



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **obec Horní Počaply**, se sídlem Horní Počaply 247, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovaným: **1) Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, **2) Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, **3) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 14 A 104/2020 - 52,

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 10. 2. 2021, č. j. 14 A 104/2020 - 52, zamítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaných. Nezákonný zásah měl podle žalobkyně spočívat v následujícím postupu žalovaných: Ministerstvo průmyslu a obchodu [dále jen „žalovaný 2)“] vydalo stanovisko ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. MPO 17857/2019 (dále jen „stanovisko“), v němž vyjádřilo nesouhlas s návrhem územního plánu žalobkyně. Konkrétně žalovaný 2) požadoval vypustit text uvedený v kapitole 6.2.19 ve znění „nepřípustné je zpracování jiných odpadů než odpadů vznikajících provozem uhelné elektrárny“. Vzhledem k vzniklému rozporu mezi pořizovatelem územního plánu a žalovaným 2) uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj [dále jen „žalovaný 1)“] a Ministerstvo životního prostředí [dále jen „žalovaný 3)“] s žalovaným 2) (dále též jako „žalování“) podle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dohodu o řešení rozporu (dále jen „dohoda žalovaných“). V uvedené dohodě žalování potvrdili požadavek žalovaného 2) na vypuštění výše citované části textu návrhu územního plánu žalobkyně.

[2] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve konstatoval oprávnění žalobkyně napadnout dohodu žalovaných žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s., což rovněž vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Městský soud dále uvedl, že v posuzovaném případě je podstatou žalobkyní tvrzeného nezákonného zásahu uzavřená dohoda mezi žalovanými, kterou bylo zasaženo do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu vyplývajícího z čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. K tomu městský soud dále konstatoval, že stát může do této oblasti prostřednictvím svých orgánů zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to způsobem stanoveným zákonem, přičemž v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[3] V posuzovaném případě žalovaný 2) podle městského soudu postupoval na základě zákonného zmocnění vyplývajícího z § 16 písm. g) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), přičemž na základě § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zasáhl do práva žalobkyně na samosprávu zákonem stanoveným způsobem. Do střetu uvedeného práva žalobkyně se dostal veřejný zájem na zvyšování hospodárnosti užití energie při energetickém využívání odpadu. Předmětný veřejný zájem byl vyjádřen v některých koncepčních dokumentech v oblasti energetiky, tj. Státní energetické koncepci České republiky (dále jen „Státní energetická koncepce“) a Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 - 2024 (dále jen „Plán odpadového hospodářství České republiky“), v nichž byla akcentována potřeba energetického využívání odpadu jeho přímým spalováním. Vymezený veřejný zájem byl vyjádřen také v Politice územního rozvoje České republiky (dále jen „Politika územního rozvoje“). Ačkoli předmětný územně plánovací dokument výslovně nestanoví, že má být ve vymezených lokalitách, kam spadá taktéž území žalobkyně, vybudováno zařízení pro energetické využívání odpadů, je zřejmé, že vychází z výše zmíněných koncepčních dokumentů. V rámci koridoru E4a je tak počítáno s rozšířením alespoň některých z citovaných elektráren o zařízení pro energetické využití odpadu. Městský soud proto nepřisvědčil žalobkyni, že sporný regulativ návrhu územního plánu není s Politikou územního rozvoje v rozporu.

[4] Městský soud dále konstatoval, že Politika územního rozvoje v čl. 142 charakterizuje lokalitu Elektrárny Mělník v souladu s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona jako oblast nadmístního významu pro výrobu energie, jejíž ochranu a rozvoj zajišťují podle § 5 odst. 4 stavebního zákona orgány kraje. Z uvedeného tak vyplývá, že úkoly pro územně plánovací činnost obce musí být v takovém případě nejprve stanoveny v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Se záměrem budoucí výstavby zařízení pro energetické využití odpadů v lokalitě Mělník - Horní Počaply se žalobkyně mohla seznámit taktéž v Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje pro období 2016 - 2025 (dále jen „Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje“), jenž je zmíněn v jeho směrné i závazné části. S tímto záměrem počítá rovněž Aktualizace č. 4 Územně analytických podkladů Středočeského kraje.

[5] Vzhledem k tomu, že podle § 43 odst. 11 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o odpadech“), a § 26 odst. 1 stavebního zákona jsou krajský plán odpadového hospodářství i územně analytické podklady určující pro výslednou podobu zásad územního rozvoje, mohla žalobkyně legitimně předvídat konečné konkrétní vyjádření předmětného záměru i v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Podle městského soudu současně žalobkyně není oprávněna předjímat výslednou úpravu lokality

pokračování

strategické pro celé území Středočeského kraje zákazem zpracování jiného odpadu než odpadu z uhelné elektrárny, nýbrž je povinna respektovat pravomoc orgánů kraje v záležitostech nadmístního významu. Žalobkyně proto měla při aktualizaci jejího územního plánu vzít v úvahu nejen Politiku územního rozvoje, nýbrž také výše zmíněné koncepční dokumenty. Ačkoli nejsou tyto koncepční dokumenty pro žalobkyni přímo závazné, jejich ustanovení se promítají do nadřazené územně plánovací dokumentace, kterou je povinna respektovat. Městský soud proto uzavřel, že posuzovaným sporným regulativem žalobkyně nebyla oprávněna zcela zamezit realizaci záměru definovaného jak v koncepčních dokumentech, tak v nadřazených územně plánovacích dokumentech.

[6] Podle městského soudu tak dohoda žalovaných nepředstavovala nezákonný zásah do práva žalobkyně na samosprávu, jelikož byla uzavřena zákonem předvídaným způsobem za účelem ochrany zákonem chráněných zájmů. V případě záměrů významných pro celý region, resp. celou Českou republiku, musí obce respektovat jejich závazné vyjádření i následnou realizaci, jelikož svým významem dalece přesahují zájmy jednotlivých obcí. Žalobkyně současně měla svůj nesouhlas s předmětným záměrem vyjádřit prostřednictvím připomínek k 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, nikoli tento zákonem stanovený postup obcházet napadením stanoviska žalovaného 2), respektive dohody žalovaných.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že v případě zásahu do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu se tak musí dívat pouze na základě zákona, tj. konkrétního požadavku právního předpisu či jiného ze zákona závazného dokumentu. Městský soud však v napadeném rozsudku nepřipustně předvídal, že se pro stěžovatelku důležité závazné regulativy jistě v budoucnu objeví v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Podle stěžovatelky však pro ni z žádného z platných koncepčních či územně plánovacích dokumentů neplyne nepřipustnost jejího zákazu zpracování jiných odpadů než odpadů vzniklých v uhelné elektrárně uvedeného v návrhu územního plánu. Městský soud tak nepřipustně dotvořil znění 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a konstatoval, že předmětné omezení stěžovatelky je v rozporu s tímto neexistujícím záměrem. Podle stěžovatelky současně po ní nemohou žalovaní požadovat umístění spalovny odpadů na jejím území, a to ani za účelem ochrany zákonem chráněných zájmů, pokud stěžovatelka při vydávání územního plánu nevybočila z mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Tím spíš, pokud předmětný záměr nebyl do nadřazené územně plánovací dokumentace dosud výslovně zahrnut.

[9] Stěžovatelka dále uvedla, že Státní energetická koncepce je závazná pouze pro výkon státní správy v oblasti nakládání s energií, nikoli pro vydávání územních plánů obcí. Při vydávání územního plánu se totiž jedná o výkon samosprávy podle § 3 odst. 6 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření s energií“). Ostatně uvedený koncepční dokument je pouze podkladem pro politiku územního rozvoje státu. Obdobné lze konstatovat rovněž ve vztahu k Plánu odpadového hospodářství České republiky, jehož jedinou částí závaznou pro zpracování územních plánů obcí je právě jeho závazná část, nikoli však jeho směrná část. Posuzované omezení zpracování odpadů na území stěžovatelky pak není v rozporu ani s Politikou územního rozvoje, která počítá pouze s možným rozšířením Elektrárny Mělník včetně možnosti zpracovávání odpadů vznikajících při jejím provozu, nikoli se spalováním odpadů pocházejících z jiných lokalit či krajů. Ve vztahu k závěru městského

soudu, že Politiku územního rozvoje je potřeba vykládat s ohledem na ostatní koncepční dokumenty, stěžovatelka odkázala na její závěry ohledně nezávazné povahy těchto dokumentů pro obce při aktualizaci územního plánu. Ustanovení Politiky územního rozvoje je navíc potřeba vykládat restriktivně za účelem zachování práva obce na samosprávu.

[10] Ve vztahu k Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje stěžovatelka uvedla, že uvedený koncepční dokument je závazný pouze pro územně plánovací dokumentaci kraje. Ačkoli tak je umístění spalovny komunálního odpadu zmíněno ve směrné části, jež není závazná ani pro zásady územního rozvoje kraje, nelze z tohoto ustanovení vyvodit její umístění právě na území stěžovatelky. Závazné pro obec ani kraj při vyhotovování územně plánovací dokumentace nejsou ani Územně analytické podklady. Požadavek vyplývající z dohody žalovaných však nevyplývá ani ze závazných Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Jejich 3. aktualizace dosud nebyla přijata, městskému soudu tak nepřisluší s odkazem na výše zmíněné koncepční a územně plánovací dokumenty předvídat budoucí podobu této aktualizace. Stěžovatelka zdůraznila, že podle § 87 odst. 1 s. ř. s. byl městský soud povinen vycházet ze skutkového stavu platného v době jeho rozhodování, nikoli z jeho budoucí předvídané podoby. Stěžovatelka proto uzavřela, že jí navrhovaný územní plán není v rozporu s žádným z koncepčních ani územně plánovacích dokumentů zmiňovaných městským soudem.

[11] Stěžovatelka dále namítla, že jelikož se v posuzovaném případě jedná o záměr důležitý pro celý region i Českou republiku, je nutno jej nejprve zákonem stanoveným způsobem vymezit například v zásadách územního rozvoje kraje. Žalovaní přitom v posuzovaném případě neuvedli jediný důvod, aby tento záměr dopadal výlučně na území stěžovatelky. Uvedené platí tím spíš, pokud předmětný záměr nebyl dosud akcentován ani v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Městský soud jeho výkladem, kterým přisoudil nad rámec zákona závaznou povahu i koncepčním dokumentům, postupoval v rozporu s právními předpisy. Nebyl-li dosud sporný záměr umístění spalovny odpadu zakotven v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, neměla se stěžovatelka ani proti čemu bránit.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že stěžovatelka neuvedla žádné nové skutečnosti či důkazy. Dále konstatoval, že žalovaný 2) v jeho stanovisku vycházel z platných právních předpisů a závěrů koncepčních dokumentů v oblasti energetiky, přičemž zejména chránil veřejný zájem na zvyšování hospodárnosti užití energie. Stěžovatelka přitom uvedený veřejný zájem v návrhu jejího územního plánu nerespektovala, zásah žalovaných do jejího práva na samosprávu tak byl nezbytný právě za účelem ochrany předmětného veřejného zájmu, zároveň byl proveden zákonem stanoveným způsobem. Ačkoli tak například Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje a obdobně též Státní energetická koncepce vyhodnotily posuzovanou lokalitu jako vhodnou pro vybudování zařízení pro energetické využití odpadu, stěžovatelka posuzovaným regulativem realizování tohoto záměru v územním plánu zcela vyloučila. Žalovaný 1) dále připomněl, že požadavek žalovaných akcentovaný v jejich dohodě se netýkal konkrétního záměru umístění spalovny odpadu, nýbrž odstranění nevhodného regulativu stěžovatelky, jenž je v rozporu s výše citovanými dokumenty. Městský soud přitom v odůvodnění rozsudku správně označil posuzovanou lokalitu za oblast nadmístního významu, jejíž využití je potřeba nejprve vymezit v nadřazených územně plánovacích dokumentech, a to na základě závěrů obsažených v koncepčních dokumentech. Městský soud přitom znění Zásad územního rozvoje Středočeského kraje nijak „nedotvářel“, nýbrž vyjádřil předpoklad jejich dalšího doplnění o vymezení využití předmětné lokality. Stěžovatelce tak v jejím

pokračování

územním plánem nepříslušelo nepřiměřeným způsobem omezovat využití posuzované lokality. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný 1) navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve poukázal na nesouhlas stěžovatelky s budoucím spalováním odpadu na jejím území. V návrhu územního plánu tak nerespektovala vůli státu, resp. Středočeského kraje, a to v duchu fenoménu „kdekoli jinde, jen ne u nás“. Žalovaný 2) dále poukázal na skutečnost, že v Elektrárně Mělník je již spalováno fosilní palivo (uhlí). Budoucí spalování odpadu, což lze považovat za aktuální požadavek po dalším využití odpadu namísto jeho skládkování, tak na stěžovatelku již nebude mít žádný doprovodný vliv. Současně z § 5 odst. 3 a 4 stavebního zákona, jakož i z jeho dalších ustanovení vyplývá, že řešení stavebně-právních záležitostí nadmístního významu přísluší zejména orgánům kraje, popř. státu. Lokalita Elektrárny Mělník je přitom plochou nadmístního významu, jelikož slouží jako významná výrobní elektrické energie. Stěžovatelce tak nepřísluší uvedené území nepřipustně omezovat či regulovat jeho využití. Stěžovatelka je bezesporu oprávněna zakázat na svém území vybudování skládky odpadů, třídírny odpadů či jiného zařízení na zpracování odpadů, avšak pouze za předpokladu, že takové záměry nepředpokládá žádný z koncepčních či nadřazených územně plánovacích dokumentů. Územnímu plánu obce přitom nepřísluší regulace typu paliva používaného ve výrobě elektrické či tepelné energie nadmístního významu, přičemž taktéž odpad lze podle platných právních předpisů považovat za palivo. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný 2) navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[15] Žalovaný 3) ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že městský soud v odůvodnění rozsudku podrobně posoudil, zdali dohoda žalovaných nezákonně, svévolně a nepřiměřeně nezasáhla do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na samosprávu. Městský soud přitom odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu formulované v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018 - 55, který se týkal obdobné věci. Vzhledem k uvedenému tak dohoda žalovaných nepředstavovala nezákonný zásah, jelikož nepřekročila přípustnou míru intenzity, byla dostatečně logicky odůvodněna a sledovala legitimní cíl. Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona je předmětná lokalita plochou nadmístního významu, přičemž ochranu a rozvoj takového území zajišťují orgány kraje. Rozsah samosprávy stěžovatelky vůči takovému území je tak již ze zákona omezen za účelem ochrany určitého celorepublikového veřejného zájmu a legitimního cíle. Žalovaný 2) přitom při vydávání stanoviska a následně žalování při uzavření dohody postupovali v souladu s platnými právními předpisy. Žalovaný 3) dále konstatoval, že předmětné stanovisko i dohoda mohly vycházet rovněž z podzákonných předpisů, popř. schválených koncepcí či strategií majících relevanci k územnímu plánování, ačkoli nejsou závazné přímo vůči obci. Zejména dokumenty zpracované pro odpadové hospodářství jsou pro orgány územního plánování závazné na základě § 42 odst. 8 a § 43 odst. 11 zákona o odpadech, přičemž jak Plán odpadového hospodářství České republiky, tak i Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje závazně vymezily lokalitu Elektrárny Mělník jako nejvhodnější pro spalování komunálního odpadu. Žalování následně při uzavírání předmětné dohody všechny výše uvedené dokumenty v souladu s ustanoveními zákona o odpadech respektovali. Zde formulovaný požadavek není konečným rozhodnutím o umístění záměru zařízení pro energetické využití odpadů v dané lokalitě, přičemž takový požadavek stanoví až 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Uzavřením předmětné dohody tak žalování sledovali pouze zachování flexibility regulace ploch s nadmístním významem. Stěžovatelka v kasační stížnosti vyložila závěry městského soudu nesprávně a nepřipustně je vytrhla z kontextu, přičemž v této souvislosti žalovaný 3) odkázal na body 33 a 34 odůvodnění rozsudku a judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž byl připuštěn zásah do práva obce na samosprávu za účelem ochrany veřejného zájmu. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný 3) navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[16] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného 1) uvedla, že nevyplývá-li požadavek dotčeného orgánu zasahujícího do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu z konkrétního zákonného a věcného ustanovení, jedná se o nezákonný zásah. V případě záměru umístění zařízení pro energetické využití odpadu tak mělo dojít nejprve k jeho odpovídajícímu vyjádření v zásadách územního rozvoje kraje. Stěžovatelce totiž nelze prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů určitý záměr vnutit. Dohoda žalovaných přitom směřovala právě k realizaci výše zmíněného záměru, ačkoli se jej přímo netýkala. Stěžovatelka uzavřela, že předmětnou lokalitu v jejím územním plánu respektuje jako plochu nadmístního významu a na rozdíl od městského soudu nijak nepředjímá její budoucí vymezení.

[17] V replice k vyjádření žalovaného 3) stěžovatelka zopakovala, že při zpracování územního plánu pro ni bylo závazné pouze platné znění Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, tedy nikoli jejich předvídaná podoba. Žádný další závazný koncepční či územně plánovací dokument pak předmětný záměr nezakotvil. Ačkoli byl žalovaný 2) podle § 16 písm. g) energetického zákona a podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona oprávněn k vydání stanoviska k jejímu územnímu plánu, nebyl oprávněn po stěžovatelce požadovat cokoli, nýbrž v souladu s jejím ústavně zaručeným právem na samosprávu pouze to, co vyplývá z konkrétního zákonného a věcného ustanovení. Prostřednictvím takového stanoviska však nelze obcházet závazné vymezení určitého veřejného zájmu a jemu odpovídajícího záměru, tj. v posuzovaném případě umístění zařízení pro energetické využívání odpadu v nadřazených územně plánovacích dokumentech. Ve vztahu k odkazu žalovaného 3) na údajné obdobné věci, v nichž byla dovozena ochrana veřejného zájmu, stěžovatelka konstatovala, že se jednalo o jiné případy, v nichž byly vydány konkrétní podzákonné předpisy regulující tento veřejný zájem. Zopakovala taktéž rozbor závaznosti koncepčních a územně plánovacích dokumentů při zpracování územního plánu obce a opětovně uvedla, že městský soud nepřipustně předjímal úpravu Zásad územního rozvoje Středočeského kraje.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Podle písm. a) uvedeného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Podle písm. d) stejného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami

pokračování

se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[21] V posuzované věci napadený rozsudek tyto požadavky splňuje. Stěžovatelka ostatně nijak nerozvedla, v čem nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu konkrétně sleduje, a v kasační stížnosti zejména polemizuje se závěry městského soudu, což by v případě jejich absence nebylo možné. Městský soud v odůvodnění rozsudku vymezil, z jakých důvodů zamítl žalobu stěžovatelky, přičemž odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Napadený rozsudek tak obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek shledává přezkoumatelným, v důsledku čehož důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[22] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud nevycházel při rozhodování věci v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. z tehdy platného skutkového stavu, nýbrž z jeho budoucí předvídané podoby. Konkrétně přitom odkazoval na vymezení záměru umístění zařízení pro energetické využití odpadu na území stěžovatelky v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, jejichž 3. aktualizace do doby rozhodování soudu nebyla přijata, a uvedený záměr tak v tomto dokumentu vymezen nebyl.

[23] Nejvyšší správní soud k uvedené námitce stěžovatelky konstatuje, že z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud věděl o neexistenci konečného znění 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. V odůvodnění rozsudku se však dále zabýval otázkou, zdali s ohledem na hierarchii koncepčních a územně plánovacích dokumentů mohla stěžovatelka v okamžiku vypracovávání návrhu jejího územního plánu legitimně předvídat úpravu předmětné lokality Elektrárny Mělník v souvislosti se záměrem umístění zařízení pro energetické využití odpadu. V opačném případě by takové závěry městského soudu byly nadbytečné a postačilo by tak jeho konstatování o přímém rozporu sporného regulativu územního plánu a konkrétního ustanovení 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Lze tedy konstatovat, že městský soud vycházel z řádně zjištěného a v době jeho rozhodování platného skutkového stavu věci, takže důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. také nebyl naplněn.

[24] K zbývajícím kasačním námitkám se tedy Nejvyšší správní soud mohl zabývat správností právního posouzení věci městským soudem.

[25] Stěžovatelka namítla, že zásah žalovaných do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu nemá oporu v žádném z hmotněprávních ustanovení právních předpisů ani pro ni závazných dokumentů.

[26] Podle § 16 písm. g) energetického zákona žalovaný 2) *uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje, územnímu rozvojovému plánu, zásadám územního rozvoje a územnímu plánu.*

[27] Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona *orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.*

[28] Podle § 43 odst. 4 věty čtvrté stavebního zákona *územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.*

[29] Z výše uvedených ustanovení stavebního zákona je zřejmé, že žalovaný 2) jako dotčený orgán chránící veřejný zájem byl zmocněn vydat stanovisko k územnímu plánu stěžovatelky. Předmětný veřejný zájem přitom žalovaný 2) vymezil tak, že vzhledem k omezování až postupnému vyloučení skládkování odpadu je nutné dbát na jeho další využití spočívající v energetickém zpracování. Odpadové hospodářství jako takové a postupy při nakládání s odpady upravuje zákon o odpadech, který podle § 10 odst. 1 upřednostňuje zejména předcházení vzniku odpadů, a není-li to možné, pak jejich další využití či účelné zpracování, mezi něž může patřit rovněž žalovanými odkazované spalování odpadu k výrobě energie. Zmíněný zájem na účelném odpadovém hospodářství a dalším energetickém využíváním odpadu byl následně promítnut do Státní energetické koncepce a Plánu odpadového hospodářství České republiky, respektive Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje. Z uvedeného plyne, že ačkoli žalování neodkázali na žádné konkrétní hmotněprávní ustanovení některého právního předpisu, uzavřením předmětné dohody prosazovali veřejný zájem i cíle vyplývající ze zákona o odpadech, jež byly následně vyjádřeny v zásadních koncepčních dokumentech. Zároveň není v posuzovaném případě mezi stranami sporu o pravomoc žalovaného vydat k ochraně uvedeného veřejného zájmu stanovisko, resp. uzavřít dohodu k vyřešení rozporu mezi dotčenými orgány a pořizovatelem územního plánu. Nejvyšší správní soud proto činí dílčí závěr, že uzavřením předmětné dohody žalování zasáhli do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na samosprávu za účelem ochrany zájmů, jež chrání zákon o odpadech, případně další právní předpisy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17).

[30] Pokud tak žalování jako dotčené orgány k ochraně veřejného zájmu zasáhli do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na samosprávu, podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, platí, že „*v situaci, kdy dochází k rozhodování o zásahu do samosprávy na základě zákona, musí být vždy zvážen význam ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů* [nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11].“ Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí následně soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

[31] Městský soud v posuzovaném případě správně popsal hierarchii procesu územního plánování, jež je ovlivněn také nejrůznějšími koncepčními dokumenty a pravidly jejich závaznosti pro územně plánovací dokumentaci. Nástroje územního plánování tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřizeny stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah. Podstatou systému nástrojů územního plánování je postupná konkretizace jednotlivých obecných záměrů při respektování této hierarchie. Politika územního rozvoje obsahuje záměry jen ve velmi obecné a spíše koncepční podobě. Zásady územního rozvoje tyto záměry dále konkretizují a územní plán obce pak přesně určuje jejich umístění v území. Pro územní plán obce jsou přitom závazné všechny nadřizené nástroje územního plánování, nikoli pouze přímo nadřizené zásady územního rozvoje. Tato obecná závaznost je výslovně vyjádřena i v § 43 odst. 3 větě první stavebního zákona, podle něhož *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje* a s tím korespondující § 31 odst. 4 stavebního zákona, který uvádí, že *politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*, a také na povinnost zastupitelstva žalobkyně plynoucí z § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje.*

pokračování

[32] Do uvedené hierarchie nástrojů územního plánování se pak projevuje také vydávání jednotlivých koncepčních dokumentů, které rovněž formulují cíle a zájmy, jichž je při územním plánování žádoucí či potřebné dosáhnout. Zároveň však platí, že nikoli veškeré koncepční dokumenty jsou přímo závazné pro všechny nástroje územního plánování, což má svou logiku zejména tehdy, obsahují-li tyto dokumenty obecnější ustanovení a záměry odpovídající spíše širšímu nástroji územního plánování, jako je například politika územního rozvoje. Není-li tak konkrétní koncepční dokument přímo závazný konkrétně pro územní plán obce, je závazný pro nadřízený nástroj územního plánování, například zásady územního rozvoje či politiku územního rozvoje. I v takovém případě se tak v tomto koncepčním dokumentu formulovaná ustanovení určitým způsobem přímo promítají, byť pouze do nadřízené územně plánovací dokumentace, na podřízené nástroje územního plánování proto působí pouze nepřímo.

[33] Se stěžovatelkou tak lze souhlasit, že Státní energetická koncepce pro ni není závazná a jako taková je zásadní zejména pro výkon státní správy v oblasti nakládání s energiemi, nikoli pro územní plánování obcí. Městský soud však správně podotkl, že podle § 3 odst. 6 zákona o hospodaření s energií je uvedený koncepční dokument podkladem pro politiku územního rozvoje. Obdobně je tomu v případě Plánu odpadového hospodářství České republiky. Namítá-li stěžovatelka, že uvedený dokument je závazný výlučně v jeho závazné části, a to zejména pro vypracování plánů odpadového hospodářství krajů, Nejvyšší správní soud odkazuje na § 42 odst. 8 zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení totiž je stěžovatelkou odkazovaná závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky závazná rovněž pro rozhodování a jiné činnosti příslušných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace krajů a obcí. Ačkoli lze dále se stěžovatelkou souhlasit, že stavební zákon v žádném z jeho ustanovení nezakotvil přímou závaznost územně analytických podkladů pro územní plánování obcí, podle § 26 odst. 1 téhož zákona obsahují *zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen "limity využití území"), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (dále jen "rozběr udržitelného rozvoje území")*. Z uvedeného je zřejmé, že v procesu územního plánování, resp. závazného určení dalšího vymezení území slouží rovněž územně analytické podklady.

[34] Na základě výše zmíněných koncepčních dokumentů byla vypracována Politika územního rozvoje jako nástroj územního plánování nadřízený jak územním plánům obcí, tak zásadám územního rozvoje krajů. Městský soud současně v odůvodnění rozsudku správně poznamenal, že vzhledem k obecnosti a rozsáhlosti předmětného nástroje územního plánování je pochopitelné, nestanoví-li zcela konkrétně, v rámci které plochy má být vybudováno zařízení pro energetické využití odpadů, ani neuvádí-li výslovně, že v těchto elektrárnách bude zpracováván odpad i z jiných krajů. Městský soud však zdůraznil, že Politika územního rozvoje vychází z výše zmíněných koncepčních dokumentů, její ustanovení je tak třeba vykládat s ohledem rovněž na cíle a záměry zde formulované. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že stěžovatelka neuvedla, z čeho dovozuje závěr o nutné restriktivní interpretaci ustanovení Politiky územního rozvoje.

[35] Politika územního rozvoje současně v rámci koridoru E4a počítá s rozšířením některé z vymezených elektráren o zařízení pro energetické využití odpadů. Konkrétní vymezení záměru umístění tohoto zařízení pak v souladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona ponechala Zásadám územního rozvoje Středočeského kraje, kdy v jejím čl. 142 lokalitu Elektrárny Mělník charakterizovala podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona jako oblast nadmístního významu. Je tak nyní na orgánech územního plánování Středočeského kraje, jakým způsobem upraví

umístění předmětného záměru na jeho území, případně zdali bude o předmětné zařízení pro energetické využívání odpadů rozšířena právě Elektrárna Mělník.

[36] Nejvyšší správní soud na tomto místě současně zdůrazňuje, že v posuzovaném případě se nejedná o nesouhlas stěžovatelky s konkrétním záměrem, tj. umístěním zařízení pro energetické využití odpadů na jejím území. Žalovaní totiž jako dotčené orgány uzavřeli dohodu ve vztahu k regulativu uvedenému v návrhu územního plánu stěžovatelky, který vyloučil zpracování jiného odpadu než odpadu vzniklého při provozu Elektrárny Mělník (tj. uhelného odpadu). Nelze tak přisvědčit stěžovatelce, že se jí žalovaní předmětnou dohodu snažili nepřímo prostřednictvím obcházení zákonem stanovených postupů vnutit umístění spalovny odpadu na její území.

[37] Jak již totiž bylo zmíněno výše, závazek konkrétního vymezení předmětného záměru leží na orgánech Středočeského kraje a odpovídající 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. V této souvislosti lze přisvědčit stěžovatelce, že bez konkrétního vymezení tohoto záměru v nadřízené územně plánovací dokumentaci, kterou jsou právě zásady územního rozvoje kraje, není možné po stěžovatelce nepřímo požadovat jeho zakotvení v jejím územním plánu. Současně je v posuzovaném případě zřejmé, že v době rozhodování městského soudu ještě nebyla 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje zákonem stanoveným způsobem přijata. Městský soud se přitom v odůvodnění rozsudku pouze zabýval možností stěžovatelky legitimně předvídat vymezení záměru umístění zařízení pro energetické využívání odpadů v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje na její území, nelze však souhlasit s jejím tvrzením, že si jej domyslel či s ním přímo dopředu počítal.

[38] Stěžovatelka dále namítla, že po ní nemohou koncepční ani nadřízené územně plánovací podklady požadovat umístění spalovny odpadů, pokud současně nepřekročila zákonné meze územního plánování. Ani této námitce však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[39] V posuzovaném případě je zřejmé, že žalovaný 2) v předmětném stanovisku, resp. žalování v uzavřené dohodě stěžovatelku nenuť k tomu, aby v jejím územním plánu vymezila záměr umístění zařízení pro energetické využití odpadů, nýbrž jí brání v tom, aby přijala takovou regulaci, která zcela zamezí případné budoucí realizaci tohoto záměru, resp. aby jej na svém území úplně zakázala, a to navzdory nadřízené územně plánovací dokumentaci. Mezi takovými situacemi je přitom značný rozdíl. V prvně uvedené situaci by pouze na základě ustanovení Politiky územního rozvoje skutečně nebylo možné ani určit, která ze zde vymezených elektráren měla být rozšířena o spalovnu odpadů, a proto by nebylo ani technicky možné jej do územního plánu stěžovatelky zanést. Oproti tomu však dohoda žalovaných po stěžovatelce pouze požaduje, aby ve svém územním plánu zachovala stávající stav. Jinými slovy, tato dohoda má zabránit regulaci plně zakazující zpracování jiného odpadu než vzniklého z provozu uhelné elektrárny na území stěžovatelky.

[40] Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že zásah žalovaných do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na samosprávu nelze v posuzovaném případě považovat za nezákonný či nepřiměřený. S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému ztotožňuje. V této souvislosti dále poznamenává, že právo obce na samosprávu není absolutní ani neomezené, musí být vyvažováno mj. se zásadou zákonnosti veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017 - 29). V posuzovaném případě přitom žalovaní nepožadovali po stěžovatelce nic jiného, než aby zcela nevyloučila záměr umístění spalovny odpadu, jehož konkretizace náleží orgánům Středočeského kraje a odpovídajícím Zásadám územního rozvoje Středočeského kraje. Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že proti konkrétnímu záměru umístění spalovny odpadů

pokračování

na jejím území případně vymezenému v 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje se může stěžovatelka bránit zákonem stanoveným způsobem prostřednictvím připomínek či návrhu na její zrušení.

[41] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud výše uvedené sporné právní otázky posoudil správně, pokud dospěl k závěru, že zásah žalovaných do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na samosprávu nebyl nezákonný ani nepřiměřený. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovaným v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jejich běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. července 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu