



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Obec Horní Počaply**, IČO 002 36 829
sídlem Horní Počaply 247, 277 03
zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.
sídlem Slavíkova 23, 120 00 Praha 2

proti
žalovaným: **1) Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1
2) Ministerstvo průmyslu a obchodu
sídlem Na Františku 32, 110 00 Praha 1
3) Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhá určení, že uzavření dohody ze dne 7. 8. 2020, č. j. MMR-21159/2020-81-2, mezi Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem životního prostředí o řešení rozporu při pořizování územního plánu obce Horní Počaply (dále též jen „dohoda“), je nezákonné. Současně se žalobce domáhá, aby soud uložil žalovaným zákaz vycházet z dohody ve své další úřední

Shodu prvopisu potvrzuje Ivana Sartoriusová.

činnosti a aby jim zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva tím, že uplatňují požadavky na vypuštění části textu z návrhu územního plánu Horní Počaply. Konečně žádá, aby soud přikázal žalovaným změnit dohodu tak, že sporný text se nepožaduje vypustit.

2. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce pořizuje nový územní plán obce Horní Počaply (dále jen „územní plán“). V rámci tohoto procesu vznikl rozpor mezi pořizovatelem územního plánu (Městským úřadem Mělník) a Ministerstvem průmyslu a obchodu jako dotčeným orgánem, který ve svém stanovisku ze dne 19. 2. 2019, zn. MPO 17857/2019, vyjádřil nesouhlas s návrhem územního plánu. Ministerstvo mj. požadovalo vypustit z kapitoly 6.2.19 Výroba a skladování – energetika (EV) text: „*nepřípustné je zpracování jiných odpadů než odpadů vznikajících provozem uhelné elektrárny*“, který do návrhu požadoval vložit žalobce.
3. Své stanovisko Ministerstvo průmyslu a obchodu odůvodnilo tím, že kvůli změnám v legislativě (zákaz skládek směsných komunálních odpadů od roku 2024) je v Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje počítáno s vybudováním spalovny komunálních odpadů z celého kraje v rámci Elektrárny Mělník. Pro promítnutí této koncepce do území Středočeského kraje slouží Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, jak vyplývá z aktualizace č. 4 územně analytických podkladů (z části Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území 2017 na str. 58 v kapitole 3.3.2. a z části Rozbor udržitelného rozvoje území na str. 39 a 91). Rovněž Politika územního rozvoje ČR v čl. 142 zakotvuje nadmístní význam lokality Mělník pro výrobu energie. Sporný regulativ se tedy týká plochy nadmístního významu a je v rozporu s Plánem odpadového hospodářství ČR i Středočeského kraje. Požadavek Ministerstva průmyslu a obchodu nesměruje proti umístění záměru (tyto požadavky budou stanoveny až v rámci 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje), ale zajištění flexibility využívání ploch obce, které mají nadmístní význam.
4. Rozpor byl odstraněn výše uvedenou dohodou, na jejímž základě byl požadavek Ministerstva průmyslu a obchodu potvrzen.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce namítá, že žalovaní dohodou nepřípustně zasahují do jeho práva na samosprávu, neboť jejich požadavek na změnu návrhu územního plánu postrádá zákonnou oporu. Žalobce připomíná, že dotčené orgány jsou v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), oprávněny vydávat stanoviska k návrhu opatření obecné povahy, která jsou závazná pro jeho konečnou podobu. Toto oprávnění však není neomezené, neboť dotčené orgány se musejí pohybovat v rámci mezi své působnosti a pravomoci [srov. zásadu zákonnosti zakotvenou v § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Pokud je ve stanovisku uplatněn závazný požadavek nebo podmínka, musí se opírat o konkrétní (věcné) ustanovení právního předpisu, přičemž nepostačuje odkaz na procesní ustanovení zmocňující k vydávání stanovisek či na požadavky podzákonného dokumentu.
6. Uvedené platí tím spíše, zasahuje-li stát do samostatné působnosti obcí, neboť dle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Z toho důvodu nepostačuje, pokud se žalovaní shodnou, že jimi prosazované řešení je účelné nebo odpovídající rezortním koncepcím. V opačném případě by dotčený orgán svým stanoviskem překročil meze, v nichž se jako orgán státní správy může pohybovat, a nepřípustně by zasáhl do práva obcí na samosprávu.
7. Dle žalobce žalovaní v dohodě neuvádějí žádné konkrétní ustanovení právního předpisu, ze kterého by jejich požadavek vyplýval. Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém stanovisku odkazuje na § 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“), ovšem toto ustanovení je pouze zmocňujícího charakteru. Obdobně je tomu i v samotné dohodě.

8. Žalobce zdůrazňuje, že odkaz na příslušný zákon nemůže být nahrazen odkazem na rezortní koncepci, neboť ty nejsou pro obce závazné. Závaznými se mohou stát až tehdy, pokud se promítnou do politiky územního rozvoje nebo zásad územního rozvoje (srov. § 31 odst. 4 a § 36 odst. 5 stavebního zákona). V řešeném případě však daný požadavek z těchto dokumentů nevyplývá. Naopak návrh územního plánu Horní Počaply umožňuje případné rozšíření Elektrárny Mělník, včetně zpracování odpadů vznikajících provozem této elektrárny. Požadavek, že by se v dané ploše měly zpracovávat i odpady z jiných lokalit, politika územního rozvoje nestanoví. Žalovaní sice odkazují na aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, ovšem tato změna nebyla přijata, a není proto závazná.
9. V této souvislosti nemůže obstát ani odkaz žalovaných na Státní energetickou koncepci, neboť ta je v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření energií“), závazná jen pro výkon státní správy v oblasti nakládání s energií. Dle § 3 odst. 6 téhož zákona platí, že Státní energetická koncepce je podkladem pro politiku územního rozvoje, nikoliv pro územní plány obcí.
10. Podobně nedostatečný je odkaz na Plán odpadového hospodářství ČR a Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje. Závazná část Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje je sice závazná pro zpracování územních plánů obcí i krajů, ovšem nevyplývá z ní požadavek na umístění spalovny odpadů na území obce Horní Počaply. Požadavky těchto koncepcí musejí být vždy promítnuty do území prostřednictvím politiky a zásad územního rozvoje.
11. Žalobce připomíná, že pokud obec při vydávání územního plánu nevybočí z mantinelů daných zákonem, je nutno autonomní rozhodování příslušné politické jednotky ze strany státu respektovat. V tomto smyslu nemůže např. vnucovat obci (bez náležitého zákonného podkladu) umístění spalovny odpadů nadmístního významu.

III. Vyjádření žalovaných

12. Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém vyjádření k žalobě předně nesouhlasí, že veškeré podmínky uvedené ve stanovisku musejí mít oporu v právním předpise. Právní předpisy jsou ze své povahy obecné a nemohou pamatovat na veškerá specifika území. Lze odkázat na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se rovněž týkala stanovisek dotčených orgánů vydaných toliko na základě zmocňovacího ustanovení, nikoliv na základě ustanovení hmotněprávního charakteru. Je tedy zřejmé, že dotčené orgány mohou vyjádřit svá stanoviska k návrhu územního plánu a zásada legality je splněna již tím, že právní předpis dotčenému orgánu takovou pravomoc svěruje. Zároveň je dotčený orgán vázán účelem, na jehož ochranu vystupuje, a principem přiměřenosti (nesmí stanovovat nepřiměřené požadavky).
13. Žalobce je sice nositelem práva na samosprávu, ovšem toto jeho právo je limitováno mj. zájmy chráněnými zákonem. Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje na str. 127 uvádí, že s ohledem na legislativní změny je nutno přistoupit k energetickému využívání smíšeného komunálního odpadu (tj. ke spalování), přičemž na území kraje se vyskytuje pouze jediné vhodné zařízení, kterým je Elektrárna Mělník umístěná na území žalobce. Regulativ návrhu územního plánu je tedy ve zjevném rozporu s krajským plánem odpadového hospodářství.
14. Ministerstvo průmyslu a obchodu uvádí, že řešený případ je typickým příkladem fenoménu, kdy obyvatelé obce odmítají uskutečnění nového záměru, byť pro celek prospěšného, neboť se obávají jeho negativního vlivu na své bezprostřední okolí. V této souvislosti Ministerstvo odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu zabývající se obdobnou problematikou a vlivem místního referenda na rozhodování správních orgánů.

15. Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém vyjádření uvádí, že dohoda sama o sobě nemůže být nezákonným zásahem, neboť její sjednání představuje zákonem předvídaný postup. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústřední orgán státní správy pro energetiku, a proto při pořizování územních plánů hájí veřejné zájmy v oblasti energetiky. Z toho důvodu vydal po právu stanovisko, jímž vyjádřilo nesouhlas s návrhem územního plánu, neboť sporný regulativ nerespektoval veřejný zájem v oblasti nadmístního významu. Důležitost energetického využívání odpadů vyplývá rovněž ze Státní energetické koncepce ČR (str. 18), přičemž Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje označil za vhodnou lokalitu pro výstavbu zařízení pro energetické využití odpadů právě lokalitu Mělník, Horní Počaply. Požadavek Ministerstva průmyslu a obchodu koresponduje taktéž s aktualizací č. 4 územně analytických podkladů Středočeského kraje. Je třeba zdůraznit, že požadavek dotčeného orgánu se netýká umístění konkrétního záměru, ale odstranění nevhodného regulativu.
16. Politika územního rozvoje ČR označila danou lokalitu za oblast nadmístního významu pro výrobu energie (v rámci koridoru E4a), proto záměr spalovny Mělník musí být nejprve vymezen v zásadách územního rozvoje Středočeského kraje a žalobce nemůže jeho podobu předjímat tím, že přijme regulativ zamezující jeho realizaci. Ministerstvo pro místní rozvoj odmítá, že by se stanovisko nemohlo opírat o příslušné koncepční dokumenty, neboť v rámci územního plánování je vždy třeba přihlížet k novým potřebám, námětům a záměrům na změny v území, které jsou artikulovány právě pomocí mezirezortních studií a plánů.
17. Ministerstvo pro místní rozvoj odkazuje na § 43 odst. 11 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), podle něhož slouží závazná část Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje jako podklad pro zpracování zásad územního rozvoje a je závazná pro zpracování plánů odpadového hospodářství obcí. Při schválení dohody tedy bylo správně přihlédnuto i k Plánu odpadového hospodářství Středočeského kraje. Konečně pak ministerstvo odkazuje na Územní energetickou koncepci Středočeského kraje, která na str. 207 počítá s vybudováním spalovny odpadů v areálu Elektrárny Mělník.
18. Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření odkazuje na Plán odpadového hospodářství ČR, který klade důraz na energetické využití směsného komunálního odpadu. V souladu s § 42 odst. 8 zákona o odpadech je Plán odpadového hospodářství ČR mj. podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace krajů a obcí. Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje pak určil jako vhodnou lokalitu k umístění příslušného zařízení právě oblast Mělník, Horní Počaply. Jedná se proto o oblast nadmístního významu, jejíž ochranu a rozvoj v souladu s § 5 odst. 4 stavebního zákona zajišťují orgány kraje. Z toho důvodu nemůže být návrh územního plánu v rozporu s krajským plánem odpadového hospodářství.
19. Žalovaní žádají, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

20. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
21. Řešený případ se týká přezkumu dohody, která byla uzavřena v režimu § 136 odst. 6 správního řádu. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu vyplývá, že takovou dohodu lze napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., jak žalobce v nynějším případě učinil (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 6 As 257/2016-55, ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018-55, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).
22. Podle § 136 odst. 6 správního řádu při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem,

týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.

23. Takto také byla uzavřena shora uvedená dohoda, která potvrdila stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu, čímž byl posouzen předmět sporu a navrženo řešení.
24. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správním orgánem, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
25. Žalobce v žalobě namítá, že žalovaní dohodou nezákonně zasáhli do jeho ústavně zaručeného práva na samosprávu vyplývajícího z čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Toto právo na samosprávu v řešeném případě spočívalo ve vydání územního plánu obce, které je v souladu s § 6 odst. 5 písm. a) až c) stavebního zákona svěřeno do samostatné působnosti zastupitelstva obce. Soud proto nejprve připomíná, že stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, uvedl, 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.*“ V nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, a též v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. Lze tedy shrnout, že zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy je jednání obce v samostatné působnosti v rozporu se zájmy, které zákon chrání.
26. V řešeném případě Ministerstvo průmyslu a obchodu jakožto ústřední orgán státní správy pro energetiku uplatnilo v procesu přijímání územního plánu stanovisko, a to na základě svého zákonného zmocnění vyplývajícího z § 16 písm. g) energetického zákona. Zároveň postupovalo podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, dle něhož dotčené orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů vydávají stanoviska, jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona, tj. rovněž pro územní plány obcí. A na základě tohoto stanoviska následně došlo k řešení sporu a vydání nyní napadené dohody. Z uvedeného je patrné, že sporný zásah do práva na samosprávu byl proveden způsobem stanoveným zákonem.
27. Z hlediska věcného pak soud uvádí následující. V projednávané věci se do střetu se žalobcovým právem na samosprávu dostal veřejný zájem na zvyšování hospodárnosti užití energie, a to zejména v souvislosti s energetickým využíváním odpadů. Uvedený veřejný zájem byl definován v základních koncepčních dokumentech v oblasti energetiky, mezi něž patří zejména Státní energetická koncepce ČR a Plán odpadového hospodářství ČR 2015 – 2024 (schválený v roce 2014 nařízením vlády č. 352/2014 Sb.). Na str. 18 Státní energetické koncepce ČR je v této souvislosti uvedeno, že „*nevyužitý potenciál pro nábradu ublí má i energetické využívání odpadu. Energetické využívání účelově selektovaného komunálního odpadu přináší nezanedbatelný efekt. Jedná se o potenciální nábradu primárních energetických zdrojů (ve smyslu výroby elektrické energie a tepla) a zároveň se řeší i odstranění nevyužitých složek odpadů.*“ Podobně Plán odpadového hospodářství ČR shledává jako

environmentálně přijatelný způsob pro odstranění zbytkového směsného komunálního odpadu jeho energetické využití, a to přímým spalováním v zařízeních pro energetické využití odpadů.

28. Výše citované koncepční dokumenty s celostátním významem se pak promítají do území prostřednictvím Politiky územního rozvoje ČR, resp. územně plánovací dokumentace. To vyplývá z § 3 odst. 6 zákona o hospodaření energií, podle něhož „*státní energetická koncepce je podkladem pro politiku územního rozvoje*“, dle § 42 odst. 8 zákona o odpadech pak platí, že „*závažná část Plánu odpadového hospodářství České republiky, včetně jejích změn, je závažným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů, pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace krajů a obcí*“.
29. Politika územního rozvoje ČR v tomto smyslu vymezila v rámci koridorů a ploch technické infrastruktury koridor E4a, který je dle čl. 142 vymezen jako „*plocha pro rozšíření včetně koridorů pro vyvedení elektrického a tepelného výkonu včetně potřebné infrastruktury elektráren Temelín, Ledvice, Počeradky, Prunéřov, Tušimice, Dětmárovice, Mělník a Dukovany (...) a koridorů pro napojení s nejbližší rozvodnou*“. Důvody vymezení: „*Plocha a koridory pro obnovu stávajících nebo pro nové zdroje v lokalitách s vhodnými územními podmínkami a s potřebnou veřejnou infrastrukturou a podmínkami vyvedení jejich výkonu do přenosové soustavy*“. Žalobce namítá, že sporný regulativ návrhu územního plánu není v rozporu s právě citovanou částí Politiky územního rozvoje ČR, ovšem s tímto názorem nelze bez dalšího souhlasit. Je pravdou, že uvedená pasáž skutečně výslovně nestanoví, že v rámci dané plochy má být vybudováno zařízení pro energetické využití odpadů; ostatně to odpovídá míře obecnosti tohoto nástroje územního plánování (srov. § 31 a 32 stavebního zákona). Zároveň však platí, že Politika územního rozvoje ČR obsahově vychází z výše popsaných koncepčních dokumentů, které je tak nutno zohlednit při interpretaci jejích obecných článků. V tomto smyslu je tedy třeba dospět k závěru, že Politika územního rozvoje ČR v rámci koridoru E4a počítá s rozšířením (alespoň některých z citovaných elektráren) o zařízení pro energetické využití odpadů či s jeho novou výstavbou.
30. Zároveň je nepochybné, že Politika územního rozvoje ČR prostřednictvím čl. 142 charakterizuje lokalitu Elektrárny Mělník jako oblast nadmístního významu pro výrobu energie, neboť elektrárny (bez ohledu na vstupní zdroj energie) jsou beze všech pochyb stavby nadmístního, či mnohdy celorepublikového významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. V souladu s § 5 odst. 4 stavebního zákona pak v záležitostech nadmístního významu zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje orgány kraje. Z toho důvodu platí, že úkoly pro územně plánovací činnost obce ohledně zajištění provozu elektrárny Mělník (včetně zařízení pro energetické využití odpadů) musí být nejprve stanoveny v nadřazené územně plánovací dokumentaci, kterou představují v tomto případě Zásady územního rozvoje Středočeského kraje. Opačný výklad by zcela popřel systém nástrojů územního plánování, které tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřazené stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah (k tomu srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož „*územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce přepřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem*“).
31. Uvedené platí tím spíše, že žalobci v době přijímání návrhu územního plánu byly známy koncepční dokumenty, které výslovně počítaly s výstavbou zařízení pro energetické využití odpadů v lokalitě Mělník – Horní Počaply. Jednalo se zejména o Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje 2016 – 2025, který byl schválen obecně závaznou vyhláškou Středočeského kraje č. 3/2016. Dle závazné části tohoto dokumentu je cílem „*směsný komunální odpad (po vytrídění materiálově využitelných složek, nebezpečných složek a biologicky rozložitelných odpadů) zejména energeticky využívat v zařízeních k tomu určených v souladu s platnou legislativou*“. Mezi opatření přispívající k plnění tohoto cíle patří: „*Vybudování kapacitního ZEVO na území Středočeského kraje. Zajištění dostatečné sítě zařízení k přepravě a následnému energetickému využití směsného komunálního odpadu*“. Ve směrné části odpadového hospodářství Středočeského kraje, v níž jsou navrhovány nástroje k realizaci vytyčených cílů, je dále výslovně stanoveno, že „*pro výstavbu ZEVO uvedené kapacity v SK byla*

nalezena technologicky vhodná lokalita (Horní Počaply – Mělník), která splňuje níže uvedené parametrické předpoklady“.

32. S výstavbou příslušného zařízení rovněž počítá Aktualizace č. 4 územně analytických podkladů Středočeského kraje, kde je na str. 91 uvedeno následující: „*záměr spalovny vznikel v souvislosti s tím, že do roku 2024 má skončit v ČR skládkování komunálního odpadu. Středočeský kraj ho ročně v současné době vyprodukuje asi 450 tisíc tun. Spalovna by měla stát do roku 2024 vedle hornopočapelské elektrárny. Produkovala by teplo a díky už vybudovanému teplovodu by mohla vybřívát město“.*
33. Vzhledem k tomu, že krajský plán odpadového hospodářství i územně analytické podklady jsou určující pro výslednou podobu zásad územního rozvoje (srov. § 43 odst. 11 zákona o odpadech a § 26 odst. 1 stavebního zákona), lze výslednou podobu aktualizovaných Zásad územního rozvoje Středočeského kraje legitimně předvídat. Z toho důvodu neobstojí argumentace, dle níž žalobce trvá na přijetí sporného regulativu s odůvodněním, že záměr výstavby zařízení pro energetické využití odpadů v lokalitě Mělník dosud nebyl přijat v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Naopak platí, že žalobce je povinen respektovat pravomoc orgánů kraje v záležitostech nadmístního významu a není oprávněn předjímat výslednou úpravu lokality, která je strategická pro celé území Středočeského kraje.
34. Soud shrnuje, že žalobce dle § 43 odst. 3 stavebního zákona nesmí při vydání či aktualizaci svého územního plánu postupovat v rozporu nejen se zásadami územního rozvoje, ale rovněž s obecnými východisky politiky územního rozvoje a je povinen vzít v úvahu i příslušné podkladové koncepční dokumenty. Byť tyto dokumenty nejsou přímo závazné pro žalobce, jejich obsah se promítá do území prostřednictvím nadřazené územně plánovací dokumentace, kterou je žalobce povinen respektovat. Z toho důvodu není přípustné, aby žalobce přijal sporný regulativ, jímž do budoucna zcela zamezí realizaci záměru, který je v obecné rovině definován v Politice územního rozvoje ČR a s nímž počítají s ohledem na příslušné koncepční dokumenty i Zásady územního rozvoje Středočeského kraje. To platí tím spíše, že regulativ se týká oblasti nadmístního významu.
35. Soud proto uzavírá, že napadená dohoda není nezákonným zásahem do žalobcova práva na samosprávu. Daný zásah byl proveden zákonem předvídaným postupem a za účelem ochrany zákonem chráněných zájmů (zejména veřejného zájmu na zvyšování hospodárnosti užití energie a udržitelného nakládání s odpady). Nelze přitom spatřovat nepřiměřený zásah do práva na samosprávu v požadavku, aby se územní plán obce podřídil nadřazeným nástrojům územního plánování. To se týká zejména záměrů významných pro celý region, potažmo celou Českou republiku, které nelze umisťovat výhradně podle přání každé jednotlivé obce, a to jednak z důvodů technických (zejm. s ohledem na místní či logickou návaznost těchto záměrů), jednak proto, že jejich význam zpravidla dalece přesahuje zájmy jednotlivých obcí (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2019, č. j. 43 A 13/2018-29).
36. Nadto platí, že nalezení té správné míry regulace, která umožní územní rozvoj České republiky, resp. jednotlivých krajů, avšak nebude nepřiměřeně zasahovat do práv obcí potažmo jednotlivců, má své místo v průběhu procesu přijímání jednotlivých nástrojů územního plánování, při němž dochází k hledání nejlepšího možného řešení při zohlednění práv a oprávněných zájmů jednotlivých aktérů. Umístění zařízení pro energetické využívání odpadů v lokalitě Mělník má být řešeno ve 3. aktualizaci Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, k níž se žalobce může vyjádřit prostřednictvím připomínek a může se proti ní bránit podáním návrhu na její zrušení. Tento proces však nelze obejít prostřednictvím napadení stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu, respektive dohody ministerstev, již správní orgány sledovaly pouze zachování flexibility regulace ploch, které mají nadmístní význam.

V. Závěr

37. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl žalobu jako nedůvodnou.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovaným pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 10. února 2021

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu