



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobkyně/navrhovatelka: **Statek Novák Jarpice – Kamenice s. r. o.**, IČO 27407730
sídlem Horní Kamenice 4, Vraný
zastoupen obecným zmocněncem Ing. Mgr. ThBc. J. P., Ph.D.
bytem X

proti:

žalovanému:

1) Dopravní a energetický stavební úřad
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

a

odpůrci:

2) městys Zlonice
sídlem náměstí Pod Lipami 29, Zlonice

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 29. 5. 2023, č. j. 066056/2023/KUSK, a **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy** Územního plánu městysu Zlonice vydaného usnesením Zastupitelstva městysu Zlonice ze dne 28. 12. 2006, č. j. 7/2006, ve znění Změny č. 1 ze dne 11. 6. 2013 a Změny č. 2 ze dne 15. 6. 2017

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 29. 5. 2023, č. j. 066056/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

- III. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu městysu Zlonice vydaného usnesením Zastupitelstva městysu Zlonice ze dne 28. 12. 2006, č. j. 7/2006, ve znění Změny č. 1 ze dne 11. 6. 2013 a Změny č. 2 ze dne 15. 6. 2017 se odmítá.
- IV. Žádný z účastníků v řízení o zrušení části opatření obecné povahy nemá právo na náhradu nákladu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně podala dne 12. 8. 2022 u Úřadu městyse Zlonice (dále jen „stavební úřad“) žádost o územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavbu fotovoltaické elektrárny (dále jen „FVE“) o výkonu 993,6 kWp na pozemcích st. p. X. a p. č. XA., XB., XC., XD., XE., XF., XG., XH., XCH. a XI. v k. ú. X a obci X (poznámka soudu: k datu rozhodnutí soudu byly pozemky z většiny sceleny do pozemku p. č. XJ., takže dnes jde o pozemky p. č. XJ., XF., XCH. a XI.), které jsou v jejím vlastnictví.
2. Dne 18. 8. 2022 stavební úřad založil do spisu závazné stanovisko Městského úřadu Slaný (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 23. 5. 2022, č. j. MUSLANY/28075/2022SÚ, sp. zn. 8914/2022/SÚ/Br, podle kterého je žalobkynin záměr nepřipustný z důvodu rozporu s územně plánovací dokumentací.
3. Ve vyjádření ze dne 11. 10. 2022 k oznámení o zahájení společného řízení žalobkyně mimo jiné namítla, že jí závazné stanovisko odboru územního plánování nebylo doručeno do datové schránky ani na e-mail uvedený v žádosti (žalobkyně jej obdržela pouze neoficiálně dne 23. 6. 2022 od starosty městyse Zlonice), a proto podle ní nastala fikce souhlasu odboru územního plánování se záměrem. Na nesouhlasné závazné stanovisko proto podle ní nesmí být brán zřetel a nesmí být podkladem pro nevydání společného povolení.
4. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 7. 11. 2022, č. j. MUZL-1698/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost žalobkyně o společné povolení zamítl. K důvodu zamítnutí žádosti uvedl, že žalobkyně doložila pouze žádost o závazné stanovisko orgánu územního plánování, nedoložila však závazné stanovisko ani sdělení, že závazné stanovisko dotčeného orgánu nebylo vydáno ve lhůtě pro jeho vydání a považuje se za souhlasné bez podmínek (souhlas fikcí). Stavební úřad si proto vyžádal stanovisko nebo sdělení od orgánu územního plánování, který stavebnímu úřadu zaslal nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 23. 5. 2022 a také sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále též „původní žalovaný“) ze dne 12. 7. 2022 k podnětu žalobkyně na provedení přezkumného řízení. Původní žalovaný, jehož názorem je stavební úřad vázán, potvrdil nepřipustnost záměru z důvodu rozporu s územním plánem.
5. Dále stavební úřad citoval ze sdělení původního žalovaného také následující pasáž: *„Třicetidenní lhůta pro vydání závazného stanoviska se počítá ode dne podání žádosti do vydání závazného stanoviska, nikoliv do doručení. V rozdělovníku napadeného závazného stanoviska je uvedena datová schránka stavebníka, a krajský úřad v tuto chvíli nebude požadovat po úřadu územního plánování doložení doručení. Naopak v rozdělovníku není uveden Městys Zlonice, ale z vašeho podání je patrné, že jej získal, takže závazné stanovisko muselo být někomu doručeno.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

6. Stavební úřad uzavřel, že ve věci existují důvody, které brání povolení záměru, a to nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování a nepovolení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů druhu sýček obecný.
7. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně mimo jiné namítla, že před podáním žádosti o společné povolení požádala dotčené orgány o závazná stanoviska, která obdržela ve lhůtě 30 dnů s výjimkou stanoviska orgánu územního plánování, od něhož dosud závazné stanovisko neobdržela. Tuto skutečnost namítla již v řízení před stavebním úřadem. Lhůta pro doručení závazného stanoviska orgánu územního plánování vypršela dne 6. 6. 2022. Žalobkyně je proto přesvědčena, že nastala fikce souhlasu orgánu územního plánování se stavbou FVE, neboť se žalobkyně oficiální cestou nedozvěděla, že tento orgán nějaké stanovisko vydal.
8. Orgán územního plánování údajně vydal závazné stanovisko dne 23. 5. 2022. Žalobkyně se s ním seznámila prostřednictvím svého zmocněnce J. P. pouze neoficiálně dne 23. 6. 2022, kdy je obdržela od tehdejšího starosty městyse Zlonice Zdeňka Imbra, který obdržel neoficiální znění (nulovou verzi) dne 18. 6. 2022. Oficiálně však žalobkyně dosud závazné stanovisko neobdržela.
9. Dále žalobkyně poukázala na to, že námitku fikce souhlasu srozumitelně vznesla již ve vyjádření zaslaném stavebnímu úřadu. Stavební úřad však na to nebral ohled a s žalobkyninou námitkou se nevypořádal. Rozhodnutí stavebního úřadu je podle žalobkyně „*zcela neplatné*“, protože *de facto* vychází pouze z nesouhlasného stanoviska orgánu územního plánování, ke kterému však stavební úřad nesměl přihlížet.
10. Z výše uvedených důvodů žalobkyně namítla nezákonnost vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování. Dále pak vznesla také námitky proti jeho obsahu a stavebnímu úřadu také vytkla, že nevyčkal do skončení odvolacího řízení ve věci žádosti o výjimku vztahující se k ochraně sýčka obecného.
11. V průběhu odvolacího řízení původní žalovaný postoupil odvolání podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nadřízenému dotčenému správnímu orgánu (svému odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování; dále jen „nadřízený dotčený orgán“) s žádostí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 23. 5. 2022.
12. Dne 8. 2. 2023 nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko orgánu územního plánování potvrdil. Ztotožnil se závěrem, podle kterého je záměr nepřipustný z důvodu rozporu s územním plánem, a to konkrétně s přípustným a nepřipustným využitím plochy B1. Dále konstatoval, že žalobkyně se obrátila na původního žalovaného ještě před zahájením společného řízení s podnětem k zahájení přezkumného řízení. Původní žalovaný důvody pro zahájení přezkumného řízení neshledal a postupoval podle § 94 odst. 1 správního řádu. Není proto pravdou, že by žalobkyni odbyl. Nezabýval se pouze námitkou týkající se doručení/nedoručení závazného stanoviska žalobkyni, protože v rozdělovníku závazného stanoviska byla uvedena jak datová schránka, tak i adresa žalobkyně, přičemž žalobkyně podala podnět k přezkumu závazného stanoviska, takže jej musela obdržet a seznámit se s ním.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

13. Nadřízený dotčený orgán dále konstatoval, že požádal orgán územního plánování o doložení doručení závazného stanoviska. „Z toho vyplývá“, že závazné stanovisko bylo předáno k poštovní přepravě dne 25. 5. 2022 a doručeno žalobkyni následujícího dne do rukou Pavla Nováka, který stvrdil převzetí na doručence. Nadřízený dotčený orgán nezjišťoval, proč nebylo závazné stanovisko doručeno do žalobkyniny datové schránky, ale je pravděpodobné, že spolu s ním byla vrácena i projektová dokumentace. Vzhledem ke skutečnosti, že žádost o závazné stanovisko byla podána dne 4. 5. 2022, orgán územního plánování vydal závazné stanovisko v zákonné lhůtě, konkrétně dne 25. 5. 2022 (byť je nezaslal do datové schránky), a lze je považovat za platné. V rozdělovníku závazného stanoviska je uvedena datová schránka žalobkyně i její adresa a byla doložena doručenka o převzetí písemnosti. Z podnětu k zahájení přezkumného řízení i odvolání je zřejmé, že se žalobkyně se závazným stanoviskem seznámila, nebyla proto zkrácena na svých právech.
14. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 21. 2. 2023 k podkladům odvolacího řízení mimo jiné namítla, že nadřízený dotčený orgán potvrdil závazné stanovisko orgánu územního plánování na základě nepravdivých argumentů, aniž by dal žalobkyni před údajným potvrzením závazného stanoviska možnost seznámit se s podklady ve spisu. Protože jsou v potvrzení závazného stanoviska zřejmé nepravdy (např. o neudělení výjimky týkající se sýčka obecného a o doručení závazného stanoviska orgánu územního plánování), doplní žalobkyně podklady tak, aby mohl žalovaný nestranně rozhodnout. K vyjádření žalobkyně připojila rozhodnutí odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 6. 2. 2023 o povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů – sýčka obecného.
15. Dne 23. 2. 2023 žalobkyně doručila původnímu žalovanému „Žádost (návrh na zahájení) o přezkumné řízení dokumentu ‚Potvrzení závazného stanoviska‘ č. j. 022398/2023/KUSK – zásadní nesouhlas účastníka se zněním a závěry Krajského úřadu Středočeského kraje – oddělení územního plánování“ s tím, že jako adresáta uvedla Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), kterému měla být doručena žádost prostřednictvím původního žalovaného. O provedení přezkumného řízení žádala proto, že potvrzení závazného stanoviska obsahuje zjevné a doložitelné nepravdy a zcela pomýlené úvahy, přičemž nadřízený dotčený orgán si pro potvrzení závazného stanoviska evidentně nezajistil relevantní dokumenty a důkazy a neumožnil zmocněnci žalobkyně se procesu potvrzení či zamítnutí závazného stanoviska účastnit. Potvrzení závazného stanoviska by mělo být podle žalobkyně přezkoumáno jak po formální stránce, tak i co do věcného obsahu, včetně relevantnosti podkladů. Podle žalobkyně bylo potvrzení vydáno v rozporu s podklady a realitou. Zároveň žalobkyně požádala původního žalovaného, aby odložil vydání rozhodnutí v odvolacím řízení do doby potvrzení/zrušení sporného závazného stanoviska. Původní žalovaný předal podnět žalobkyně k provedení přezkumného řízení ministerstvu dne 8. 3. 2023.
16. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 9. 5. 2023, č. j. MMR-29764/2023-81, ve zkráceném přezkumném řízení změnilo závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 8. 2. 2023 tak, že nahradilo jeho odůvodnění odůvodněním vlastním. Neztotožnilo se totiž se závěrem nadřízeného dotčeného orgánu o povaze FVE. S účinností od 24. 1. 2023 se podle ministerstva jedná o součást technické infrastruktury, nicméně FVE o celkovém

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

instalovaném elektrickém výkonu do 1 MW nelze považovat za veřejnou technickou infrastrukturu, pokud je tak nevymezí územně plánovací dokumentace. Posuzovaný záměr má celkový instalovaný výkon 999 kWp, proto jej lze považovat za technickou infrastrukturu, nikoliv však veřejnou. Po vlastním posouzení pak dospělo k závěru, že záměr není v souladu s regulativy a podmínkami plochy B1 stanovenými v územním plánu, a proto je nepřipustný. Pochybení ministerstvo naopak neshledalo v tom, že nebyl posouzen soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, neboť to při zjištěném nesouladu s územním plánem bylo již nadbytečné.

17. Dále se ministerstvo s nadřízeným dotčeným orgánem ztotožnilo v závěru, že fikce závazného stanoviska odboru územního plánování nemohla nastat ani tehdy, pokud nebylo žalobkyni doručeno do datové schránky, ale pouze poštou (podle zjištění nadřízeného dotčeného orgánu bylo předáno k poštovní přepravě dne 25. 5. 2022 a doručeno dne 26. 5. 2022 do rukou Pavla Nováka, který převzetí stvrdil podpisem). Ministerstvo nezpochybnilo, že došlo k pochybení při doručování, ale neshledalo, že by závazné stanovisko nebylo vydáno ve lhůtě. Lhůta, která je rozhodná pro vznik fikce, je totiž vázána na okamžik podání žádosti o vydání závazného stanoviska a na okamžik jeho vydání, nikoliv okamžik jeho doručení. Žalobkyně měla možnost se se závazným stanoviskem seznámit kromě sporného doručení na adresu také v rámci následného společného územního a stavebního řízení.
18. Hned v úvodu svého rozhodnutí také ministerstvo zmínilo, že v případě postupu podle § 149 odst. 8 správního řádu se nevede řízení ve smyslu části druhé správního řádu, jelikož výsledkem tohoto postupu je materiálně zase závazné stanovisko, i když má formálně propůjčenou formu rozhodnutí. Tento postup nemá účastníky řízení, protože ani původní závazné stanovisko nebylo výstupem správního řízení podle části druhé správního řádu.
19. Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2023, č. j. 066056/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), původní žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Poukázal na skutečnost, že stavební úřad žádost žalobkyně zamítl na základě závazného stanoviska, podle kterého je její stavební záměr nepřipustný. V takovém případě stavební úřad nečiní žádné další úkony (místní šetření, důkazy apod.). „*Tímto*“ byly podle původního žalovaného vypořádány námitky uvedené v odvolání, které se týkají postupu stavebního úřadu. Protože odvolání směřovalo proti závaznému stanovisku, postupoval původní žalovaný podle § 149 odst. 7 správního řádu. Nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko potvrdil a v odůvodnění uvedl, že orgán územního plánování vydal závazné stanovisko v zákonné lhůtě a v souladu se zákonem, a proto je platné. Následně původní žalovaný obdržel rozhodnutí ministerstva vydané v přezkumném řízení, podle kterého je záměr žalobkyně nepřipustný. Vzhledem k nesouhlasnému závaznému stanovisku, které bylo přezkoumáno a potvrzeno nadřízeným dotčeným orgánem a ministerstvem, nelze žádosti žalobkyně vyhovět.

II. Obsah žaloby proti napadenému rozhodnutí

20. Žalobkyně napadla rozhodnutí původního žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
21. Namítla především, že jí nebylo řádně doručeno nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 23. 5. 2022. Orgán územního plánování žalobkyni vrátil

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

poskytnutou projektovou dokumentaci, zmíněné stanovisko však k ní přiloženo nebylo (k tomu žalobkyně navrhla důkaz výsledkem jejího jednatele). Žalobkyně se o vydání stanoviska dozvěděla až od bývalého starosty městysu Zlonice, jemuž bylo z neznámých důvodů doručeno. Ze skutečnosti, že stanovisko nebylo žalobkyni vůbec doručeno, žalobkyně dovozuje, že nebylo vydáno [ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu] v zákonné lhůtě. Pokud totiž nebylo písemné vyhotovení závazného stanoviska odesláno žalobkyni jakožto žadatelce, nemohlo být ani vypraveno, a tedy ani vydáno. Tuto námitku však správní orgány nereflektovaly a pouze konstatovaly, že k vydání stanoviska došlo a že orgán územního plánování nijak nepochybil.

22. Žalobkyně nesouhlasí s konstatováním stavebního úřadu, původního žalovaného i ministerstva, že měla možnost se seznámit se stanoviskem v průběhu řízení, z čehož uvedené orgány dovozují, že jí bylo (byť po lhůtě a zcela odlišným způsobem) stanovisko doručeno. Důsledkem absence doručení a vydání stanoviska je vydání souhlasného závazného stanoviska fikcí. Vada absence doručení zasahuje také do práva žalobkyně na spravedlivý proces.
23. Dále žalobkyně namítá, že orgán územního plánování vyhodnotil soulad, resp. rozpor záměru s územním plánem nesprávně. Ostatní dotčené orgány se k záměru vyjádřily kladně, a to včetně odboru životního prostředí a zemědělství původního žalovaného, který dne 6. 2. 2023 povolil žalobkyni výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (konkrétně sýčka obecného).
24. Dotčené pozemky žalobkyně jsou v katastru nemovitostí zapsány jako stavební pozemek (zastavěná plocha a nádvoří) a ostatní plocha se způsobem využití manipulační plocha a jiná plocha. Pozemky bývaly zemědělským areálem, přičemž se zčásti jedná o zpevněnou asfaltovou plochu. Nacházejí se na okraji osady Břešťany a nesousedí s žádnou obytnou zástavbou. Podle územního plánu se nacházejí v ploše B1 (plochy bydlení venkovského charakteru). Mezi přípustnými způsoby využití je v územním plánu uvedena mimo jiné nezbytná dopravní a technická infrastruktura.
25. Žalobkyně je přesvědčena, že územní plán v dané ploše nezakazuje umístění FVE. Záměr žalobkyně je výrobnou elektřiny z obnovitelných zdrojů, která je ve veřejném zájmu, a jedná se o veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) bodu 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 30. 6. 2023 (dále jen „stavební zákon“). V této souvislosti žalobkyně odkázala také na metodiku ministerstva č. j. MMR-31948/2023-81.
26. Dotčené pozemky jsou v současnosti tzv. brownfieldem a realizace záměru by podpořila jejich regeneraci a byla by jejich hospodárným využitím pro veřejnou technickou infrastrukturu, tj. pro realizaci FVE o výkonu 1 MW. Záměr by nijak neovlivnil sousední plochy. Žalobkyně je proto přesvědčena, že její záměr je v souladu s územním plánem, a proto je závazné stanovisko orgánu územního plánování nezákonné a věcně nesprávné.

III. Obsah návrhu na zrušení územního plánu

27. V rámci téhož podání, v němž žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla také, aby soud zrušil Územní plán Zlonice vydaný usnesením Zastupitelstva městysu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Zlonice ze dne 28. 12. 2006, č. j. 7/2006, ve znění Změny č. 1 ze dne 11. 6. 2013 a Změny č. 2 ze dne 15. 6. 2017 (dále též „napadené OOP“), a to v části textového a grafického vymezení plochy B1 (plochy bydlení venkovského charakteru). V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS, týkající se možnosti incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

28. Ke své aktivní legitimaci uvedla, že je vlastnící pozemků st. p. X. a p. č. XA., XB., XC., XD., XE., XF., XG. a XH. v k. ú. X a obci X (pozn. soudu: i zde platí úvodní upozornění, že pozemky byly sceleny, takže dnes jim odpovídají pozemky p. č. XJ. a XCH.). Pozemky koupila v roce 2002 a jejím záměrem bylo revitalizovat zemědělský areál (v současnosti nevyužívaný brownfield) a na části pozemků vybudovat dočasnou FVE. Napadeným OOP byly pozemky žalobkyně vymezeny jako plocha B1, jejímž funkčním využitím je plocha bydlení venkovského charakteru, přestože se na nich nachází bývalý zemědělský areál, v současnosti nevyužívaný brownfield, a žalobkyně jakožto vlastník nemá v úmyslu stavět na nich rodinné domy.
29. Napadené OOP není podle žalobkyně v souladu se zákonem a zkracuje ji na jejím vlastnickém právu a na právu na podnikání. V rozporu s § 43 odst. 2 stavebního zákona totiž nestanoví lhůtu pro pořízení územní studie v ploše B1 ani podmínky pro její pořízení a lhůtu pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti. Podle zmíněného ustanovení přitom marným uplynutím lhůty omezení změn zaniká. Žalobkyni bylo doporučeno, aby podala návrh na změnu územního plánu, což také učinila, ale její návrhy byly ignorovány.
30. Dále žalobkyně poukázala na to, že již od roku 2018 je projednáván návrh nového územního plánu. V návrhu zadání ze září 2022 je mezi požadavky na prověření možných změn uvedeno: „*Prověřit funkčnost stávajících ploch výroby a skladování a potřebu nových ploch s touto funkcí (využití brownfieldů).*“ Usnesením ze dne 25. 6. 2023 zastupitelstvo odpůrce schválilo rozhodnutí o pořízení změny č. 3 stávajícího územního plánu. Navržená změna spočívá ve změně způsobu využití pozemků žalobkyně na plochu pro dočasnou stavbu FVE. Odpůrce s touto změnou souhlasí, ale z nepochopitelných důvodů ji blokuje pořizovatel změny Městský úřad Slaný.
31. Napadené OOP podle žalobkyně trpí nedostatky odůvodnění. Neobsahuje totiž odůvodnění výše zmíněného regulativu pro plochu B1. Není tak seznatelné, zda byly zvažovány jiné varianty a zda byl zvažován zásah do práv vlastníků dotčených pozemků. Změna zemědělského areálu na plochu pro bydlení venkovského charakteru, přestože se jedná o plochu částečně vyasfaltovanou a přestože se v blízkosti nacházejí další plochy pro bydlení, je podle žalobkyně účelová a diskriminační. Napadené OOP je také v rozporu se zásadou proporcionality, neboť zvolené řešení je v rozporu s kritérii vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů a také v rozporu se zákazem libovůle.
32. V důsledku napadeného OOP není záměr žalobkyně, který je ve veřejném zájmu a který byl odpůrci i pořizovateli znám, v souladu se závazným využitím stanoveným platným územním plánem. Napadené OOP je tak v rozporu s požadavkem na dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů podle § 18 odst. 2 stavebního zákona a v rozporu s úkoly územního plánování podle § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) téhož zákona. Zakotvení funkčního vymezení plochy pro bydlení na pozemcích žalobkyně není vhodné

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

ani potřebné. Veřejný zájem na takovém omezení vlastnického práva žalobkyně a práva na podnikání přitom nebyl prokázán.

IV. Vyjádření původního žalovaného a replika žalobkyně

33. Původní žalovaný k námitce nesprávného doručování závazného stanoviska zopakoval odůvodnění uvedené v potvrzujícím závazném stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu (viz výše bod 13). Dodal, že z podnětu na přezkum závazného stanoviska i z odvolání je zřejmé, že se zástupce žalobkyně se závazným stanoviskem seznámil a uplatnil včasné opravné prostředky, a proto nebyla zkrácena její práva.
34. K věcným námitkám původní žalovaný poukázal na rozpor s územním plánem. Přestože je umístování FVE v současné době žádoucí, nelze je stavět kdekoli a v rozporu s územním plánem. U územních plánů nelze aplikovat argument, podle kterého, co není zakázáno, je povoleno. V daném případě zní regulativ jasně – nepřipustným využitím je „*všechno ostatní*“. To, zda je vhodné umísťovat FVE v sousedství bytové zástavby, by měl posoudit především zpracovatel územního plánu. Při projednávání územního plánu či jeho změn mohla žalobkyně proti vymezení dotčené plochy podat námitku. Potvrzující závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu bylo změněno pouze v části odůvodnění, výroková část byla naopak potvrzena.
35. Žalobkyně v replice setrvala na žalobních tvrzeních. Zdůraznila, že nevydání závazného stanoviska v zákonné lhůtě lze dovodit z toho, že žalobkyni nebylo vůbec doručeno. Žalobkyně se domnívá, že závazné stanovisko nebylo řádně vypraveno, tzn. nemohlo dojít ani k jeho vydání. Námitku nedoručení správní orgány nerefletovaly, ale pouze konstatovaly, že k vydání závazného stanoviska došlo. Žalobkyni je známo, že se lhůta pro vydání stanoviska váže k vypravení (nikoliv k doručení), je však přesvědčena, že pokud nebylo závazné stanovisko odesláno žadateli (tj. žalobkyni), nemohlo dojít k jeho vydání [k tomu žalobkyně odkázala na § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu]. Skutečnost, že se žalobkyně dozvěděla o „vydání“ závazného stanoviska od osoby, která ani nebyla účastníkem řízení, nelze považovat za doručení, resp. řádné vydání. Žalobkyně proto nesouhlasí s tvrzením, že její práva nebyla zkrácena, pokud se se stanoviskem seznámila a podala opravné prostředky. V této souvislosti žalobkyně poukázala také na § 34 odst. 2 správního řádu týkající se doručování písemnosti zástupci a dodala, že v rozhodné době byla zastoupena nynějším zástupcem. Závazné stanovisko však nebylo doručeno ani jemu, ani přímo žalobkyni (pouze jí byla vrácena projektová dokumentace bez dalšího). K tomu žalobkyně navrhla provedení účastnického výslechu svého jednatele Pavla Nováka a svědecký výslech svého zástupce, který přebíral zásilku s vrácenou projektovou dokumentací.
36. K souladu s územním plánem žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že její záměr v dané lokalitě umístit lze, neboť ve funkční ploše B1 je povoleno umístit nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu. Zopakovala také žalobní námitku absence lhůty pro pořízení územní studie. Dodala, že o přípustnosti záměru byla (ještě před zpracováním projektové dokumentace) informována odpůrcem i jeho stavebním úřadem. Argument původního žalovaného možností požádat o změnu územního plánu je lichý, neboť pořízení takové změny blokuje pořizovatel územního plánu Městský úřad Slaný.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

V. První rozsudek a následující procesní vývoj

37. Rozsudkem ze dne 31. 7. 2025, č. j. 54 A 65/2023-43 (dále jen „první rozsudek“), soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil původnímu žalovanému k dalšímu řízení, přičemž návrh na zrušení části územního plánu odmítl.
38. Proti prvnímu rozsudku podal kasační stížnost (současný) žalovaný. Namítl, že podle § 33 odst. 1 písm. b) a § 34 písm. a) bodu 3 a § 330 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 7. 2025 (dále jen „nový stavební zákon“) na něj přešla působnost odvolacího orgánu, avšak krajský soud s ním i přesto nejednal a první rozsudek adresoval původnímu žalovanému.
39. Poté, co na pokyn NSS krajský soud první rozsudek doručil i žalovanému, NSS rozsudkem ze dne 22. 1. 2026, č. j. 2 As 211/2025-55, první rozsudek zrušil, aniž by se zabýval posouzením věci meritorně. Dal totiž za pravdu žalovanému, že na něj skutečně na základě shora zmíněných ustanovení přešla v souladu dne 1. 7. 2024 působnost původního žalovaného, jelikož se napadené rozhodnutí týkalo záměru FVE o instalovaném výkonu 993,6 kWp, tj. výrobní z obnovitelných zdrojů energie ve smyslu § 34 písm. a) bodu 3 nového stavebního zákona, která není uvedena v příloze č. 3 téhož zákona [v ní jsou pod písm. o) bodem 1 uvedeny jen výrobní elektrárny využívající energii slunečního záření s celkovým instalovaným elektrickým výkonem nad 5 MW]. Tím, že i po 1. 7. 2024 v rozporu s § 69 s. ř. s. jednal s nesprávným žalovaným, zatížil krajský soud řízení o žalobě vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k níž musel NSS přihlídnout podle § 109 odst. 4 téhož zákona z úřední povinnosti. NSS tak krajskému soudu uložil, aby v dalším řízení jednal se správným žalovaným a znovu ve věci rozhodl.
40. Po zrušení prvního rozsudku soud dal novému žalovanému, jenž k 1. 7. 2024 ze zákona vstoupil do procesních práv a povinností původního žalovaného, prostor, aby případně doplnil vyjádření původního žalovaného k podané žalobě.
41. Žalovaný tak učinil podáním ze dne 16. 3. 2026, v němž se s vyjádřením původního žalovaného ztotožnil. Dodal, že po prvním rozsudku do spisu doplnil podklady od dotčeného orgánu prokazující vydání i vypravení závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022. Žalobkyně dostala možnost se k těmto podkladům vyjádřit v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu a následně žalovaná odvolání znovu zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2025 (zde soud dodává, že je mu z úřední činnosti známo, že toto rozhodnutí žalobkyně znovu napadla žalobou – ta však byla usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2026, č. j. 41 A 115/2025-21, odmítnuta, jelikož žalobkyně ani na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nedoplnila blanketní žalobu o žalobní body; kasační stížnost do tohoto usnesení žalobkyně dle všeho nepodala). Podle žalovaného stavební úřad v prvním stupni v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů po zjištění, že nebylo předloženo závazné stanovisko, vyzval dotčený orgán k jeho doplnění, založil je do spisu a žalobkyni před vydáním rozhodnutí seznámil se všemi podklady.
42. Žalovaný je přesvědčen, že dotčené orgány s ohledem na svou hierarchii a postavení plně odpovídají nejen za zákonost a věcnou správnost závazného stanoviska, ale i za všechny aspekty procesního postupu jeho vydání. Stavební úřady naopak nemohou dozorovat

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

veškeré procesní aspekty činnosti dotčených orgánů a jejich výstupů a nést za ně odpovědnost. Mají-li pochybnosti o zákonnosti závazného stanoviska, a to i z hlediska procesních aspektů, stavební úřady jsou povinny podat podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 *in fine* správního řádu nadřízenému dotčenému orgánu, do jehož působnosti toto komplexní posouzení spadá. Je přitom na rozhodnutí zákonodárce, že v tomto procesním postupu nemá žadatel ani jiný účastník řízení stejné procesní postavení jako v případě správního řízení. Stejně je tomu podle žalovaného i v případě otázky posouzení vzniku fikce závazného stanoviska, která též spadá plně do kompetence nadřízeného dotčeného orgánu a následně v rámci přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu i soudnímu přezkumu, v němž mohou soudy provést dokazování spisy dotčených orgánů. Původní žalovaný proto podle žalovaného postupoval správně, pokud v této otázce odkázal na závěry nadřízeného dotčeného orgánu.

43. Fikce závazného stanoviska je podle žalovaného v zákoně navázána na nevydání závazného stanoviska v zákonem stanovené lhůtě, přičemž vydáním se analogicky dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí předání závazného stanoviska k poštovní přepravě. Naopak otázka jeho doručení je irelevantní. Z doručanky a dalších údajů ve spise dotčených orgánů je přitom zřejmé, že závazné stanovisko byla vydáno včas. Kopii doručanky žalovaný v rámci odvolacího řízení do správního spisu založil a žalobkyně se s ní při nahlížení do spisu seznámila.
44. Žalovaný pak dodává, že i kdyby ale ve věci vznikla fikce souhlasného závazného stanoviska, bylo by novým závazným stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 10 stavebního zákona závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 8. 2. 2023 a na něj navazující závazné stanovisko ministerstva ze dne 9. 5. 2023. Jelikož byla vydána tato další závazná stanoviska prokazující nesoulad záměru s územním plánem, bylo namísto se touto otázkou zabývat věcně, protože o fiktivním souhlasném závazném stanovisku bez podmínek již v tomto případě nemůže být řeč. Je totiž jedno, zda prvním článkem řetězu závazných stanovisek bylo negativní závazné stanovisko ze dne 23. 5. 2022 (pozn. soudu: žalovaný zde zjevně omylem uvádí datum a číselné označení prvostupňového rozhodnutí) nebo fiktivní závazné stanovisko, následně přezkoumané prakticky všemi stupni soustavy orgánů územního plánování s jednotným závěrem o nesouladu záměru s územně plánovací dokumentací. V dalším pak žalovaný odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 18. 12. 2025.
45. Soud se v návaznosti na toto vyjádření znovu seznámil s předloženým správním spisem, nicméně zjistil, že správní spis nadále neobsahuje doručanky nebo jakýkoliv jiný doklad, z něž by bylo možné ověřit, kdy bylo závazné stanovisko datované dnem 23. 5. 2022 skutečně vydáno. I s ohledem na odkazy žalovaného na jeho nové rozhodnutí ze dne 18. 12. 2025 proto soud dovodil, že argumentace týkající se doplnění spisu o doručenku a seznámení žalobkyně s ní se týká procesního postupu po vydání nynější žalobou napadeného rozhodnutí a doplněku správního spisu, který by byl předmětem přezkumu v řízení sp.zn. 41 A 115/2021.
46. Krajský soud si však za účelem rozhodnutí o nákladech řízení vyžádal též spis NSS, v němž se nachází na rubu č. 1. 28 v textu doplnění kasační stížnosti žalovaného vložený obrázek kopie doručanky týkající se tohoto závazného stanoviska (to plyne z označení doručované písemnosti na doručence údaji 8914/2022/SÚ/Br, MUSLANY/28075/2022/SÚ, Stn), na níž Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

je otisk razítka s textem *VYPRAVENO DNE 25. 05. 2022*, jménem jednatele žalobkyně podepsané prohlášení o převzetí zásilky dne 26. 5. 2022 a obtížně čitelné razítko doručující pošty ve Slaném, patrně s datem 26. 5. 22 a podpisem pracovnice pošty.

47. Vzhledem k tomu, že soud neshledal, že by doplněné vyjádření žalovaného přinášelo nové argumenty způsobilé změnit výsledek řízení, již je nepřeposílal žalobkyni k replice.
48. Soud doplňuje, že s ohledem na níže v části VII uvedený procesní postup ve vztahu k incidenčnímu návrhu na zrušení části územního plánu nepožadoval vyjádření odpůrce.

VI. Posouzení žaloby proti napadenému rozhodnutí

49. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo tehdejšímu zmocněnci žalobkyně doručeno dne 7. 6. 2023, žaloba byla podána dne 7. 8. 2023), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). V důsledku toho soud nemohl přihlížet k okolnostem nastalým v průběhu správního řízení po zrušení napadeného rozhodnutí prvním rozsudkem, na něž zjevně žalovaný ve svém doplňujícím vyjádření ze dne 16. 3. 2026 odkazuje. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky § 76 odst. 1 s. ř. s.
50. Žaloba je důvodná. Soud předeseílá, že v jiném složení senátu a se zřetelem k nové argumentaci žalovaného dospěl k částečně odlišným právním závěrům než v prvním rozsudku.
51. Žalobkyně v odvolání mimo jiné namítla, že nastala fikce souhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, neboť závazné stanovisko neobdržela ani se oficiální cestou nedozvěděla, že dotčený orgán nějaké stanovisko k její žádosti vydal. Poukázala také na to, že obdobnou námitku vznesla již v řízení před stavebním úřadem, který se s ní však nevypořádal. Prvostupňové rozhodnutí žalobkyně v odvolání označila za „neplatné“, protože z výše uvedených důvodů neměl stavební úřad k nesouhlasnému závaznému stanovisku ze dne 23. 5. 2022 přihlížet.
52. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že původní žalovaný k tomuto okruhu odvolacích námitek neučinil žádnou vlastní úvahu ani zjištění, ale pouze odkázal na to, že nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko potvrdil s tím, že orgán územního plánování vydal závazné stanovisko v zákonné lhůtě a v souladu se zákonem, a proto je platné (srov. str. 9 napadeného rozhodnutí a výše bod 19). Takový postup soud po zvážení argumentů žalovaného vyhodnotil jako přípustný.
53. Podle § 149 odst. 7 správního řádu platí, že „[j]estliže odvolání směřuje **proti obsahu** závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska“.
54. Odvolání žalobkyně směřovalo nejen proti obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování, ale obsahovalo také námitku, podle které stavební úřad neměl k závaznému stanovisku ze dne 23. 5. 2022 vůbec přihlížet, protože nebylo vydáno v zákonné lhůtě, a tudíž nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

55. Tato námitka vycházela ze zvláštní úpravy stavebního zákona, který v § 4 odst. 9 větě druhé předpokládal, že v důsledku marného uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska nastane fikce souhlasného závazného stanoviska („Jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.“). Lhůtu pro vydání závazného stanoviska pak stanovil správní řád, podle kterého „[s]právní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ“ (§ 149 odst. 4).
56. Stavební zákon je založen na koncepci vzájemné součinnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů státní správy (§ 4 odst. 2 stavebního zákona). Vychází z teze, že stavební úřady mají rozhodovat o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou odbornou kompetenci. Naopak ve věcech, v nichž stavební úřad nedisponuje dostatečnými odbornými znalostmi, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá.
57. Otázka, zda nastala fikce souhlasného závazného stanoviska, není otázkou závisející na odborném posouzení dotčeného orgánu a nejedná se ani o otázku „obsahu“ závazného stanoviska. Posouzení této otázky naopak představuje výklad a aplikaci základních procesních pravidel, která (přínejmenším pokud jde o otázku vydání a existence závazného stanoviska a posouzení jeho relevance, je-li namítáno, že existuje více konkurujících si závazných stanovisek k téže odborné otázce) z kompetence „obecného“ odvolacího orgánu nijak nevybočují.
58. Tím soud ovšem neříká, že by se týmiž otázkami nemohly zabývat i samy dotčené orgány, neboť např. nadřízený dotčený orgán v případě tvrzené opožděnosti vydání závazného stanoviska také musí vyhodnotit, zda dotčený orgán byl oprávněn vydat odvoláním napadené závazné stanovisko a zda v daném případě již nenastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska. Posouzení námitky fikce souhlasného závazného stanoviska tak náleželo jak původnímu žalovanému, tak i nadřízenému dotčenému orgánu, potažmo následně ministerstvu přezkoumávajícímu zákonnost závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu.
59. Z uvedeného vyplývá, že i kdyby se k otázce existence a relevance závazného stanoviska, resp. zde konkrétně k otázce včasnosti vydání závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022, nevyjádřil nadřízený dotčený orgán, musel by se k ní vyjádřit a shromáždit potřebné podklady původní žalovaný. Na druhou stranu, pokud tak učinil již nadřízený dotčený orgán s odkazem na své spisové podklady, původní žalovaný byl oprávněn se s jeho stanoviskem ztotožnit (což platí i o závazném stanovisku ministerstva). Je-li toto stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu patřičně odůvodněno, nezpůsobuje prostý odkaz na tuto argumentaci nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, ač původní žalovaný k této argumentaci nic nového nedoplňuje. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je totiž třeba vnímat jako komplex zahrnující i důvody uvedené v odkazovaných dokumentech, s nimiž se původní žalovaný zjevně ztotožnil a přijal je za vlastní.
60. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně závěry nadřízeného dotčeného orgánu napadala jako nepravdivé a zpochybňovala existenci podkladů, z nichž tyto závěry vychází, Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

s tím, že nejsou obsahem správního spisu. S ohledem na význam okamžiku vydání závazného stanoviska v důsledku hrozící fikce upravené v § 4 odst. 9 stavebního zákona je potřebné okamžik jeho vydání dokladovat, a proto se ve smyslu § 154 správního řádu přiměřeně uplatní § 17 správního řádu (právní úprava vedení správního spisu) i pro vydání závazného stanoviska, jež je svou povahou úkonem podle části čtvrté správního řádu, jak dovodil NSS např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS. Dotčené orgány tedy jsou v těchto případech povinny vést k vydávaným závazným stanoviskům vlastní spis, který není součástí správního spisu vedeného stavebním úřadem, resp. původním žalovaným. Soud přitom nemá žádných pochyb o tom, že žalobkyně z pozice žadatelky o vydání závazného stanoviska měla možnost požádat o nahlédnutí do spisových podkladů dotčeného orgánu. To platí zejména pro období po vydání závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 8. 2. 2023, z jehož obsahu se žalobkyně dozvěděla (srov. jeho str. 4), že nadřízený dotčený orgán si od úřadu územního plánování vyžádal doklady o doručení závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022 žalobci a že z těchto dokladů (z doručenky) vyplynulo, že posledně uvedené závazné stanovisko bylo předáno k poštovní přepravě (a tedy vydáno) dne 25. 5. 2022. Žalobkyně na závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu reagovala mj. podnětem k jeho přezkoumání ministerstvem, a tedy měla možnost a časový prostor pro to, se s příslušnou doručenkou a případně i dalšími podklady, z nichž lze usoudit na okamžik vydání závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022, seznámit nahlížením do spisové dokumentace vedené dotčenými orgány. Potud tedy nebyla zkrácena na svých procesních právech a měla možnost ve věci plnohodnotně argumentovat s plnou znalostí věci, byť samotná doručenka dokladující datum vypravení závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022 nebyla součástí samotného správního spisu vedeného stavebním úřadem ani původním žalovaným jakožto odvolacím orgánem a podrobněji obsah doručenky popsalo až ministerstvo v rozhodnutí (závazném stanovisku) ze dne 9. 5. 2023. V tomto směru tudíž soud již netrvá na právním názoru, který zastával v prvním rozsudku.

61. Přesto ale soud znovu přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu procesní vady s potenciálním vlivem na jeho zákonnost spočívající ve zkrácení procesních práv žalobkyně tím, že před vydáním napadeného rozhodnutí nebyla seznámena s rozhodnutím (závazným stanoviskem) ministerstva ze dne 9. 5. 2023 jakožto s finálním a klíčovým podkladem, o němž se původní žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí opřel. Žalobkyně tím totiž byla zbavena práva se k tomuto podkladu vyjádřit a uplatnit proti němu případné námitky. Poskytnutí prostoru k vyjádření bylo významné o to spíše, že ministerstvo přistoupilo k podstatné změně důvodů, o něž se předchozí závazná stanoviska ve svém závěru o nesouladu záměru FVE s územním plánem opírala. Nemožnost žalobkyně reagovat na tyto nové důvody tak vedla k nepřipustné překvapivosti napadeného rozhodnutí, což má za následek fakt, že některé argumenty zaznívají poprvé až v žalobě [např. otázka, zda napadené OOP umožňuje umístění záměru FVE jako (nikoliv veřejné) technické infrastruktury].
62. Postup podle § 149 odst. 7 správního řádu není samostatným správním řízením (úkon, kterým nadřízený dotčený orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem, viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS) a neplatí pro něj důsledně mimo jiné procesní záruky uvedené v § 36 odst. 2 a 3 správního řádu, tedy povinnost správního

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

(zde dotčeného) orgánu poskytnout účastníkům před vydáním závazného stanoviska prostor k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření k nim. Tato práva mají být totiž zajištěna v rámci „hlavního“ odvolacího řízení.

63. Zatímco námitky proti obsahu stanoviska vydaného dotčeným orgánem (tedy proti podkladu pro rozhodnutí v první stupni) lze uplatnit v odvolání, námitky proti potvrzení či změně stanoviska, kterou provedl nadřízený orgán, už takto uplatnit nelze. Rozhodnutí odvolacího orgánu je totiž konečné a nejsou proti němu přípustné řádné opravné prostředky. Proto je nutné, aby se ještě v odvolacím řízení mohli účastníci k potvrzení nebo změně stanoviska vyjádřit (a to včetně podkladů, ze kterých nadřízený orgán při potvrzení nebo změně vycházel). Také v odvolacím řízení ostatně platí § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je poskytnout účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Jsou-li během odvolacího řízení doplněny podklady pro vydání rozhodnutí, musejí být o takovém doplnění účastníci informováni a musejí mít možnost se k těmto podkladům vyjádřit. To je z povahy věci možné většinou právě jen při seznámení s podklady rozhodnutí odvolacího orgánu. Ve svém vyjádření přitom účastníci mohou zpochybnit nejen samotné revizní stanovisko, ale i podklady, z nichž vycházelo (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017-68, body 30–32).
64. I kdyby rozhodnutí (závazné stanovisko) ministerstva ze dne 9. 5. 2023 bylo žalobkyni doručeno (čemuž nasvědčuje uvedení jejího zástupce v závěrečném rozdělovníku), ze správního spisu není patrné, kdy k tomu došlo, a i tak měla žalobkyně ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu nárok na to, aby ji žalovaný informoval o doplnění spisu o tento nový podklad a stanovil jí přiměřenou lhůtu, v níž se může k doplněnému podkladu před rozhodnutím žalovaného vyjádřit. Nelze přitom spekulovat, zda by žalobkyně nějaké vyjádření uplatnila, a pokud ano, jaké námitky a argumenty by použila. V každém případě nelze vyloučit, že by přišla s argumenty, jež by mohly např. vyžadovat doplnění argumentace obsažené v rozhodnutí (závazném stanovisku) ministerstva ze dne 9. 5. 2023.
65. Neposkytnutí prostoru pro seznámení se se závazným stanoviskem dotčeného orgánu a vyjádření k němu představuje závažnou procesní vadu, která je důvodem pro zrušení navazujícího rozhodnutí správního orgánu (srov. např. závěry rozsudků NSS ze dne 26. 2. 2025, č. j. 10 As 25/2024-95, body 60-75, či ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 52/2024-32, body 21-26, a judikaturu tam uvedenou).
66. Původní žalovaný na tento postup zcela rezignoval a plně se spolehl na posouzení nadřízenými dotčenými orgány (tj. včetně ministerstva), čímž však znemožnil žalobkyni plně využít její procesní práva. Z tohoto důvodu zatížil původní žalovaný řízení podstatnou vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
67. Vadný postup původního žalovaného pak neumožňuje soudu meritorně přezkoumat žalobní námitku, podle níž byla žalobkyni dne 26. 5. 2022 vrácena pouze projektová dokumentace, ale poštovní zásilka neobsahovala „papírovou“ verzi závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022, a že tedy ve skutečnosti tehdy nedošlo k vydání závazného stanoviska. Z tohoto důvodu soud neprováděl ani výslech svědků, které za účelem prokázání tohoto žalobního tvrzení žalobkyně navrhla.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

68. Z téhož důvodu se soud nezabýval ani zbývajícími žalobními námitkami, které směřovaly proti obsahu závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022, neboť s ohledem na výše uvedené musí žalovaný v dalším řízení nejprve v kontextu případného vyjádření žalobkyně reagujícího na rozhodnutí (závazné stanovisko) ministerstva ze dne 9. 5. 2023 a jeho podklady zodpovědět, zda vůbec mohlo být k tomuto závaznému stanovisku přihlíženo, popř. zodpovědět jako první (případně ve spolupráci s dotčenými orgány) eventuální námitky žalobkyně proti změněnému obsahu závazného stanoviska. Věcný přezkum obsahu závazného stanoviska by tak byl ze strany soudu v tuto chvíli předčasný. Z toho důvodu soud nepostupoval ani podle § 75 odst. 2 věty třetí a § 78 odst. 8 s. ř. s., tj. nevyžadoval si vyjádření dotčeného orgánu ani mu nezasílá tento rozsudek.
69. V dalším řízení tedy bude na žalovaném, aby umožnil žalobkyni se k rozhodnutí (závaznému stanovisku) ministerstva ze dne 9. 5. 2023 vyjádřit a navrhnout případné důkazy pro zpochybnění data vydání závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2022. V dané souvislosti by též bylo vhodné, byť to není povinností žalovaného, správní spis doplnit o dotčenými orgány tvrzenou doručenkou, jež je zachycena v textu doplnění kasační stížnosti žalovaného. Pro úplnost soud dodává, že pokud v mezidobí nedošlo ke zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2025, není vyloučeno, že svou procesní povinnost plynoucí z nynějšího rozsudku již žalovaný splnil v řízení navazujícím na vydání prvního rozsudku.

VII. Odmítnutí návrhu na zrušení územního plánu

70. Žalobkyně v rámci podání, v němž navrhla zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla také, aby soud zrušil napadené OOP (viz výše body 27 a násl.).
71. V soudním řádu správním lze rozlišit dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Prvním typem je návrh na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., který je *oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Jde o případy, kdy již samotná právní regulace v podobě opatření obecné povahy může myslitelně zasahovat právní sféru jednotlivce, aniž ještě došlo ke konkrétnímu individuálnímu zásahu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). Návrh na abstraktní přezkum lze podat do 1 roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
72. Druhým typem je návrh na tzv. **incidenční přezkum** podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je *oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Na rozdíl od abstraktního přezkumu je tedy třeba, aby „*k samotnému opatření přistoupilo i konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce. Zpravidla v podobě rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100).
73. Současně platí, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je návrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu, pokud „*soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry*

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů“ (srov. § 101a odst. 1 větu první a § 101d odst. 2 větu první s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Soud může podrobit opatření obecné povahy *incidenčnímu přezkumu* pouze tehdy, pokud je mezi žalobou napadeným rozhodnutím (či jiným úkonem) a návrhem na zrušení opatření obecné povahy **jasná obsahová provázanost** (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2024, č. j. 7 As 20/2024-41, bod 13). Zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž **akcesoričnost návrhu** na zrušení opatření obecné povahy, tj. *„jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito“* (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS, zdůraznění doplněno).

74. Žaloba proti aplikujícímu úkonu má tak sloužit jako „podvozek“ pro incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32, nebo výše zmíněný rozsudek č. j. 7 As 20/2024-41, bod 13). Pokud je zřejmé, že podmínka akcesoričnosti není splněna, je nutné návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz tamtéž).
75. S odkazem na odbornou literaturu NSS upřesnil, že s ohledem na akcesorickou povahu návrhu na incidenční přezkum **není nutno přistoupit k posouzení zákonnosti opatření obecné povahy** za situace, kdy **výsledek řízení o žalobě vůbec není závislý na posouzení zákonnosti opatření obecné povahy** (viz rozsudek č. j. 7 As 20/2024-41, bod 13). Příkladem je situace, kdy soud *„v řízení o žalobě proti rozhodnutí dospěje k názoru, že rozhodnutí musí zrušit pro nezákonnost, která však s opatřením obecné povahy nijak nesouvisí“* (srov. Černín, K. in: Kühn, Z., Kocourek, T.: a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 868-870). Akcesoričnost incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak není dána ani za specifické situace, kdy je zjevné, že *„rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vůbec nemůže jakkoli ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu, resp. ani právní názor soudu případně vyslovený ve vyhovujícím rozsudku“* (znovu srov. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179).
76. S ohledem na tato obecná východiska soud dospěl k závěru, že je namístě návrh na incidenční přezkum napadeného OOP odmítnout. Jak vyplývá z části VI tohoto rozsudku, soud napadené rozhodnutí (opět) zrušil pro podstatnou vadu řízení a pro nepřezkoumatelnost. Tyto zrušující důvody přitom nijak nesouvisely s napadeným OOP a stejně tak by jeho přezkum nemohl nijak ovlivnit závěry soudu, které vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zrušením napadeného rozhodnutí tak odpadla podmínka akcesoričnosti, neboť bylo zrušeno „hlavní“ rozhodnutí, k němuž se akcesorický návrh na přezkum napadeného OOP vázal.
77. Z výše uvedeného důvodu soud návrh na incidenční přezkum napadeného OOP odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
78. Pro úplnost soud dodává, že nevyloučil návrh na incidenční přezkum k samostatnému projednání, neboť žaloba proti rozhodnutí a akcesorický návrh na zrušení opatření obecné povahy by zásadně měly být projednávány společně, neboť takový postup nejlépe reflektuje požadavek, aby k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy došlo pouze za Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

podmínky, že jeho závěr může ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti rozhodnutí (viz rozsudek č. j. 7 As 20/2024-41, bod 15). To platí zejména v situaci, kdy incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy není přípustný a soud jej bez dalšího odmítá.

VIII. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

79. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu proti napadenému rozhodnutí důvodnou, a proto toto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
80. O náhradě nákladů řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení **v celkové výši 15 342 Kč**. Tato částka zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **3 000 Kč** a dále náklady související se zastoupením žalobkyně advokátem ve výši **10 200 Kč** (soud obdržel dne 13. 6. 2025 informaci od advokáta JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., že dne 9. 6. 2025 plnou moc udělenou mu žalobkyní vypověděl; žalobu i repliku však podal za žalobkyni zmíněný advokát, a proto žalobkyni náleží náhrada nákladů za úkony, které učinil). Náklady na zastoupení tak zahrnují odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby a podání repliky) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“)] a náhradu hotových výdajů 900 Kč za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že advokát byl ke dni ukončení zastupování plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nahrazovaných nákladů i náhrada za tuto daň ve výši 21 % z předchozích částek (vyjma soudního poplatku), tj. částka 2 142 Kč. V řízení o kasační stížnosti žalobkyně nebyla zastoupena advokátem, náhrada nákladů právního zastoupení jí tudíž nenáleží. Jiné náklady spojené s řízením o kasační stížnosti nejsou z kasačního spisu patrné, přičemž žádné náklady řízení žalobkyni nevznikly ani v novém řízení před krajským soudem.
81. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
82. O náhradě nákladů řízení o návrhu zrušení OOP soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

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.

Praha 9. dubna 2026

Mgr. Ing. Petr Šuránek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.