



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

navrhovatelky: **B. A S. s.r.o., IČO X**

sídlem J. 121, X P.

zastoupená advokátkou Mgr. Ing. Annou Francovou

sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti

odpůrci:

město Zábřeh

sídlem Masarykovo nám. 510/6, 789 01 Zábřeh

zastoupené advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D., LL.M.

sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

za účasti:

I. P. H.

II. L. H.

oba bytem X

III. K. H.

IV. T. H.

oba bytem X

V. J. J.

VI. J. J.

oba bytem X

VII. H. K.

VIII. R. K.

oba bytem X

IX. I. P.

bytem X

X. Mgr. M. P.

XI. Mgr. L. P.

oba bytem SX

XII. H. V.

bytem X

XIII. JUDr. P. P.

XIV. Ing. K. P.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Radkem Motzke

sídlem Opletalova 600/6, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – změna č. 4 územního plánu města Zábřeh,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – změna č. 4 územního plánu Zábřeh přijatá usnesením Zastupitelstva města Zábřeh ze dne 19. 6. 2024, č. j. 24/ZM/11/ORÚP/974 **se** v rozsahu pozemků parc. č. X, XA a XB v k. ú. X, **odmítá**.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – změna č. 4 územního plánu Zábřeh přijatá usnesením Zastupitelstva města Zábřeh ze dne 19. 6. 2024, č. j. 24/ZM/11/ORÚP/974 **se** v rozsahu pozemků parc. č. XC, XD, XE v k. ú. X, **zamítá**.
- III. Opatření obecné povahy č. 1/2024 – změna č. 4 územního plánu Zábřeh přijatá usnesením Zastupitelstva města Zábřeh ze dne 19. 6. 2024, č. j. 24/ZM/11/ORÚP/974 **se** dnem právní moci tohoto rozsudku **zrušuje** v textové i grafické části v rozsahu vymezujícím plochu přestavby smíšenou obytnou městskou na pozemcích parc. č. XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP a XQ vše v k. ú. X.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce částku 23 404,10 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky navrhovatelky Mgr. Ing. Anny Francové, sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se podaným návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – změna č. 4 územního plánu Zábřeh přijatá usnesením Zastupitelstva města Zábřeh ze dne 19. 6. 2024, č. j. 24/ZM/11/ORÚP/974 (dále jen „Změna č. 4“) v textové i grafické části v

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

rozsahu vymezujícím návrhovou plochu *smíšenou obytnou městskou* na pozemcích parc. č. XC, XD, XE, X, XA, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ a XB v k. ú. X, jejichž je navrhovatelka vlastníkem.

2. V této věci nerozhoduje zdejší soud poprvé. Rozsudkem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 73 A 6/2020-218 krajský soud zrušil opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu Zábřeh (dále jen „Změna č. 1“) v textové i grafické části v rozsahu zařazení uvedených pozemků do plochy *smíšené obytné městské*. Kasační stížnost odpůrce zamítl NSS rozsudkem ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113. Soudy dospěly k závěru, že změna funkčního využití předmětných pozemků z plochy *smíšené výrobní* na *smíšenou obytnou městskou* nebyla dostatečným způsobem odůvodněna. Soudy poukázaly zejména na zásadu kontinuity územního plánování a judikaturu NSS, která se k ní vztahuje a uvedly, že takto zásadní změna musí být podložena dostatečně závažnými důvody opírajícími se buď o relevantní změnu okolností nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede ke kolizi s veřejným zájmem. Takové důvody však z odůvodnění Změny č. 1 neplynuly.

B. Vymezení obsahu podání

Návrh

3. Navrhovatelka popsala, že na předmětných pozemcích, které se nacházejí v jižní části města Z., v místní části S., historicky byl a dosud je areál určený pro zemědělskou výrobu, jehož provoz má v úmyslu zachovat, avšak hodlá změnit jeho využití z živočišné výroby, která obtěžovala své okolí zápachem, na výrobu pelet z biomasy (ze sena), tj. výrobu rostlinnou, která je z ekologického a zdravotního hlediska naprosto nezávadná. Tento záměr byl realizován pouze částečně, neboť Městský úřad Zábřeh v působnosti stavebního úřadu povolil změnu užívání stavby na pozemku parc. č. XI (změna účelu užívání ze zemědělské výroby na linku pro výrobu biopelet rostlinného původu), toto povolení však dosud nenabýlo právní moci.
4. Před přijetím Změny č. 4 byl pozemek parc. č. XA, na kterém se nachází bytový dům navrhovatelky, zahrnut do stabilizované plochy *smíšené obytné městské*, Změnou č. 4 byl zařazen rovněž do plochy stejně nazvané (byť je označena jinou zkratkou). Funkční využití se nezměnilo. Pozemek parc. č. X bude ponechán v ploše *smíšené obytné městské (SM)*, leží až za pozemkem parc. č. XA na okraji areálu navrhovatelky a neprobíhá na něm žádná podnikatelská činnost (jedná se o zahradu). Pozemek parc. č. XB se nachází ve stabilizované ploše *silniční dopravy* a nebyl součástí námitek v procesu přijímání Změny č. 4.
5. Pozemky parc. č. XC, XD, XE, XA, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ se před přijetím Změny č. 4 nacházely ve stabilizované ploše *smíšené výrobní* a tvořily funkční celek. Umístění areálu navrhovatelky bylo s touto plochou souladné a navrhovatelka nabyla legitimní očekávání, že na pozemcích bývalého zemědělského areálu bude moci uskutečnit svůj záměr týkající se výroby pelet. Změna č. 4 tyto zbylé pozemky zařadila do návrhové plochy SM.
6. Jakkoliv má navrhovatelka za to, že linka na výrobu pelet nemůže rušit okolí, z definice pojmu *podnikatelská činnost nerušícího a neobtěžujícího charakteru* obsaženém v územním plánu vyplývá, že by bylo vyloučeno jak stávající využití pozemků navrhovatelky coby zemědělské výroby, tak i její záměr na výrobu pelet (zejména proto, že je vyloučeno skladování a pro záměr navrhovatelky je nutné skladovat suroviny). Změna funkčního

využití je pro navrhovatelku zásadní a zasahuje do jejího vlastnického práva a práva na podnikání.

7. K samotné Změně č. 4 uvedla, že tato je nedostatečně odůvodněna. Dle odůvodnění má být cílem postupné vytvoření podmínek pro konverzi původního areálu smíšené výroby, který je v částečné kolizi se stávající obytnou funkcí v daném, sousedícím a navazujícím obytném území, na plochu smíšeného využití obytného charakteru, určenou převážně pro polyfunkční obytnou funkci kombinovanou s občanským vybavením, nerušícím podnikáním a dalšími doplňkovými činnostmi, které odpovídají charakteru lokality. Cíl tedy sice vymezen je, ale Změna č. 4 neobsahuje důvody pro potřebu této změny a když už, tak nikoliv relevantní důvody.
8. Změna č. 4 je dle navrhovatelky rozporná s principem kontinuity územního plánování, přičemž navrhovatelka odkázala na judikaturu správních soudů, která se k této problematice pojí a poukázala na nedostatečné odůvodnění Změny č. 4. Poukázala také na rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 383/2021-43, dle kterého územně plánovací dokumentace musí působit do budoucna a nesmí derogovat účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí, což platí i pro již existující stavby. Koncept územního plánu musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Navrhovatelka přitom upozornila na to, že disponuje nepravomocným povolením k provozu linky na výrobu pelet, což ale odpůrce nereflektoval. Změna č. 4 není opřena o žádný významný veřejný zájem, za který nelze považovat ani ochranu blízké kulturní památky. Již původní územní plán přijatý v roce 2010 předpokládal, že areál navrhovatelky bude obklopen plochami pro bydlení.
9. Záměr na rozšíření ploch pro bydlení na pozemcích navrhovatelky musí vyplývat z objektivních potřeb města na zajištění kapacity pro bydlení. Odkazuje-li odpůrce na základní koncepci rozvoje města, pak tuto sám nedodržuje, protože vymezuje plochy pro bydlení v lokalitě areálu navrhovatelky, kde dojde ke kolizím. V této souvislosti navrhovatelka poukázala na pokles počtu obyvatel ve městě s očekávaným jen velmi malým nárůstem počtu obyvatel, a nedostatečný rozvoj služeb. Dle navrhovatelky odpůrce nevysvětlil, proč musí dojít k omezení areálu navrhovatelky, když současně Změna č. 4 vymezila na jiných místech nové plochy, ve kterých lze provozovat i rušivou výrobu. Plocha vymezená v areálu navrhovatelky nadto nemá být dle odůvodnění Změny č. 4 určena primárně pro bydlení. Odůvodnění je vnitřně rozporné.
10. Jakkoliv je v odůvodnění Změny č. 4 uvedeno, že plocha vymezená na pozemcích navrhovatelky není primárně určena pro bydlení, jsou plochy SM určeny primárně k bydlení. Jejich vymezení na pozemcích navrhovatelky rozporné s § 8 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 501/2006“), protože neodpovídá účelu ploch smíšených obytných. Totéž lze dovodit z § 8 odst. 2 téže vyhlášky.
11. Navrhovatelka si provedla měření hluku, prašnosti a imisí, které jsou v normě. K tomu navrhla k důkazu protokoly o měření hluku č. 40_19 a 82_20 a rozptylovou studii č. 3_2019. Stížnosti, které zmínil odpůrce, nebyly důvodné. Navíc je vznesly osoby, které koupily nemovitosti v době, kdy musely vědět, že v areálu navrhovatelky probíhá výroba.
12. Navrhovatelka poukázala také na neproporcionalitu zvoleného řešení a poukázala na judikaturu k této problematice. Změna č. 4 dle navrhovatelky nedůvodně a nepřiměřeně nově stanovuje přísnější podmínky funkčního využití pozemků v areálu navrhovatelky, a to

v situaci, kdy odpůrce musel vědět, že navrhovatelka plánuje zahájit výrobu pelet, a to v souladu s původními regulativy této plochy, k čemuž má i nepravomocné povolení. Dle navrhovatelky je Změna č. 4 rozporná s cíli a úkoly územního plánování, kdy jejím cílem je znemožnění výroby pelet, avšak dle § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2023, je nutné sladit veřejné i soukromé zájmy. Zde došlo k jednoznačnému upřednostnění soukromých zájmů obyvatel rodinných domů v okolí.

Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl. Předně upozornil na to, že části pozemků zahrnutých do návrhu se Změna č. 4 vůbec nedotkla. Již jen proto by měl být návrh částečně zamítnut. Ke zbylým pozemkům uvedl, že navrhovatelka sice disponuje nepravomocným povolením k provozu linky na výrobu pelet, avšak dle názoru odpůrce tato byla nepřipustná již dle územně plánovací dokumentace před Změnou č. 4, a to z důvodu, že tento záměr má významné negativní vlivy na okolí. O tom svědčí závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 28. 5. 2020, které odpůrce navrhl k důkazu.
14. Dále odpůrce poukázal na východiska soudního přezkumu územních plánů, zejména na zásadu zdrženlivosti, v jejímž světle je nutné Změnu č. 4 hodnotit. Dále poukázal na judikaturu týkající se odůvodňování územních plánů a jejich změn. Změna č. 4 byla náležitě odůvodněna. Odpůrce poukázal na definici *neobtěžující a nerušící činnosti*, která klade důraz na imise a jejich přiměřenost místním poměrům. Ve světle toho dle odpůrce navrhovatelka neunáší své tvrzení stran zásahu do jejich práv, protože Změna č. 4 nezakazuje plošně všechny činnosti, nýbrž jen ty, které by omezily pohodu sousedních pozemků nad míru přiměřenou místním poměrům. Tvrzení o vyloučení záměru navrhovatelky z důvodu, že je vyloučeno skladování, je hypotetické.
15. K námitce týkající se kontinuity územního plánování odpůrce uvedl, že nedošlo k žádnému *kopernikovskému obratu*, nýbrž k odůvodněnému, vhodnému a pozvolnému přerodu a evoluci v území, v němž se střetává více ploch. Tato změna nemá dopad na stávající provoz navrhovatelky. Požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi stávajícího stavu. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 383/2021-43 je nepřiléhavý, protože navrhovatelka nedisponuje pravomocným povolením k provozu linky na výrobu pelet. Judikaturu týkající se kontinuity je nutné vykládat ve světle okolností, které byly v jednotlivých soudních řízeních posuzovány. Jejich závěry nelze vytrhávat z kontextu. Žádný z rozsudků přitom neřešil věc, která by se podobala té nynější.
16. Navržená plocha přestavby SM má sloužit polyfunkčnímu využití. Námitka týkající se legitimního očekávání není důvodná, protože to nelze založit na očekávání, že bude územní plán do budoucna neměnný. Z judikatury NSS vyplývá, že legitimní očekávání může založit pouze pravomocné rozhodnutí. Tím však navrhovatelka nedisponuje. Námitka nepřiměřenosti Změny č. 4, s níž odpůrce nesouhlasí, je nanejvýš obecná a soud by za navrhovatelku neměl domýšlet její argumentaci.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

17. Osoby zúčastněné na řízení XIII a XIV k návrhu uvedly, že jsou majitelé kulturní památky Z. S. a přilehlých zahrad, které sousedí přímo s areálem navrhovatelky. Již v územním plánu z roku 2010 byla oblast S. určena pro bydlení, které mělo obklopit areál navrhovatelky. Ta však areál, poté co jej získala do vlastnictví, užívá způsobem neslučitelným s ohledem

na blízkost obytné zástavby. Činnost navrhovatelky produkuje značné množství imisí jako prach, hluk, zápach a vibrace, které zhoršují život v okolí. Provoz linky na výrobu pelet nadto zahájila bez patřičného povolení. Bez něj navrhovatelka přestavěla také administrativní budovu na byty, které pronajímá nepřizpůsobivým obyvatelům. Nově je v areálu povolena pouze taková činnost, která je nerušícího a neobtěžujícího charakteru. Osoby zúčastněné na řízení dále poukázaly na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) změnilo závazné stanovisko orgánu územního plánování na nepřípustné, když konstatovalo, že navrhovatelkou zvolený způsob užívání pozemků není v této ploše s ohledem na svou zátěžovost přípustný. Toto stanovisko navrhly k důkazu. Proto byl dle nich záměr navrhovatelky nepřípustný i před Změnou č. 4. Nemohlo tak dojít k zásahu do legitimního očekávání navrhovatelky. To navíc vzniká až při pravomocném povolení, kdy v tomto ohledu odkázaly na rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, č. j. 9 As 32/2023-29. V případě Změny č. 4 nejde o navýšení kapacity pro bydlení, ale o zamezení toho, aby rušivá výroba přímo nesousedila s oblastmi pro bydlení. Změna č. 4 odpovídá strategii města přesouvat rušivé výroby na okraj města. Dále osoby zúčastněné na řízení doplnily, že kontinuita neznamená neměnnost. Důvody vedoucí ke změně funkčního využití popsal odpůrce v odůvodnění Změny č. 4 nanejvýš podrobně. Závěrem uvedly, že by se neměla poskytovat právní ochrana někomu, kdo při své podnikatelské činnosti ruší okolí a opakovaně porušuje právní řád.

18. Zbylé osoby zúčastněné na řízení odkázaly na vyjádření osob zúčastněných na řízení XIII a XIV a doplnily, že jsou vlastníky pozemků v okolí areálu navrhovatelky, která je již několik let velmi obtěžuje svým provozem, zejména imisemi jako je prach, hluk, vibrace, zápach. Navíc se jedná o dosud nepovolený provoz. Zdůraznily, že také MMR označilo činnost navrhovatelky jako velmi rušící okolí, a to způsobem, který neodpovídá místním poměrům.

Replika navrhovatelky

19. Navrhovatelka v replice reagovala na vyjádření osob zúčastněných na řízení. Předně uvedla, že areál Z. S. sice částečně sousedí s jejím areálem, ale je oddělen vysokým plotem, nadto samotná výroba probíhá na straně areálu, který se zámek bezprostředně nesousedí. Dřívější vlastník ukončil zemědělskou (plemenářskou) činnost právě kvůli stížnostem vlastníků zámku, takže jejich vyjádření, že dříve byla výroba v areálu nerušivá, je nepravdivé. Navrhovatelka zdůraznila, že jí provozovaná činnost nepřekračuje zákonné limity a odkázala na dříve předložené důkazy. Osoby zúčastnění na řízení neprokázaly opak. Navrhovatelka předložila fotografie, na kterých žádný prach zachycen není. Tvrzení stran ubytovávání nepřizpůsobivých osob nesouvisí s projednávanou věcí. Zdůraznila, že odpůrce se snaží činnost navrhovatelky znemožnit tak, jak již to jednou neúspěšně učinil. Stav v území se přitom nezměnil. Areál navrhovatelky rozhodně není *brownfield*, protože v něm výroba v nějaké podobě neustále probíhá. Navrhovatelka znovu zdůraznila, že Změna č. 4 vylučuje na pozemcích navrhovatelky skladování, zemědělskou a průmyslovou výrobu bez ohledu na jejich vliv na okolí. Nejde tedy o to, zda tyto činnosti jsou rušivé, ale byly zakázány bez dalšího. To je zjevně nepřiměřené.
20. Závazným stanoviskem MMR došlo ke změně závazného stanoviska orgánu územního plánování výlučně v důsledku přijetí Změny č. 4. MMR navíc nemělo k dispozici celý spis. Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, č. j. 9 As 32/2023-29 se týkal jiné situace, protože areál navrhovatelky je celou dobu využíván a navíc navrhovatelka disponovala již prvostupňovým povolením k výrobě pelet.

C. Posouzení věci krajským soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

21. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a v mezích návrhových bodů podle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při jeho přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl bez jednání podle § 51 s. ř. s. a dospěl k závěru, že návrh je částečně důvodný.

K aktivní procesní a věcné legitimaci navrhovatelky

22. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
23. K otázce aktivní procesní legitimaci se vyjádřil NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, odst. 34 a 35, kde uvedl, že *splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona).*
24. V odst. 42 následně rozšířený senát NSS uvedl, že *otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*
25. K otázce aktivní věcné legitimace se vyjádřil NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2019-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, odst. 47, kde uvedl, že *aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).*
26. Navrhovatelka v úvodní části návrhu tvrdila, že je vlastníkem pozemků parc. č. XC, XD, XE, X, XA, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ a XB.
27. Ve vztahu k pozemku parc. č. XA navrhovatelka tvrdila, že se na něm nachází bytový dům a před přijetím Změny č. 4 byl zahrnut do plochy *stabilizované smíšené městské (SOM)*. Po přijetí Změny č. 4 byl zahrnut do stabilizované plochy *smíšené obytné městské (SM)*. Následně navrhovatelka konstatuje, že regulativy těchto ploch jsou totožné z hlediska obsahového. Navrhovatelka tedy nepřinesla žádné relevantní tvrzení o tom, jak se Změna č. 4 dotkla

jejího vlastnického práva k tomuto pozemku. Naopak sama poukázala na to, že se Změna č. 4 z hlediska věcného tohoto pozemku nedotkla.

28. V případě pozemku parc. č. X navrhovatelka uvedla, že bude ponechán v ploše SM, leží až za pozemkem parc. č. XA na okraji areálu a žádná výroba na něm neprobíhá, jedná se o zahradu. Základem argumentace navrhovatelky je ale u jiných pozemků právě tvrzení o zásahu do podnikatelské činnosti. Z tvrzení navrhovatelky tedy ani v případě tohoto pozemku nevyplývá, jak bylo zasaženo do jejího vlastnického práva k tomuto pozemku.
29. Konečně pozemek parc. č. XB je dle tvrzení navrhovatelky plochou *silniční dopravy* a nebyl součástí námitek navrhovatelky. Žádné tvrzení o zásahu do práv však navrhovatelka neuvedla.
30. Ve vztahu k uvedeným pozemkům navrhovatelka nevznesla žádné tvrzení o zásahu do práv, proto ve vztahu k nim není aktivně procesně legitimována k podání návrhu. Soud tudíž její návrh ohledně těchto pozemků odmítl.
31. V případě zbylých pozemků uvedla, že tvoří jeden funkční celek a jejich funkční využití bylo podstatně změněno Změnou č. 4, kdy přinejmenším prostřednictvím toho, že Změna č. 4 na těchto pozemcích zakazuje skladování, podstatně zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky a do jejího práva na podnikání. Takové tvrzení nepochybně zakládá aktivní procesní legitimaci. Dle názoru krajského soudu je tak navrhovatelka ve vztahu k pozemkům parc. č. XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP a XQ aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení Změny č. 4.
32. Odpůrce dále zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky jednak obecně z důvodu, že její záměr na vybudování linky na výrobu pelet byl nepřipustný již před přijetím Změny č. 4, a také ve vztahu ke konkrétním pozemkům, kterých se Změna č. 4 nedotkla.
33. K tomu krajský soud předně uvádí, že základní podmínkou aktivní věcné legitimace je kladná odpověď na otázku, zda opatření obecné povahy do práv navrhovatele vůbec zasáhlo. Teprve takové zjištění vede ke zkoumání, zda se tak stalo zákonným způsobem (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2023, č. j. 6 As 182/2021-54, odst. 14). Pokud tedy soud dospěje k závěru, že napadené opatření obecné povahy do práv navrhovatele nezasahuje, nebude se zabývat jeho zákonností, ale rovnou přistoupí k zamítnutí (části) návrhu.
34. Krajský soud se předně zabýval tvrzením odpůrce zpochybňujícím aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky ohledně některých pozemků.
35. K pozemkům parc. č. XC (část), XD a XE krajský soud z obsahu Změny č. 4 zjistil, že tyto pozemky se nachází severně od areálu navrhovatelky, který byl zařazen do plochy SM. Předmětné pozemky se nacházejí v ploše *rekreace – zahrádkářské osady*, přičemž před přijetím Změny č. 4 se nacházely v ploše *rekreace v zahrádkářských lokalitách*. Z hlediska tvrzeného zásahu do podnikání se však zcela míjí s důvody, pro které považuje navrhovatelka Změnu č. 4 za nezákonnou. Zbylá část pozemku parc. č. XC je zařazena v ploše *zeleně všeobecná*, přičemž před přijetím Změny č. 4 byla zařazena do plochy *veřejných prostranství s převahou nezpevněných ploch*. I zde se tak tvrzení o zásahu do práv navrhovatelky zcela míjí s povahou regulace plochy. Tyto pozemky ani netvoří jeden funkční celek s ostatními, jak tvrdila navrhovatelka. Proto soud návrh ve vztahu k pozemkům parc. č. XC, XD a XE zamítl (k zamítnutí a nikoliv k odmítnutí přistoupil soud z toho důvodu, že nebylo již ze samotného návrhu zjevné a nepochybné, že se pozemky nacházejí mimo areál navrhovatelky a že se tak tvrzení o zásahu do práv s těmito pozemky zcela míjí).

36. K námitce odpůrce zpochybňující aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky z důvodu, že i před přijetím Změny č. 4 nebyl její záměr na provoz linky na výrobu pelet přípustný (pozn. soudu: nyní se již soud zabývá jen pozemky parc. č. XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP a XQ), krajský soud uvádí, že je nutné nejprve porovnat regulativy, které jsou relevantní k areálu navrhovatelky, a to před přijetím Změny č. 4 a po jejím přijetí.
37. Před přijetím Změny č. 4 (územní plán z roku 2010 ve znění změny č. 3) byly regulativy následující (*plocha smíšená výrobní*):

Hlavní využití

smíšená výroba [*podnikatelská nezemědělská, převážně malosériová výrobní činnost, provozovaná v plošně menších areálech (např. lehký průmysl, řemeslná výroba, živnostenské provozovny, služby), přičemž její charakter nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí výrobní plochy/areálu*]

Přípustné využití

služby; skladování; související provozní zařízení a stavby (technické a hospodářské zázemí); související a nezbytná dopravní a technická infrastruktura a zařízení zajišťující obsluhu a ochranu území včetně eliminace rizik záplav extravilánovými vodami; izolační a vnitroareálová zeleň; související zařízení a stavby sloužící k odstranění ekologických rizik; zařízení učňovského a souvisejícího středního školství; bydlení správců objektů a nezbytného technického personálu

Podmíněně přípustné využití

Ve stávajících areálech zemědělské výroby jsou přípustné tyto činnosti a zařízení: produkční stáje pro chov zvířat, přičemž způsob a objem chovaných zvířat nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí výrobního areálu; posklizňové linky rostlinné výroby; opravy a služby zemědělské techniky, skladové a pomocné provozy pro zemědělské účely

Nepřípustné využití

všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím; umísťování zemědělské živočišné výroby do nově navržených ploch smíšených výrobních; všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy.

38. Po přijetí Změny č. 4 jsou regulativy následující (*plocha smíšená obytná městská*):

Hlavní využití

smíšené bydlení městské [*koexistence (společný výskyt), bydlení (individuálního, hromadného nebo individuálního a hromadného), občanského vybavení, služeb místního nebo celoměstského významu, nerušící a neobtěžující výroby v území navazujícím na centrální část města s různorodou funkční skladbou, převážně ve víceúčelových (polyfunkčních) objektech*]

Přípustné využití

podnikatelská činnost nerušícího a neobtěžujícího charakteru [*podnikatelskou činností nerušícího a neobtěžujícího charakteru se rozumí taková výrobní činnost, včetně služeb, která svými účinky a vlivy neomezuje, neobtěžuje a neohrožuje životní prostředí a obytnou pohodu sousedních pozemků a nemovitostí zejména hlukem, emisemi, zápachem a vibracemi nad míru obvyklou (přiměřenou místním poměrům) a je slučitelná s charakterem území. Podnikatelská činnost nerušícího a neobtěžujícího charakteru nezahrnuje skladování, zemědělskou ani průmyslovou výrobu*]; související provozní zařízení a stavby (technické a hospodářské zázemí); související a nezbytná dopravní a technická infrastruktura a zařízení zajišťující obsluhu a ochranu doprava v klidu (garážování, parkování, odstavné zpevněné plochy); veřejná, izolační a vnitroareálová zeleň; veřejná prostranství; bydlení správců objektů a nezbytného technického personálu

Nepřípustné využití

výstavba skupinových (řadových) garáží; všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím; všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením narušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a snižují

kvalitu prostředí souvisejícího území, a které svým charakterem a kapacitou zvyšují dopravní zátěž v území.

39. Srovnáním podmínek využití ploch *Vs* v územním plánu ve znění změny č. 3 s podmínkami využití ploch *SM* po Změně č. 4 nelze než dospět k závěru, že funkční využití pozemků navrhovatelky doznalo zásadní změny, jimiž je dotčen výkon vlastnických práv navrhovatelky k předmětným pozemkům i její podnikání. Ačkoli oba typy ploch s rozdílným způsobem využití jsou plochami smíšenými, nově jsou předmětné pozemky určeny k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu a zejména se liší vymezení přípustného a nepřípustného způsobu využití pozemků v těchto plochách.
40. V rámci hodnocení aktivní věcné legitimace navrhovatelky není nutné, aby krajský soud detailně posoudil, zda byl záměr navrhovatelky na výrobu pelet souladný s územním plánem ve znění změny č. 3. Pro tyto účely postačí, že záměr navrhovatelky, ať již jako smíšená výroba či posklizňová linka rostlinné výroby, byl v obecné rovině přípustný, pokud negativně neovlivní území za hranicí vlastní výrobní plochy (viz tento pojem jak v definici smíšené výroby, tak v rámci vymezení nepřípustného využití). Přípustnost záměru se tedy odvíjela od konkrétních parametrů provozu, které mohly být případně upraveny tak, aby vyhovovaly požadavkům územního plánu. Rovněž bylo výslovně umožněno skladování jako využití přípustné. Naproti tomu Změna č. 4 vyloučila např. právě skladování bez dalšího, což zcela jednoznačně vyplývá z poslední věty definice *podnikatelské činnosti nerušícího a neobtěžujícího charakteru*. Jinak řečeno skladování je po Změně č. 4 vyloučeno bez ohledu na jeho vliv na okolí. Tyto změny funkčního využití pozemků navrhovatelky zjevně zasáhly do právní sféry navrhovatelky, neboť jí znemožňují do budoucna nově jakoukoli část areálu ke skladování užívat.
41. Krajský soud nepovažoval za nutné provádět k důkazu závazné stanovisko orgánu územního plánování z 28. 5. 2020. Toto stanovisko dle tvrzení odpůrce hodnotilo záměr navrhovatelky z hlediska souladu s územním plánem po Změně č. 1, která byla zdejší soudem zrušena. Rovněž je nutné uvést, že navrhovatelka pro svůj záměr získala kladné závazné stanovisko orgánů územního plánování, které jej hodnotily podle územního plánu před Změnou č. 4. Pro účely posouzení aktivní věcné legitimace v tomto řízení rozhodně není namístě, aby soud porovnával jednotlivá stanoviska a hodnotil jejich zákonnost. To by zjevně přesáhlo předmět řízení. Pro účely tohoto řízení postačí, že se Změna č. 4 projevila v právní sféře navrhovatelky (viz výše). Soud se proto bude dále zabývat zákonností Změny č. 4.

K zákonnosti Změny č. 4

42. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy dle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. spočívá v 5 krocích: 1) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, 3) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy nebo s jeho částí se zákonem (tzv. materiální kritérium), 5) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Jednotlivé kroky však soud posuzuje pouze s ohledem na uplatněné návrhové body (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70, bod 29). Veškeré námitky směřovaly do posledních dvou kroků, proto se soud zabýval zákonností napadeného opatření obecné povahy (krok 4 popsaného algoritmu) a jeho přiměřeností (bod 5 algoritmu).

43. Předně se krajský soud zabýval námitkou nedostatečného odůvodnění, která úzce souvisí také s námitkou porušení kontinuity územního plánování, již soud posuzoval i v předchozím řízení.
44. Z judikatury NSS vyplývá, že legitimní očekávání nelze založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. Legitimní očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*. Územní plánování je dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření závazné správní praxe. Tím by byla popřena sama podstata územního plánování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, odst. 33 a judikaturu tam uvedenou, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, odst. 18 a násl. a judikaturu tam uvedenou).
45. Krajský soud si je na druhou stranu vědom toho, že dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, odst. 56 a ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113, odst. 25, který byl vydán ve věci nynějších účastníků).
46. Odůvodnění změny funkčního vymezení pozemků navrhovatelky v rámci jejího areálu je uvedeno na str. 131 až 136 odůvodnění. Odpůrce odůvodnil změnu následovně (shrnuto):
- vytvoření podmínek pro umožnění konverze původního areálu smíšené výroby na plochu smíšeného využití obytného charakteru určenou převážně pro polyfunkční obytnou funkci kombinovanou s občanským vybavením, nerušícím podnikáním a dalšími doplňkovými činnostmi odpovídajícími situování a charakteru dané lokality;
 - areál navrhovatelky je obklopen plochami pro bydlení a jeho převod do ploch SM je nutný pro zachování kontinuity vývoje v místní části;
 - původní územní plán z roku 2010 předpokládal, že zemědělský areál vzniklý v 60. letech obklopí ze všech stran plochy pro bydlení a také že je vedle něj Z. S.;
 - Zastupitelstvo obce v roce 2013 rozhodlo, že je nutné prověřit možnou konverzi areálu jak na plochy pro bydlení, tak pro podnikání, což navazovalo na koncepci situovat plochy pro bydlení na jihozápad a naopak plochy výrobu převážně do východní části města;
 - navrhovatelka areál zakoupila v roce 2016, při pořizování Změny č. 1 nepodala námitky a poté se úspěšně u soudu bránila Změně č. 1 územního plánu;
 - navrhovatelka bez povolení změnila jednu z budov areálu na bytový dům, který byl nakonec dodatečně povolen;
 - stavební úřad povolil rozhodnutím ze dne 25. 7. 2022 zkušební provoz linky na výrobu pelet, který skončil dne 26. 06. 2023, zároveň probíhá řízení o změně účelu užívání

bývalého kravína a okolní plochy v areálu právě na účel provozování linky na výrobu pelet, kdy řízení o změně účelu užívání dosud nebylo pravomocně skončeno;

- výroba a manipulace s peletami se částečně odehrávají na volném prostranství, což vyvolalo stížnosti na hluk a prach;
- zda provoz linky neobtěžuje okolí nad přípustnou míru, je nutné posoudit v příslušných řízeních, nikoliv v rámci změny územního plánu;
- Změna č. 4 vymezuje v areálu neobtěžující a nerušící činnosti jako činnosti, jejichž účinky neomezují obytnou pohodu sousedních pozemků nad míru obvyklou (přiměřenou místním poměrům). Zároveň stanoví, že celková hluková zátěž nesmí překračovat imisní hygienický limit stanovený v prováděcích právních předpisech. Neobtěžující a nerušící činností tedy není činnost s nulovými emisemi, ale s emisemi takovými, které jsou v mezích v místě obvyklých a v mezích stanovených platnými právními předpisy, proto je nutné změnit funkční využití z Vs na SM, což bude ku prospěchu domu navrhovatelky, který se nachází uprostřed areálu a je zdrojem rušení. Změna č. 4 totiž vytvoří podmínky pro příznivé bydlení i v něm;
- podmínky využití ploch Vs neodpovídají tomu, že jižně od areálu vznikly v souladu s původním územním plánem rodinné domy, jejichž užívání je provozem areálu rušeno. Původní využití areálu bylo nerušivé, kdežto současný způsob využití ano;
- k rušení dochází také ve vztahu k Zámku Skalička, který je kulturní památkou a leží v těsné blízkosti areálu. Řešení v územním plánu z roku 2010 vedlo ke snížení hodnoty zámku, což má být nyní napraveno.

47. Změny funkčního využití plochy v areálu navrhovatelky se týkaly také námítky, které navrhovatelka v procesu přijímání Změny č. 4 vznesla, proto soud shrne také obsah jejich vypořádání odpůrcem, který dosud nezazněl, obsažený v této části odůvodnění, konkrétně str. 11 až 30 odůvodnění Změny č. 4 – přílohy C, D, E:

- zemědělský areál sice opravdu dlouhodobě existuje, ale původně se jednalo o specializované plemenářské pracoviště s vyššími standardy péče o zvířata a jejich prostředí, které mělo minimální vlivy na své okolí. Současný způsob využití areálu je však značně odlišný;
- povolené činnosti (zemědělskou výrobu) lze dále provozovat i v navrhované ploše přestavby, a to v souladu s vydanými platnými povoleními. Plochy přestavby jsou určeny právě k tomu, aby k transformaci území došlo postupně, kdy stávající povolené činnosti v plochách doznívají a postupně se mění v nově stanovené využití;
- provoz linky na výrobu pelet, který je předmětem uvedených stížností, zde není doposud pravomocně povolen;
- argumentace v odůvodnění Změny č. 4 má za úkol doložit potřebu komplexního řešení areálu a jeho okolí tak, aby nedocházelo k vzájemnému negativnímu ovlivňování. Současný stav nelze považovat vzhledem k popsáním sporům za nekolizní. Argumenty uvedené v odůvodnění Změny č. 4 vycházejí z podkladů k probíhajícím řízením, které má město Zábřeh a úřad územního plánování k dispozici a z veřejně dostupných zdrojů.

48. Ze shrnuté části odůvodnění nevyplývají žádné zásadní skutečnosti, ze kterých by ve smyslu posledně citované judikatury vyplývala podstatná změna okolností, resp. důvody, které by svědčily o tom, že by původní určení dané plochy kolidovalo s veřejným pořádkem, či bylo vymezeno natolik nesprávně, že by se dalo pokládat až za protizákonné (srov. odst. 26 rozsudku NSS ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

49. Odpůrce v první řadě nepopsal žádnou zásadní změnu okolností. Jak je uvedeno v odůvodnění Změny č. 4, již původní územní plán předpokládal, že nynější areál plochy Vs (byť tehdy s jiným faktickým využitím) bude obklopen zástavbou pro bydlení. Takové řešení si sám odpůrce v roce 2010 zvolil. Skutečnost, že v lokalitě došlo k realizaci plánované zástavby, není relevantní, protože územní plán je koncepční dokument a pokud vymezil v okolí areálu plochy určené k výstavbě pro bydlení, počítal s tím, že toto bydlení vznikne.
50. Za důvod změny dle názoru soudu nelze považovat ani skutečnost, že provoz linky na výrobu pelet je vůči okolí rušivý. Odpůrce zcela správně v odůvodnění uvedl, že konkrétní účinky tohoto záměru se mají zkoumat v jiných řízeních. Současně ale jako důvod změny vyzdvihuje právě vliv tohoto záměru na okolí, zejména přiměřenost imisí. V tomto ohledu musí krajský soud poukázat na to, že i podle územního plánu ve znění změny č. 3, tj. v ploše Vs, byly nepřipustné všechny záměry, které svým provozem negativně ovlivňovaly území za hranicí vlastní výrobní plochy (viz nepřipustné využití výše). Výkladem obdobného regulativu v územním plánu odpůrce se zabýval NSS v rozsudku ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023-82, odst. 35, ve kterém uvedl, že tento regulativ je nutné vyložit tak, že *negativní vlivy nesmí nad míru přiměřenou místním poměrům narušovat pohodu bydlení tak, jak je vymezena v ÚP Zábřeh (kapitola 6.1), a to s ohledem na funkční vymezení plochy*. Ve věci řešené NSS šlo o plochy výroby a skladování, kdežto nyní se řeší plocha *smíšená výrobní*. To však na věc nemá vliv, protože jde vždy o posouzení imisí na okolí. Plochy smíšené výrobní sice budou zpravidla ve vztahu k okolí nějaké imise produkovat (byť budou řádově nižší než právě u plochy výroby a skladování už jen s ohledem na skutečnost, že se jedná o plochu *smíšenou výrobní*), avšak posouzení jejich přiměřenosti se bude odvíjet nejen od charakteru plochy, ale i od bezprostředně okolní zástavby, kterou by nepřiměřeně neměly produkováné imise narušit.
51. Jinak řečeno již před přijetím Změny č. 4 územní plán umožňoval nepovolit takové činnosti v rámci plochy *smíšené výrobní*, které by nepřiměřeně ve vztahu k místním poměrům narušily pohodu bydlení, kterou se rozumí *souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, respektive aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení. Pohoda bydlení je dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku, čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.* (definice tohoto pojmu je stejná jak před, tak po Změně č. 4).
52. Pokud tedy měla být důvodem pro změnu funkčního využití plochy areálu navrhovatelky rušivost jejího provozu, která byla ve vztahu k okolí nepřiměřená, jeví se tento důvod jako zástupný, protože již dřívější znění územního plánu umožňovalo takový záměr označit za nepřipustný (pochoptitelně soud nyní nehodnotí, zda provoz navrhovatelky skutečně nepřiměřeně rušivý je). Navíc v odůvodnění Změny č. 4 není odkaz na žádný podklad, ze kterého by významné zatížení imisemi vyplývalo. Pouze na str. 22 odůvodnění Změny č. 4 – přílohy C, D, E (rozhodnutí o námitce) je obecný odkaz na blíže neurčené dokumenty, které měli odpůrce a úřad územního plánování k dispozici a veřejně dostupné zdroje. Takto neurčité konstatování ale neuvádí nic o konkrétních podkladech a zejména pak o konkrétní míře imisí, které má provoz navrhovatelky způsobit. Pokud již je v územním plánu argumentováno konkrétním záměrem, což by mělo být obecně spíše výjimečné, je nutné si opatřit podklady, z nichž lze učinit skutková zjištění potřebná pro vydání územního plánu v souladu s § 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2023, č. j. 10 As 470/2021-39, odst. 24). Odpůrcem tvrzený důvod přijetí Změny č. 4 tak nemá ani patřičný podklad ve

spise a soud by jej nemohl přezkoumat, ani kdyby se jednalo o důvod relevantní. Naopak v době vydání Změny č. 4 byl skutkový stav takový, že navrhovatelka disponovala povolením k provozu linky na výrobu pelet (zjevně tedy muselo být z hlediska územního plánování vydáno kladné stanovisko).

53. Ve světle těchto úvah pak obzvláště schází odůvodnění, proč odpůrce Změnou č. 4 bez dalšího označil za nepřípustné skladování (viz definice podnikatelské činnosti nerušícího a neobtěžujícího charakteru uvedená výše). Zejména u skladování totiž není jasné, proč je vyloučeno bez dalšího, neboť skladování samo o sobě nemusí žádné imise do okolí produkovat.
54. Ve shora shrnutém odůvodnění Změny č. 4 nelze nalézt ani zásadní důvod, pro který by bylo nutné považovat původní řešení za natolik nesprávné a kolidující s veřejným zájmem, že by se dalo označit za nezákonné. Jak již soud vysvětlil výše, případná nepřiměřenost imisí a jejich nepříznivý vliv na okolí byly řešitelné již podle územního plánu před přijetím Změny č. 4. Proto nelze akceptovat argumentaci odpůrce založenou na tom, že se razantně změnilo faktické využití areálu a je proto nutné ochránit veřejný zájem zhmotněný v okolním bydlení.
55. Jako argument neobstojí ani blízkost Z. S., který je kulturní památkou. Samotné pozemky navrhovatelky kulturní památkou nejsou. Ohledně nepřiměřeného zatížení imisemi lze jen zopakovat, že nepřiměřená míra imisí byla řešitelná již před přijetím Změny č. 4, proto ani zde není vysvětleno, proč bylo původní řešení *a priori* nesprávné v takové intenzitě, že jej lze považovat za nezákonné. I z vyjádření vlastníků zámku (osoby zúčastněné na řízení XIII a XIV) vyplývá, že negativní vliv na zámek má *pouze* nynější provoz navrhovatelky, nikoliv samo zařazení pozemků navrhovatelky do plochy Vs. Ani ochrana zámku nevysvětluje, proč došlo k zákazu skladování bez ohledu na produkované imise, když právě zatížení imisemi má způsobit pokles hodnoty zámku. Ani v tomto případě není ve spise založen žádný podklad, ze kterého by nepřiměřené zatížení imisemi a snížení hodnoty zámku vyplývalo s výjimkou stanoviska Městského úřadu Šumperk, oddělení státní památkové péče, které bez jakýchkoliv podrobností rušení imisemi a snížení hodnoty zámku konstatuje. Ani v tomto směru není odůvodnění dostačující.
56. Lze tak učinit dílčí závěr, že odpůrce nevymezil žádný podstatný důvod, který by odůvodnil tak razantní zásah do práv navrhovatelky, který jí Změna č. 4 způsobila.
57. Krajský soud neprovedl k důkazu protokoly o měření hluku a rozptylovou studii, jimiž chtěla navrhovatelka prokázat, že její záměr dodržuje zákonné limity. Důkazy soud neprovedl, protože v odůvodnění Změny č. 4 nenalezl řádné důvody vysvětlující provedenou změnu. Je tak nadbytečné provádět důkazy k charakteru provozu navrhovatelky. Také jimi mělo být prokázáno, že záměr navrhovatelky splňuje zákonné limity z hlediska ochrany před hlukem a ochrany ovzduší. To se však míjí s tvrzeními odpůrce, který argumentoval nepřiměřeností imisí v dané lokalitě, což je otázka odlišná. Soud též v řízení nehodnotil, zda provoz navrhovatelky skutečně rušivý je.
58. Krajský soud musí přisvědčit rovněž argumentaci navrhovatelky stran toho, že disponovala nepravomocným rozhodnutím povolujícím výrobu pelet. Odpůrce tuto námitku vypořádal konstatováním, že se nejedná o povolení pravomocné. To je však dle názoru soudu nedostatečné.

59. NSS v rozsudku ze dne 13. 8. 2024, č. j. 10 As 209/2023-42, odst. 49 uvedl, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze nechat bez povšimnutí skutečnost, že v době vydání územního plánu již bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí o umístění stavby. NSS uvedl, že změna územního plánu musí respektovat pravomocná rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení. Z toho lze vyvodit, že čím blíže se stavební záměr přibližuje k pravomocnému rozhodnutí o umístění stavby, tím bude změna funkčního využití pozemků razantnější a o to více je nutné poměřovat soukromý a veřejný zájem. Je nutné také odůvodnit, proč veřejný zájem na změnu funkčního využití pozemků obстоjí, ačkoli byla vydána souhlasná závazná stanoviska s realizací záměrů od orgánů, které se zabývají ochranou dotčených veřejných zájmů.
60. V již zmíněném rozsudku ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023-82, odst. 24, NSS uvedl, že argumenty ve prospěch přísnější regulace musejí být o to přesvědčivější v situaci, kdy dotčená osoba připravovala svůj záměr v souladu s dosavadním územním plánem a disponovala nepravomocným rozhodnutím o umístění stavby. Pravidla plynoucí z územního plánu by měla být stabilní, aby jim dotčené osoby mohly přizpůsobit své záměry, a důvody ke změně by měly být dostatečně závažné.
61. Z uvedených rozhodnutí NSS vyplývá, že odpůrce nemohl argument navrhovatelky stran nepravomocného povolení bez dalšího přejít a měl přednést závažné důvody, které jej vedly ke změně regulace pozemků v areálu navrhovatelky. Takové důvody však odůvodnění neobsahuje.
62. Krajský soud naopak nepovažuje za důvodnou námitku navrhovatelky týkající se nedostatečného odůvodnění nově vzniklých ploch pro bydlení. Hlavní využití této plochy je *smíšené bydlení městské*, které je vymezeno tak, že se jím rozumí *koexistence (společný výskyt), bydlení (individuálního, hromadného nebo individuálního a hromadného), občanského vybavení, služeb místního nebo celoměstského významu, nerušící a neobtěžující výroby v území navazujícím na centrální část města s různorodou funkční skladbou, převážně ve víceúčelových (polyfunkčních) objektech* (str. 36 Změny č. 4). Nejedná se tedy o ryzí plochu pro bydlení, ale o plochu, kde mají vedle sebe existovat bydlení a nerušivá podnikatelská činnost, přičemž bydlení se v této ploše ani nemusí nakonec realizovat (srov. definici pojmu *plochy smíšeného využití* na str. 38 Změny č. 4).
63. Stejně tak krajský soud nesouhlasí s tím, že by Změna č. 4 odporovala § 8 vyhlášky č. 501/2006. Podle § 8 odst. 1 této vyhlášky platí, že *plochy smíšené obytné se obvykle samostatně vymezují v případech, kdy s ohledem na charakter zástavby, její urbanistickou strukturu a způsob jejího využití není účelné členit území na plochy bydlení a občanského vybavení a je nezbytné vyloučit umísťování staveb a zařízení, snižujících kvalitu prostředí v této ploše, například pro těžbu, hutnictví, chemii, těžké strojírenství, asanační služby*. Odst. 2 dále stanoví, že *plochy smíšené obytné zahrnují zpravidla pozemky staveb pro bydlení, případně staveb pro rodinnou rekreaci, pozemky občanského vybavení a veřejných prostranství a dále pozemky související dopravní a technické infrastruktury. Do ploch smíšených obytných lze zahrnout pouze pozemky staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území, například nerušící výroba a služby, zemědělství, které svým charakterem a kapacitou nezvyšují dopravní zátěž v území*.
64. Jak již soud uvedl výše, hlavním smyslem plochy SM není bydlení, ale koexistence bydlení a nerušivé výroby. Hlavní využití plochy SM tedy dle názoru soudu zcela odpovídá definici

ploch smíšených obytných dle citovaného odst. 1. Plocha SM byla vymezena jako plocha přestavby. Těmi se dle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona rozumí plochy vymezené v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území. Změna č. 4 tedy počítala s tím, že ke změně využití plochy v areálu navrhovatelky dojde postupně a teprve poté, co bude současný provoz v něm ukončen, dojde k plné realizaci nově vymezeného funkčního využití této plochy.

65. Namítanou nepřiměřeností Změny č. 4 se soud nezabýval, protože v odůvodnění Změny č. 4 nenalezl žádné skutečnosti, které by mohly odůvodnit tak razantní zásah do práv navrhovatelky. Nicméně pro úplnost je vhodné dodat, že i kdyby soud akceptoval, že důvodem pro změnu regulace může být rušivost provozu navrhovatelky, nemohlo by přijaté řešení obstát z hlediska testu proporcionality, zejména pak jeho druhého kroku, v rámci něhož se hodnotí, zda existuje i mírnější řešení, které umožní dosáhnout sledovaného cíle (kritérium potřeby). Jak již bylo uvedeno výše, i znění územního plánu před přijetím Změny č. 4 poskytovalo dostatečnou ochranu před záměry s nepřiměřenými imisemi. Přijetí regulace, která bez dalšího vyloučila skladování či zemědělskou činnost, se proto nejeví jako přiměřené.
66. K námitkám osob zúčastněných na řízení krajský soud uvádí, že rozumí jejich snaze brojit proti záměru, který je z jejich pohledu rušivý a působí okolí značné potíže. Krajský soud ale nemůže v tomto řízení zkoumat, zdali tomu tak opravdu je. Námitky tohoto typu mají své místo v řízení, ve kterém se řeší povolení linky na výrobu pelet, a bylo je možné zohlednit již při hodnocení záměru z hlediska jeho souladu s územním plánem před Změnou č. 4.
67. Soud neprovedl k důkazu fotografie, jimiž měla být prokázána rušivost provozu navrhovatelky. Předmětem řízení je posouzení zákonnosti Změny č. 4, která nebyla dostatečně odůvodněna. Případná rušivost provozu navrhovatelky musí být řešena v příslušných řízeních a myslel na ni také územní plán před přijetím Změny č. 4. Video ze zásahu policie soud k důkazu neprovedl, protože tato skutečnost je pro posouzení zákonnosti Změny č. 4 irelevantní. Skutečnost, kdo obývá byty na okraji areálu navrhovatelky, nemůže obstát jako důvod pro tak zásadní změnu územního plánu. Taký je nutné říct, že Změna č. 4, která s bydlením v areálu navrhovatelky také počítá, nemůže ovlivnit, kdo bude bydlet v bytech navrhovatelky, které se nadto ani nenacházejí v řešené ploše. Závazné stanovisko MMR, jímž mělo být změněno původní kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování, soud k důkazu neprovedl, protože bylo vydáno až po vydání Změny č. 4. Soud podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného opatření obecné povahy.

D. Závěr a náhrada nákladů řízení

68. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.
69. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něž *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*
70. Navrhovatelka se domáhala zrušení Změny č. 4 v rozsahu osmnácti pozemků. Ohledně třech z nich byla žaloba odmítnuta. V případě odmítnutí žaloby nelze hovořit o úspěchu či neúspěchu (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha:

Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 489), proto soud k této části návrhu nepřihlížel při hodnocení míry úspěchu navrhovatelky. Ve vztahu ke třem pozemkům byla navrhovatelky neúspěšná, ve vztahu ke zbylým dvanácti pozemkům ano. V případě opatření obecné povahy, jakým je územní plán, je však problematické hodnotit míru úspěchu prostřednictvím počtu či výměry pozemků, u kterých byla regulace zrušena. Při hodnocení úspěchu je tak nutné vycházet z celkového kontextu daného řízení a mít na paměti, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení musí odrážet průběh a výsledek sporu (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 488). Navrhovatelka byla s podstatou svého návrhu úspěšná, proto ji soud považuje za zcela úspěšnou a přiznal jí náhradu nákladů řízení v plné výši.

71. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč. Dále spočívají v odměně advokátky za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu a podání repliky k vyjádření osob zúčastněných na řízení) podle § 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 pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu 4 620 Kč, tj. celkem 13 860 Kč. K tomu náleží advokátce navrhovatelky náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 1 350 Kč. Jelikož je zástupkyně navrhovatelky společníkem právnické osoby dle § 15 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem DPH, náleží navrhovatelce také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 15 210 Kč. Náklady navrhovatelky tedy činí 23 404,10 Kč.
72. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 30. září 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu