do práva na samosprávu, jsou-li na zastupitelstva samosprávných celků kladeny přemrštěné požadavky stran detailnosti a rozsahu vypořádání námitek uplatněných proti územnímu plánu (nález sp. zn. III. ÚS 1669/11). Je přitom třeba zohlednit, že zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy obsahují dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění (§ 40 odst. 2 stavebního zákona) a odůvodnění rozhodnutí o námítkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Tato odůvodnění jsou pořizována krajským úřadem v rámci přenesené působnosti, zastupitelstvo kraje je nicméně jako součást zásad územního rozvoje vydává v rámci působnosti samostatné (§ 41 odst. 1 a 2 ve spojení s § 5 odst. 2 stavebního zákona). Nelze však bez dalšího ztotožnit povahu odůvodnění zásad územního rozvoje a povahu odůvodnění rozhodnutí o námítkách, tedy konstatovat, že obě jsou ve své kvalitě srovnatelným projevem samosprávy.

30. Vlastní odůvodnění zásad územního rozvoje totiž odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu kraje v průběhu pořizování zásad územního rozvoje k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje ona společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Oproti tomu je rozhodnutí o námítkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 (srov. rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010, č. 2266/2011 Sb. NSS, a č. j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27. 10. 2010, č. 2244/2011 Sb. NSS) a materiálně jím mají být vypořádány námítky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva (§ 172 odst. 2 správního řádu, § 39 odst. 2 stavebního zákona). Tato povaha námitek umožňuje podatelům individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též i o takových námítkách individualizovaně rozhodnout.

31. I když tedy požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námítkách, rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší: odůvodnění zásad územního rozvoje kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námítkách pak předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námítkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území, konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.

32. Právě v těchto právních souvislostech třeba vnímat závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm Ústavní soud uvedl, že nejsou přípustné přehnané požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námítkami vlastníka pozemku, které ohrožují funkčnost územního plánování a přispívají k narušení stability systému územního



plánování a právních jistot občanů. Tento obecný závěr však Ústavní soud uvedl ve skutkových okolnostech konkrétní věci, tj. vztahu ke konkrétním námitkám a za situace, kdy byl územní plán pro dané území zrušen již dvakrát, a právě a jen ve vztahu k možné variabilitě konkrétně zjištěných skutkových situací musí být chápán (shodně cit. náleží I. ÚS 655/17). V souzené věci je tedy třeba korigovat náhled Nejvyššího správního soudu: nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

33. Z uvedeného tedy plyne, že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění, jak byl přiléhavě formulován v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [srov. odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).

#### *Právo obce a kraje na samosprávu*

34. Z výše vymezených hledisek by ke střetu práva na samosprávu obce a kraje nemělo docházet: obec má ve své působnosti místní záležitosti, které jsou však z její působnosti vyjmuty, pokud mají nejen místní, ale zároveň i nadmístní povahu (srov. i čl. 104 odst. 2 Ústavy). Při pořizování zásad územního rozvoje však kraje od zájmů obcí nemohou odhlížet, což plyne jednak ze zákonem stanovené koordinační role zásad (§ 36 odst. 3 stavebního zákona), z povahy zásad jako nástroje regulujícího území obcí (§ 39 odst. 2 stavebního zákona), jednak z vymezení působnosti kraje, který ve vztahu k území obce může regulovat pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje, byť tak činí obecně formulovaným kolizním pravidlem (srov. odst. 27–28 výše).

35. Právo na samosprávu obce se proto do střetu se zásadami územního rozvoje může dostat tehdy, kdy (1) kraj reguluje vztahy v území do té míry podrobnosti, která náleží obcím, případně (2) vztahy v území reguluje takovým způsobem, že podstatná část území obce již nemůže být smysluplně regulována na úrovni územního plánu a z tohoto pohledu je samosprávě obce odňata (obdobně i Spolkový ústavní soud, srov. BVerfGE 56, 298). Oba tyto střety, jakkoliv je možné se proti nim shodně bránit ve správním soudnictví, mají kvalitativně jinou povahu. Zákonost prvního závisí na posouzení toho, co je ještě „podrobností náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím“ ve smyslu § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy co je z pohledu zásad územního rozvoje ještě autonomním rozhodováním vyhrazeným obci.

36. Druhý střet plyne z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že hlava sedmá Ústavy zaručuje územní samosprávu jako institut (institucionální garance existence samosprávy členěné na obce a kraje) a jako ústavně zaručené právo obcí a krajů na samosprávu vlastních záležitostí, které jsou vymezeny zákonem. Ústava tedy nezaručuje konkrétní obsah samosprávy a nezaručuje ani právo na existenci konkrétních obcí či krajů (srov. FILIP, Jan. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: KADEČKA, Stanislav, Petr HAVLAN a Kateřina VALACHOVÁ. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 46).

37. Přesahují-li tedy plochy či koridory na území obce svým významem obec samu, jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zákonnost a odbornost pořizování zásad, jednak účastí dotčených obcí, které mohou uplatnit své námitky. Nejsou-li námitkami uplatněné zájmy zohledněny takovým způsobem, že tím dochází k porušení procesních či hmotných práv obce, může obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem. Ústavní soud však v minulosti uvedl, že ochrana práv v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy závisí také na aktivitě navrhovatele v procesu pořizování tohoto opatření. Před správním soudem tak zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu [nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483)]. To odpovídá smyslu právní úpravy, podle níž některé otázky musí být řešeny v procesu pořizování *ex officio* (zákonnost, odbornost z hlediska územního plánování v užším smyslu, ochrana životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Bez uplatnění námitek hájících konkrétní individuální zájmy totiž nelze soupeřící zájmy smysluplně vyvažovat.

*Nové Heřminovy a Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje*

38. Veden výše uvedenými hledisky Ústavní soud shledal, že napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu netrpí ústavně významnými vadami. Stěžovatelka zaměřila svou argumentaci jednak na tvrzení zásahu do samosprávného a kulturního společenství, jednak na tvrzení o nutnosti vypořádat námitky proti nezbytnosti stavby vodní nádrže.

39. K námitce nepřípustnosti zásahu do samosprávného společenství, lze odkázat na výše uvedené obecné závěry: je-li na území obce zásadami územního rozvoje plánován záměr nadmístního významu, může obec své zájmy uplatnit v mezích zákonné úpravy. Samospráva obce nezahrnuje autonomní rozhodování o záležitostech, které jsou zákonem svěřeny do působnosti kraje. V tomto ohledu stěžovatelka nezpochybnila, že plánovaná vodní nádrž má nadmístní význam a tedy že rozhodování o ní spadá ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy do působnosti zastupitelstva kraje. Z ústavní stížnosti přitom neplyne, že by správní soudy měly pochybit při hodnocení napadených zásad z hlediska jejich nadměrné podrobnosti – stěžovatelka sice tvrdí i tento zásah do jejího práva na

samosprávu, nad rámec tvrzení o „absolutní regulaci ploch plánovanou přehradní nádrží“ nijak blíže jej však nevymezuje. Na takto obecnou námitku, tak lze odpovědět pouze v obecné rovině [odst. 13 nálezu sp. zn. IV. ÚS 919/14 ze dne 10. 12. 2014 (N 225/75 SbNU 521)]: pokud je zásadami územního rozvoje vymezena plocha vodní nádrže, bude vyloučení možnosti regulovat (konkretizovat) tuto plochu územním plánem ze strany obce spíše pravidlem, které plyne z povahy věci. Není přitom zřejmé, jaké konkrétní zamýšlené regulaci územním plánem ze strany stěžovatelky by údajně nadměrná podrobnost relevantní části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje měla bránit (zjevně to nemůže být regulace záměr vodní nádrže popírající).

40. V tomto ohledu je tedy pro posouzení věci rozhodující, jak se s námitkami stěžovatelky vůči stavbě vodní nádrže vypořádalo Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje, potažmo správní soudy. K tomu správní soudy zjistily, že stěžovatelka v procesu pořizování Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje námitky vůči záměru vodní nádrže nepodala. Důvody, které stěžovatelka pro tuto nečinnost uvedla, pak nemohou obstát: stěžovatelka totiž zůstala zcela pasivní, což nijak nezávisí na tom, že není schopna předložit odborné podklady srovnatelné úrovně a finanční náročnosti jako pořizovatel. To ostatně dokumentuje i soudní řízení, ve kterém stěžovatelka byla schopna formulovat relativně konkrétní výhrady.

41. Ve vztahu k námitkám stěžovatelky tak lze konstatovat, že stěžovatelka se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje s argumenty, které ovšem bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad. Jde přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby vodní nádrže, proti rozsahu zasaženého území a proti distribuci zátěže v území, kterou podle stěžovatelky mají nést především ostatní obce. Za toho stavu stěžovatelka nemohla být úspěšná. Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje vychází nejen z prostého politického rozhodnutí o stavbě vodní nádrže: toto rozhodnutí je hajitelné též z odborných hledisek (nádrže může přispět k zamýšlené protipovodňové ochraně), zvolená varianta preferuje zachování části území stěžovatelky na úkor možné úrovně protipovodňové ochrany (z možných řešení bylo zvoleno to mírnější, ale méně efektivní) a záměr má být doprovázen protipovodňovými opatřeními v dalších dotčených obcích (zátěž nenese jen stěžovatelka), což ústavní stížnost nijak nezohledňuje.

42. Moravskoslezský kraj tedy při výkonu samosprávy svého území dbal i na zájmy stěžovatelky, a to přestože její existence není ústavně zaručena a stěžovatelka ani sama své zájmy řádně nehájila. Za toho stavu nelze napadená rozhodnutí správních soudů považovat za ústavně vadná, pokud konstatují, že řešení zvolené v Zásadách Moravskoslezského kraje je právně možné, odborně obhajitelné a v obecné rovině zohledňuje všechny nezbytné souvislosti. Podrobnější, či jinak vedené úvahy o vyvážení zájmů v území pak mohly být řešeny (a následně soudem přezkoumány) v rámci přiměřenosti Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, k tomu však pasivita stěžovatelky v průběhu pořizování důvod nedává. To platí i pro tvrzení, že v daném území k zásadním povodním již dlouho nedošlo, neboť tím stěžovatelka zpochybňuje správnost odborných východisek, z nichž politické rozhodnutí Moravskoslezského kraje vycházelo.

43. Nelze pak ani přisvědčit námitce, že přezkumu přiměřenosti regulace v řízení před soudem nebrání práva či zájmy třetích osob ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12.

Napadená rozhodnutí a jim předcházející zásady územního rozvoje poskytují dostatečný a přesvědčivý podklad pro konstatování, že na provedení protipovodňových opatření mají zájem další obce, které své zájmy na rozdíl od stěžovatelky, uplatnily řádně a na protipovodňových opatřeních se budou též podílet.

V.  
*Závěr*

44. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. listopadu 2014 a č. j. 79 A 6/2013-173 ze dne 13. února 2014 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky na samosprávu, na ochranu majetku a na soudní ochranu podle čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tedy ústavní stížnost zamítl.

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

V Brně dne 8. listopadu 2018

Tomáš Lichovník  
předseda senátu