



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 6. 4. 2020, č. j. KUKHK-15624/SV/2020,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 6. 4. 2020, č. j. KUKHK-15624/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 6. 4. 2020, č. j. KUKHK-15624/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. MUBR6195/2019/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, ve vymezených domech s č.p. 176, 177, 178, 188, 189 a 190, které se nacházejí v ulici Polákovy domy.

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 opatření obecné povahy vydané městským úřadem dne 29. 4. 2019 bylo v souladu s § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), doručeno veřejnou vyhláškou, tedy vyvěšením na úřední desce městského úřadu téhož dne. Patnáctý den po vyvěšení, tj. 14. 5. 2019, nabylo účinnosti (§ 173 odst. 1 věta třetí správního řádu). Odpůrce usnesením ze dne 13. 5. 2020, č. j. KUKHK-15624/SV/2020, zahájil přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy vydaného městským úřadem. V odůvodnění mimo jiné odkázal na prekluzivní lhůtu jednoho roku pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 věty první správního řádu, která zůstala zachována o jediný den. Toto přezkumné řízení bylo skončeno až dne 6. 4. 2021 vydáním napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatel poukázal na ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu, dle kterého přitom platí, že: „*Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.*“ K citovanému ustanovení navrhovatel poukázal na odbornou literaturu (FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář.),

v níž se uvádí: „Pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení platí obecné lhůty stanovené v § 71 správního řádu. V ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu se následně stanoví kogentně lhůta, po jejímž uplynutí již nelze v přezkumném řízení vydat rozhodnutí ve věci. Lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení je zákonem stanovená jako prekluzivní (propadná) a jejím začátkem je okamžik právní moci napadeného rozhodnutí. Správní orgán, který v prvním stupni rozhoduje v přezkumném řízení, musí vydat rozhodnutí do 15 měsíců ode dne právní moci napadeného rozhodnutí. Po uplynutí uvedené lhůty již není možné meritorní rozhodnutí vydat. Pokud by řízení již probíhalo a patnáctiměsíční lhůta by uplynula ještě dříve, než by o přezkoumávaném rozhodnutí bylo rozhodnuto, správní orgán řízení obligatorně usnesením poznamenaným do spisu zastaví.“

6. Dle názoru navrhovatele byl odpůrce v projednávaném případě povinen vydat rozhodnutí v přezkumném řízení v prekluzivní patnáctiměsíční lhůtě s počátkem nejpozději ke dni 15. 5. 2019, kdy opatření obecné povahy vydané městským úřadem Broumov nabylo účinnosti, do doby jejího marného uplynutí ke dni 17. 8. 2020 (pondělí). Po uplynutí uvedené lhůty již odpůrce nebyl oprávněn meritorní rozhodnutí vydat, a namísto pokračování v přezkumném řízení byl povinen dle ustanovení § 97 odst. 2 věty druhé správního řádu přezkumné řízení usnesením zastavit a poznamenat do spisu. Navrhovatel poznamenal, že na tuto skutečnost odpůrce upozornil podáním ze dne 9. 9. 2020, jehož součástí bylo podrobné odůvodnění vztahující se k uplynutí uvedené zákonné prekluzivní lhůty. Odpůrce však podáním ze dne 22. 9. 2020 navrhovateli sdělil, že předmětné řízení zastaveno nebylo s ohledem na odpůrcem aplikovaný výklad předmětného ustanovení správního řádu, aniž by byl způsob a závěr takového výkladu alespoň předestřen. Navrhovatel proto namítá, že napadené opatření obecné povahy ze dne 6. 4. 2021, č. j. KUKHK-15624/SV/2020, bylo odpůrcem vydáno v rozporu s ustanovením § 97 odst. 2 věty první správního řádu, neboť bylo vydáno téměř osm měsíců po marném uplynutí patnáctiměsíční prekluzivní lhůty k rozhodnutí ve věci samé, a proto je jako celek nezákonné.
7. Navrhovatel dále uvedl, 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.
8. Závažné vady v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy spatřuje navrhovatel v tom, že odpůrce nekriticky a bez potřebné konkretizace přejímá argumentaci uváděnou v žádosti veřejné ochránkyně práv ze dne 14. 2. 2020, č. j. KVOP-7173/2020, jež iniciovala zkrácené přezkumné řízení odpůrce v jiné věci, vedené pod sp. zn. MUBR6190/2019/SPR-4. Navrhovatel upozornil, že proti uvedenému meritornímu rozhodnutí odpůrce v současné době taktéž probíhá řízení před Krajským soudem v Hradci Králové, a to pod sp. zn. 30 A 11/2021. Navrhovatel tak namítá, že odpůrce v napadeném opatření obecné povahy (ze dne 6. 4. 2021) zcela přebírá zejména část argumentace veřejné ochránkyně práv týkající se četnosti intervence sociálních pracovníků (jakožto jevu bez vypovídací hodnoty, a dokonce jevu - dle hodnocení

veřejné ochránkyně práv, resp. odpůrce - pozitivního) a následně na něm staví i zpochybnění dalších důvodů, jež zaznávají v opatření obecné povahy vydaném městským úřadem.

9. Navrhovatel má na rozdíl od veřejné ochránkyně práv a odpůrce za to, 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 jak 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 popsané 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.
10. Navrhovatel uzavřel, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno po uplynutí patnáctiměsíční zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení dle ustanovení § 97 odst. 2 věty první 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.
11. Navrhovatel doplnil, že si je vědom výkladu odborné literatury, podle které je speciálně vůči § 96 odst. 1 správního řádu v § 174 odst. 2 téhož zákona upravena jednoletá lhůta 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). Uvedl, že uvedený názor je podpořen i judikaturou (např. rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2020, č. j. 40 A 6/2020-70) a spočívá v tom, že vůči § 174 správního řádu působí jako zvláštní ustanovení toliko § 96 a § 99, nikoliv však § 97 odst. 2, který je nutno užít v tomto případě.
12. Navrhl proto, aby soud napadené opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 6. 4. 2020, č. j. KUKHK-15624/SV/2020, v celém rozsahu zrušil a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 12. 5. 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 adresách Polákovy domy č.p. 176, 178, 188 a 189. Odpůrce tak má za to, že ohledně předmětných adres nebyly doloženy relevantní skutečnosti prokazující tvrzení o zanedbávání rodičovských povinností. V žádosti o vydání opatření obecné povahy je přitom uváděn dlouhodobý a více než čtyřnásobný výskyt trestné činnosti a až devítinásobný 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. Nadto odpůrce vytkl nepřipustný popis sociálně vyloučených lokalit s odkazem na etnicitu obyvatel.
14. K namítaným vadám řízení, tj. že napadené opatření obecné povahy bylo odpůrcem vydáno po uplynutí patnáctiměsíční zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení dle ustanovení § 97 odst. 2 věty první správního řádu, a je dle navrhovatele nezákonné, odpůrce uvedl, že navrhovatel opomíjí specifickou povahu 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 přezkumné řízení zahájeno v takto stanovené lhůtě, což navrhovatel sám připustil. Odpůrce nesdílí názor navrhovatele, že specialita § 174 odst. 2 správního řádu se vztahuje toliko na ustanovení § 96 a § 99, nikoliv však § 97 odst. 2 téhož zákona a kloní se k argumentaci obsažené ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 AOS 1/2013-35. Doplnil, že jej nepřesvědčila ani argumentace rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2020, č. j. 40 A 6/2020-70. 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 22. 4. 2021. Návrh byl soudu podán dne 27. 4. 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 vyhlásuje 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 vyhlásuje oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, a to konkrétně pro vymezené domy s č.p. 176, 177, 178, 188, 189 a 190, které se nacházejí v ulici Polákovy domy 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 správního řádu vydal dne 29. 4. 2019 pod č. j. MUBR6195/2019/SPR-4, opatření obecné povahy – vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích

jevů, vymezené domy s č.p. 176, 177, 178, 188, 189 a 190, které se nacházejí v ulici Polákovy domy v Broumově, které nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019.

22. Odpůrce zahájil usnesením ze dne 13. 5. 2020 podle § 96 odst. 1 a § 174 odst. 2 správního řádu přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy vydané městským úřadem Broumov a 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 námitkou procesního charakteru, již navrhovatel namítal, že rozhodnutí odpůrce bylo vydáno po uplynutí patnáctiměsíční zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení dle ustanovení § 97 odst. 2 věty první správního řádu. Uvedená námitka je důvodná.
26. Podle § 97 odst. 2 správního řádu platí, že: *„Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“*
27. Při posouzení aplikace ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu se krajský soud ztotožnil s právním názorem navrhovatele, který podpořil odbornou literaturou a judikaturou (viz výše). Ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém rozsudku ze dne 4. 2. 2021, č. j. 61 A 31/2020-5, kterým zrušil opatření obecné povahy Krajského úřadu Jihočeského kraje (jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy - část územního plánu) vydané ve zkráceném přezkumném řízení dle § 97 odst. 3, § 98 a § 174 odst. 2 správního řádu. Ohledně výkladu ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu krajský soud v bodu 31. svého rozsudku uvedl: *„Správní řád neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by aplikaci této obecné lhůty v nynějším případě znemožňovalo. Za přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení se tak uvedená lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí uplatní i v případě přezkumu opatření obecné povahy s tím, že jejím počátkem je nikoli den právní moci rozhodnutí, nýbrž den účinnosti přezkoumávaného opatření.“* Z uvedeného závěru formuloval právní větu: *„Prekluzivní lhůta 15 měsíců pro meritorní ukončení přezkumného řízení dle § 97 odst. 2 správního řádu se uplatní i v případě (zkráceného) přezkumného řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy (§ 174 odst. 2 správního řádu). K marnému uplynutí této lhůty správní soud přihlédně z úřední povinnosti.“* Zdejší soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že aktuální judikatura krajských soudů přesvědčivě vyložila, že obecnou lhůtu dle ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu je potřeba vztáhnout i na přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy. V nyní projednávaném případě opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Broumov nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019, lhůta 15 měsíců pro vydání opatření obecné

povahy ze strany odpůrce v přezkumném řízení marně uplynula dne 17. 8. 2020 (pondělí), jak důvodně namítal navrhovatel. Odpůrce totiž napadené opatření obecné povahy vydal až dne 6. 4. 2021, tj. více než osm měsíců poté, kdy již nebyl oprávněn ve věci meritorně rozhodnout, ale měl přezkumné řízení usnesením zastavit a zaznamenat do spisu.

Krajský soud si dovoluje poznamenat, že v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 -35, byla primárně řešena otázka vymezení okruhu účastníků řízení v přezkumném řízení ve smyslu ust. § 95 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 2 správního řádu a s tím související otázka přiměřeného použití části druhé správního řádu na opatření obecné povahy (v § 171 odst. 1 správního řádu je uvedeno: „*Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.*“). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: „*Lze-li na přezkumné řízení týkající se opatření obecné povahy použít ust. § 94 a násl. správního řád) přiměřeně, znamená to, že určité vztahy se nemají řídit odkazovanými ustanoveními v plném rozsahu nebo se mají řídit jen některými částmi odkazované právní úpravy. Je tedy na interpretovi právní normy, aby na základě logické úvahy zhodnotil, kdy, resp. které, předpokládané následky se mohou na daný případ vztahovat, a kdy, resp. které, nikoliv. Přiměřená aplikace jiných ustanovení však neznamená interpretační libovůli správního orgánu. Je proto třeba posoudit, vzhledem k povaze a účinkům obou institutů, která z ustanovení o přezkumném řízení vzhledem k povaze a předmětu tohoto řízení přicházejí v úvahu. Některá 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)“.* Bližší odůvodnění ve vztahu k aplikaci ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu uvedený rozsudek neobsahuje.

Zdejší krajský soud na podporu názoru vysloveného a odůvodněného ve výše citovaném rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích doplňuje, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 -35, kterým argumentuje odpůrce, byl vydán v době, kdy v ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu byla stanovena tříletá lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy (do 31. 12. 2017), která nyní činí jeden rok. Pokud totiž dříve bylo možné usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy vydat až do tří let od účinnosti opatření, nebylo by logické, aby současně platilo omezení patnáctiměsíční lhůtou (dle ustanovení § 97 odst. 2, věty první správního řádu, které se nezměnilo) pro vydání meritorního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že bude na interpretovi právní normy, aby na základě logické úvahy zhodnotil vhodnost aplikace odkazovaných ustanovení.

Zdejší krajský soud má za to, že za situace, kdy nyní lhůta dle § 174 odst. 2 správního řádu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy činí jeden rok (a neuplatní se lhůta dvou měsíců uvedená v § 96 odst. 1 správního řádu, o čemž není mezi účastníky tohoto řízení sporu), není žádný rozumný důvod k tomu, proč by nebylo možné ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použít ustanovení § 97 odst. 2 věty první správního řádu, kterým je stanovena patnáctiměsíční lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí v přezkumném řízení. Na rozdíl od zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy totiž správní řád ani jiný právní předpis neobsahuje speciálně upravenou lhůtu pro vydání meritorního rozhodnutí v takovém řízení, přičemž aplikaci ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu na přezkumné

řízení ve věci opatření obecné povahy výslovně nevylučuje. Naopak výše uvedený výklad o aplikaci ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu také na přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy je žádoucí i z hlediska právní jistoty zejména navrhovatele (obce), do jehož práva na samosprávu může být významně zasaženo. Pokud však, jako v nyní projednávané věci, správní orgán vydal usnesení o zahájení přezkumného řízení teprve jeden den před uplynutím prekluzivní roční lhůty pro zahájení přezkumného řízení, tím spíše měl být obezřetnější při posouzení předpokládaných následků svého rozhodnutí i ve vztahu ke lhůtám pro meritorní rozhodnutí. Konečně pro aplikaci ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu na přezkumné řízení ve věci opatření obecné povahy svědčí i komentář ASPI k § 174 odst. 2 správního řádu (stav k 1. 5. 2020), v němž se uvádí, že dané „řízení lze zahájit jak z moci úřední, tak i na základě podnětu podle § 42 spr. řádu a příslušným správním orgánem je podle § 95 odst. 2 a § 178 spr. řádu nadřízený správní orgán. Lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení je jeden rok od účinnosti opatření obecné povahy. Při zjevné nezákonnosti opatření obecné povahy není vyloučeno použití § 98 spr. řádu o zkráceném přezkumném řízení. Lhůta pro vydání rozhodnutí v samotném přezkumném řízení pak činí podle § 97 odst. 2 spr. řádu patnáct měsíců. Přezkumné řízení nemá stejně tak jako řízení o vydání opatření obecné povahy účastníky, a proto nepřipadá v úvahu použití § 95 odst. 4 spr. řádu o účastnících přezkumného řízení. Podle § 97 odst. 2 spr. řádu se pak řízení zastaví z důvodu uplynutí času.“

28. Jelikož popsané pochybení procesního charakteru – nedodržení zákonné lhůty pro vydání napadeného opatření obecné povahy samo o sobě postačuje k jeho zrušení, soud by se již nemusel zabývat zbylými návrhovými body.
29. Krajský soud proto pouze obiter dictum poukazuje na skutkově obdobnou věc stejných účastníků řízení, která byla zdejším soudem vedena pod sp. zn. 30 A 11/2021, jak již ve svém návrhu upozornil navrhovatel. Krajský soud na tomto místě konstatuje, že rozsudkem ze dne 21. 5. 2021, č. j. 30 A 11/2021- 57, napadené opatření obecné povahy odpůrce zrušil. Důvodnou shledal námitku (uplatněnou navrhovatelem i v této věci), že napadeným opatřením obecné povahy bylo zasaženo do ústavně zaručeného práva obce (navrhovatele) na samosprávu. Krajský soud dospěl k závěru, že v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy zcela absentovala 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 odkázal 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 potřebnosti 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.“ 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.)“. 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 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.“ Zdejší soud poukázal též 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).“

30. Zdejší soud v citovaném rozsudku uzavřel, že ačkoli se v posuzovaném případě nejednalo 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 projednávanou věc. Napadené opatření obecné povahy žádné úvahy ve smyslu výše

uvedeném neobsahovalo, odpůrce se k této otázce nevyjádřil ani ve svém vyjádření k návrhu. V uvedeném pochybení odpůrce soud shledal 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 offo. Stejného pochybení se odpůrce dopustil i v nyní projednávané věci, a proto i tento samotný důvod by postačil pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

31. 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

32. 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 navrhovatele 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 nejblíže 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 20. července 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu