

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Ondřej Friml

**Právo na samosprávu ve vztahu
k územnímu plánování**

Diplomová práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Právo na samosprávu ve vztahu k územnímu plánování“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. června 2018

Ondřej Friml

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za její odborné rady a pomoc při zpracování této diplomové práce.

Obsah

1.	Vymezení pojmů	8
1.1.	Územní samospráva	8
1.1.1.	Obce	11
1.1.2.	Kraje	12
1.2.	Územní plánování	14
2.	Vliv subjektů na místní samosprávu v oblasti územního plánování	19
2.1.	Vztah mezinárodního práva a České republiky	19
2.1.1.	Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Ria	19
2.1.2.	Územní agenda Evropské Unie 2020	20
2.1.3.	Program EPSON – Evropská monitorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost	21
2.1.4.	Lipská charta	21
2.1.5.	Evropská charta místní samosprávy	22
2.2.	Vztah České republiky a vyššího územně samosprávného celku	23
2.3.	Vztah vyššího územně samosprávného celku a obce	26
2.4.	Vztah mezi občanem a obcí	27
3.	Judikatura	29
3.1.	Obec Nové Heřminovy – výstavba nádrže	29
3.2.	Rokytnice nad Popelkou – omezení práva na samosprávu vlastnickým právem občana	33
3.3.	Obec Tisá – omezení vlastnického práva územní studií	36
3.4.	Obec S. – černá a nepovolená stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací	39
4.	Restriktivní výklad výjimek vs. zásada zdrženlivosti	41
5.	Komparace s německým právním řádem	43
5.1.	Územní samospráva	43
5.2.	Územní plánování	44
6.	Závěr	46
7.	Zdroje	48

Seznam použitých zkratk

MSK	Moravskoslezský kraj
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
NSZM	Národní síť Zdravých měst ČR
OOP	opatření obecné povahy
OZV	obecně závazná vyhláška
PÚR	Politika územního rozvoje
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
ÚPD	územně plánovací dokumentace
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZKr	zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
ZNárV	zákon č. 69/1967 Sb., zákon o národních výborech
ZPF	zemědělský půdní fond
ZÚR	Zásady územního rozvoje

Úvod

Obce a kraje schvalují územně plánovací dokumentaci pro své území v rámci samostatné působnosti a realizují přitom své ústavně zaručené právo na samosprávu. Přestože jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace nejsou považovány za hierarchicky členěné, dochází v oblasti územního plánování ke konfliktům mezi krajskou a obecní samosprávou v jejich představách o plánování územního rozvoje. Kromě vzájemných konfrontací mezi obcemi a kraji se právo územních samosprávných celků na samosprávu dostává do konfliktu s jinými ústavně zaručenými právy, např. s vlastnickým právem, právem na podnikání aj., taktéž dochází k neoprávněným zásahům do práva územních samosprávných celků na samosprávu ze strany státu. Cílem mé diplomové práce je na konkrétních případech vymezit, které zásahy státu, příp. jiných subjektů, do práva územních samosprávných celků na samosprávu v územním plánování na území České republiky jsou či nejsou proporcionální.

Spory vznikající kolem práva na samosprávu bývají poměrně časté. Pravidelně několikrát do roka se s nimi musí vypořádat ústavní soudci i soudci Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Přesto o těchto případech pojednává jen malý počet článků a ještě méně monografií. Důležitou roli zde hraje test proporcionality. Ten samozřejmě nikdy nemůže mít zcela jasně vymezená kritéria, která je třeba naplnit, jelikož právo není matematika. Je ale nezbytné z důvodu předcházení vleklých a pro obě strany (např. obec a kraj) nepříjemných sporů stanovit jasnější a předvídatelné mantinely. Proto jsem se rozhodl téma analyzovat a za pomoci existující judikatury k řešení otázky přispět. Jako zdroj teoretických informací jsem zvolil zejména související komentáře, monografie a články českých autorů. Vedle toho v závěru využívám německé, popř. rakouské publikace s odkazem na stěžejní zahraniční judikaturu. Pro co největší přehlednost a systematiku práce nejprve definuji základní pojmy. Poté analyzuji právní rámec z pohledu mezinárodního a vnitrostátního. Jelikož mým záměrem je práce, která bude užitečná pro praxi, největší část bude věnována judikatuře. Závěrem srovnám právní situaci u nás a v Spolkové republice Německo, s níž máme podobné právní systémy stojící na stejných historických základech. Srovnání by mohlo sloužit jako inspirace v některých oblastech.

Za cíl mé diplomové práce si kladu vytyčit pole působnosti státu, krajů a obcí, což může významným způsobem napomoci předcházení výše zmiňovaným soudním sporům. V současné době osciluje právní úprava územní samosprávy mezi úsilím územních samosprávných celků o co nejširší samostatnou působnost a na straně druhé snahou státu zachovat si co největší vliv na fungování územní samosprávy.¹

¹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1, s. 10.

Má výzkumná otázka zní: „V jaké míře umožňuje jiným subjektům český právní řád zasahovat do práva na samosprávu územních samosprávných celků ve vztahu k územnímu plánování?“

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 20.6.2018.

1. Vymezení pojmů

V celém mém textu bych jako stěžejní označil dva pojmy, jimiž jsou, jak už název diplomové práce napovídá, územní samospráva a územní plánování. Nejprve je nutné si oba tyto pojmy vymežit.

1.1. Územní samospráva

Institut územní samosprávy je upraven v Hlavě VII. Ústavy České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“). Právo na územní samosprávu je ústavně zaručené právo a ostatní právní předpisy jsou odvozovány ze základního a rigidního rámce, jenž je vymezen Ústavou ČR. Dle definice Kadečky se samosprávou vedle státní správy rozumí jedna z větví veřejné správy jako projevu výkonné moci ve státě, a to větví nezávislou a státní správě nepodřízenou, vykonávanou subjekty od státu odlišnými. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací.²

Ústava ČR také garantuje obcím a krajům v článku 101 odst. 3 právní subjektivitu. Pospíšil dochází k závěru, že ústavně garantovaná je pouze subjektivita veřejnoprávní, tj. pouze pro výkon veřejnoprávních pravomocí v působnosti, která je svěřena zákonem. Soukromoprávní subjektivita je pak založena § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tudíž je chráněna pouze obyčejným zákonem.³

Světově existují dva převažující modely místní správy. Jedním je kontinentální systém správy a druhým systém angloamerický. Podstatné je, že tyto dva systémy se vyvíjely opačným směrem. Systém angloamerický se vyvíjel zdola, tedy směrem od obcí. Obce postupně přenášely některé své pravomoci na stát. V důsledku toho je velmi obtížné sjednotit systém správy, neboť v minulosti každá obec vykazovala svá jistá specifika.⁴

U kontinentálního systému, kam řadíme i Českou republiky, se vyvíjela samospráva cestou decentralizace a postupného odnímání pravomocí státní správě.⁵ Takový proces stavěl obce na začátku do slabšího postavení, ale na druhou stranu zde při přenášení pravomocí fungovala podstatnější harmonizace než u modelu angloamerického.

V případě, že se obec cítí poškozena ve svých právu na samosprávu a vyčerpá všechny opravné prostředky, může využít ústavní komunální stížnosti, jež je upravena v čl. 87 odst. 1

² KADEČKA, Stanislav, *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003. s. 7.

³ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1057

⁴ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1, s. 3.

⁵ FILIP, Jan a kol. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 240.

písm. d) Ústavy ČR. Specifické pro tento typ ústavní stížnosti je, že Ústavní soud (dále také jen „ÚS“) posuzuje nejen (proti)ústavnost, ale také (ne)zákonnost.⁶ Okruh přezkumu bývá výrazně širší než u běžné ústavní stížnosti. Ústavní soud přezkoumává spornou otázku opačnou optikou než správní soudy, tedy zda nedošlo k zásahu do práva na samosprávu. Pro podání komunální stížnosti zastupitelstvem je dále nesmírně důležité vždy posoudit, zda se obec domáhá ochrany práv uplatňovaných v rámci samosprávy, nebo zda obec podává prostřednictvím starosty „prostou“ ústavní stížnost, kterou se domáhá ochrany jiných ústavně zaručených základních práv jako kterákoliv jiná právnická osoba.⁷

Chápání územní samosprávy v českém prostředí ve svém judikátu z roku 2011 trefně vystihl ÚS: „*Ústavně zaručené právo krajů a obcí na samosprávu nemá takovou kvalitu, rozsah a sílu, jaká je u autonomie dílčích politických jednotek obvyklá, například u federativních států či dokonce u nadstátních integračních uskupení. Samospráva obcí a krajů je z ústavního hlediska pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Proto samospráva nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor, jímž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla.*“⁸

Jako jeden z projevů práva na samosprávu ústavodárce propůjčil územním samosprávním celkům možnost vydávat podzákonné právní předpisy.⁹ Aktem samosprávních působnosti je obecně závazná vyhláška (dále také „OZV“), jejíž pravomoc k vydávání je zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. V rámci přenesené působnosti, tedy výkonu státní správy, je oprávněno zastupitelstvo vydávat nařízení, k jehož vydávání potřebuje výslovné zákonné zmocnění.¹⁰ Na pomezí poté stojí opatření obecné povahy (dále také jen „OOP“) umožňující úpravu právních vztahů jak v rámci samostatné působnosti, tak i přenesené.¹¹ OOP se detailněji zabývá níže v kapitole „Územní plánování“.

Zákodárce po vzniku České republiky dostatečně konkrétně nevymezil, co obsahuje právo na samosprávu. Ústavní soud tak v minulosti v řadě svých nálezů dovozoval, že k vydání obecně závazné vyhlášky je zastupitelstvo oprávněno pouze tehdy, zmocní-li ho výslovně zákon. Nebylo např. zřejmé, v jaké oblasti samostatné působnosti mohly územní samosprávné celky

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000.

⁷ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1058.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011, bod 47.

⁹ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1074.

¹⁰ Tamtéž, s. 1076.

¹¹ Např. zákaz vstupu do honitby dle ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001, o myslivosti.

vydávat vlastní právní předpisy. Vzhledem k tomu, že okruh nebyl jasně definován, obce, potažmo kraje, si často upravovaly problematiku za hranicí svých kompetencí a nahrazovaly tím funkci Parlamentu ČR, což je v unitárním státě nepřipustné. Ústavní soud musel v minulosti přistoupit k restriktivní doktríně o obsahu práva na územní samosprávu.¹²

Změnu v přístupu přinesl až náleží Pl. ÚS 45/06.¹³ Jedním z důvodů, proč přišlo tak přelomové rozhodnutí až po více než 15 letech od existence Ústavy ČR, je i to, že hranice kompetencí mezi územní samosprávou a mocí výkonnou po čase dostatečně vykrytalizovaly a staly se součástí širšího právního povědomí. V tomto náleží Ústavní soud došel k závěru, že čl. 104 odst. 3 je ustanovením, které funguje jako generální zmocnění v oblasti samosprávy, a dále vymezil tzv. test čtyř kroků.¹⁴ Ten ve svém stanovisku v souladu s předmětným náleží bodově vymezilo Ministerstvo vnitra České republiky následovně:

- 1) *Přezkoumání pravomoci obce vydávat OZV a soulad způsobu realizace této pravomoci s právním řádem;*
- 2) *Zkoumání, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti;*
- 3) *Zkoumání, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou působnost;*
- 4) *Přezkoumání obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.¹⁵*

Tím, jak čas plynul, obsah práva se začal jak zákony, tak i judikaturou postupně zřetelněji vymezovat a Ústavní soud se přestal setkávat s flagrantním překročením kompetencí ze strany obcí a krajů. V jaké oblasti může obec ukládat povinnosti na základě OZV, je podrobněji upravováno ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. I přesto dle judikatury Ústavního soudu plyne zmocnění obcí a krajů k vydávání OZV přímo z ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.¹⁶

Ochrana samosprávných práv je zajištěna především tím, že dozorové orgány státní správy nemohou právní předpisy, jež jsou vydávány v samostatné působnosti, zrušit, ale mohou po výzvě k urychlené nápravě pouze sistovat jejich účinnost za předpokladu, že jsou v rozporu se zákonem.¹⁷ Zrušení OZV přísluší výhradně Ústavnímu soudu, kdy je především na ministerstvu vnitra, jakožto orgánu zodpovědnému za prvotní kontrolu zákonnosti, aby podal návrh na jejich zrušení. V případě zrušení usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu územního samosprávného celku

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 24–25.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 26.

¹⁵ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008 ze dne 15. srpna 2008.

¹⁶ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1076.

¹⁷ Ustanovení § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

vydaného v rámci samostatné působnosti přísluší jeho zrušení příslušnému krajskému soudu, který rozhoduje na základě správní žaloby podané příslušným dozorovým orgánem.¹⁸

Důvodem, proč zde podrobněji rozvádím OZV i přesto, že podle současné právní úpravy vydává územní plán zastupitelstvo v rámci opatření obecné povahy, je skutečnost, že do účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen „StavZ“) byla závazná část územně plánovací dokumentace vydávána na základě obecně závazné vyhlášky¹⁹ a zároveň je tento právní akt jedním z nejvýznamnějších projevů práva na samosprávu. Přestože zákonodárce ukotvil do právního řádu institut OOP s účinností od 1.1.2006, resp. S účinností správního řádu č. 500/2004 Sb., územně plánovací dokumentace byla schvalována do účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tj. 1.1.2007, formou OZV.

Zajímavým zjištěním s praktickými následky je skutečnost, že Ústavní soud bývá smířlivější k menším obcím.²⁰ Nepožaduje, ba ani nepředpokládá precizní právní normu tak, jak očekává od zákonodárců. Proto může obec použít pojmu, který vykazuje menší míru konkrétnosti (např. veřejná zeleň). Nesmí jít ale o neurčitost takové intenzity, kterou by k místním podmínkám obce nebylo možné překlenout racionální interpretací. Ustanovení nesmí být formulováno způsobem, který by byl pro adresáta nesrozumitelný a neurčitý. Tato smířlivost je Ústavním soudem odůvodněna především tím, že obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci.

Myslím si, že tento závěr Ústavního soudu zakládá nerovnost mezi obcemi, pokud má být rozhodujícím kritériem pro preciznost tvorby podzákoných právních předpisů velikost obce. Nejen, že se formulací „menší obec“ jedná o neurčitý právní pojem, navíc může být zkratkovitou a nepřesnou formulací právního předpisu přímo poškozen její adresát.

1.1.1. Obce

Tradičním základem územní samosprávy je obec.²¹ Každá část území České republiky je součástí území některé obce, pokud není upraveno jinak.²²

Obec je veřejnoprávní korporací, která disponuje vlastním majetkem. Co se týče územní samosprávy, je obec základní jednotkou a vztah obce ke kraji, popř. státu, není vztahem

¹⁸ GROSPÍČ, Jiří. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. *Právník*, 2005, roč. 146, č. 1, s. 1–28.

¹⁹ Přesněji byla od 1.10.1976 do 30.6.1992 závazná část územně plánovací dokumentace schvalována formou obecně závazného nařízení národního výboru, a poté do 30.6.1998 obecně závazným právním předpisem.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 50.

²¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva: Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. s. 7.

²² Výjimku v podobě vojenských újezdů upravuje zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vojenský újezd je územní správní jednotkou, jehož správu zajišťuje újezdní úřad, který je přímo podřízen ministerstvu obrany. Do působnosti újezdního úřadu patří také pořizování územního plánu, nicméně jeho vydávání spadá do působnosti nadřízeného orgánu, jímž je ministerstvo obrany. Tím je na daném území z pochopitelného důvodu obrany státu popřeno právo na samosprávu a platí zde striktní hierarchie.

podřízeného k nadřízenému.²³ Přestože ústavodárce používá přívlastek „základní“ a „vyšší“, neznamená to, že se jedná o vztah nadřízenosti a podřízenosti.²⁴ Orgány státní správy mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.²⁵ Jelikož se jedná o výjimku z obecného pravidla, pro následující fáze mé práce bude důležitý přístup dovozený opakovaně nejvyššími soudy i Ústavním soudem, a to že výjimky je třeba vykládat vždy restriktivně.²⁶ ²⁷ Zároveň však Ústavní soud připouští, že omezení práva na samosprávu je zákonem možné, pokud zákonodárce usiluje, aby obce splňovaly určité standardy. Takováto omezení územní samosprávy musejí být legitimní a být podloženy racionálními argumenty.²⁸

Zajímavostí je, že v roce 1919 byla schválena novela obecního zřízení, která umožnila vládě rozhodovat o slučování a rozdělování obcí a o změnách obecních i okresních hranic, přičemž nebylo zapotřebí, aby se obec nebo okres byť jen vyjádřily. Vzhledem k přetíženosti vlády byla tato pravomoc dokonce usnesením vlády přenesena pouze na ministra vnitra.²⁹ Od této chvíle uběhlo necelé století, a přesto by byl v dnešní době tak extrémní zásah potlačující právo na samosprávu zcela nepředstavitelný. Zároveň příklad prezentuje, jakým směrem se zákonodárce za uplynulou dobu posunul. Ve svém nálezu z roku 2010 musel Ústavní soud podrobně zdůvodňovat, proč není nepřiměřeným zásahem do ústavně garantovaného práva na samosprávu situace, kdy zákonodárce požaduje po oddělované obci, aby měla mimo jiné alespoň tisíc obyvatel.³⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárce je oprávněn omezit právo na samosprávu tehdy, zefektivní-li omezením výkon práva na samosprávu a zároveň bude sledovat legitimní cíl při zachování veškerých zásad proporcionality, tj. zejména přiměřenosti a s tím spojenou racionalitou a spravedlností.³¹

1.1.2. Kraje

Novějším prostorově vymezeným funkčním celkem, který je nositelem právní subjektivity, jsou kraje. Jeho veřejnoprávní subjektivita je stejně jako u obcí ústavně zaručena, což garantuje jeho

²³ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva: Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. s. 12.

²⁴ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1044.

²⁵ Článek 101 odst. 1 Ústavy ČR, a dále Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2014, sp. zn. Nad 6/2014.

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2001, sp. zn. I. ÚS 144/2000.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bod 35.

²⁹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1, s. 17.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09.

³¹ ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, s.r.o. 2012. s. 23.

stabilní postavení v českém právním řádu.³² Kraje vystupují jako střední článek územní organizace veřejné správy, avšak v rámci samosprávy nepodléhají hierarchické správní podřízenosti.³³

Snaha o zřízení čtrnácti krajů, dříve označovaných jako župa, zde byla již po vzniku Československé republiky, tzv. První republiky.³⁴ Zákonem č. 126/1920 Sb., zákon o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé (tzv. župní zákon), mělo dojít ke zrušení země české, moravské a slezské, které měly taktéž právní subjektivitu.³⁵ Národní shromáždění Republiky československé sice schválilo návrh zmiňovaného zákona, nicméně v čl. 1 bylo stanoveno, že zákon nabude účinnosti až v okamžiku, kdy tak určí vládní nařízení.³⁶ Vláda nařízením dne 26. října 1922 nakonec vydala, ale zavedení žup se dotklo pouze Slovenska. Podstatným důsledkem bylo, že v jeden okamžik existovaly v rámci jednoho státu tři typy územní samosprávy. V zemích českých to byl model rakouský, na území Slovenska platil župní zákon a v Podkarpatské Rusi se správa řídila právem uherským.

Dle Ústavy z roku 1960 se členilo území tehdejší Československé socialistické republiky pouze na obce, které byly základem místní samosprávy. S existencí krajů ústavodárce v tehdejší Ústavě nepočítal. Do jisté míry můžeme říci, že roli krajů, popř. okresů, nahrazovaly částečně krajské národní výbory. Zajímavým právním předpisem je zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech (dále jen „ZNárV“). Pokud porovnáme § 13, popř. § 19 ZNárV se současným zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZKr“), v § 1 odst. 4 zjistíme, že oba subjekty měly téměř totožné, zákonem vymezené úlohy. Kraj má pečovat mimo jiné o všestranný rozvoj svého území. Tato obecná definice je podrobněji rozvedena v § 35 odst. 2 písm. d) ZKr, kdy zákonodárce svěřil do rukou zastupitelstva kraje právo a povinnost koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat strategie rozvoje územního obvodu kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění. Podobnou úlohu jako kraje měly v minulosti i národní výbory, které vykonávaly státní správu kromě jiného na úseku územního plánování a stavebního řádu.

Jeden jediný, ale podstatný, rozdíl v právní úpravě zde byl. Kraje dnes koordinují rozvoj územního obvodu v rámci samostatné působnosti, kdežto národní výbory vykonávaly státní správu, tzn. pouze působnost přenesenou, tudíž i podřízenou.

Proces toho, jak se konstituovaly současné kraje, byl dlouhý, zmatečný a nesmírně zajímavý. Pro téma mé práce však není relevantní, jelikož všechny debaty, které byly vedeny od roku 1992

³² Čl. 100 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³³ GROSPÍČ, Jiří. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. *Právník*, 2005, roč. 146, č. 1, s. 3.

³⁴ Pouze na českém území. Celkově bylo zřízeno na území ČSR 21 žup.

³⁵ Historická verze: Čl. 9 Části druhé zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé, ve znění účinném od 11. 3. 1920 do 16. 5. 1954.

³⁶ Historická verze: Čl. 9 Části první zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé, ve znění účinném od 11. 3. 1920 do 16. 5. 1954.

do roku 1997, se povětšinou týkaly pouze uspořádání, názvu a velikosti krajů, nikoliv jejich pravomocí.³⁷

Na konci roku 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vznikly vyšší územní samosprávné celky, jak je známe dnes, a byla jim odebrána možnost rozhodovat, zda chtějí nést označení „země“ nebo „kraj“. Ke změně hranice krajů postačí pouze obyčejný zákon. Pokud by ale změna hranice kraje v konečném důsledku znamenala, že se jeden či více okresů stanou součástí jiného kraje, je třeba ústavního zákona, jelikož by bylo měněno znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.³⁸

1.2. Územní plánování

Druhým stěžejním pojmem je územní plánování. Územním plánováním je *„soustavná a komplexní činnost sloužící k vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společnosti obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by obrozňoval podmínky života generací budoucích.“*³⁹

Územní plánování je multidisciplinárním přístupem a prioritou s dopady na celou škálu oblastí, zejména životní prostředí, dopravu a telekomunikace, dále pak bydlení i průmyslová sídla atd.⁴⁰

Základním nástrojem územního plánování je územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“). Tu tvoří zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plánu. Zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání kraje, přičemž vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu.⁴¹ Rozdílnost oproti územnímu plánu, pomíneme-li územní působnost a podrobnost, spočívá v tom, že ZÚR musely být kraji přijaty nejpozději do pěti let od nabytí účinnosti StavZ.⁴² Povinnost vydat územní plán oproti tomu zákon neukládá.

³⁷ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. In SKÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky, komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1178 (čl. 99 Ústavy).

³⁸ Tamtéž, s. 1179.

³⁹ Ustanovení § 18 odst. 1, 2 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Legislativa EU: Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Územní agenda ze dne 25. dubna 2007. Úř. Věst. C 168/16, 20. července 2007, bod 7.1.3.

⁴¹ Ustanovení § 36 odst. 1 věta první zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Tamtéž, § 187 odst. 3.

Trefnou definici územního plánu ve svém nálezu sp. zn. III ÚS 1669/11 vyjádřil Ústavní soud, když uvedl, že „územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy.“⁴³

Územní plán je vydáván od účinnosti StavZ formou opatření obecné povahy. Smyslem právního aktu, tvořeného kombinací aktu normativního a individuálního, je garantovat dotčeným osobám alespoň minimální procesní práva i pro ten případ, bude-li se úkon týkat jeho zájmu, ale přesto ho nelze jmenovitě označit za účastníka.⁴⁴ Zákodárce se nakonec rozhodl použít negativní definici, kdy zákonem určil, co opatřením obecné povahy není.⁴⁵ Tím chtěl upozornit na subsidiaritu tohoto aktu k právnímu předpisu a rozhodnutí. Původně ale bylo OOP ve vládním návrhu definováno jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“⁴⁶

Dlouhou dobu se vedla diskuze o tom, zda je třeba OOP chápat materiálním nebo formálním pojetím. Přestože stále existuje řada příznivců, kteří zastávají formální pojetí,^{47 48} většina autorů odborných publikací se společně s názorem Ústavního soudu kloní k pojetí materiálnímu.⁴⁹ Je tedy povinností správních soudů nazírat na OOP optikou materiálního hlediska, tj. posuzovat obsah a nikoliv označení. Tato povinnost byla dovozena Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 14/07.⁵⁰ ÚS zde vyvrátil dříve prosazovaný formalistický přístup správních soudů, kdy za OOP byly považovány jen právní akty, které takto byly výslovně označeny zvláštním zákonem. Dnes je podstatné, aby právní akt naplnil pojmové znaky a těmi je konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. I díky této změně přístupu mohly správní soudy přezkoumávat územní plány schválené jako OZV.⁵¹

Soudní přezkum OOP, tzv. algoritmus soudního přezkumu OOP, obsahuje následující kroky:

- 1) *Přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP;*
- 2) *Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.*
- 3) *Přezkum otázky, zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy);*

⁴³ Část VI. nálezu Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

⁴⁴ Sněmovní tisk č. 201/0, Vládní návrh zákona: správní řád, Důvodová zpráva k § 137 až § 141.

⁴⁵ Ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Sněmovní tisk č. 201/0, Vládní návrh zákona: správní řád, Důvodová zpráva k § 137 (bod 484).

⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2013. s. 171–173

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo*, 2013, č. 3, s. 135.

⁴⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 816

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁵¹ HABERLE. Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, č. 7–8. s. 394.

- 4) *Přezkoum obsahu OOP z hlediska rozporu OOP (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem;*
- 5) *Přezkoum obsahu napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality.*⁵²

K tomu, aby se soudy uchýlily k zrušení OOP, se musí jednat v rámci jednotlivých kroků o takové nedostatky, které mohou mít závažné následky.⁵³

Před nabytím účinnosti StavZ se závazná část územního plánu vydávala formou obecně závazné vyhlášky. Dne 3.6.2018, tj. s účinností novely č. 191/2008 Sb., nastupuje právní fikce, kdy se tyto OZV považují za OOP.⁵⁴

Soulad ÚPD s právními předpisy je možné přezkoumat v rámci přezkumného řízení. Z jazykového výkladu může plynout, že se v přezkumu posuzuje pouze obsah, a nikoliv proces vydání. Za podstatné jsou ale považovány vady, které mohou mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost. Samotný procesní postup zatížený vadou samozřejmě může mít vliv na zákonnost, popř. správnost, tzn. že se přezkoumává i postup vydávání (např. obeslání, zveřejnění ÚP atd.).⁵⁵ ÚPD ale není možné v přezkumném řízení změnit.⁵⁶ Tímto zákonodárce chrání územní samosprávné celky před nepřiměřeným zásahem nadřízených správních orgánů do práva na samosprávu. V neposlední řadě je důležité poznamenat, že přezkumné řízení je prostředkem dozorcím, nikoliv opravným. Z toho plyne, že např. dotčený orgán může podat podnět k přezkumu, ale je na uvážení příslušného správního orgánu, aby vyhodnotil, zda došlo k naplnění podmínek ustanovení § 96 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a zda řízení zahájí.⁵⁷

V kompetenci zastupitelstva obce je, aby schválilo zadání a vydání svého nového územního plánu. Jeho samotné pořízení vykonává obec s rozšířenou působností, kterých je v současné době na území České republiky dvě stě pět.^{58 59} *Obce a kraje především porizují příslušné územně plánovací podklady a příslušnou územně plánovací dokumentaci pro své správní území, přičemž obce mohou na základě veřejnoprávní smlouvy koordinační též vykonávat pořizovatelskou činnost pro jiné obce ve stejném správním obvodu*

⁵² ZAHUMENSKÁ, Vendula. BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 54-55

⁵³ Tamtéž, s. 55.

⁵⁴ Ustanovení § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 191/2008 Sb. (dále jen „StavZ“).

⁵⁵ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). *ASPI*. 2009, s. 9.

⁵⁶ Ustanovení § 41 odst. 5; § 54 odst. 7; § 69 odst. 6 StavZ, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ Ustanovení § 95 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Příloha č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁵⁹ Do toho není započítáno hlavní město Praha, jehož jednotlivé městské části mají specifické postavení. Viz § 32 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve spojení s § 4 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy.

*obce s rozšířenou působností.*⁶⁰ To znamená, že absolutní většina obcí si úřední plán sama nepožizuje, ale naopak jeho pořízení nechává na obci jiné.⁶¹

Nejvyšší správní soud judikoval, že obec je sice do jisté míry limitována požadavky nevybočení z určitých věcných mantinelů (např. urbanistických, ekologických, kulturních) daných zákonnými pravidly územního plánování. Drží-li se uvnitř těchto mantinelů, musí jí být poskytnut široký prostor pro autonomní rozhodování obce.⁶² ⁶³ Pokud je ale v kompetenci zastupitelstva obce, aby rozhodlo o vydání územního plánu, bylo by v rozporu s právem na samosprávu, kdyby v průběhu pořizování s obcí nebylo jednáno. Jako příklad bych uvedl situaci z jižní Moravy, na kterou v citovaném článku upozorňuje Koudelka.

Pro obec Lednice pořizovalo územní plán město Břeclav. To se při pořizování řídilo závazným stanoviskem ministerstva kultury a ministerstva pro místní rozvoj, které se dotýkalo kulturních památek na území obce Lednice. V průběhu pořizování ovšem s obcí Lednice nebylo vůbec jednáno, dokonce o tomto stanovisku nebyla obec ani informována.⁶⁴

Celý přístup pak může mít fatální následky. Obec z důvodu závazného stanoviska ministerstva, se kterým nesouhlasí, rozhodne svůj územní plán neschválit. Jinou možnost nemá, neboť závazné stanovisko není možné přezkoumat samostatně, ale pouze jako celek. To staví zastupitelstvo obce do svízelné situace. Obdobný přístup u pořizování územního plánu je dlouhodobě neudržitelný, protože dává obci jen dvě možnosti – ber, nebo nech být.

Obec nakonec napadla nikoliv závazné stanovisko, ale dohodu těchto dvou ministerstev. Městský soud v Praze potvrdil zákonnost ministerské dohody. Po podané kasační stížnosti obcí Lednice se ale NSS nespokojil s odůvodněním Městského soudu v Brně. Ten sice dospěl k závěru, že je ministerská dohoda zákonná, nezaobíral se ale konsekvencemi, které měly vliv na veřejné subjektivní právo obce Lednice. Soud měl přikročit k testu proporcionality a své kroky náležitě odůvodnit. Nestalo se tak, proto NSS rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.⁶⁵ Zde bych poznamenal, že závazek konzultace otázek plánování ve všech věcech souvisejících s místním společenstvím, je-li to možné, plyne přímo z článku 4. odst. 6 Evropské charty místní samosprávy.

Pro územní plánování je zcela zásadní novela z. č. 225/2017 Sb., kterou se mění StavZ a další související zákony, a která novelizovala mimo jiné i ustanovení § 174 odst. 2 zákona č.

⁶⁰ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013. s. 38.

⁶¹ MAREČEK, Jan, DOLEŽAL, Jiří a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2018. s. 54.

⁶² KOUDELKA, Zdeněk. Dohoda ministerstev o územním plánu obce. *Moderní obec*, Praha: Profi Press s.r.o., 2017, roč. 23, č. 10, s. 59.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2012, sp. zn. 6 Ao 8/2011, bod 30-31.

⁶⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Dohoda ministerstev o územním plánu obce. *Moderní obec*, Praha: Profi Press s.r.o., 2017, roč. 23, č. 10, s. 60.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 6 As 222/2017, bod. 10.

500/2004 Sb., správního řádu a § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Uvedená novela zkrátila lhůty k zahájení přezkumného řízení ze tří let na jeden rok, neboť původní delší lhůta v ÚPD působila velkou nestabilitu a nejistotu v územním plánu.⁶⁶

⁶⁶ Vláda schválila návrh novely zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). *Právní rozhledy*. 2016, č. 19, s. 1.

2. Vliv subjektů na místní samosprávu v oblasti územního plánování

Možnost nakládat s územím daného celku není věcí libovůle, ale je korigováno právními předpisy a také rozhodovací činností jiných subjektů. Záměrně zde nepoužívám výrazu nadřazených/podřízených subjektů, jelikož v oblasti samosprávy neexistuje hierarchické uspořádání, a ačkoliv se např. územní samosprávný celek má řídit v případě pořizování územního plánu zásadami územního rozvoje kraje, dle právní teorie nelze tvrdit, že je kraj nadřazen obcím.⁶⁷

Pro přehlednost jsem tuto kapitolu rozčlenil do čtyř podkapitol. U každé z nich vymezím vztah mezi jednotlivými subjekty, uvedu právní úpravu a odkáži na příslušná soudní rozhodnutí, která uvádím v poslední kapitole této práce.

Zmíněné problematiky, tedy vztahu mezi jednotlivými subjekty, se dotkl již na počátku 20. století profesor Albín Bráf, který se zabýval myšlenkou provázanosti společenství. Stejně jako se obce snažily uzurpovat více práv státu, hájí občané svá základní lidská práva a svobody před obcí.⁶⁸ A tak je tomu i dnes.

2.1. Vztah mezinárodního práva a České republiky

Česká republika se prostřednictvím mezinárodních smluv zavázala k celé řadě dokumentů, ze kterých jí plynou závazky související s územním plánováním. Větší část těchto úmluv a deklarácí tvoří samozřejmě ochrana životního prostředí. Ta je úzce spjata s územním plánováním v rámci místní samosprávy, protože je to právě obec, která má nejbližší k okolnímu prostředí, jeho občané by jej měli znát nejlépe a prostřednictvím územního plánu musí zachovávat udržitelný rozvoj pro generaci současnou i následující.

2.1.1. Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Ria

Jedná se o dokument v rámci OSN přijatý na Světové konferenci o životním prostředí a rozvoji (UNCED) z roku 1992. Deklarace propojila ve svých principech sociální, enviromentální i ekonomickou stránku udržitelného rozvoje a stanovila roli národních vlád při jejich prosazování.⁶⁹

Pro územní plánování je nejdůležitější část věnovaná Agendě 21. V průvodní zprávě Agendy 21 se předpokládá, že pro místní správu je spokojenost občanů a úroveň kvality života

⁶⁷ POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1044.

⁶⁸ BRÁF, Albín. In GRUBER, Josef, HORÁČEK, Cyril (ed). *Albín Bráf: život a dílo. Díl pátý. Výbor statí z politiky a samosprávy*. Praha: Vesmír, nakladatelská a vydavatelská společnost s r.o., 1924, s. 270.

⁶⁹ MAIER, Karel. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: ABF-Arch. 2008, s. 83.

nadstranickým úkolem.⁷⁰ Mělo by tedy být v nejlepším zájmu společnosti svěřit územní plánování právě obcím. Dokument předjímá, že stát, kraj i obec budou spolupracovat a spoluutvářet lepší životní prostředí. Myslím si, že přijetím StavZ účinného od roku 2007 naopak díky implementaci politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) posílila pozice státu, což značně narušuje prvek rovnocenné spolupráce. Tímto problémem se zabývám podrobněji níže.

Za zajímavý projekt, který má svůj původ právě v místní Agendě 21, lze označit vytvoření **Národní sítě Zdravých měst ČR** (dále jen „NSZM“). Tato platforma je otevřena pro všechny úrovně samospráv. NSZM poskytuje jakýmkoliv obcím odbornou pomoc při veřejné správě. Velkou výhodou spatřuji v tom, že obce do dvou tisíc obyvatel mají členství zcela zdarma. Počet členů rok od roku stoupá, což vzhledem k dobrovolnému členství nasvědčuje tomu, že je pro obce NSZM projektem přínosným. Za pomoci auditů si zastupitelstvo vyhodnotí, jak si jejich obec stojí v porovnání s jinými. Odborníky je pak navržen další postup a je na rozhodnutí obce, zdali se doporučením bude řídit.

Myslím si, že přesně takové projekty budou směřovat obce správným směrem a zároveň zachovají maximum jejich práv na samosprávu. Zastupitelstvo obce se může seznámit s riziky, která jimi navrhované řešení územního plánu přináší, a podle toho se zachovat. Zároveň se obce nezavazují k dodržování navrhovaných řešení. Tímto způsobem ponese zastupitelstvo stále zodpovědnost za svá rozhodnutí a současně bude disponovat potřebnými odbornými znalostmi, ať už v oblasti právní, ekologické či ekonomické.

2.1.2. Územní agenda Evropské Unie 2020

Dokument definuje strategický rámec pro vymezení územního rozvoje v rámci Evropské Unie pro období roku 2014 a následující. Jedná se pouze o politické prohlášení na neformálním setkání ministrů členských států pro místní rozvoj a územní plánování z května roku 2011. To však nesnižuje jeho význam, jelikož Evropská Unie celou řadu nosných tezí implementovala do právně závazných aktů.

Za svůj úkol si agenda stanovuje vyvážený územní rozvoj v rámci EU, jehož se má docílit mimo jiné i polycentrismem, tzn. zaměřit se na některá města a vytvořit skrze ně spádovou oblast pro kulturní život. To se nejvíce projevuje obecní spoluprací v rámci mikroregionů a místních akčních skupin.

K tomuto dokumentu bych si dovilil poznamenat jednu kritickou poznámku. V bodě 47 věta poslední je uvedeno „*Tam, kde je to vhodné, by místní a regionální subjekty měly být zapojeny do*

⁷⁰ O MA21 [online]. Místní Agenda 21, [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <http://ma21.cenia.cz/cs-cz/oma21.aspx>.

procesu plánování“. Nejedná se pouze o jazykovou nesrovnalost, jelikož v anglickém i německém znění je taktéž použit podmiňovací způsob.⁷¹

Dle mého je nemyslitelné, aby došlo k situaci, kdy bude vhodné, aby se obce nebo jiná regionální uskupení nevyjadřovala k územnímu plánování na jejich území. Pokud má být jakýkoliv záměr realizován na území obce, musí být vždy přizvána jako rovnocenný partner pro jednání. Tento závazek plyne z Evropské charty místní samosprávy.

2.1.3. Program EPSON – Evropská monitorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost

Jedná se o výzkumný program, který podporuje územní plánování a regionální rozvoj. Cíle jsou podobné, ne-li totožné, s Národní sítí Zdravých měst ČR. Smyslem programu je poskytnout informace, scénáře a analýzy, které přispívají k vyváženému rozvoji regionů či větších územních celků.⁷² Lze říci, že se jedná o evropskou územní studii.

Zjištění, ke kterým odborníci v rámci programu dospějí, jsou dále použita k vyhodnocování využitelnosti území a mohou být posléze aplikována v jiných projektech, jako je např. NATURA 2000 nebo ve výše zmíněné Územní agendě EU 2020. Zastupitelstvo může kalkulovat s tvrdými daty jako je věk populace, migrace nebo třeba počet novorozenců a zohlednit je při tvorbě územního plánu.

2.1.4. Lipská charta

Tento dokument prohlašuje, že má-li být vícestupňová správa efektivní, musí dojít ke zlepšení koordinace odvětvových strategií. Cílem má být rovné partnerství mezi malými, středně velkými a velkými městy i velkoměsty. Vícestupňovou správou se rozumí mezioborová spolupráce, a to nejen mezi jednotlivými stupni vertikálního členění (obec, kraje, stát), ale i spolupráce na horizontální úrovni, tzn. spolupráce mezi obcemi navzájem a jejich sdružování do místních akčních skupin nebo mikroregionů.

Dokument je spíše jakýmsi vodítkem a nastiňuje vize, kterých by za pomoci územního plánování mělo být dosaženo. Nezabývá se samotným územním plánováním jako např. místní Agenda 21. Výjimkou snad může být apelace na zkvalitnění územního plánování, aby se zamezilo přílišnému rozšiřování měst, a tím způsobenému ničení přírody a zemědělských ploch. Jednotlivé subjekty by se měly zaměřit na co nejefektivnější využitelnost disponibilního území (např. využití tzv. brownfields) a snažit se redukovat zástavbu vně města.

⁷¹ Anglické znění – Legislativa EU: Prohlášení ministrů členských států ze dne 19. května 2011. *Territorial Agenda of the European Union 2020, bod 47*. Dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf.

Český právní řád dělí obce na „obyčejné“ obce, města, městysy a statutární města. V originálním textu, jímž je němčina, se hovoří pouze o městech, nikoliv o obcích⁷³, což je poněkud zvláštní trend. Nejedná se jen o rozdíl v právní úpravě, jelikož německý právní řád obsahuje podobné dělení. Všechny obce, které mají více než pět tisíc obyvatel, mohou nést označení město (německy „Die Stadt“). Územní samosprávné celky, které mají menší počet obyvatel, se nazývají obcemi (německy „Die Gemeinde“). Toto chápání by naznačovalo podporu trendu polycentrismu podobně jako např. v Územní agendě EU 2020.

2.1.5. Evropská charta místní samosprávy

Jedná se o dokument, který byl vydán v rámci Rady Evropy již v roce 1985, ale pro Českou republiku se stal závazným až v roce 1999. Svým významem a dosahem je jednou z nejdůležitějších mezinárodních smluv v oblasti územní samosprávy. Rada Evropy si dostatečně uvědomovala důležitost místních společenství. Jde totiž o nejzákladnější formu výkonu demokracie, která je nejbližší každému občanovi, proto někteří autoři přisuzují obci v demokracii stejnou důležitost jako základní škole v oblasti vzdělání.

Přestože žádná konkrétní ustanovení v chartě obsažena nejsou, stanovuje alespoň obecný rámec, ke kterému se signatáři zavazují. Není účelem charty, aby vedla evropské obce k absolutní svobodě. Ústavní soud k uvedenému dokumentu dodává, že se nejedná o standardní lidskoprávní mezinárodní smlouvu týkající se jedinců, ale o smlouvu, která zakládá kolektivní práva.⁷⁴

S tím úzce souvisí hodnocení vydané v roce 2012 Kongresem místních a regionálních samospráv⁷⁵, který je s prací a naplňováním cílů stanovených smlouvou ze strany ČR dlouhodobě spokojen. Sleduje pokrok od posledního monitoringu, který u nás Kongres uskutečnil v roce 2000. Přesto jsou oblasti, v nichž bychom měli dostát svým závazkům. Nedostatek shledává ve formě financování místní samosprávy, které je až z 90 % pokryto financováním ze státního rozpočtu, a nikoliv přímo z daní nebo místních poplatků.⁷⁶

Mezi základní požadavky ze strany Rady Evropy patří zlepšení mechanismů, které by prohloubily komunikaci státu s místní samosprávou. Příkladem, kde se tento nedostatek odráží, může být právě situace v obci Lednice, kterou jsem popisoval v kapitole *Územní samospráva*. Kongres doporučuje, aby konzultační mechanismy byly uzákoněny a aby byly poskytovány

⁷³ Německé znění – Legislativa EU: Neformální usnesení ministrů členských států ze dne 24. a 25. května 2007.

Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Dostupné na:

http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/1zR/2010/4/Inhalt/DL_LeipzigCharta.pdf%3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D2.

⁷⁴ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1, s. 41.

⁷⁵ Anglické znění: Hodnocení monitorovacího výboru ze dne 8. března 2012. *Local and regional democracy in the Czech Republic*. Dostupné na <https://rm.coe.int/168071889a>.

⁷⁶ Tamtéž, bod 83.

informace o průběhu těchto debat. Česká republika je jedním z členských států, který nemá žádný konkrétní zákon, který by generálně implementoval požadavek konzultace nadregionálních záměrů s obcemi či kraji a postupy s tím spojené.⁷⁷ Je zde implementována pouze obecná povinnost v ustanovení § 13 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 15 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zároveň Kongres reflektuje rozdrobenost našich obcí. Doporučuje buď prohloubení spolupráce mezi obcemi a vytvoření pevných regionů, nebo slučování.⁷⁸

Přílišná rozdrobenost územně samosprávných celků vede mnohdy k její horší organizaci. Na našem území nejsou žádnou výjimkou obce s méně než dvě stě obyvateli. Ty mnohdy nedisponují ani dostatečným počtem osob, natož pak kvalitou personálu k tomu, aby efektivně dbaly o všestranný rozvoj a potřeby svých občanů. Dokonce evidujeme i obce, kde je problém volené zastupitelstvo personálně obsadit, protože chybí zájem občanů využít svého pasivního volebního práva. Volby do zastupitelstev obcí vyhlášené v roce 2006 se nakonec pro nedostatek kandidátů neuskutečnily v celkem devatenácti obcích.⁷⁹ V takovém případě se dočasně jmenuje správce z řad zaměstnanců státu zařazených pod ministerstvem vnitra.⁸⁰ Žádostí o informace podanou dne 13. března 2018 na Ministerstvo vnitra jsem zjišťoval, kolik správců obce působí na území ČR a odpověď mě příjemně překvapila. Přestože se některé obce potýkají s řadou problémů, např. s financováním, hospodařením, zadlužeností, špatnou občanskou vybaveností..., v ČR v současné době není žádná obec spravovaná správcem obce.

Ústavní soud s odkazem na závazky plynoucí z Evropské charty místní samosprávy považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.⁸¹

2.2. Vztah České republiky a vyššího územně samosprávného celku

Česká republika reflektuje zásady a obecný právní rámec z mezinárodních smluv v dokumentu zvaném Politika územního rozvoje České republiky.

⁷⁷ Tamtéž, bod 60.

⁷⁸ Tamtéž, bod 33.

⁷⁹ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. *Otázky a odpovědi k výkonu funkce správce obce*. MVCR.cz, 23. října 2006 [cit. 2. března 2018]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/otazky-a-odpovedi-k-vykonu-funkce-spravce-obce.aspx>.

⁸⁰ Ustanovení § 98 odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1, s. 10 s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Aktuálním zněním je PÚR z roku 2015. Její znění bylo schváleno usnesením vlády pod č. 276 dne 15. dubna 2015.⁸² Ta obsahově z velké části vychází z Politiky územního rozvoje ČR z roku 2008.

Jedná se o koncepční celostátní nástroj územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, který vypracovává Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto ústřední správní orgán v oblasti územního plánování.⁸³

Uvedené usnesení vlády ukládá ministrům i ostatním vedoucím ústředních správních úřadů řídit se pokyny plynoucími z PÚR při zpracování koncepčních dokumentů (typicky ÚPD, tzn. Zásady územního rozvoje nebo územní plán) a plnit úkoly uložené PÚR.

Vyvstává otázka, zda byl skutečně záměr ústavodárce, aby bylo de facto právo na samosprávu územně samosprávných celků omežováno interním předpisem, jímž bezesporu usnesení vlády je. Interní předpis je možné vydávat v hierarchickém modelu správy, do něhož ale výkon samostatné působnosti neřadíme. Článek 101 odst. 4 Ústavy ČR upravuje způsoby, jakými může být zasahováno do činnosti územních samosprávných celků. Opět si musíme uvědomit, že zásah do práva na samosprávu je možný jen a pouze v případech, kdy tak vyžaduje ochrana zákona při zachování proporcionality, tj. pokud je zásah logicky konstruován tak, že nevzbuzuje pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu.⁸⁴ Nicméně jak dodává Ústavní soud, samosprávu není možné zaměňovat se svrchovaností místních společenství.

Tento dokument s celostátní působností je poměrně novinkou, jelikož jej implementoval až nový stavební zákon s účinností od 1. 1. 2007. Jeho výsledkem má být lepší koordinace jednotlivých dokumentů majících dopad na území ČR. Politika územního rozvoje má sloužit jako *směrnice pro uplatňování zájmů ve využití území České republiky s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje území a to jak pro rozhodování orgánů územního plánování, tak pro rozhodování dalších orgánů veřejné správy, mající vliv na využití území České republiky.*⁸⁵ Takto je sice možné zefektivnit plánování na celém území ČR, ale má to i svá úskalí, a tím je riziko prohlubující se centralizace.

V dubnu roku 2004 vznikl dokument, který taktéž nesl označení „Politika územního rozvoje České republiky“. V květnu 2006 byl schválen usnesením vlády č. 561. Přestože materiál nese stejné označení jako v pozdějších letech schválené dokumenty, právní závaznost postrádal, neměl totiž oporu ve starém stavebním zákonu.⁸⁶ Přijetí tohoto dokumentu fungovalo na principu

⁸² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1*. Praha, Brno. 2015; 87 s.

⁸³ HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2008. s. 81.

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.

⁸⁵ K § 32 důvodové zprávy k zákonu č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

⁸⁶ Historická verze: zákon č. 50/1976 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2006.

vzájemné dohody mezi kraji a státem, čímž bylo možné docílit konsensu, který byl přijatelnější pro obě strany.

Pokud porovnáme „PÚR“ (záměrné užití uvozovek) z roku 2006⁸⁷ a PÚR z roku 2008⁸⁸, jenž tvoří i usnesení vlády z příslušných let, zjistíme, že se jejich formulace značně liší. Odráží to přístup, s jakým práce na zpracování PÚR probíhaly. V usnesení z roku 2006 vláda **doporučuje** hejtmanům, primátorům a starostům obcí, tzn. územně samosprávným celkům, zohledňovat PÚR při zpracování ÚPD.

Formulace doznala značných změn o dva roky později. Nový StavZ v § 31 až § 35 umožnil zasáhnout do práva na samosprávu ze strany vlády prostřednictvím PÚR sice jen v odůvodněných případech, ale zato z pozice moci a forma diskuze a následně vzájemného konsensu tím byla částečně upozaděna. Od roku 2008 se územně samosprávným celkům již nedoporučuje, ale **ukládá**.⁸⁹

Požadavky obecně vymezené PÚR mají kraje dále v souladu s ním zpřesňovat a rozvíjet obecně uváděné cíle a úkoly územního plánování prostřednictvím Zásad územního rozvoje. Určují strategii pro jejich naplňování a úkolem je koordinovat územně plánovací činnost obcí.⁹⁰ ZÚR tedy nejprve upravuje a podrobněji rozvádí zájmy státu republikového významu a k tomu kraj prosazuje své záměry s nadmístním přesahem.

V případě, že bude vydán regulační plán v rozporu s politikou územního rozvoje, může být považováno takové územní rozhodnutí za nezákonné.⁹¹ Stejný závěr lze jistě dovodit i v případě, že bude v rozporu s PÚR územní plán, jelikož v obou případech se jedná o ÚPD, jejichž právní závaznost je stejná.

Jiří Plos ve svém komentáři kritizuje strukturu dokumentu a jeho hierarchického uspořádání. Svou koncepcí PÚR stojí někde mezi územně plánovacího podkladem a ÚPD. Formulace povětšinou metodologické povahy by nasvědčovali územně plánovacímu podkladu, naopak jeho přímá závaznost územně plánovací dokumentaci.⁹²

⁸⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Politika územního rozvoje 2006* ze dne 17. května 2006. Brno: Ústav územního rozvoje, 2006. 74 s. Dostupné na http://www.mmr.cz/getmedia/644b552d-43c7-48ac-99ff-76e7fd0105cc/2008_XII_17-PUR_2006.pdf?ext=.pdf.

⁸⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Politika územního rozvoje 2008* ze dne 20. července 2009. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. 94 s. Dostupné na <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/politika-uzemniho-rozvoje-2008/pur-cr-2008-cz.pdf>.

⁸⁹ Usnesení vlády České republiky č. 929 ze dne 20. července 2009, o Politice územního rozvoje České republiky 2008.

⁹⁰ TUŠER, Jaroslav. Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2009, ročník XII., č. 1-2, s. 8–13.

⁹¹ HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2008. s. 83.

⁹² PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013. s. 67.

Soudy v minulosti řešily otázku, zdali PÚR nesplňuje náležitosti OOP. K tomu se vyjádřil ÚS, který ve svém nálezu Pl. ÚS 5/10 dochází k závěru, že Politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy. Klíčovým znakem pro OOP je jeho podrobnost ve vztahu k upravované materii. Každé OOP musí být konkrétní v předmětu a abstraktní co do adresátů.⁹³ Smyslem PÚR je stanovit „obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.“⁹⁴ Můžeme tak hovořit o obecnosti v předmětu regulace a s tím spokojeného nenaplnění podstatného znaku OOP.

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění StavZ a další související zákony, a který s sebou přinesl zásadní změnu StavZ, sice zrychluje zkracováním lhůt chod veřejné správy, na straně druhé oslabuje právo na samosprávu. Zákodárce dospěl k závěru, že devadesátidenní lhůta k uplatnění stanovisek je příliš dlouhá, proto ji zkrátil na lhůtu šedesátidenní.⁹⁵ Podobně postupoval i u povinnosti zveřejnění informace týkající se konání veřejného projednání PÚR, kde lhůtu zkrátil dokonce o polovinu.⁹⁶ Kraje tak mají méně času vyjádřit se formou připomínek kvalitně a věcně k návrhům PÚR. To může mít následně přímý dopad na případné posouzení žaloby ze strany správních soudů.

Skutečnost, že jsem mezi kraji a státem nezaregistroval žádný spor, nasvědčuje tomu, že jsou schopni se vzájemně domluvit. Pro ujištění jsem dne 18. 3. 2018 podal elektronickou žádost o poskytnutí informace, zdali byl mezi Ministerstvem pro místní rozvoj, jakožto ústředním správním orgánem pro oblast územního plánování, a kterýmkoli krajem veden v minulosti soudní spor týkající se PÚR a jeho následné povinné implementace krajem do ZÚR. V odpovědi mi dne 26. 3. 2018 bylo sděleno, že žádný výše specifikovaný spor neprobíhá, ani nikdy neprobíhal.

2.3. Vztah vyššího územně samosprávného celku a obce

Dle § 14 odst. 4 ZKr kraj při výkonu samostatné působnosti spolupracuje s obcemi, ale současně kraj nesmí zasahovat do jejich samostatné působnosti.

Kraj jakožto vyšší územní samosprávný celek je samozřejmě také nadán právem na samosprávu a v jeho rámci může regulovat uspořádání svého území tak, aby v něm vzhledem k místním podmínkám bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů, nesmí

⁹³ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 814

⁹⁴ Bod 13. nálezu Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

⁹⁵ Bod 55. části první zákona č. 225/2017 Sb., jímž se novelizuje § 33 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavební řád (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Bod 56. části první zákona č. 225/2017 Sb., jímž se novelizuje § 33 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavební řád (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

však vybočit z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práva na samosprávu dotčených subjektů (obcí).⁹⁷

Do územního plánování kraj zasahuje především prostřednictvím Zásad územního rozvoje. Tato kompetence je svěřena krajům skrze § 36 StavZ.

V tomto směru je zajímavé, že soudy jsou poměrně benevolentní k odůvodnění a vůbec ke specifikaci záměru vymezenému v ZÚR ze strany vyššího územně samosprávného celku. Kraj může vymezit část území obce a na jeho místě vytvořit územní rezervu, tedy plochu, u níž se má teprve prověřit možnost jejího budoucího užití. V praxi se může jednat např. o železniční koridor, kde je nejprve potřeba provést zjišťovací práce, typicky vhodnost podloží.⁹⁸ Neznamená to, že území musí být netknuté. Jeho využití by ale nemělo bránit budoucímu záměru, byť i obecně specifikovanému, plynoucímu ze ZÚR. Obec může území vymezit jako např. plochu zemědělskou a regulačním plánem stanovit podrobné podmínky využitelnosti.⁹⁹

Problematiku vztahu obce a kraje jsem rozvedl v judikátu

– *Obec Nové Heřminovy – výstavba nádrže* v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 46/2014–79 ze dne 4. listopadu 2014

2.4. Vztah mezi občanem a obcí

Úkol obce je vymezen v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a zároveň při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem. Z tohoto ustanovení plyne, že obec má poměřovat mezi třemi složkami a docílit rozvoje při jejich vzájemném zachování.

Je to právě zastupitelstvo obce, které rozhodne o tom, jak bude vypadat závěrečná podoba územního plánu. To se samozřejmě odráží v právech zejména vlastníků nemovitostí v dané obci, proto jsem se zaměřil i na situace, kdy se dostává do kolize právo na místní samosprávu s vlastnickým právem vlastníků předmětných nemovitostí. Ti se mohou bránit podáváním námitek dle § 52 odst. 2 StavZ. Zastupitelstvo posléze musí o námitkách rozhodnout, na rozdíl od připomínek. Rozhodnutí je poté napadnutelné u správního soudu, popř. může vlastník podat podnět příslušnému krajskému úřadu a ten pak na jeho základě může zahájit přezkumné řízení. Tyto prostředky nemění nic na tom, že se dotčená práva střetávají poměrně často, jelikož každý má

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, sp. zn. 2 As 46/2014, bod 25.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 AOs 3/2012.

⁹⁹ Ustanovení § 36 odst. 1 věta první zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

o podobě územního plánu jinou představu a územní plán by měl být kompromisem těchto představ.

Podrobně jsem se touto otázkou zabýval u jednotlivých judikátů, a to

– *Rokytnice nad Popelkou – omezení práva na samosprávu subjektivním právem občana obce* dle nálezu III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013

– *Obec Tisá – omezení vlastnického práva územní studií* dle nálezu I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017

– *Obec S. – černá a nepovolená stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací* dle nálezu II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004

3. Judikatura

3.1. Obec Nové Heřminovy – výstavba nádrže¹⁰⁰

– vztah kraj – obec

Skutkový stav

Tento zajímavý soudní spor jsem vybral z důvodu, že dokonale odráží podstatný zásah do územní samosprávy obce skrze Zásady územního rozvoje vydané Moravskoslezským krajem (dále jen „MSK“), tedy vyšším územním samosprávným celkem.

Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje vydalo dne 22. 12. 2010 usnesením č. 16/1426 opatření obecné povahy Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje (dále jen „ZÚR MSK“). Dne 18. 11. 2013 podala obec Nové Heřminovy návrh na zrušení Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje v části týkající se Nových Heřminov. Napadená část ZÚR MSK počítá s tím, že by byla část obce Nové Heřminovy zatopena z důvodu vybudování přehrady na řece Odře. ZÚR MSK pouze implementoval záměr vymezený PÚR, se kterým bylo počítáno po intenzivních povodních již v roce 1997 na jednání Vlády České republiky. V počátečním stádiu se pracovalo s třemi variantami, kdy od jedné bylo bez zdůvodnění upuštěno. Varianta větší a širší přehrady by zabráňovala povodním účinněji, zároveň by však zasáhla podstatněji do území obce, která by byla celá až na pár domů zatopena. Menší varianta, ke které se v pozdějších fázích MSK přiklonil, taktéž zabráňuje povodním, zároveň však počítá se zatopením přibližně poloviny obce. Varianta nejméně radikální, od které bylo bez zdůvodnění upuštěno, měla rozšířit koryto řeky Odry a vybudovat na několikakilometrovém úseku soustavu menších protipovodňových opatření. Proti tomuto záměru se v roce 2008 vyslovili občané Nových Heřminov, kteří v referendu rozhodli o tom, že má obec všemi zákonnými prostředky bojovat proti výstavbě přehrady.¹⁰¹ Dne 13. 02. 2014 zamítl Krajský soud v Ostravě návrh na zrušení OOP ZÚR MSK. Proti tomu rozhodnutí obec podala dne 4. 3. 2014 kasační stížnost. Dne 4. 11. 2014 NSS zamítl kasační stížnost podanou obcí. V odůvodnění uvedl, že obec byla během pořizování ZÚR MSK v roce 2010 pasivní a nevyjadřovala se během procesu pořizování.¹⁰² Dne 19. 1. 2015 obec podala ústavní stížnost.

Po zahájení těchto soudních sporů státní podnik Povodí Odry pořádá semináře, na nichž prezentuje důvody, proč pro občany Nových Heřminov bude přehrada nakonec přínosná a dále

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014 sp. zn. 2 As 46/2014.

¹⁰¹ *Nové Heřminovy: Přehradu nechceme, rozhodli občané v referendu* [online]. iHned.cz, 30. srpna 2008 [cit. 5. března 2018]. Dostupné na <https://domaci.ihned.cz/c1-26913690-nove-herminovy-prehradu-nehceme-rozhodli-obcane-v-referendu>.

¹⁰² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. února 2014 sp. zn. 79 A 6/2013 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014 sp. zn. 2 As 46/2014.

nabádá, aby občané požadovali po zastupitelstvu obce uspořádání nového referenda.¹⁰³ Proti tomu se staví stávající zastupitelstvo, které tvrdí, že není důvod pořádat referendum nové a pro zastupitelstvo je rozhodující požadavek občanů vyjádřený v roce 2008.¹⁰⁴

Obec se záměru brání tím, že do svého územního plánu nepromítne ZÚR MSK tak, jak obci ukládá tuto povinnost StavZ v § 36 odst. 5.

Posouzení

MSK před správním soudem hájil zásah do vlastnictví obce jako proporcionální, a to právě z důvodu, že zvolil menší variantu přehrady a od té větší upustil. Domnívám se, že toto tvrzení nemůže samostatně obstát. Není možné tvrdit, že se automaticky stane rozhodnutí přiměřené v okamžiku, kdy MSK volí mezi dvěma variantami a rozhodne se přiklonit k té pro obec méně poškozující. Od roku 2012 zde stále existuje varianta, která počítá s „nulovou“ variantou, která by dle jeho studia dosáhla stejného výsledku.¹⁰⁵ Navrhuje rozšířit koryto řeky, a tak **proporcionálně** rozprostrít územní zásah mezi ostatní obce.

NSS v odůvodnění odkazuje na svou předchozí judikaturu, ve které soudům zdůrazňuje, že není možné, aby lpěly na přehnaném formalismu, jako je například excelentní vypořádání se s námitkami směřovanými proti OOP nebo aby ZÚR byly podrobně rozpracovány a popsány.¹⁰⁶ Postačí, když se na grafickém výkresu vyznačí území, na kterém je možné v budoucnu počítat s výstavbou nadregionálního významu?

ZÚR není samo o sobě nezákonné, pokud zasahuje do územních plánů obcí. Je právě smyslem ZÚR, aby ovlivňoval výslednou podobu územních plánů obcí na jeho území a že bude požadovat změnu územních plánů stávajících.¹⁰⁷ Musí však upravovat nadmístní záměr. V případě, že by bez legitimního cíle upravoval územní plán, jehož význam by měl dopad jen na území obce, jednalo by se o nezákonnost. Stejně tak by se jednalo o nezákonnost, kdyby ZÚR reguloval plochy celorepublikového významu a zároveň by neměl oporu v PÚR.¹⁰⁸

Soud dále vytýká obci její pasivitu v době, kdy mohla podávat námitky během pořizování ZÚR MSK (pozn.: Jednalo se o období za předešlého zastupitelstva). Je nepřipustné, aby obec

¹⁰³ Státní podnik povodí Opavy. *Tisková zpráva: Příprava přehrady Nové Heřminovy pokračuje*. POD.cz, [cit. 20.3. 2018]. Dostupné na <https://www.pod.cz/stranka/priprava-prehrady-nove-herminovy-pokracuje.html>.

¹⁰⁴ ČT24. *Miliardu za protipovodňová opatření vodohospodáři utratili. Přehrada v Nových Heřminovech stále nestojí*. ČT24.cz, 24. května 2018 [cit. 10.6. 2018]. Dostupné na <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2489260-miliardu-za-protipovodnova-opatreni-vodohospodari-utratili-prehrada-v-novych>.

¹⁰⁵ Bod 11 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014 sp. zn. 2 As 46/2014.

¹⁰⁶ Bod 16 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014 sp. zn. 2 As 46/2014.

¹⁰⁷ Ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 191/2008 Sb. (dále jen „StavZ“).

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012.

uplatnila námitky až ve chvíli, kdy podává návrh na zrušení OOP. Došlo by k situaci, že by se těmito námitkami jako první zabýval soud, a nikoliv správní orgán. Tím by byla narušena rovnováha mezi mocí soudní a výkonou.¹⁰⁹ Z tohoto pravidla existují výjimky, které svou povahou musí být pouze objektivní. O takovou situaci by se mohlo jednat v případě, kdy kraj nepřizve dotčenou obec na veřejné projednání ZÚR a zároveň se obec prokazatelně nemohla o takovém projednání dozvědět.

I přes prokázanou pasivitu navrhovatele může soud zrušit OOP, a to převáží-li důvody pro zrušení nad právní jistotou osob (kraje), jichž se opatření obecné povahy dotýká a jež se procesu přijímání účastnily.¹¹⁰ Takovým důvodem by mohla být např. zjevná nezákonnost. Naopak dle NSS zkratkovitě odůvodnění ZÚR takovým důvodem není.

Jak dovodil ÚS ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010, příliš abstraktní nebo nekonkrétní vymezení nepostačuje, protože tím dochází k porušení § 36 StavZ. V ZÚR musí být patrné, na jakém území má budoucí záměr probíhat, důvody záměru a jaký sleduje cíl.¹¹¹ Tuto podmínku vyhodnotil NSS jako splněnou. ZÚR MSK v textové části na šesti stranách podrobně rozebírá, jaké studie kraj vedly k danému záměru, je zde jasně uveden i důvod a cíl, k němuž přehrada směřuje.¹¹² Nádrž je navržena tak, aby snížila povodňové průtoky, byla zásobárnou vody v době sucha a aby sloužila k potencionálnímu odběru pro zásobování vodou. Stále se však MSK a posléze ani NSS nevypořádal s faktem, že kraj počítal v obecném „náštrelu“ se třemi variantami (0. soubor menších opatření na řece, např. rozšíření koryta řeky, 1. menší varianta přehrady, 2. větší varianta přehrady), přičemž nulovou variantu bez odůvodnění vypustil. Na dalších stranách ZÚR je pojednáváno jen o výhodách a nevýhodách menší a větší přehrady.

NSS se ve dvou rozsáhlých bodech zabývá tím, že jednání MSK bylo proporcionální a že zohlednil zájem obce Nové Heřminovy, když zvolil variantu menší přehrady. Vůbec se ale nezmiňuje o tom, že nulová varianta byla bez jakékoliv úvahy z textové části ZÚR vypuštěna, přestože na tuto skutečnost navrhovatelka v průběhu řízení několikrát poukazovala.

V den dopsání mé práce čekala obec na rozhodnutí ÚS ve věci více než tři roky, což je přibližně sedminásobek průměrné délky řízení před Ústavním soudem.¹¹³ Přesto, že je již rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě několik let pravomocné, nemůže být ani jedna ze stran

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011, bod 30–31.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014, sp. zn. 2 As 46/2014, bod 21.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

¹¹² Usnesení zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 22. prosince 2010, č. 16/1426, Příloha č. 3 opatření obecné povahy Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, Komplexní zdůvodnění navrhovaného řešení. s. 66–71. Dostupné na https://www.msk.cz/assets/uzemni_planovani/03_c_komplex_zdovod.pdf.

¹¹³ *Ročenka ÚS pro rok 2016*. Brno: Ústavní soud České republiky, 2017, s. 55. Dostupné na https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2016_nahled.pdf.

v právní jistotě. Byla podána (komunální) ústavní stížnost, o níž ještě nebylo rozhodnuto a která může celou věc nakonec zvrátit. To logicky narušuje právní jistotu obou stran.

Tento případ je ukázkovým příkladem, jak obci právní nástupnictví zastupitelstev může působit ohromné problémy. Zde postačila pasivita sedmi zastupitelů obce v relativně krátké sedmidenní lhůtě roku 2010 k tomu, aby polovina území obce zmizela pod hladinou přehrady.¹¹⁴ Pasivita, jejíž následky (jako v tomto případě) mohou být nezvratné.

Místní referendum sice nemá přímý dopad na zrušení ZÚR správními soudy. Může však ukázat odhodlání místní samosprávy bojovat proti vybudování přehrady. Zdůrazňuje zájem územního celku, a to se v konečném důsledku může projevit při určování přiměřenosti zásahu. Soud při poměrování dvou práv, tj. veřejného zájmu, např. bezpečnost regionu, a tím pádem zájem na protipovodňové ochraně, a práva na samosprávu, může přihlédnout právě k výsledku referenda jakožto ukazatele vůle samosprávného celku.

Na tomto místě bych ještě rád připomenul, že v roce 2008 bylo zastupitelstvo vázáno výsledkem referenda, ve kterém občané rozhodli, že zastupitelstvo bude **všemi zákonnými prostředky** bránit vzniku přehrady na území obce. Z toho plyne, že zastupitelstvo mělo v roce 2010 mimo jiné podávat kvalitně odůvodněné námitky, se kterými by se pak MSK musel v procesu schvalování ZÚR náležitě vypořádat.

Celý případ by se nejspíš vyvinul jinak, pokud by se ZÚR schvalovaly o čtyři roky dříve. Ke dni 1. 7. 2008 totiž nabyla účinnosti novela z. č. 169/2008 Sb.,¹¹⁵ jímž se mění mimo jiné zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v ustanovení § 89 odst. 2. Do novelizace zákona totiž znění předmětného paragrafu občanům obce garantovalo, že v případě, kdy se zastupitelstvo obce nebude řídit rozhodnutím přijatým v místním referendu a nesjedná nápravu ani do dvou měsíců od výzvy ministerstva vnitra, ministerstvo zastupitelstvo rozpustí. Tato pohružka rozpuštění ve své podstatě vedla k tomu, že referendum bylo pro obec závazné. Zastupitelstvo dle tehdejší právní úpravy mohlo být rozpuštěno, občané by si zvolili zastupitelstvo nové, a to by hájilo jejich zájmy důsledněji.

Od poloviny roku 2008 nastoupilo de facto referendum nezávazné. Zastupitelstvo se v okamžiku nerespektování výsledku referenda může dočkat „sankcí“ až společně s novými volbami do zastupitelstva, tzn. jejich případným nezvolením.

V popisovaném případě je situaci na řece Odry do jisté míry otázkou technickou. Nicméně pokud zde existují nezávislá posouzení, která tvrdí, že je možné k stejnému cíli dojít jinými, méně

¹¹⁴ Ustanovení § 39 odst. 2 StavZ, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Zákon č. 169/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 31/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

razantnějšími zásahy, dle judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu musí být využito právě těchto prostředků. Opatření má sloužit k zájmu zachování, popř. zlepšení bezpečnosti v regionu a zároveň má být co nejšetrnější k územně samosprávným celkům, tudíž omezit se v případném zásahu na nezbytné minimum.

3.2. Rokytnice nad Popelkou – omezení práva na samosprávu vlastnickým právem občana¹¹⁶

– vztah obec – občan

Mým cílem není rozebrat celý judikát, ale vzít z něj jen část týkající se právě práva na samosprávu. Byla zde také podrobně řešena např. otázka pasivní legitimace zastupitelstva obce nebo obce samotné. Případ excelentně prezentuje, jak je složité vymezit právo na samosprávu za použití testu proporcionality.

Skutkový stav

Zastupitelstvo obce Rokytnice nad Popelkou schválilo dne 23. 6. 2010 usnesením č. 784 opatření obecné povahy, a to konkrétně dodatek č. 1 týkajícího se změny územního plánu města. Touto změnou byly dotčeny pozemky některých vlastníků, a to tak, že na určitém území byla změněna zastavitelná plocha na plochu nezastavitelnou. Tímto usnesením došlo k radikálnímu zásahu do absolutních subjektivních práv vlastníků pozemku. Jejich pozemek se usnesením zastupitelstva změnil de facto v louku, přestože v předchozích letech vlastníci nakoupili pozemky za částku, která odpovídala ceně obvyklé zastavitelným plochám. Mohlo by se zdát, že obec byla vedena cílem snížit zástavbu v obci. Tuto domněnku ovšem narušuje fakt, že zastupitelstvo stejným usnesením v jiné části území změnilo využití ploch z nezastavitelných na zastavitelné, čímž obec nevyužila stavební potenciál, který si sama územním plánem určila.

Vlastníci dotčených pozemků podali v procesu pořizování územního plánu námitky v souladu s § 52 odst. 2 StavZ. Zastupitelstvo obce o námitkách rozhodlo v tom smyslu, že jim nevyhovělo a nezakomponovalo jejich požadavky do územního plánu. Nutno podotknout, že odůvodnění bylo vzhledem k tak razantnímu zásahu strohé a nevypořádalo se s námitkami dopodrobna.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Posouzení

Územní plán je možné přehodnotit a plochy v novém územním plánu vymezit jinak. Přesto zde musí být zachován prvek kontinuity, tzn. mimo jiné, že změna musí být dostatečně odůvodněna a musí mít racionální základ. Pokud tomu tak není, jedná se o rozpor s principem předvídatelnosti činnosti a postupu orgánů veřejné moci a rozpor s účelem územního plánování.¹¹⁷ Toto je hlavním důvodem nejednotnosti názoru v tomto případě mezi NSS a ÚS, kdy se NSS odůvodnění v rozhodnutí o námitkách nezdálo dostatečné, kdežto ÚS jej naopak vyhodnotil jako dostatečné. Již výše jsem zmiňoval, že ÚS je, co se týče argumentace, benevolentnější k menším obcím, protože nedisponují tak kvalitním a rozsáhlým aparátem, aby jimi vydané předpisy disponovaly odůvodněním kvality např. soudních rozhodnutí. Stále ale musí adresát z odůvodnění pochopit, z jakého důvodu je zasahováno do jeho práv. V tomto směru se ztotožňuji s názorem NSS, který za takovou situaci nepovažuje skutečnost, kdy orgán na úseku ochrany přírody námitku vlastníka zdůvodní tím, že je třeba redukovat zástavbu z důvodu výskytu bohatého společenstva a dále se hájí tím, že předmětná část území je historicky územím s nízkým procentem zastavitelnosti. Navíc druhý bod námitky lze lehce zpochybnit pohledem do katastrální mapy, která ukazuje, že se nejedná o dlouhodobě nezastavěnou část obce.

Takto benevolentně ale není možné přistupovat k práci krajských úřadů, kterým je svěřena odborná kompetence, v tomto případě ochrana zemědělského půdního fondu. Výsledkem práce těchto orgánů je závazné stanovisko, které je samo o sobě nepřezkoumatelné. Obec poté převezme závazné stanovisko do ÚPD a tu je možné napadnout až jako celek. Dle mého názoru tak nelze zrcadlit benevolentnost vyjádřenou judikaturou ÚS k malým obcím do jimi uváděných odůvodnění, které jsou ve skutečnosti jen převzaty ze závazných stanovisek jiných správních (odborných) orgánů.

Ústavnímu soudu stačila necelá stránka obecné, nebál bych se říci až abstraktní, argumentace na to, aby zrušil rozhodnutí NSS, které svým třinácti stránkovým odůvodněním pronikal značně do hloubky. Půlstrana odůvodnění se dá shrnout tak, že Ústavní soud vytýká NSS nedostatečné provedení testu proporcionality, čímž bylo nepřiměřeně zasaženo do práva na samosprávu. Po důkladném nastudování NSS jsem toho názoru, že test proporcionality aplikoval soud průběžně v rámci celého odůvodnění. Jeho postup se může jevit zmatečnější a nesystematický, ale k poměrování mezi právem na samosprávu a právy navrhovatele přistoupil soud v mnoha bodech rozsudku.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011, bod 7.

Nadto ještě ÚS konstatuje, že dle jeho názoru bylo odůvodnění ze strany obce a dotčených orgánů dostatečné a že NSS nemá lpět na přehnaných nárocích, které vedou k přepjatému formalismu.¹¹⁸

Nejvyšší správní soud poznamenává, že úvaha obce o tom, že nový územní plán musí doznat určitých změn, jinak by nový územní plán postrádal smysl, je naprosto správná a racionální. Pokud ale dochází k takovým zásahům, jako je změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou, je v rámci zachování dobré správy nutné klást vyšší nároky na odůvodnění takového stanoviska.¹¹⁹ Pozemek byl zahrnut do páté, tedy poslední třídy ochrany zemědělské půdy. Z metodologických pokynů plyne, že jsou pozemky páté třídy ochrany zemědělské půdy většinou postradatelné.

NSS proto přisvědčil navrhovatelům, že závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) postrádá dostatek relevantních důvodů pro vypuštění pozemku navrhovatele ze zastavitelných ploch.¹²⁰

Dále se orgán ochrany ZPF nevypořádal s námitkami vlastníka pozemku, který namítal, že je porušen princip rovnosti přístupu dotčeného orgánu k jednotlivým pozemkům. Orgánu ochrany ZPF nevadilo, že se z jiných nezastavitelných ploch staly usnesením zastupitelstva obce plochy zastavitelné a obec tak nevyčerpala stavební potenciál určený původním územním plánem. Stavební zákon přitom takovou situaci v § 55 odst. 4 výslovně upravuje. Zastupitelstvo obce může změnou územního plánu vymezit další zastavitelné plochy pouze na základě prokázání potřeby nových zastavitelných ploch.

NSS dodává, že obec může pro pozemky podobných vlastností stanovovat v rámci územního a regulačního plánu různá kritéria. Přístup obce však nesmí být k některým pozemkům zjevně nepřiměřený, nezdůvodněný, diskriminační, či se nesmí jednat o zjevný exces. Přestože je územní plán výsledkem místní politiky, musí stále dbát ústavního pořádku, tj. požadavku rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahu do individuálních práv atd.¹²¹

Politickou diskreci ale nesmíme vztahovat na orgán ochrany ZPF. Ten se má zabývat pouze zákonem svěřeným úkolem a tím je veřejný zájem na ochranu zemědělského půdního fondu jakožto základního přírodního bohatství naší země.

Dále není pravdou, že orgán ochrany ZPF trval na tom, aby byl předmětný pozemek změněn na nezastavitelnou plochu. Z dohodovacích řízení mezi obcí a Krajským úřadem pro Liberecký kraj z roku 2006 plyne, že orgán trval pouze na redukci zastavitelnosti. Přístup obce nelze

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, část VI.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011, bod 78.

¹²⁰ Tamtéž, bod 87.

¹²¹ Tamtéž, bod 92.

označit za správný, když se snažilo přenést zodpovědnost za příčinu změny územního plánu na orgán ochrany ZPF.

Závěrem stojí jistě za upozornění i odlišné stanovisko předsedy senátu ÚS Vladimíra Kůrky. Konstatuje, že svým stručným odůvodněním Ústavní soud vyjádřil pouze odlišný názor, než který zastává NSS. Svůj „dissent“ však dle soudce Kůrky Ústavní soud dostatečně nepodložil. Dále poznamenal, že požadavek NSS, aby finální rozhodnutí stálo na úplných a vnitřně bezrozporných podkladových stanoviscích, rozhodně není přepjatým formalismem. Naplnění tohoto požadavku je totiž nevyhnutelným předpokladem k tomu, aby vůbec správní soudy mohly rozhodnutí přezkoumat. Pro podrobnosti, které již nesouvisí s tématem územního plánování, odkáží čtenáře na celé znění odlišného stanoviska.¹²²

3.3. Obec Tisá – omezení vlastnického práva územní studií¹²³

– vztah obec – občan

Skutkový stav

Zastupitelstvo obce Tisá vydalo v červnu 2012 OOP – územní plán s nestandardně dlouhou lhůtou pro pořízení územních studií, a to do konce roku 2030. V původním návrhu se přitom počítalo s lhůtou do konce roku 2015. Vlastník některých dotčených pozemků se následně domáhal u Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušení části územního plánu. Nerozporoval samotnou územní studii, ale její lhůtu k pořízení. Územní studie slouží jako podklad pro pořizování ÚPD a jejich případných změn s tím, že obsah územní studie není pro obsah ÚPD závazný. Správní soud jeho návrhu částečně vyhověl, jelikož dal za pravdu stěžovateli - vlastníkovi pozemku v tom smyslu, že vzhledem k neopodstatněně dlouhé lhůtě slouží územní studie de facto jako stavební uzávěra a tím obec překročila meze svého uvážení. Obecným pravidlem je, že by v návaznosti na § 55 odst. 1 StavZ délka pořizování neměla přesáhnout čtyři roky.¹²⁴ V tomto případě byla obcí stanovena na osmnáct let.

V návaznosti na skutečnost, že bylo vyhověno návrhu vlastníka na zrušení OOP a NSS kasační stížnost obce zamítl jako nedůvodnou,¹²⁵ podala obec Tisá ústavní stížnost.

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17.

¹²⁴ Novelizací 225/2017 došlo ke změně lhůty v §30 odst. 6. Tzn. že od roku 2018 je nově hraniční lhůta 8 let k tomu, aby byla územní studie pořizovatelem posouzena.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016, sp. zn. 8 As 152/2015.

Posouzení

Obec – stěžovatelka se cítila být poškozena zásahem soudní moci nejen tím, že byla zrušena část OOP, ale také zrušením konkrétní části územního plánu, čímž se vlastníkovému pozemku umožnilo provádět stavební práce, které od okamžiku zrušení části OOP správním soudem nejsou územním plánem jakkoliv regulované.

Obec si ve své podstatě stěžuje, že když už NSS do územního plánu nakonec zasáhl, měl zasáhnout více a vytvořit alespoň tzv. „bílé místo“, tedy území, v němž by nemohlo docházet k jakýmkoliv změnám až do okamžiku schválení nové verze územního plánu, která by již byla v souladu s právním řádem.

Takovému postupu se ÚS z důvodu zásady zdrženlivosti brání. Rozhodnutí soudů má zasáhnout do rozhodnutí samosprávného celku s co nejnižší intenzitou, pouze s cílem zabránit protizákonnosti. Dále ÚS poznamenává, že obec má možnost bezprostředně po vyhlášení soudního rozhodnutí podniknout patřičné politické kroky a situaci napravit.¹²⁶ Naopak pokud by soudy postupovaly jinak a rušily územní plány jako celek, zasahovaly by nepřiměřeně do samosprávy územních celků. Zrušení lhůty samotné by taktéž postrádalo kýžený efekt ochrany práv vlastníka, jelikož by se nejednalo o lhůtu osmnácti let, ale dokonce o lhůtu neomezeně dlouhou.

Ústavní soud stejně jako NSS poměřoval mezi zásahem do práva na samosprávu v konfrontaci s kolidujícími právy vedlejšího účastníka, tedy s jeho vlastnickým právem. ÚS opětovně jako v mnoha jiných judikátech poznamenal, že právo na samosprávu není nástrojem libovůle (=svévole) a svrchovanosti nad daným územím. Ústavní soud v roce 2004 ve svém judikátu pojem svévole definoval jako „*extrémní nesoulad právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlení konsenzuálně akceptovaném významu a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy.*“¹²⁷ V rámci výkonu veřejné moci musí obec k realizaci svých cílů používat odpovídající prostředky. Pokud se obec obávala nekontrolovatelné výstavby, měla zvolit prostředek postupné etapizace dle § 19 odst. 1 písm. f) StavZ nebo již zmiňovanou stavební uzávěru. Tím, že obec zvolila jako formu řešení územní studii, vyhnula se poměrně přísným podmínkám stavební uzávěry. Ta je výjimečným nástrojem, na který klade stavební zákon přísné požadavky.¹²⁸

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 61.

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2004, sp. zn. III.ÚS 351/04, část VII.

¹²⁸ HRŮŠOVÁ, Klára. Judikatura Nejvyššího správního soudu: územní plánování a otázky související. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 14, č. 5, s. 163.

Přestože není územní studie pro ÚPD závazná, přirozeně z ní bude zastupitelstvo obce při pořizování územního plánu vycházet, tím spíše, je-li pořizována z jejich vlastního podnětu. Studie je zpracovávána v rámci přenesené působnosti. Do územní studie nemohou zasahovat dotčené orgány, veřejnost ani nadřízený orgán.¹²⁹ Vlastník pozemku se tak nepřiměřeně dlouhou dobu ocitá v nejistotě a neví, jestli po vypracování územní studie na svém pozemku bude smět stavět.

Dále soud poukazuje na skutečnost, že se obec – stěžovatelka svým přičiněním dostala do paradoxní situace, když své kroky hájí právem na samosprávu a zároveň se rozhodne využít institutu územní studie, na jejíž výsledek nemá žádný vliv, neboť celý proces je v kompetenci státní správy.¹³⁰ Stěžovatel se tak sám vzdal legitimního cíle v podobě etapizace rozvoje území, když se rozhodl pro územní studii, která je mimo dispozici samosprávy.¹³¹

Při testu proporcionality soud uvažoval, zda je možné docílit ochrany subjektivního vlastnického práva vlastníka i jinou cestou, než je zrušení části OOP. Žádný jiný způsob by však neobstál.

Soudům sice nepřísluší přezkoumávat, zda bylo vhodné zpracovat územní studii, popř. zda je územní studie vhodným řešením pro naplnění zamýšleného účelu, co soudům ale naopak přísluší hodnotit, „*je otázka, zda nejde o řešení nezákonné a zda není ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhované řešení) zjevně nepřiměřené, nezodpovědné či diskriminační, tedy nejde-li o zjevný exces, šikanu apod.*“¹³²

V tomto judikátu se několikrát objevil pojem „bílé místo“. S tímto termínem pracuje i rakouská právní úprava. Je-li nějaká část územního plánu soudem zrušena, vznikne v okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí území, které nepodléhá žádné regulaci. V případě, že před nabytím účinnosti zrušovaného územního plánu (nebo jeho části) jakožto podzákonného právního předpisu existovala právní úprava předchozí, neznamená to, že ta se v dané chvíli stává znovu platnou.¹³³ Tento mechanismus u podzákonných právních předpisů funguje opačně oproti zákonům. V § 140 odst. 6 Bundesverfassungsgesetz (dále jen „B-VG“)¹³⁴ je uvedeno, že v případě zrušení zákona, který zrušoval předcházející zákonná ustanovení, tato ustanovení znovu nabydou účinnosti.¹³⁵ U zrušení podzákonného právního předpisu (§ 139 B-VG) tuto úpravu rakouský zákonodárce záměrně vynechal, proto není možné aplikovat analogii.

¹²⁹ HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 2008. s. 80.

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 84.

¹³¹ Tamtéž, bod 96.

¹³² ZAHUMENSKÁ, Vendula. BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 82

¹³³ GEUDER, Heinrich. *Bauordnung für Wien*. 7. vydání. Vídeň: Linde Verlag, 2009. s. 11–12 (§ 1).

¹³⁴ Ústavní zákon Rakouské republiky.

¹³⁵ Art. 140 (6) Bundes-Verfassungsgesetz, ve znění pozdějších předpisů.

3.4. Obec S. – černá a nepovolená stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací¹³⁶

– vztah obec – občan

Tento judikát jsem do práce zakomponoval zejména proto, že se výstavba „černých“ staveb těší v ČR značné oblibě. Stavebník kalkuluje s tím, že stavební úřad málokdy přikročí k odstranění černé stavby, což jim umožňuje § 129 a násl. StavZ. Raději spoléhají na poměrně běžný postup úřadu. Buď si nelegálně postavené stavby nevšimnou, nebo jen vyměří pokutu a stavbu dodatečně povolí. Tento postup není možný, je-li stavba v rozporu s územním plánem nebo další územně-plánovací dokumentací. Jelikož se jedná o výkon státní správy, funguje tato podmínka jako ochrana před neoprávněným zásahem do práva na samosprávu. Bez tohoto ustanovení by totiž mohlo dojít k situacím, kdy stát v přenesené působnosti podstatně zasáhne do samostatné působnosti.

Skutkový stav:

V roce 1999 stavební úřad při místním šetření zjistil, že na pozemku jiného vlastníka probíhá stavba rekreační chaty bez stavebního povolení. O den později úřad vyzval stavebníka, aby zastavil stavební práce a zároveň bylo ve stejný den zahájeno řízení o odstranění stavby. Úřad taktéž vyzval účastníka řízení, aby do necelých dvou měsíců dodal potřebné dokumenty, na základě kterých by bylo možné dodatečně udělit stavební povolení. Stavebník však pokynů úřadu nedbal a stavěl dál. Při místním šetření o měsíc později bylo zjištěno, že stavebník stavbu téměř dokončil. Dne 9. 6. 1999 mu stavební úřad nařídil zastavit veškeré stavební práce.

Stavebník nakonec formálně požádal o dodatečné povolení stavby, ale žádné úřadem požadované dokumenty nedodal. Stavební úřad proto rozhodnutím ze dne 30. 3. 2001 nařídil, aby stavbu odstranil. Stavebník podal správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Tu soud zamítl. Důvody zamítnutí byly totožné s těmi, které do své argumentace převzal ÚS. Jednalo se o stavbu černou, kdy stavebník prováděl práce na pozemku třetí osoby a zároveň o stavbu neoprávněnou, jelikož na její provádění neměl potřebná oprávnění.

Posouzení

Stavebník se před Ústavním soudem bránil čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Tvrdil, že bylo zasaženo do jeho vlastnického práva, neboť je vlastníkem pozemku, a že se jednalo pouze o modernizaci, nikoliv o novou stavbu. V místním šetření bylo prokázáno, že starou rekreační

¹³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.

chatu stavebník do základu zboural a na přibližně stejném místě postavil chatu novou. Ta byla o 14 m² větší, byla postavena z odlišného materiálu a v jiném stylu. Ústavní soud poznamenává, že stavebníkovo tvrzení, že se jednalo pouze o modernizaci, je „v lepším případě jednoznačně účelové“.

Nelze zaměňovat právo vlastnit majetek s úspěchem ve správním a v návaznosti na něj v soudním řízení. Stavebník nesplnil zákonem, a potažmo správním orgánem, uložené povinnosti. Podáním ústavní stížnosti se de facto domáhal dodatečného stavebního povolení, aniž by splnil předpokládané podmínky.

Druhým bodem, jímž se ÚS zabýval, byl test proporcionality. Poměřoval mezi vlastnickým právem stavebníka/stěžovatele a zákonem chráněným obecným zájmem, pod nějž řadíme lidské zdraví, přírodu a životní prostředí. Omezení vlastnického práva musí sledovat legitimní cíl. Soud dospěl k závěru, že zákon cíl splňuje, neboť tím chrání stavební kázeň, životní prostředí i práva druhých (např. sousední pozemky).

Ústavní soud stížnost zřejmě nepřekvapivě zamítl. Zajímavé na celé věci je, že přestože došlo k zjevnému porušení zákona, soud přistoupil k poměrování práv. Jsem rád, že soudy v tomto směru zohledňují nejen ochranu životního prostředí a práv druhých, ale také stavební kázeň. Pokud by totiž nelpěly i na této podmínce, mohlo by to vést k situacím, kdy se stavebníci začnou setkávat v případě podané správní žaloby s větším úspěchem, než je tomu doposud. Mohli by pak do jisté míry argumentovat legitimním očekáváním. Vždyť pokud mému sousedovi bylo uděleno stavební povolení na místě, které je územním plánem značeno jako zastavitelná plocha, proč bych stavební povolení nemohl dostat s podobným projektem i já?

Odpovědí je samozřejmě výše zmiňovaná stavební kázeň, která má zabránit svévolnému posuzování stavebních záměrů. Je to celospolečenský zájem na dodržování veškerých stavebních předpisů. Pokud se stavební úřad dozví o jejich porušení, musí zjednat k úřední povinnosti nápravu.¹³⁷

¹³⁷ VARVAROVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 11. Dostupné na <
https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb.pdf.

4. Restriktivní výklad výjimek vs. zásada zdrženlivosti

Problematika poměrování veřejného zájmu a zásahu do práva na samosprávu je daleko složitější a nelze ji omezit jen na zjednodušený test proporcionality. Nejde totiž jen o fakt, že na jednu miskou pomyslné váhy přiřazujeme kategorie, jako je míra bezpečnosti v regionu, kvalitní infrastruktura, občanská vybavenost atd., což obecně definujeme jako nadmístní veřejný zájem, a na druhé misce pracujeme s pojmy jako majetková práva obce a právo rozhodovat o vývoji na konkrétním území, obecně definováno jako právo na územní samosprávu.

Velkou roli totiž hraje mimo jiné zásada zdrženlivosti soudní moci, proti které stojí zásada, že výjimky se mají vykládat restriktivně, tzn. jde-li o výjimku z obecného pravidla, nelze takové ustanovení vykládat rozšiřujícím způsobem.¹³⁸ Pokud se tedy ústavodárce v čl. 101 odst. 4 rozhodl stanovit, že stát může zasahovat do samosprávné činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a způsobem stanoveným zákonem, znamená to, že obecným pravidlem je do samosprávné činnosti krajů a obcí nezasahovat a výjimkou je intervence státu. V souvislosti s tím poznamenává Vedral, že „*požadavek ochrany zákona je podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovést extenzivním výkladem nemajícím oporu v rámci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nezbužujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu.*“¹³⁹

V oblasti územního plánování intervenuje stát do práva na územní samosprávu nejčastěji prostřednictvím Politiky územního rozvoje. Jak jsem již zmiňoval v kapitole věnované PÚR, je na pováženu, zda je vhodné zasahovat v konečném důsledku usnesením Vlády, což je interní předpis, který zavazuje podřízené orgány. Záměry z PÚR kraj implementuje do svých ZÚR a zde právě vzniká problém v interpretaci potenciálních sporů.

Stát tímto přesouvá prostřednictvím PÚR odpovědnost na kraje, které jsou povinny řídit se PÚR. Při vzniklém sporu, např. Nové Heřminovy – Moravskoslezský kraj, se pak kraje brání zákonem stanovenou povinností provést záměry předpokládané PÚR do vlastních ZÚR. Celá věc tak užší optikou vypadá jako spor územně samosprávných celků. Pokud ovšem na celou problematiku nahlédneme komplexněji, zjistíme, že kraj často obhájí státní zájem (protipovodňová přehrada), a nikoliv ten svůj. Ve skutečnosti nezřídka kdy působí kraj pouze jako vykonavatel státem vymezených požadavků.¹⁴⁰

Zásadou zdrženlivosti, nebo také principem sebeomezení, se rozumí takový postup soudů, kdy při vypouštění některých slov či jiných částí textu nevytváří nové normativní věty, a tak

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 1996, sp. zn. II. ÚS 193/94, část III.

¹³⁹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č.1, s. 29.

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012 (obec Bavorany), popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014 sp. zn. 2 As 46/2014 (obec Nové Heřminovy).

nenahrazuje politickou vůli samosprávného celku. Profesor Sládeček ve svém odlišném stanovisku k nálezu Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 poznamenává, že se mají soudy v demokratických právních státech vyvarovat přílišného aktivismu a nezasahovat do úpravy otázek, které přísluší zákonodárci. Tím zůstane otevřený prostor svobodné politické tvorby, který Ústava garantuje pro ostatní ústavní orgány.

Zákonodárce vymezí mantinely, ve kterých se poté pohybuje moc výkonná. Domnívám se proto, že je v této souvislosti vhodné aplikovat restriktivní výklad výjimek i na exekutivu, která svými kroky činí politiku, např. politiku územního plánování.

Svobodná politická tvorba má končit tam, kde nepřiměřeným způsobem zasahuje do svobod jiných, ať už kraje, obce nebo jednotlivce. Na jedné straně omezuje zákonodárce a následně pak i exekutivu restriktivní výklad čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, na straně druhé je zásah moci soudní omezován zdrženlivostí a vlastním sebeomezením, čímž je dán volnější prostor ostatním mocím. V konečném důsledku je na Ústavním soudu, jako negativním zákonodárci, jakým směrem se rozhodne posunout hranice rovnováhy platné právní úpravy.

5. Komparace s německým právním řádem

5.1. Územní samospráva

Pokud porovnáme Spolkovou republiku Německo (dále jen „SRN“ nebo jen „Německo“) s Českou republikou, zjistíme, že přestože SRN převyšuje ČR svou rozlohou a počtem obyvatel, je méně rozdrobena na územní samosprávné celky. Dle nejnovější státní statistiky existovalo ke konci roku 2015 na území Německa 11 092 obcí.¹⁴¹ Česká republika jich měla ve stejném roce 6 253, což je pro zemi, která má osmkrát méně obyvatel a je čtyřikrát menší, výrazný nepoměr.¹⁴² Zpráva Kongresu místních a regionálních samospráv upozorňuje na skutečnost, že máme nejvíce obcí v poměru k celkové populaci ze všech evropských zemí.¹⁴³

Od roku 1992 stagnuje počet obcí lehce nad hranicí 6 000. V Německu lze naopak pozorovat od roku 1991 pokles z cca 16 000 na zmiňovaných 11 000. Zde stojí za připomenutí doporučení Kongresu místních a regionálních samospráv, které jsem zmiňoval v kapitole *Evropská charta místní samosprávy*. V tomto směru Kongres doporučuje najít konsensus v mechanismu, který by vedl k postupnému snižování vysokého počtu obcí u nás s cílem lepšího fungování demokracie.¹⁴⁴ To se České republice zatím z dlouhodobého hlediska nedaří, když za tři roky, konkrétně v období 2015–2017, dokonce přibýlo na našem území dalších pět obcí.¹⁴⁵

Obdobou našemu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR je článek 28 německého Grundgesetz, neboli Základního zákona. Jednotlivé spolkové země musí zaručit svým obcím právo upravovat všechny místní záležitosti v rámci zákona a na jejich vlastní zodpovědnost.¹⁴⁶

Ustanovení sice garantuje komunální samosprávu jako podstatnou část demokratického zřízení, to ale neznamená, že jsou obce chráněny před rozpuštěním, sloučením nebo jinými změnami. Ustanovení tedy obcím nezaručuje neměnnost a ani z něj neplyne nárok na jejich bezbřehé rozšiřování.¹⁴⁷

Komentář dále uvádí, že jsou obce nejen nadány právem rozhodovat o svém území, ale že jsou také odpovědné za výstavbu. Tím německý zákonodárce zdůrazňuje, že s konkrétním právem přichází i konkrétní povinnost.¹⁴⁸ Územní samosprávou se rozumí samostatná a z vnějšku neovlivněná správa ve vymezené oblasti působnosti, a to prostřednictvím vlastních, samostatně

¹⁴¹ DESTATIS, *Staatliches Jahrbuch. Deutschland und Internationales*. 2016. Berlin: Staatliches Bundesamt. s. 29.

¹⁴² Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky – 2015. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů-počet obcí*. s. 3.

¹⁴³ Anglické znění: Hodnocení monitorovacího výboru ze dne 8. března 2012. *Local and regional democracy in the Czech Republic*. Článek 3.3, bod 27. Dostupné na <https://rm.coe.int/168071889a>.

¹⁴⁴ Tamtéž, článek 3.4, bod 36.

¹⁴⁵ Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky – 2017. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů-počet obcí*. s. 3.

¹⁴⁶ Art. 28 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁷ HÖMIG, Dieter. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 10. vydání. Mannheim: NOMOS. 10. vydání, 2013. s. 326 (Art. 28 GG).

¹⁴⁸ Tamtéž. s. 327.

působících orgánů, které tak činí svým jménem a na vlastní zodpovědnost, přičemž jsou zároveň pod dohledem státu v postavení ústavního korelátu.¹⁴⁹ Právo na samosprávu je tvořeno dle německé nauky ze sedmi suverenit, jimiž je územní, organizační, personální, právotvorná, plánovací, rozpočtová a finanční výsost. Nejedná se, stejně jako u nás, o absolutní svrchovanost na daném místě. Znamená to, že každá osoba nacházející se na území obce, je podřízena její moci. To se projevuje např. v povinnosti respektovat obecní vyhlášky a nařízení.

Obce jsou oprávněny a zároveň povinny rozhodovat o svém vlastním územním rozvoji. Základní zákon ale také umožňuje přiměřené zásahy ze strany státu či spolkových zemí, které mají nadmístní význam. Německým ústavním soudem bylo dále dovozeno, že zákonodárce má postupovat tak, aby při normotvorbě dbal přednosti postupné decentralizace nad postupnou centralizací.¹⁵⁰

Jistě stojí v tomto ohledu za zmínku rozhodnutí německého ústavního soudu z roku 1990.¹⁵¹ Zastupitelstvo Mnichova prohlásilo celou oblast města za území, ve kterém se nesmí skladovat jaderné zbraně. Ústavní soud dospěl k závěru, že se jedná o akt, který překračuje rozsah působnosti práva na samosprávu vymezeného Základním zákonem v čl. 28 odst. 2 věty první. Tímto aktem totiž zasáhla obec do obranné politiky státu, což jí nepřísluší. Nejedná se o záležitost pouze místního rozsahu, čímž došlo k protiprávnosti.

V jiném rozhodnutí německý ústavní soud výkladem dovodil, co se považuje za místní záležitost. Jsou to ty potřeby a zájmy, které mají původ v dané obci nebo jsou s ní specificky spjaté, jsou společné pro všechny obyvatele a týkají se soužití a života v lokalitě. Současně ale nesmí být přeneseny tyto kompetence zákonem na jiný orgán veřejné moci.¹⁵²

5.2. Územní plánování

Celorepublikové cíle, kterých se snaží stát prostřednictvím „*Idejí a strategií pro územní rozvoj v Německu*“¹⁵³ dosáhnout, mají být naplněny pomocí argumentů, a nikoliv z pozice síly.¹⁵⁴ Vláda tak musí argumentovat fakty, podávat informace a tím aktéry, tedy jednotlivé spolkové země, přesvědčit.¹⁵⁵ Tento přístup samozřejmě pramení z federálního uspořádání SRN. Každoročně se

¹⁴⁹ Tamtéž. s. 328.

¹⁵⁰ Usnesení Bundesverfassungsgericht ze zde 7. února 1991, sp. zn. BVerfGE 83, 382 – Krankenhausumlage.

¹⁵¹ Rozsudek Bundesverwaltungsgericht ze dne 14. prosince 1990, sp. zn. BVerwGE 87, 228 - 'Atomwaffenfreie Zone' München.

¹⁵² Usnesení Bundesverfassungsgericht ze 23. listopadu 1988, sp. zn. BVerfGE 79, 127 – Rastede, 4. právní věta.

¹⁵³ Německý ekvivalent nezávazné PÚR.

¹⁵⁴ *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* ze dne 9. března 2016 vydané 41.

Ministerkonferenz für Raumordnung. Dostupné na

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁵⁵ ARING, Jürgen, SINZ, Manfred. Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnung im Diskurs. *disP*. 2006, roč. 165, č. 2, s. 44.

pořádá *Ministerská konference pro územní plánování*, na níž jsou prezentovány záměry spolkové vlády, která je posléze konzultuje s příslušnými ministerstvy jednotlivých spolkových zemí. Výsledkem konference jsou závěry, které nemají právní, ale pouze politickou závaznost. Výsledný dokument deklaruje, jakým směrem se budou v následujících letech spolkové země v oblasti územního plánování ubírat.

V následujících stupních územního plánování je právní úprava s tou českou obdobná. Jednotlivé spolkové země vydávají vlastní dokument, jenž je svou povahou obdobou českým ZÚR. Jedná se o soubor cílů, prostřednictvím kterých je koordinována významná nadregionální výstavba. Např. spolková země Bavorsko stanovila dvouletou lhůtu k tomu, aby bavorské regiony do svých územně plánovacích dokumentů implementovaly cíle a zásady plynoucí ze *Zemského vývojového programu* z roku 2013.¹⁵⁶ To znamená, že obec je vázána cíli spolkové země (která je většinou politicky vázána celorepublikovými záměry) a záměry regionu, ve kterém se obec nachází.

V systematickém uspořádání příliš mnoho rozdílů, a tedy i inspirací, hledat nemůžeme. Oblast, ve které si myslím, že má Česká republika prostor pro zlepšení a může se u našich sousedů inspirovat, je postupná digitalizace územního plánování. V roce 2006 v Německu spustili informační síť, která má zrychlit a zpřehlednit proces územního plánování. Existuje tak program, díky němuž může každý jednotlivý stupeň procesu územního plánování přehledně zjistit, jaké nadmístní záměry plánuje uskutečnit vyšší instance. Daleko snáz se tak docílí souladu např. územního plánu obce a regionálního územního plánu. Smyslem je, aby byly veškeré informace zaneseny v jednom systému a dalo se s nimi uceleně pracovat, což u nás doposud na celostátní úrovni chybí.

V současné době se touto cestou u nás vydal pouze Liberecký kraj, který vytvořil jednoduchý datový model územních plánů v kraji. Aplikace je veřejně přístupná, každý občan si tak může rychle a z pohodlí domova ověřit, jak je regulováno území v jeho okolí.

¹⁵⁶ Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern ze dne 22. srpna 2013. Dostupné na https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf.

6. Závěr

Cílem, který jsem si stanovil v úvodu mé práce, bylo vymezení obsahu práva na územní samosprávu v oblasti územního plánování. Po důkladné analýze soudní judikatury, z níž jsem ta nejdůležitější soudní rozhodnutí zakomponoval přímo do jedné z kapitol, a také z množství odborné literatury, ze které jsem vycházel a jejíž seznam níže uvádím, si čtenář může udělat ucelený přehled o současné situaci v ČR.

V některých právních krocích, které podnikly vlády minulé, můžeme spatřovat snahy, jež mají za následek omezení práva na místní samosprávu. Mezi ty nejrazantnější řadím zavedení závaznosti PÚR pro kraje a následně i pro obce, která přišla s účinností současného stavebního zákona.

Na druhou stranu ze soudních rozhodnutí, z nichž jsem čerpal při psaní této práce, je dobře patrné, že soudy se snaží poskytovat místní samosprávě jako celku poměrně silnou ochranu, a obce se tak v případě podání žaloby nebo případně ústavní stížnosti často setkávají s úspěchem ve věci. Jen pro představu, ZÚR MSK byly napadeny celkem šesti žalobami u Krajského soudu v Ostravě a dále pak u Nejvyššího správního soudu. Na základě tří těchto žalob byly zrušeny některé části ZÚR MSK.

Po nastudování judikatury jsem dospěl k závěru, že Ústavní soud poskytuje obcím – stěžovatelkám silnější ochranu práva na samosprávu než správní soudnictví. Tím klíčovým je v této věci odlišný názor ÚS a NSS o tom, co je to formalismus. NSS klade větší požadavky na obce co do odůvodnění svých postupů. Tím dávají občanům možnost lépe se bránit, zároveň zatěžují obce povinností řádně odůvodnit svá rozhodnutí. Jak uvádí Záhumenská, je zapotřebí „hledat vhodný kompromis mezi pouhým formálním zdůvodněním a mezi příliš striktními pravidly“¹⁵⁷, které nepřiměřeně zatěžují územní samosprávné celky a tím omezují právo na samosprávu.

„Základem svobodného státu je svobodná obec.“ Tak zní nadčasová zásada uvozuující první zákon upravující obecní zřízení na našem území.¹⁵⁸ Místo snah o centralistické řízení územního plánování je lepší poskytnout obcím dostatek prostředků k tomu, aby o svém území rozhodovaly dle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Řešením je spolupráce mezi jednotlivými stupni, a nikoliv centralistické řízení. Můžeme sice tvrdit, že stát, popř. kraje, mají k dispozici aparát erudovaných odborníků na danou problematiku, nicméně obec a její občané znají danou lokalitu nejlépe. Ideální je proto skloubit odbornost se znalostí místních poměrů.

¹⁵⁷ ZAHUMENSKÁ, Vendula. BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázku aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. s. 76

¹⁵⁸ Historická verze: císařský patent č. 170/1894 ř. z., Prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, č. 170 ř. z., obecní zřízení.

I přesto mohu s jistotou tvrdit, že samostatnost obcí za posledních sto let znatelně posílila. Uvidíme ale v následujících letech, možná i desítkách let, zda již evoluce územní samosprávy nedosáhla svého vrcholu. V současném světě jsou tendence takové, že menší subjekty se shlukují do větších a obce v tomto nejsou výjimkou. Zároveň však každé obci v případě projeveného zájmu musíme skrze právní řád zajistit její jedinečnost. Můžeme obce motivovat k utváření větších celků, ale nikoliv je k tomu nutit.

V oblasti územního rozvoje bychom se mohli nechat inspirovat naším západním sousedem v postupné digitalizaci a ve sjednocování územně plánovací dokumentace do jednoho přehledného systému. Přestože je Spolková republika Německo federací, nevidím důvod, proč bychom nemohli mít pozici státu a kraje ve vztahu k rozhodování o území obdobnou jako mají v SRN Spolek a jednotlivé spolkové země. Takový vztah zde ostatně existoval před rokem 2007.

Proces vymezování obsahu práva na územní samosprávu nemá takovou intenzitu, jakou měl před deseti lety, a je dobré si uvědomit, že tento problém neřeší pouze Česká republika. Rozsah pole působnosti místní samosprávy musí svými rozhodnutími řešit soudy ve všech zemích, ve kterých se po odstranění absolutismu vyvíjí samospráva postupnou decentralizací.¹⁵⁹

¹⁵⁹ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č.1, s. 32.

7. Zdroje

Monografie, vědecké publikace

1. FILIP, Jan a kol. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 266 s.
2. GEUDER, Heinrich. *Bauordnung für Wien*. 7. vydání. Vídeň: Linde Verlag, 2009. 648 s.
3. HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 2008. 490 s.
4. HÖMIG, Dieter. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 10. vydání. Mannheim: NOMOS. 10. vydání, 2013. 972 s.
5. JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 852 s.
6. KADEČKA, Stanislav, *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha: C. H. Beck, 2003. 424 s.
7. KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva: Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Občanské sdružení pro region, 2006. 96 s.
8. MAIER, Karel. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: ABF-Arch. 2008. 100 s.
9. MAREČEK, Jan, DOLEŽAL, Jiří a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2018. 954 s.
10. ONDŘEJJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, s.r.o. 2012. 224 s.
11. PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013. 800 s.
12. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 1320.
13. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2013. 497 s.
14. VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2013. 178 s.
15. ZAHUMENSKÁ, Vendula. BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 152 s.

Odborné články

1. ARING, Jürgen, SINZ, Manfred. Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnung im Diskurs. *disP*. 2006, roč. 165, č. 2.
2. GROSPIC, Jiří. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. *Právník*, 2005, roč. 146, č. 1.

3. HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, č. 7–8.
4. HRUŠOVÁ, Klára. Judikatura Nejvyššího správního soudu: územní plánování a otázky související. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 14, č. 5.
5. KOUDELKA, Zdeněk. Dohoda ministerstev o územním plánu obce. *Moderní obec*, 2017, roč. 23, č. 10.
6. SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo*, 2013, č. 3
7. TUŠER, Jaroslav. Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2009, ročník XII., č. 1–2.
8. VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). *ASPI*. 2009.
9. VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. 147, č. 1.
10. Ústavní zpochybnění některých zákonů. *Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 18.
11. Vláda schválila návrh novely zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). *Právní rozhledy*. 2016, č. 19.

Internetové zdroje

1. Hodnocení monitorovacího výboru ze dne 8. března 2012. *Local and regional democracy in the Czech Republic*. Dostupné na <https://rm.coe.int/168071889a>.
2. *Nové Heřminovy: Přehradu nechceme, rozhodli občané v referendu* [online]. iHned.cz, 30. srpna 2008 [cit. 5. března 2018]. Dostupné na <https://domaci.ihned.cz/c1-26913690-nove-herminovy-prehradu-nehceme-rozhodli-obcane-v-referendu>.
3. Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. *Otázky a odpovědi k výkonu funkce správce obce*. MVCR.cz, 23. října 2006 [cit. 2. března 2018]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/otazky-a-odpovedi-k-vykonu-funkce-spravce-obce.aspx>.
4. *O MA21* [online]. Místní Agenda 21, [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <http://ma21.cenia.cz/cs-cz/oma21.aspx>.

Legislativní akty

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

4. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 225/2017 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
7. Usnesení vlády č. 561 ze dne 17. května 2006, o Politice územního rozvoje České republiky.
8. Usnesení vlády č. 929 ze dne 20. července 2009, o Politice územního rozvoje České republiky 2008.
9. Usnesení vlády č. 276 ze dne 15. dubna 2015, o Aktualizaci č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky.
10. Usnesení zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 22. prosince 2010, č. 16/1426.
11. Sněmovní tisk č. 201/0, Vládní návrh zákona: správní řád, Důvodová zpráva.
12. Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., stavební zákon.
13. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008 ze dne 15. srpna 2008.
14. Legislativa EU: Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Územní agenda ze dne 25. dubna 2007. Úř. Věst. C 168/16, 20. července 2007.
15. Legislativa EU: Prohlášení ministrů členských států ze dne 19. května 2011. *Territorial Agenda of the European Union 2020*.
16. Legislativa EU: Neformální usnesení ministrů členských států ze dne 24. a 25. května 2007. *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*.
17. Bundes-Verfassungsgesetz, ve znění pozdějších předpisů.
18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ve znění pozdějších předpisů.
19. Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern ze dne 22. srpna 2013.
20. Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé, ve znění účinném od 11. 3. 1920 do 16. 5. 1954.
21. Zákon č. 50/1976 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2006.
22. Císařský patent č. 170/1894 ř. z., Prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, č. 170 ř. z., obecní zřízení.

Soudní rozhodnutí

1. Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 1996, sp. zn. II. ÚS 193/94.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2001, sp. zn. I. ÚS 144/2000.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2004, sp. zn. III. ÚS 351/04.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09.
12. Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.
13. Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
14. Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2012, sp. zn. 6 Ao 8/2011
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2014, sp. zn. 2 As 46/2014.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 6 As 222/2017.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016, sp. zn. 8 As 152/2015.
23. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2014, sp. zn. Nad 6/2014.
24. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. února 2014 sp. zn. 79 A 6/2013.
25. Usnesení Bundesverfassungsgericht ze 23. listopadu 1988, sp. zn. BVerfGE 79, 127 – Rastede.
26. Rozsudek Bundesverwaltungsgericht ze dne 14. prosince 1990, sp. zn. BVerwGE 87, 228 – „Atomwaffenfreie Zone“ München.
27. Usnesení Bundesverfassungsgericht ze zde 7. února 1991, sp. zn. BVerfGE 83, 382 – Krankenhausumlage.

Ostatní zdroje

1. Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky – 2015. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí.*
2. Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky – 2017. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů-počet obcí.*
3. DESTATIS, *Staatliches Jahrbuch. Deutschland und Internationales.* 2016. Berlin: Staatliches Bundesamt. 697 s.
4. Hodnocení monitorovacího výboru ze dne 8. března 2012. *Local and regional democracy in the Czech Republic.* Článek 3.3, bod 27. Dostupné na <https://rm.coe.int/168071889a>.
5. *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* ze dne 9. března 2016 vydané 41. Ministerkonferenz für Raumordnung. Dostupné na https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile.
6. Státní podnik povodí Opavy. Tisková zpráva: Příprava přehrady Nové Heřminovy pokračuje. POD.cz. Dostupné na <https://www.pod.cz/stranka/priprava-prehrady-nove-herminovy-pokracuje.html>
7. *Ročenka ÚS pro rok 2016.* Brno: Ústavní soud České republiky, 2017, s. 55. Dostupné na https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2016_nahled.pdf.

Anotace

Diplomová práce se zaměřuje na problematiku práva na územní samosprávu ve vztahu k územnímu plánování. Autor se zabývá obsahem pojmu práva na územní samosprávu a vymezením jeho hranic v oblasti územního rozvoje. Cílem autora je analyzovat právní řád a zároveň rozebrat judikaturu českých soudů. Výstupem práce je zhodnocení přístupu k poměřování mezi právem na územní samosprávu obcí a ostatními právy jiných subjektů, jimiž jsou vlastníci dotčených nemovitostí, zájmy kraje a státu. Autor poukazuje na řadu problematických aspektů, kde se může jevit zásah do samostatné působnosti obce jako nepřiměřený a nabízí různé možnosti řešení. Zároveň právní úpravu a přístup k problematice porovnává s německým právním řádem a v některých bodech se jím nechává inspirovat.

Klíčová slova: právo na samosprávu, územní plánování, test proporcionality, Politika územního rozvoje, Zásady územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, obec, územní rozvoj

Abstract

The thesis focuses on the issue of the right to territorial self-government in relation to spatial planning. The author deals with the content of the term "right to territorial self-government" and determination its boundaries in the field of territorial development. The goal of the author is to analyze the legal order and at the same time analyze the practice of the Czech courts. The result of the thesis is an evaluation of the attitude to the measure the right to territorial self-government of municipalities against other rights of other subjects, which are the land owners, the interests of the region and the state. The author draws attention to a number of problematic aspects, where the intervention into the autonomous competence of the municipality may be disproportionate and offers different options for solution. At the same time, the legislation and attitude to the issue compares with the German legal order and, in some points, it is inspired by it.

Key words: the right to self-government, spatial planning, proportionality test, territorial development policy, principles of territorial development, territorial planning documentation, municipality, territorial development