



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Martiny Küchlerové, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **Město Broumov**
se sídlem třída Masarykova 239, 550 01 Broumov
zastoupené JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem KVB
advokátní kanceláře s. r. o.
se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
odpůrci: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
odbor sociálních věcí
se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, 500 03 Hradec Králové

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 22. 4. 2020, č. j. KUKHK-13252/SV/2020,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 22. 4. 2020, č. j. KUKHK-13252/SV/2020, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 13 228 Kč k rukám zástupce navrhovatele, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

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.“), se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 22. 4. 2020, č. j. KUKHK-13252/SV/2020 (dále také jen „napadené opatření obecné povahy“), jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Broumov dne 29. 4. 2019 pod č. j. MUBR6190/2019/SPR-4 (dále také jen „opatření obecné povahy vydané městským úřadem“), kterým byla dle ustanovení § 33d odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), vyhlášena ve městě Broumov oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, vymezená domy s č.p. 3, 26, 73 a 86, které se nacházejí na třídě Soukenické.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatel úvodem zrekapituloval svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu, přípustnost a včasnost podaného návrhu. Dále podrobně vysvětlil svůj postup při podání žádosti o vydání opatření obecné povahy dle ustanovení § 33d odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a jeho následné vydání Městským úřadem Broumov (viz níže) a vyslovil přesvědčení o správnosti a zákonnosti svého postupu a vydaného opatření obecné povahy.
3. Navrhovatel uvedl, že je obcí, jejíž ústavně zaručené právo na samosprávu vyvěrá z ustanovení čl. 8 a čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a které je dále konkretizováno co do aktivní úlohy obce mimo jiné v ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jenž stanoví: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ Namítá, že napadeným opatřením obecné povahy byl zkrácen na svém ústavním právu na samosprávu.
4. Navrhovatel dále namítá nezákonnost napadeného opatření obecné povahy z důvodu závažné vady řízení a z důvodu závažných vad v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.
5. Závažné vady řízení spatřuje v tom, že odpůrce vydal napadené opatření obecné povahy dne 22. 4. 2020 ve zkráceném přezkumném řízení, a to na základě podnětu veřejné ochránkyně práv, který mu byl doručen dne 14. 2. 2020 (*správně dne 17. 2. 2020 – pozn. soudu*). Uvedl, že pro přezkumné řízení dle ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu přitom 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.*“ Namítá, že ačkoliv odpůrce pro přezkoumání opatření obecné povahy vydaného městským úřadem zvolil zkrácený režim dle ustanovení § 98 správního řádu, který podstatně (avšak v mezích zákona) krátí práva účastníků řízení, tak nedodržel zákonnou dvouměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí, a dopustil se tak závažné vady řízení, která způsobuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy jako celku. Na podporu tohoto názoru odkázal na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v bodu [28] jeho

rozsudku ze dne 9. 12. 2014, č.j. 2 As 74/2013-45, v němž je uvedeno: „[r]ozšířený senát se přiklonil k názoru předkládajícího senátu, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu.“

6. Navrhovatel dále namítl, že v případě přezkumu opatření obecné povahy by měl orgán, který přezkumné řízení vede, postupovat velmi zdrženlivě, a to s ohledem na to, že návrh na vydání opatření obecné povahy byl v daném případě podán navrhovatelem v rámci jeho samostatné působnosti. Správní řád přitom v § 172 umožňuje podat v rámci předmětného procesu námitky, a tím jeho průběh ovlivnit či dokonce zvrátit. Legitimaci k podání námitek zde omezuje § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to na vlastníky nemovitostí na území, kde se oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyskytuje. Právě námitky a jejich podání jsou nástrojem prosazování práv dotčených osob, nikoliv však následně vedené přezkumné řízení.
7. Závažné vady v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy spatřuje navrhovatel v tom, že napadené opatření obecné povahy ve svém odůvodnění odkazuje především na žádost veřejné ochránčyně práv adresovanou odpůrci, v níž je požadováno provedení úkonů dozoru a navrhováno zahájení přezkumného řízení a zrušení opatření obecné povahy a zcela přebírá část argumentace veřejné ochránčyně práv, týkající se četnosti intervence sociálních pracovníků (jakožto jevu bez vypovídací hodnoty, a dokonce jevu - dle hodnocení veřejné ochránčyně práv, resp. odpůrce - pozitivního) a následně na něm staví i zpochybnění dalších důvodů, jež zaznívají v opatření obecné povahy vydaném městským úřadem.
8. Odpůrce řízení vedl jako tzv. zkrácené přezkumné řízení (§ 98 správního řádu) s odůvodněním, že „měl již ze samotného prostudování opatření obecné povahy (městského úřadu) za prokázané, že toto před zákonnou úpravou neobstojí“. Navrhovatel namítá, že odpůrce rozhodl bez seznámení se s předmětnou spisovou dokumentací k věci vedenou městským úřadem a bez jeho vysvětlení, a vycházel přitom navíc ze svého spisovou dokumentací a provedeným šetřením nepodloženého závěru o „neobstání před zákonnou úpravou“. Navrhovatel na rozdíl od veřejné ochránčyně práv a odpůrce namítl, že není důvod počet případů řešených sociálními pracovníky paušálně odmítnout jako indikátor toho, zda jde o výskyt nežádoucích jevů. Podotkl, že pokud by osoby ve vymezené oblasti v plné míře se sociálními pracovníky spolupracovaly, tak jako by to bylo žádoucí k řešení uvedených nežádoucích jevů, byl by rozsah sociálně nežádoucích jevů zjištěn ještě vyšší a potřeba pomoci ze strany sociálních pracovníků by byla ještě naléhavější. Připomněl, že návrh opatření obecné povahy vydaný městským úřadem byl v souladu s ustanovením § 33d odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi projednán s Policií ČR (z důvodu zvýšeného výskytu narušování veřejného pořádku ve vymezené oblasti) a příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí (z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti), a tyto orgány při projednávání odpůrci potvrdily, že v návrhu opatření obecné povahy uvedená oblast a popsáné sociálně nežádoucí jevy jsou popsány řádně a dále uvedly, že předmětná oblast je ve městě Broumov tou oblastí, ve které je situace s výskytem sociálně nežádoucích jevů nejzávažnější a jim dostatečně známa z jejich úřední činnosti.
9. Navrhovatel uzavřel, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno po uplynutí dvouměsíční zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle ustanovení § 96 odst. 1 a § 98 věty 3. správního řádu, a proto je nezákonné. Napadeným

opatřením obecné povahy bylo porušeno jeho právo na samosprávu. Současně odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, které účelně relativizuje veškeré důvody uváděné v opatření obecné povahy vydaném městským úřadem, je dle jeho názoru třeba hodnotit jako vadné. Navrhl proto, aby soud opatření obecné povahy - rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 22. 4. 2020, č. j. KUKHK-13252/SV/2020, v celém rozsahu zrušil.

III. Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 17. 3. 2021 odkázal na podrobné odůvodnění svého rozhodnutí a zdůraznil, že v něm poukázal na nesrozumitelné metodické schéma, kdy je v návrhu na vydání opatření obecné povahy výslovně poukázáno na nevýraznou snahu obyvatel dotčených lokalit spolupracovat se sociálními pracovníky. Současně však jako záznam do podkladu žádosti o vydání opatření obecné povahy slouží údaj o počtu případů řešených se sociálním pracovníkem obce nebo sociálním kurátorem pro dospělé. Obě, v kontextu odůvodnění opatření obecné povahy protichůdná hlediska, mají podle pověřeného obecního úřadu potvrzovat potřebnost vydání opatření obecné povahy. Odpůrce namítl, že spisovou dokumentací, jež tvořila součást návrhu na vydání opatření obecné povahy, bylo doloženo, že orgán sociálně-právní ochrany dětí při Městském úřadu Broumov v roce 2018 neměl v řešení žádné klienty na adrese Soukenická č.p. 26, 73 a 86. Odpůrce tak má za to, že nebyly doloženy relevantní skutečnosti prokazující tvrzení o zanedbávání rodičovských povinností. V žádosti o vydání opatření obecné povahy je přitom uváděn dvojnásobný výskyt trestné činnosti a trojnásobný počet přestupků na uvedených adresách v porovnání s průměrem na území Broumova v letech 2016 až 2018. Statistické údaje obsažené v dokumentaci však tento závěr nepotvrzují, ale naopak jej vyvrací. Nad rámec původního odůvodnění napadeného opatření obecné povahy odpůrce doplnil, že nepovažuje za přiměřené, aby z důvodu jednoho přestupku či trestného činu byla celá adresa identifikována jako oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a noví obyvatelé neměli nárok na výplatu doplatku na bydlení ze systému hmotné nouze.
11. Odpůrce zdůraznil specifikum týkající se adresy Soukenická č.p. 3, kdy opatření obecné povahy vydané městským úřadem ani žádost města Broumov na vydání opatření obecné povahy včetně souvisejících příloh neobsahují informaci, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů na adrese Soukenická č.p. 3. Ve vztahu k této adrese nejsou doložena žádná data o výskytu a vývoji trestné či přestupkové činnosti nebo popis řešené problematiky a četnost intervence pracovníků sociálně-právní ochrany dětí s ohledem na možný výskyt nepříznivých vlivů působících na děti. Minimálně v této části není opatření obecné povahy vydané městským úřadem řádně odůvodněné. Nadto odpůrce vytkl i nepřipustný popis sociálně vyloučených lokalit s odkazem na etnicitu obyvatel.
12. K namítaným vadám řízení, tj. že napadené opatření obecné povahy bylo odpůrcem vydáno po uplynutí dvouměsíční zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle ustanovení § 96 odst. 1 a § 98 věty 3. správního řádu, a je dle navrhovatele nezákonné, odpůrce uvedl, že navrhovatel opomíjí specifičnost řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Odkázal v tomto směru na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 -35, v němž se uvádí *[n]ěkterá ustanovení o přezkumném řízení totiž nejsou na opatření obecné povahy použitelná vůbec*

(§94 odst. 3, § 95 odst. 3,4), jiná jsou vyloučena, resp. modifikována, podle ust. § 174 odst. 2 správního řádu (§96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 99)“. Odpůrce tak byl vázán toliko lhůtou uvedenou v § 174 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“ V posuzovaném případě bylo rozhodnuto (prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení) dne 22. 4. 2020, tedy ve stanovené lhůtě, neboť dotčené opatření obecné povahy vydané městským úřadem nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019.

13. K námitce zpochybňující dostatečnost a úplnost spisové dokumentace odpůrce uvedl, že disponoval kompletní spisovou dokumentací Městského úřadu Broumov, jež mu byla zaslána spolu s podnětem veřejné ochránkyně práv, která si ji vyžádala přímo od uvedeného městského úřadu.

14. Navrhl, aby krajský soud návrh zamítl jako nedůvodný.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. za výslovného souhlasu odpůrce a presumovaného souhlasu navrhovatele, který nevyjádřil ve stanovené lhůtě nesouhlas s takovým postupem (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O věci usoudil následovně.

16. Krajský soud úvodem předesílá, že předmětem tohoto řízení je rozhodnutí odpůrce, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Broumov 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, (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na 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. Uvedený závěr lze analogicky aplikovat i na posuzovanou věc. Krajský soud proto konstatuje, že rozhodnutí odpůrce je opatřením obecné povahy.

17. V první řadě se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovatel je obcí a namítá, že zrušením opatření obecné povahy vydaným Městským úřadem Broumov byl dotčen na svém právu na samosprávu. Dle názoru krajského soudu je z tohoto důvodu jeho aktivní věcná legitimace k podání návrhu dána.

18. Dále se soud zabýval včasností podaného návrhu. Dle ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. platí, že návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 7. 5. 2020. Návrh byl soudu podán dne 25. 2. 2021, tedy v zákonem stanovené jednoleté lhůtě.

19. Krajský soud pro přehlednost rekapituluje skutkový stav věci:

20. Navrhovatel podal v souladu s ustanovením § 33d odst. 1 zákona o hmotné nouzi („Obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (dále jen „opatření obecné povahy“). Žádost musí obsahovat: a) identifikaci míst, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, a b) odůvodnění, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů; za sociálně nežádoucí jevy se považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod.“) žádost Městskému úřadu Broumov o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, a to konkrétně pro vymezené domy s č.p. 3, 26, 73 a 86, které se nacházejí na třídě Soukenické v Broumově.
21. Městský úřad Broumov poté postupem dle § 33d odst. 2 zákona o hmotné nouzi („Pověřený obecní úřad na základě žádosti podle odstavce 1 připraví návrh opatření obecné povahy. Pověřený obecní úřad projedná návrh opatření obecné povahy s Policií České republiky, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu narušování veřejného pořádku, s obecním úřadem obce s rozšířenou působností jako orgánem sociálně-právní ochrany dětí, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti.“) a v souladu s § 33d odst. 4 zákona o hmotné nouzi a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“) vydal dne 29. 4. 2019 pod č.j. MUBR6190/2019/SPR-4, opatření obecné povahy – vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, vymezené domy s č.p. 3, 26, 73 a 86, které se nacházejí na třídě Soukenické v Broumově, které nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019.
22. Odpůrce na základě podnětu veřejné ochránkyně práv ze dne 14. 2. 2020 přezkoumal opatření obecné povahy vydané městským úřadem Broumov a ve zkráceném přezkumném řízení (§ 174 odst. 2 za použití § 98 správního řádu) rozhodl napadeným opatřením obecné povahy o jeho zrušení.
23. Krajský soud považuje za vhodné připomenout, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (viz analogicky § 75 odst. 2 s. ř. s., dle něhož soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů). Nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale rovněž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy je vymezen návrhovými body, jimiž navrhovatel konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona (srovnej např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
24. Po pečlivém posouzení obsahu návrhových bodů a všech relevantních okolností dospěl krajský soud k závěru, že **návrh je důvodný**.
25. Krajský soud se předně zabýval námitkami procesního charakteru, jimiž navrhovatel jednak zpochybňoval možnost rozhodovat o zrušení opatření obecní povahy ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu a jednak namítal, že rozhodnutí odpůrce bylo vydáno opožděně, neboť odpůrce mohl vydat dané rozhodnutí nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení. V posuzovaném případě se jednalo o podnět veřejné ochránkyně práv ze dne 14. 2. 2020,

který odpůrce obdržel dne 17. 2. 2020. Odpůrce byl dle navrhovatele povinen vycházet z ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu, dle něhož „*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*“. Těmto námitkám krajský soud nepřisvědčil.

26. Soud se seznámil s protichůdnou argumentací účastníků tohoto řízení, podpořenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a odbornou literaturou. Z uvedených odkazů je zřejmé, že názory na aplikaci lhůt pro přezkumné řízení opatření obecné povahy dle relevantních ustanovení správního řádu (§ 96 odst. 1, § 98 a § 174 odst. 2) se v průběhu let měnily.
27. Krajský soud se přiklonil k názoru, že ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu se pro přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy neuplatní. V tomto směru soud odkazuje na aktuální 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 uveden i v jiném komentáři ke správnímu řádu (srov. Potěšil, Hejč, Rigel, Marek: *Správní řád*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, komentář k § 174). Lze tedy uzavřít, že v případě přezkumu opatření obecné povahy lhůtu dle § 96 odst. 1 správního řádu pro běžné přezkumné řízení modifikuje § 174 odst. 2 správního řádu, který stanoví lhůtu jednoho roku od účinnosti opatření („*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření*“). Ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č.j. 40 A 6/2020-70.
28. K otázce zkráceného přezkumného řízení krajský soud konstatuje, že správní řád v přezkumném řízení obecně umožňuje, při splnění podmínek stanovených v ust. § 98 správního řádu, vydat rozhodnutí ve zkráceném řízení bez jeho zahájení („*Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*“).
29. Skutečnost, že opatření obecné povahy lze přezkoumat ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129 nebo rozsudek ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013 – 40). K možnosti využití zkráceného přezkumného řízení pro přezkum opatření obecné povahy se vyjádřil rovněž JUDr. Josef Vedral. Ph.D. v komentáři díla - *Správní řád* (str. 837, rok vydání 2012), kde uvedl: „*Není vyloučeno, aby v případě přezkumu opatření obecné povahy bylo vydáno rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 správního řádu), budou-li podmínky pro tento postup splněny.*“ Také výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 85/2015-36 připouští možnost využití zkráceného přezkumného řízení pro opatření obecné povahy.

30. V posuzovaném případě opatření obecné povahy vydané městským úřadem nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019 a odpůrce vydal napadené opatření obecné povahy ve zkráceném přezkumném řízení dne 22. 4. 2020, roční lhůta ve smyslu ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu byla zachována.
31. Krajský soud však shledal důvodnou námitku, že napadeným opatření obecné povahy bylo zasaženo do ústavně zaručeného práva obce (navrhovatele) na samosprávu. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy totiž zcela absentuje jakákoliv úvaha odpůrce ohledně testu proporcionality, případně úvaha, zda některým dotčeným osobám či veřejnému zájmu nemůže zrušením opatření obecné povahy vydaného Městským úřadem Broumov vzniknout újma. V tomto směru soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, v němž je uvedeno, 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 výkonné 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.“
32. 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. 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.)“.
33. Výše uvedené závěry Ústavního soudu aplikoval i Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č.j. 40 A 6/2020-70, v němž zaujal názor: „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 dozorcí orgány, v tomto případě odpůrce. Soud je toho názoru, že dozorcí 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. Dozorcí 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 dozorcí 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 dozorcí orgán, neboť by to vedlo k popření smyslu přezkumné povahy soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“

34. Poukázat lze rovněž na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č.j. 4 As 118/2020-52 (opatření obecné povahy přezkumného orgánu krajského úřadu ve věci přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu), v němž v bodu [59] s odkazem na výše uvedený nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17 uvedl: „Ústavní soud dále vysvětlil, že je třeba rozlišovat mezi dvěma typy situací. Na jedné straně případy, kdy se jednotlivec dotčený na svých právech územním plánem domáhá soudní ochrany těchto svých práv proti obci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Zde je úkolem soudu, aby porovnal konkrétní zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele s právem obce na samosprávu. Naproti tomu v nyní projednávané věci jde o zásah státní správy (odpůrce) do práva na samosprávu stěžovatele opatřením obecné povahy, kterým v přezkumném řízení zrušil část územního plánu z důvodu ochrany objektivního práva (slovy Ústavního soudu při abstraktní kontrole zákonnosti tohoto aktu samosprávy). V této situaci je role správních soudů zcela odlišná od první situace. V tomto typu řízení musí správní soudy přednostně respektovat právo obcí na samosprávu a zásah moci výkonné do tohoto práva mohou aprobovat „toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřeby v rámci testu proporcionality) vyžaduje“ (bod 57).“
35. Ačkoli se v posuzovaném případě nejedná o územní plán obce, ale o opatření obecné povahy dle § 33d zákona o hmotné nouzi (vydané na žádost obce), lze výše uvedené závěry Ústavního soudu plně aplikovat i na nyní projednávanou věc. Napadené opatření obecné povahy žádné úvahu ve smyslu výše uvedeném neobsahuje, odpůrce se k této otázce nevyjádřil ani ve svém vyjádření k návrhu.
36. V uvedeném pochybení odpůrce soud spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona, k níž je soud povinen přihlížet ex offio.
37. Jelikož popsané pochybení samo o sobě postačuje ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, krajský soud se již zbylým návrhovým bodem (věcnými vadami v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy) nezabýval, neboť by to bylo předčasné.
38. Vzhledem k výše uvedenému soudu nezbylo, než napadené opatření obecné povahy dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušit, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

V. Náklady řízení

39. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšného navrhovatele byly zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za žalobní návrh, odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce navrhovatele učinil

ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu) po 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 cit. vyhlášky], k tomu mu náleží 2 náhrady hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky) a zvýšení odměny a hotových výdajů o DPH v zákonné výši 21%, tj. 1 428 Kč, neboť advokát doložil, že je plátcem DPH. Proto krajský soud zavázal odpůrce povinností navrhovatelé tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 13 228 Kč uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě uvedené ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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, se sídlem Moravské náměstí 6, 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 nejbližší 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.

Hradec Králové 21. května 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu