



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

navrhovatele: **Město Žatec**, IČO: 00265781,
sídlem náměstí Svobody 1, 438 01 Žatec,
zastoupený advokátem JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D.,
sídlem Karlovo náměstí 28, 120 00 Praha 2,

proti
odpůrci: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,
zastoupený advokátem Mgr. Vlastimilem Škodou,
sídlem Řetězová 2, 405 02 Děčín I,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

Landreal s.r.o., IČO: 01935135,
sídlem 14. října 496/13, 150 00 Praha 5,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 30. 4. 2020,
č. j. KUUK/076806/2020,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

- I. Opatření obecné povahy - rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 30. 4. 2020, č. j. KUUK/076806/2020, **se pro vady řízení zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 30. 4. 2020, č. j. KUUK/076800/2020, kterým odpůrce zrušil část Změny č. 6 Územního plánu Žatec, vydané usnesením Zastupitelstva města Žatec č. 64/19, ze dne 25. 4. 2019, která nabyla účinnosti dne 13. 6. 2019 (dále jen „Změna č. 6“), a to v části A1) kapitoly 6, kterou byly stanoveny Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. Navrhovatel se současně domáhal toho, aby soud uložil odpůrci povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Návrh

2. V návrhu navrhovatel namítal, že podnět k zahájení přezkumného řízení podaný osobou zúčastněnou na řízení byl podán dne 20. 6. 2019 a odpůrce o tomto podnětu rozhodl kasačním rozhodnutím až dne 30. 4. 2020. Podle názoru navrhovatele měl odpůrce o tomto podnětu rozhodnout nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o podání podnětu, tj. do 20. 8. 2019. S ohledem na to, že tato lhůta nebyla dodržena, považoval navrhovatel vydané opatření obecné povahy za nezákonné. Navrhovatel byl toho názoru, že v souladu s § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve vztahu k § 96 odst. 1 téhož zákona odpůrce nebyl oprávněn využít zkráceného přezkumného řízení, ale měl nejprve vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení a následně vydat samotné rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy.
3. Navrhovatel dále namítal, že odpůrce v napadeném opatření obecné povahy uvedl jen velmi strohé odůvodnění a navrhovateli vytkl, že sice uvedl důvody, proč není možné umístit malou vodní elektrárnu na konkrétním místě, ale nezdůvodnil, proč tento zákaz platí i na celém území města. Navrhovatel konstatoval, že z důvodu absence specifikace porušeného právního předpisu je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné. Navrhovatel byl toho názoru, že odůvodnění vypořádání námitek i připomínek proti zákazu stavby malých vodních elektráren bylo ve Změně č. 6 více než dostačující a bylo vyčerpávajícím způsobem vysvětleno, proč je nutné zakázat výstavbu malých vodních elektráren a jaké důvody jej k tomu vedou. Zdůraznil zmatečnost napadeného opatření obecné povahy, protože odpůrce vytyká Změně č. 6 nedostatečné odůvodnění vyhodnocení připomínek, ačkoli ve Změně č. 6 byly vypořádány jak námitky, tak připomínky, a to vyčerpávajícím způsobem.
4. K nepřípustnosti dalších záměrů části A1) kapitoly 6 Změny č. 6 navrhovatel uvedl, že odpůrce zcela obecně a nekonkrétně vytkl Změně č. 6 její nepřezkoumatelnost pro nedostatek argumentů pro takto vymezené regulativy, a to jak ve smyslu výčtu staveb, tak ve smyslu plošné regulace. Navrhovatel s tímto závěrem odpůrce nesouhlasil, neboť

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k dalším nepřípustným záměrům nepodal žádný oprávněný subjekt připomínku či námitku, proto navrhovatel nemusel obsáhle vysvětlovat, proč se rozhodl pro tuto regulaci. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, sp. zn. 3 As 112/2016, navrhovatel zdůraznil, že odpůrce postupoval zcela dogmaticky a vůbec nezohlednil skutečnost, že samotná Změna č. 6 byla velmi rozsáhlá a svým rozsahem v mnohém předčila nový územní plán standardní obce. Těžko si tak lze představit, že by navrhovatel každou plochu a každý regulativ detailně popisoval a vysvětloval. Pokud by kdokoli vznesl námitku či připomínku, tak by navrhovatel detailně vysvětlil potřebu a oprávněnost stanoveného regulativu. V tomto případě však nikdo námitku ani připomínku nepodal, protože odůvodnění Změny č. 6 v takovém případě ob stojí.

5. Navrhovatel byl přesvědčen, že část Změny č. 6 byla zrušena neoprávněně, neboť odpůrce neuvedl konkrétní právní předpis, který by Změna č. 6 porušovala. Navrhovatel závěrem uvedl, že napadené opatření obecné povahy odpůrce nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, odporuje zákonu, neboť je nepřezkoumatelné, neurčité a neidentifikuje potřebný rozpor se zákonem, a konečně není proporcionální, neboť zcela zbytečně a bezdůvodně ruší část Změny č. 6, která buď nikomu nepůsobí žádnou újmu, anebo navrhovatel vysvětlil, proč je přijaté znění Změny č. 6 potřebné a zákonné.

Vyjádření odpůrce k návrhu

6. Odpůrce ve vyjádření navrhl zamítnutí návrhu. K námitce navrhovatele, že napadené opatření obecné povahy mělo být vydáno do 20. 8. 2019, odpůrce uvedl, že v daném případě se jednalo o přezkum opatření obecné povahy, kde je lhůta pro zahájení přezkumného řízení upravena odlišně od § 96 odst. 1 správního řádu a podle § 174 odst. 2 téhož zákona lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení a usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat do 1 roku od účinnosti opatření, a nelze tak přisvědčit této námitce navrhovatele. Odpůrce nesouhlasil s názorem navrhovatele, že je u přezkumného řízení opatření obecné povahy vyloučeno využití zkráceného přezkumného řízení, neboť § 174 odst. 2 správního řádu výslovně stanoví, že zákonnost opatření obecné povahy lze posoudit v přezkumném řízení, tj. podle § 94 až § 99 správního řádu, a postup podle ostatních ustanovení hlavy IX. správního řádu tak není vyloučen a nelze dovozovat vyloučení vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Dále odpůrce uvedl, že ve stanovení lhůty pro zahájení přezkumného řízení při přezkumu opatření obecné povahy odlišně od lhůty v případě přezkumu správního rozhodnutí nelze nalézt oporu pro tvrzení navrhovatele, že tímto ustanovením je zakotvena povinnost vždy zahajovat přezkumné řízení.
7. K námitce navrhovatele stran nedostatečného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy odpůrce konstatoval, že část šestá správního řádu upravující opatření obecné povahy pouze uvádí, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění, aniž by podrobněji náležitosti tohoto opatření specifikovala. Odpůrce uvedl, že odůvodnění musí být takového rozsahu, aby odpovídajícím způsobem odůvodnilo přijaté řešení. Změny územního plánu jsou specifickým opatřením obecné povahy a § 68 odst. 3 správního řádu na něj není zcela přílehlavý. Odpůrce považoval rozsah odůvodnění napadeného opatření obecné povahy za adekvátní k povaze zjištěné nezákonnosti. Zdůraznil, že zrušení Změny č. 6 není založeno na nezákonném vypořádání připomínek a námitek, ale na neodůvodněné rozsáhlé regulaci záměrů, která byla navíc do Změny č. 6 přidána až po společném jednání, tedy před veřejným projednáním. V případě „doplňené“ regulace, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vycházejí z věcného a plošného vymezení, se jedná o značně razantní regulaci, neboť dochází k zákazu mnoha činností, a to na celém správním území města Žatce. Odpůrce pak posuzoval zákonnost regulace nejen ve vztahu ke konkrétnímu záměru, ale též k rozsahu celé regulace.

8. Poukázal na to, že Změna č. 6 obsahuje odůvodnění zákazu malých vodních elektráren jako reakci na podání osoby zúčastněné na řízení, a i když je odůvodnění námitky podrobné, nelze mít za to, že shodné důvody budou použitelné na celém správním území města Žatec, jestliže jen řešený úsek řeky Ohře je několik kilometrů dlouhý. K tvrzení navrhovatele, že v případě nepodání námitek ani připomínek nemusí územní plán obsahovat řádné odůvodnění, odpůrce uvedl, že odůvodnění je nedílnou součástí územního plánu nebo jeho změny a absence řádného odůvodnění způsobuje jeho nepřezkoumatelnost, a tudíž nezákonnost opatření obecné povahy. Upozornil na to, že právo na samosprávu nebylo odepřeno, a ačkoliv byla zrušena část textu územního plánu, je na navrhovateli, aby tuto část případně zhojil a prověřil v nové změně územního plánu, náležitě ji odůvodnil a znovu v řádném procesu pořízení vydal.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

9. Osoba zúčastněná na řízení k návrhu uvedla, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy, jelikož jím nebyl zkrácen na svých subjektivních právech. K námitce navrhovatele, že odpůrce neměl rozhodovat ve zkráceném přezkumném řízení, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že odpůrce postupoval v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 31/2011, zejména pak na to, že jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob. Dále osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že § 174 odst. 2 správního řádu je vůči § 96 odst. 1 téhož zákona ustanovením speciálním, a § 174 odst. 2 správního řádu má tak přednost, a proto neplatí subjektivní dvouměsíční lhůta stanovená v § 96 odst. 1 správního řádu. Konstatovala, že odpůrce zejména na stranách 6 až 9 napadeného opatření obecné povahy jasným, určitým, srozumitelným a dostatečným způsobem odůvodnil, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost a nezákonnost Změny č. 6.
10. Dle názoru osoby zúčastněné na řízení nelze zákaz výstavby malých vodních elektráren v celém správním území města Žatec odůvodnit pouhým tvrzeným záměrem navrhovatele odůvodňovaným veřejným zájmem na vybudování sportovně rekreační lokality v okolí řeky Ohře ve formě cyklostezek a cyklotras, neboť stavební záměr osoby zúčastněné na řízení žádným způsobem neomezuje realizaci tohoto záměru, neboť plánovaná malá vodní elektrárna do vybudovaných cyklostezek nezasahuje ani nenarušuje ráz krajiny a přírody v této oblasti. Zdůraznila, že takový zákaz je v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky, neboť zamezení vytváření podmínek pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů nelze odůvodnit pouze neexistujícím zásahem do hodnot určených pro rekreaci obyvatel, jestliže nadto výroba energie z obnovitelných zdrojů přináší zejména přínosy ve veřejném zájmu spočívající v minimálním zásahu do životního prostředí. Osoba zúčastněná na řízení dále poukázala na rozpor Změny č. 6 s bodem 3, 29 a 40 odst. 4 Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje a na státní a evropské regule podporující obnovitelné zdroje energie (Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů, Národní akční plán pro obnovitelné zdroje energie). S těmito Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

skutečnostmi se navrhovatel v odůvodnění Změny č. 6 vůbec nevypořádal. Osoba zúčastněná na řízení poukázala na zmatečnost a nezákonnost způsobu přijímání Změny č. 6. Zdůraznila, že navrhovatel se v odůvodnění Změny č. 6 dostatečně nevypořádal s veškerými relevantními námitkami, a to zejména s námitkami vlastníka dotčených pozemků, tj. Povodí Ohře s. p. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že za situace, kdy navrhovatel rozhodl o absolutním zákazu výstavby jakýchkoliv elektráren sloužících k výrobě energie z obnovitelných zdrojů, měl odpovídajícím způsobem odůvodnit, proč k tomuto razantnímu kroku přistoupil, jakož i dostatečným způsobem obhájit, zda v tomto směru není územní plán v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky a územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení ze strany odpůrce nedošlo ke zrušení celé Změny č. 6, ale pouze části A1), a nebyla tak porušena zásada proporcionality a zdrženlivosti.

Replika navrhovatele

11. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že zkrácené přezkumné řízení se využívá v situaci, kdy je intenzita porušení zákona v souvislosti s vydáním opatření obecné povahy natolik zásadní a zřejmá, že není žádoucí, aby správní orgán vedl standardní přezkumné řízení. Setrval na svém názoru, že v daném případě platí subjektivní dvouměsíční lhůta jdoucí od doby, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodech odůvodňujících zahájení přezkumného řízení. Byl přesvědčen o tom, že opatření obecné povahy může být zrušeno pouze ve standardním přezkumném řízení, v žádném případě tak nelze učinit ve zkráceném přezkumném řízení, neboť zákonodárce výslovně uvedl termín usnesení o zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu.
12. Podle názoru navrhovatele byla Změna č. 6 dostatečně odůvodněna. Poznamenal, že každý se mohl zúčastnit procesu pořizování této změny územního plánu a nesouhlasit s navrženým řešením. Navrhovatel nesouhlasil s názorem odpůrce, že rozsah odůvodnění napadeného opatření povahy je adekvátní k povaze zjištěné nezákonnosti Změny č. 6. Zdůraznil, že odpůrce byl povinen identifikovat právní předpis nebo jeho konkrétní ustanovení, které nebylo dodrženo při vydání Změny č. 6, což však odpůrce neuvedl, a napadené opatření obecné povahy tudíž neobsahuje odkaz na jakýkoli právní předpis, se kterým by byla Změna č. 6 v rozporu. Navrhovatel doplnil, že vypořádal námitky osoby zúčastněné na řízení proti zákazu výstavby malých vodních elektráren jak konkrétně ve vztahu k jejímu záměru, tak i obecně ve vztahu k celému území, které je v případě malé vodní elektrárny logicky omezeno pouze na území, kterým protéká řeka Ohře. Navrhovatel argumentoval nutností ochrany přírodních hodnot, Politikou územního rozvoje České republiky, Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje, Evropsky významnou lokalitou apod. Navrhovatel měl tak za to, že Změna č. 6 byla minimálně v rozsahu zákazu malých vodních elektráren řádně a vyčerpávajícím způsobem odůvodněna a nebylo jediného důvodu ji v tomto rozsahu rušit.
13. Poukázal na to, že je aktivně legitimován k podání návrhu, protože byl minimálně zkrácen v právu na samosprávu. K tvrzení osoby zúčastněné na řízení týkajícímu se řádného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na stranách 6 až 9 navrhovatel uvedl, že odpůrce ignoroval odůvodnění zákazu výstavby malých vodních elektráren, které provedl navrhovatel ve vypořádání se s námitkami osoby zúčastněné na řízení, které bylo provedeno jak konkrétně ve vztahu k záměru osoby zúčastněné na řízení, tak i obecně ve Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vztahu k celému území, kudy protéká řeka Ohře. Zákaz výstavby malých vodních elektráren byl řádně odůvodněn, a co se týče dalších záměrů, tak podle názoru navrhovatele jedna věta odůvodnění není za žádných okolností dostatečným a přezkoumatelným odůvodněním. K tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že sportovně relaxační lokalita nemůže být důvodem pro zákaz výstavby malé vodní elektrárny, která do sportovně relaxační lokality nezasahuje, navrhovatel uvedl, že předmětná malá vodní elektrárna, kterou chce realizovat osoba zúčastněná na řízení, neodpovídá celkovému charakteru sportovně relaxační lokality, kterou navrhovatel v daném místě dlouhodobě plánuje a fakticky realizuje, navíc osoba zúčastněná na řízení nemá žádné právo požadovat či se domáhat toho, aby územní plán umožňoval realizaci jejího záměru. Navrhovatel poukázal na to, že ve Změně č. 6 velmi podrobně s odkazem na jednotlivá ustanovení Politiky územního rozvoje České republiky a Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje vysvětlil, proč není možné realizovat stavbu malých vodních elektráren, a upozornil, že osoba zúčastněná na řízení vytrhává z těchto koncepčních dokumentů pasáže, které zdánlivě podporují její projekt, avšak takový selektivní postup vede k nesprávným závěrům.

Duplika osoby zúčastněné na řízení

14. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že opatření obecné povahy lze zrušit ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu (viz rozsudky č. j. 7 As 15/2014-34 nebo 5 As 101/2013-40). Dle názoru osoby zúčastněné je napadené opatření obecné povahy odpůrce logicky strukturováno a srozumitelně vyargumentováno a je z něj zřejmé, na jakém skutkovém a právním základě učinil odpůrce přijatý právní závěr o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti Změny č. 6. K tvrzení navrhovatele, že dostatečně ve Změně č. 6 odůvodnil absolutní zákaz provádět na celém správním území výstavbu větrných, fotovoltaiických a malých vodních elektráren, osoba zúčastněná na řízení odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010-48 a upozornila, že pouhý tvrzený zájem obce na rozvoji rekreace jejích občanů nemůže odůvodnit absolutní zákaz realizace záměru na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Dále osoba zúčastněná na řízení odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 2/2011-127 a nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12. Dle jejího názoru je tvrzení navrhovatele, že záměr výstavby malé vodní elektrárny neodpovídá celkovému charakteru sportovně relaxační lokality města Žatec, čistě účelové.

Posouzení věci soudem

15. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.

16. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (viz § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
17. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předložené spisové dokumentace dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
18. Soud poznamenává, že předmětem tohoto řízení je rozhodnutí odpůrce, kterým byla zrušena Změna č. 6 v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS, www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že „*správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.*“ Zdejší soud proto konstatuje, že rozhodnutí odpůrce je opatřením obecné povahy, a navrhovatel tedy mohl uplatnit návrh dle § 101a s. ř. s., neboť navrhovatel byl zrušením části A1) Změny č. 6 dotčen na právu na samosprávu.
19. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že vlastní odůvodnění rozhodnutí odpůrce je stručné, lze však konstatovat, že ze strohého odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je možné seznat, proč odpůrce dospěl k tomu, že Změna č. 6 je nepřezkoumatelná. Především odpůrce zdůraznil, že jednotlivá „omezení“ uvedená v části A1) Změny č. 6 směřující proti konkrétním způsobům využití území nejsou de facto odůvodněna. Odpůrce poznamenal, že z odůvodnění územního plánu musí být seznatelné, zda a jaké veřejné zájmy byly v rámci procesu pořízení změny územního plánu poměřovány, přičemž je třeba zdůvodnit, proč právě v případě města Žatec a pro celé jeho správní území je nutné zakázat záměry obsažené v části A1) Změny č. 6. Odpůrce též konstatoval, že obdobně není zdůvodněna nutnost vymezení i dalších nepřípustných záměrů v uvedené části Změny č. 6. Odpůrce závěrem poukázal na to, že nelze mít za to, že takovým odůvodněním může být obsah vyhodnocení námítky, která cílí pouze na jeden konkrétní záměr (konkrétní lokalitu), když daná omezení jsou platná pro celé území města Žatec. Odpůrce podle názoru soudu srozumitelně popsal, jaká pochybení shledal, a proč tudíž přistupuje ke zrušení části A1) Změny č. 6. Navrhovatelem zmíněná absence specifikace porušeného právního předpisu podle soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy, neboť z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy lze zjistit důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se odpůrce řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

20. Dále se soud zabýval námitkou navrhovatele, že rozhodnutí odpůrce bylo vydáno opožděně, neboť odpůrce mohl vydat dané rozhodnutí nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o podání podnětu podatele. Navrhovatel má tedy touto námitkou zjevně na mysli, že odpůrce byl v přezkumném řízení Změny č. 6 povinen vycházet z § 96 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že *„usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“*. Soud však zdůrazňuje, že dané ustanovení se pro přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy neuplatní. V této souvislosti soud odkazuje na závěry odborné literatury, podle které je speciálně vůči § 96 odst. 1 správního řádu v § 174 odst. 2 téhož zákona upravena jednoletá lhůta (do 31. 12. 2017 byla tato lhůta tříletá), ve které lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení, a neplatí tak subjektivní dvouměsíční lhůta stanovená v § 96 odst. 1 (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 174). Stejný závěr je obsažen i v jiném komentáři ke správnímu řádu, v němž je uvedeno, že komentované ustanovení obsahuje pouze dvě specifika přezkumného řízení. Prvním je lhůta, kdy lze přezkumné řízení zahájit, a druhým je stanovení účinků rozhodnutí v přezkumném řízení (*ex nunc*). Zde se nepoužije úprava obsažená v § 96 a § 99 (srov. Potěšil, Hejč, Rigel, Marek: Správní řád. 1. vydání, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, komentář k § 174). Soud tedy shrnuje, že daná námitka navrhovatele není důvodná.
21. Poté se soud zabýval námitkou navrhovatele, že odpůrce nebyl oprávněn využít zkrácené přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy a nemohl rovnou vydat kasační rozhodnutí. V této souvislosti soud opětovně poukazuje na již citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 85/2015-36. V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl, že jakkoliv *„je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorčího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházelo. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorčího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem z roku 2006 při jeho vydávání (např. veřejné projednání apod.) S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému nebo veřejnému zájmu.“*
22. Právo obce vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat své námitky či připomínky předpokládá, že dozorčí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení *„přezkumného řízení“* vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného *„rozhodnutí“* formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). Dnem zveřejnění návrhu výsledného *„rozhodnutí“* je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námitky (srov. § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

23. *Jak již bylo uvedeno, obec není jediným subjektem, který může být výsledkem přezkumu dotčen. Zrušením územního plánu mohou být zasaženy i osoby, jejichž práv se vydání územního plánu dotýkalo a které postavení dotčených osob již měly. Tyto mohly podle významu svých práv podávat v procesu jeho schvalování připomínky či námitky. Takovým osobám musí být umožněno do "přezkumného řízení" vstoupit a namítat, že ke zrušení územního plánu není žádný důvod, případně namítat, že zákonný důvod pro zrušení územního plánu je naopak dán.*
24. *Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v "přezkumném řízení" obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.*
25. *Právě proto, že vzhledem k povaze přezkoumávaného aktu není objektivně možné předem okruh takových osob stanovit, je na každé z nich, aby podle svého původního procesního postavení uplatnila proti návrhu výsledného aktu buď připomínku, nebo námitku.*
26. *I pro dotčené osoby platí, že proti návrhu "rozhodnutí v přezkumném řízení" mohou účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke zrušení územního plánu není (je) zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu mohou obdobně jako obec namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která jim jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu.*
27. *Dozorčí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námitkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledného aktu (výsledku přezkumu, viz § 172 odst. 5 správního řádu).*
28. *Výsledné "rozhodnutí o zrušení územního plánu" oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 téhož zákona jeho oznámením."*
29. *Z uvedené citace rozsudku rozšířeného senátu plyne (srov. odst. 22 tohoto rozsudku, popřípadě odst. 48 citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), že odpůrce mohl využít zkrácené přezkumné řízení, které je upraveno v § 98 správního řádu, ale jen při respektování specifik přezkumu opatření obecné povahy, neboť § 98 správního řádu se při přezkumu opatření obecné povahy použije přiměřeně (srov. § 174 odst. 1 správního řádu). Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku, je při využití zkráceného přezkumného řízení u opatření obecné povahy nutné zveřejnit současně s usnesením o zahájení přezkumného řízení na úřední desce dozorčího orgánu i návrh výsledného rozhodnutí formou veřejné vyhlášky. Tento postup však odpůrce v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy nedodržel. Z obsahu spisové dokumentace totiž soud zjistil, že odpůrce po obdržení podnětu k provedení přezkumného řízení nezveřejnil ani usnesení o zahájení přezkumného řízení Změny č. 6, ani návrh výsledného rozhodnutí, nýbrž prvním úkonem odpůrce bylo rozhodnutí o zrušení Změny č. 6. Odpůrce tedy svým postupem v přezkumném řízení neumožnil dotčeným osobám (nejen navrhovateli), aby mohly účinně namítat, že Změna č. 6 či jí předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*

zrušení daného opatření obecné povahy je (není) zákonný důvod, popřípadě že daná část územního plánu byla sice vydána v rozporu s právem, avšak újma, která jim jejím případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která by v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení části územního plánu odporovalo veřejnému zájmu či by vedlo k nepřiměřenému zásahu do práva obce na samosprávu. Případnými námitkami či připomínkami dotčených osob by se pak odpůrce byl povinen zabývat jako podkladem svého opatření obecné povahy a v odůvodnění opatření obecné povahy se s nimi vypořádat.

30. Soud tedy shrnuje, že nedůvodná je námitka navrhovatele, že odpůrce nemohl v rámci přezkumného řízení týkajícího se Změny č. 6 vycházet z přiměřené aplikace § 98 správního řádu. Avšak důvodná je námitka navrhovatele spočívající v tom, že odpůrce byl povinen vyvěsit na své úřední desce usnesení o zahájení přezkumného řízení. S touto procesní vadou v postupu odpůrce úzce souvisí další pochybení odpůrce, který na úřední desce nezveřejnil návrh opatření obecné povahy, čímž neumožnil dotčeným osobám uplatňovat námitky a připomínky proti návrhu opatření obecné povahy. V těchto pochybeních spatřuje soud podstatné porušení ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona, které mohlo mít za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.
31. Soud proto napadené opatření obecné povahy podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona pro výše popsané vady řízení zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
32. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přestože navrhovatel na jednání trval, neboť napadené opatření obecné povahy bylo zrušeno dle § 76 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona a v takovém případě právní úprava připouští rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání.
33. Nad rámec potřebného odůvodnění soud poukazuje na deficit odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, a to, že v něm chybí jakákoliv úvaha odpůrce ohledně testu proporcionality, popřípadě zda některým dotčeným osobám či veřejnému zájmu nemůže zrušením Změny č. 6 vzniknout újma. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019, platí, že „zásah státu (zde v podobě opatření obecné povahy přezkumného orgánu - krajského úřadu) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy, a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřeby v rámci testu proporcionality) vyžaduje. Při rozhodování správního soudu o zákonnosti zásahu orgánu výkoné moci do samosprávy obce musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě a jednoznačně odůvodnit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon (zde stavební zákon) chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.“
34. Obdobně judikoval Ústavní soud též v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž uvedl, že „[r]espektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Ústavní definice tohoto pojmu nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu. Stát v rámci dozoru nad územní samosprávou nemůže pozastavit jakékoliv opatření orgánu obce jen proto, že v jeho činnosti shledá protizákonnost s tímto opatřením přímo nesouvisející, nýbrž tak lze učinit jen, jestliže mezi protizákonností jednání orgánu územní samosprávy a napadeným opatřením existuje bezprostřední vztah (viz Koudelka, Z.: Samospráva. Linde Praha, a. s. 2007, s. 87 a násl.)“.

35. Byť je požadavek Ústavního soudu týkající se testu přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu při přezkumu opatření obecné povahy směřován ke správním soudům, zdejší soud neshledává žádné rozumné argumenty, proč by povinnost provést daný test proporcionality neměla stíhat též dozorčí orgány, v tomto případě odpůrce. Soud je toho názoru, že dozorčí orgán jako orgán moci výkonné je při přezkumu opatření obecné povahy obce v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve stejném postavení jako soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Dozorčí orgán tak musí stejně jako soud při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v přezkumném řízení zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu a též význam důvodů svědčících pro takový zásah, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí dozorčí orgán ve svém rozhodnutí odůvodnit a vysvětlit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněné v hlavě sedmé Ústavy České republiky. Pokud takové odůvodnění absentuje, soud je nemůže přezkoumat a ani tuto úvahu nemůže nahrazovat za dozorčí orgán, neboť by to vedlo k popření smyslu přezkumné povahy soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
36. Vzhledem k tomu, že navrhovatel měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil odpůrci zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 17 342 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 5 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce navrhovatele po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a), podání návrhu – § 11 odst. 1 písm. d), replika – § 11 odst. 1 písm. d)], z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 téže vyhlášky] a z částky 2 142 Kč představující 21 % DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.
37. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení nebyly soudem osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti. S ohledem na zavedenou praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016-53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015-8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015-49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015-49) soud v dané situaci nezahrnul

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vypořádání nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 2. září 2020

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.