



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **SCL, spol. s r.o.**, se sídlem Mikulčická 1131/2a, Brno, zastoupená Mgr. Radkem Motzkem, advokátem se sídlem Opletalova 600/6, Brno, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ZOO a zámek Zlín – Lešná, příspěvková organizace**, se sídlem Lukovská 112, Zlín, zastoupená Mgr. Vladanem Valou, advokátem se sídlem Marie Steyskalové 62, Brno, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B územního plánu Zlína schválené Zastupitelstvem města Zlína usnesením č. 8/10Z/2024 dne 8. 2. 2024 v rozsahu vymezení nové plochy pro dopravu DS 1196 na pozemcích p. č. 1550/1, 1550/6 a 1550/7 v k. ú. Štípa, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 9. 2024, čj. 67 A 3/2024-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka provozuje parkoviště na svých pozemcích poblíž ZOO Zlín. Brání se změně územního plánu, která má umožnit městu Zlín vybudovat na nedalekých jím vlastněných pozemcích další parkoviště pro návštěvníky ZOO.

[2] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B územního plánu města Zlína specifikované v záhlaví (změna č. 4B). Napadená část se týká vymezení nové plochy pro dopravu (DS 1196) na pozemcích p. č. 1550/1, 1550/6 a 1550/7 v k. ú. Štípa, které jsou ve vlastnictví odpůrce.

[3] Krajský soud návrh výše označeným rozsudkem zamítl. Navrhovatelka tvrdila, že změna negativně ovlivní její podnikatelské aktivity, což podle soudu zakládá věcnou projednatelnost návrhu. Navrhovatelka však při procesu přijetí změny č. 4B nepodala žádné námítky. K podstatnému zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky v procesu přijímání opatření obecné povahy nedošlo. Změnu č. 4B zastupitelstvo přijalo po odštěpení části záležitostí původně projednávaných jako součást změny č. 4. Tento postup není vadný, protože ve vztahu ke změně č. 4B proběhlo opakované veřejné projednání (návrh i oznámení o konání opakovaného veřejného projednání byly zveřejněny), což navrhovatelka nezpochybňuje. Ani samotné rozdělení změny č. 4 na „neproblematickou“ a „problematickou“ část nepředstavuje vadu, jestliže ve vztahu ke každé z těchto změn dodržel odpůrce pravidla postupu. Navrhovatelka sama uznává, že proti obsahu změny č. 4B mohla uplatnit námítky a připomínky a že tuto změnu zastupitelstvo projednalo v rámci opakovaného veřejného projednání. Navrhovatelka nespecifikuje, jaké její právo bylo během přijímání změny č. 4B zasaženo, žádné zkrácení na právech ostatně neshledal ani krajský soud.

[4] Pasivitu navrhovatelky lze přičíst jen jí, a proto může soud přezkoumat zákonnost změny č. 4B pouze v obecném smyslu, nikoli její proporcionalitu ve vztahu ke konkrétním pozemkům, kterých se týká, či ve vztahu k jiným pozemkům, které slouží ke konkurenčnímu parkování.

[5] Přijetí změny č. 4B je důsledkem nových požadavků na parkování u zlínské ZOO, a kvůli tomu změna č. 4B vybočila z původního obsahu změny č. 4 a ze zprávy o uplatňování územního plánu, na jejímž základě byl původní návrh změny č. 4 zpracován. Takový postup není vadný, protože proces pořizování územně plánovací dokumentace je procesem dynamickým, takže v průběhu projednávání návrhu se mohou objevit nové požadavky a výsledek nemusí obsahově odpovídat zadání. Ve vztahu k procesu přijetí ostatně navrhovatelka uvádí pouze to, že námítky nepodala, protože vycházela z předpokladu, že parkování v okolí zlínské ZOO bylo kapacitně vyřešeno už v roce 2016 změnou územního plánu 3BD. To však nezakládá rozpor s § 55a a § 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), aplikovaného na základě § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon).

[6] Změna č. 4B není odůvodněna nepřezkoumatelně. Odpůrce založil odůvodnění přijetí změny č. 4B na potřebě zvýšit parkovací kapacity pro očekávaný nárůst počtu

pokračování

návštěvníků v kombinaci s předpokladem rozšiřování ZOO. Takové odůvodnění nejeví žádnou známku svévole, nelogičnosti či nekorektnosti, ani jakýkoli prvek rezignace na koncepční řešení parkování u ZOO. Pokud navrhovatelka nesouhlasí s údaji o počtu návštěvníků, z nichž vycházel odpůrce, mohla v procesu přijímání uplatnit námitky a předložit konkurenční podklady. Odpůrce neměl příležitost tuto otázku blíže vypořádávat, když navrhovatelka žádné námitky nepodala.

[7] Navrhovatelce spíše vadí, že změna č. 4B umožňuje vybudovat nová parkoviště vedle těch, která provozuje ona. Není však důvod, proč by odpůrce nemohl k promítnutí své představy o dostatečné kapacitě parkovacích míst do územně plánovací dokumentace využít svých pozemků, když nijak nezasahuje do způsobu využití pozemků, které vlastní a k podnikání užívá navrhovatelka. Jestliže nebylo namístě zabývat se pro pasivitu navrhovatelky při přijímání změny č. 4B proporcionalitou přijatého řešení ve vztahu k pozemkům přímo dotčeným změnou č. 4B, tím méně bylo třeba zabývat se jí ve vztahu k pozemkům jiným. Navrhovatelce nevzniklo žádné subjektivní právo na zachování dosavadního stavu ve vztahu k pozemkům, ke kterým nemá žádný poměr, ani právo na absenci konkurence v jejích podnikatelských aktivitách.

II. Argumentace účastníků řízení

Kasační stížnost navrhovatelky

[8] Proti rozsudku krajského soudu brojí navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Skutečným cílem změny č. 4B podle ní není navýšení počtu parkovacích míst, jak je nepravdivě uvedeno v jejím odůvodnění, ale umožnění rekonstrukce městských parkovišť tak, aby mohla snáze konkurovat parkovištím stěžovatelky. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože se vyhnul podstatě věci. Stěžovatelka ani dotčené orgány se nemohly z odůvodnění změny č. 4B dozvědět, proč je přijímána, ani poměřit touto změnou sledované cíle se soukromými a veřejnými zájmy, kterých se změna dotkne. Z řízení před krajským soudem totiž vyplynulo, že odůvodnění změny bylo nejen kusé a nelogické, ale také úmyslně nepravdivé. Zmiňovalo potřebu navýšit počet parkovacích míst a naznačovalo, že na rozdíl od těch stěžovatelčiných placených budou bezplatná.

[9] Krajský soud pominul obsah repliky podané osobou zúčastněnou na řízení (OZNŘ), která přiznala, že v důsledku změny č. 4B k navýšení parkovacích míst nedojde. Protože na tuto repliku krajský soud nereagoval, zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Z projektové dokumentace ke stavbě parkoviště také vyšlo najevo, že jde pouze o modernizaci ploch s možností jejich uzavření závorami a zpoplatnění. Odůvodnění změny č. 4B, které je podle krajského soudu dostačující, věrohodné a korektní, je tak ve skutečnosti falešné. Protože v průběhu řízení před krajským soudem vyšlo najevo, že odůvodnění změny č. 4B je úmyslně nepravdivé, je změna č. 4B neodůvodněná, tedy nepřezkoumatelná, a měla být zrušena i při absenci námitek. Zároveň je změna č. 4B nepřezkoumatelná i z toho důvodu, že zvolené řešení není způsobilé naplnit vytyčený cíl (na vymezené ploše totiž *nová* parkovací místa fakticky nevzniknou, pouze nové parkoviště). Její přijetí je projevem svévole

a zneužitím pravomoci k nepřiznanému konkurenčnímu boji, proto měl krajský soud návrhu vyhovět.

[10] Stěžovatelka nemíní polemizovat s posouzením své pasivity během přijímání změny č. 4B, protože to není podstatou věci. Stejně tak není podstatné, kolik parkovacích míst potřebuje zoologická zahrada. Odpůrce však nakládal s počty potřebných parkovacích míst při pořizování změny č. 4B natolik manipulativně, že zatížil změnu č. 4B nepřezkoumatelností. Stěžovatelka též nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že využití jejích pozemků není regulací nijak dotčeno. V řízení bylo naopak prokázáno, že její pozemky i plocha DS 1196 regulovaná změnou č. 4B slouží stejnému cíli, a to zajištění parkování u zoologické zahrady. Jsou tedy spojenými nádobami jak z hlediska ekonomického, tak i z hlediska zachování cílů územního plánování. I když stěžovatelka nemá právo, aby jí odpůrce nekonkuroval výstavbou a provozem parkovišť, má právo, aby tento svůj konkurenční záměr při pořizování změny územního plánu přiznal, a umožnil tak politickou i právní kontrolu z hlediska cílů územního plánování (včetně hospodárnosti budování parkovišť za veřejné prostředky). Tomu se však vyhnul a krajský soud jeho kusé, nelogické a úmyslně nepravdivé odůvodnění aproboval. Do práv stěžovatelky tedy zasazeno bylo. Změna č. 4B je v zásadním rozporu s cíli a účely územního plánování (§ 18 stavebního zákona), a to může být samostatným důvodem pro její zrušení soudem, jak vyplývá z judikatury.

[11] V průběhu roku 2024 pokleslo využití stěžovatelčiných parkovišť, a to kvůli zahájení reklamní kampaně ZOO Zlín na bezplatné parkování, avšak na ploše DS 1196 parkoviště zatím nebylo povoleno, postaveno ani zkolaudováno, takže zde parkování probíhá nelegálně. Jediným myslitelným cílem změny č. 4B je pouze odlákat zákazníky již vybudovaných parkovišť stěžovatelky na městské parkoviště. Tvrzený vznik nových parkovacích stání (navýšení parkovacích kapacit) je pouhou zástěrkou.

[12] Ve zbytku je kasační stížnost doslovným opisem návrhu na zrušení změny č. 4B podaného krajskému soudu.

Vyjádření odpůrce

[13] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Odmítá, že by manipulativně nakládal s počty potřebných parkovacích míst. Není navíc jasné, jaké počty má stěžovatelka na mysli. V odůvodnění změny č. 4B je zmiňována snaha vytvořit podmínky k dalšímu rozvoji parkovacích ploch, rozšíření parkovacích kapacit, resp. vytváření dalších podmínek pro budování parkovacích kapacit. Žádné konkrétní počty v odůvodnění uvedeny nejsou, není tedy s čím manipulovat. Plocha DS 1196 navíc podmínky k dalšímu rozvoji parkovacích ploch a další podmínky pro budování parkovacích kapacit vytváří. Zvolené řešení je tedy jednoznačně způsobilé naplnit vytyčený cíl.

[14] Až v kasační stížnosti (nově) uvedená námitka úmyslné nepravdivosti odůvodnění změny č. 4B, která pracuje s informacemi OZNŘ o úbytku parkovacích míst, je nepravdivá, vnitřně rozporná a nelogická. Odpůrce v odůvodnění změny č. 4B deklaroval další rozvoj parkovacích ploch, nikoli výslovně vytvoření nových parkovacích míst. OZNŘ navíc ve

pokračování

svém vyjádření neuvedla, že nevzniknou nová parkovací místa, ale že stěžovatelce nevznikne konkurence.

[15] Že by odůvodnění napadené změny bylo úmyslně nepravdivé, vyvrací také to, že ke dni schválení změny č. 4B neměla OZNŘ přesnou představu o podobě rekonstrukce některých jiných parkovišť včetně toho, kolik parkovacích míst v jejím důsledku ubude. Stěžovatelka si protiřečí, když na jednu stranu tvrdí, že odpůrce nezvýší počet parkovacích míst, a na druhou stranu vyrazil do konkurenčního boje se stěžovatelkou. Skutečným cílem změny č. 4B je přitom snaha reagovat na rostoucí poptávku po parkování u zoologické zahrady. Jestliže má navíc v souvislosti s rekonstrukcí parkovišť zaniknout část stávajících parkovacích míst, pouze to dosvědčuje, jak je vymezení nové plochy pro dopravu DS 1196 potřebné.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[16] OZNŘ se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Zařazení nové plochy pro parkování do změny č. 4B nebylo překvapivé ani neočekávané. Tato změna prošla standardní procedurou, tj. byla opakovaně veřejně projednána. Stěžovatelka přichází s novou argumentací, podle které z vyjádření OZNŘ vyplývá, že k navýšení počtu parkovacích míst nedojde, tudíž odůvodnění změny č. 4B je falešné. Smyslem odůvodnění změny č. 4B bylo zlepšení možností parkování, což nemusí nutně spočívat pouze v navýšení počtu parkovacích míst. Stěžovatelce vadí jak nárůst parkovacích míst, tak i jeho absence. Cílem je sjednotit celou lokalitu do jedné parkovací plochy, v absolutních číslech však dojde k minimální změně počtu parkovacích míst.

[17] Ani přidáním parkoviště na ploše DS 1196 nedojde k vyčerpání parkovacích potřeb zoologické zahrady, navíc ve srovnání s celkovou kapacitou parkovacích míst jde o marginální záležitost (cca 4 %). OZNŘ upozorňuje, že do změny územního plánu č. 3B a 3D byla zařazena plocha č. 1090, na které stěžovatelka vybudovala rozsáhlá parkoviště, a odpůrce ani OZNŘ jí do této aktivity nijak nezasahovali. Stěžovatelka nyní sleduje čistě ekonomické zájmy a snaží se oddálit vybudování parkovišť na plochách č. 1139 a 1196, a tím dosáhnout co nejvyššího zisku na svých parkovištích.

Další argumentace účastníků řízení a OZNŘ

[18] V následných podáních pokračoval mezi stěžovatelkou na jedné straně a odpůrcem a OZNŘ na straně druhé spor o to, zda je odůvodnění změny č. 4B pravdivé, resp. dostatečné (stěžovatelka uvedla, že tato argumentace není nová, uvedla ji v replice ze dne 16. 8. 2024, bod 24, v řízení před krajským soudem, a to v reakci na vyjádření OZNŘ), jaký je zájem stěžovatelky v tomto sporu, zda hájí výhradně své soukromé obchodní zájmy (přičemž územně plánovací dokumentací není diskriminována) či zda je jejím cílem dohled nad zákonností územně plánovací dokumentace a zda OZNŘ provozuje nelegální parkoviště. Odpůrce zdůraznil, že rozhodný je stav v době, kdy byla změna přijímána, a pozdější změny ani záměry realizované na jiných plochách než na té, která je předmětem posouzení, nemohou mít vliv.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

Nepřípustné námitky

[21] Většina textu kasační stížnosti je doslovným opisem návrhu na zrušení změny č. 4B, a nepolemizuje tedy adresně s odůvodněním napadeného rozsudku (konkrétně první polovina str. 2, část str. 3, většina str. 4, kompletně str. 5-9, polovina str. 10, str. 12-14 téměř celé). Tyto části argumentace tedy nelze podřadit pod kasační důvody dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Jedná se ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. o jiné důvody, než jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., a tedy důvody nepřípustné (k tomu podrobněji rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2024, čj. 5 As 228/2023-92, bod 28). Ve zbytku však již kasační námitky reagují na napadený rozsudek, proto je možné je vypořádat.

Napadený rozsudek je přezkoumatelný

[22] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, protože se vyhnul podstatě věci, kterou je otázka, zda mohla stěžovatelka z návrhu zjistit, proč je změna č. 4B přijímána a zda bylo možné posoudit proporcionalitu tohoto návrhu. Krajský soud také pominul obsah repliky OZNR.

[23] Vadu nepřezkoumatelnosti ovšem nelze vznášet pokaždé, když se účastníkovi zdá napadené rozhodnutí příliš stručné, nebo se mu dokonce jen nelíbí způsob jeho odůvodnění. NSS vyhrazuje tuto vadu jen pro skutečně závažné případy, kdy odůvodnění rozhodnutí trpí takovými nedostatky, které brání jeho věcnému posouzení. Nepřezkoumatelnost nelze libovolně rozšiřovat, obzvlášť pokud se soud nebo správní orgán sice podrobně nevypořádá s každou dílčí námitkou, ale odpovědi na ně vychází z ucelené argumentace a účastníkovi se dostane vysvětlení, proč jeho argumentace jako celek není správná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[24] Odůvodnění napadeného rozsudku nepřezkoumatelné není. Krajský soud se věnoval otázce, jak probíhal proces přijímání změny č. 4B, nepřehlédl, že změna byla na základě vyhodnocení námitek a připomínek jiných osob upravena a veřejně projednána, a zohlednil, že stěžovatelka žádné námitky nepodala, i když jí v tom nic nebránilo. V kontextu toho pak posuzoval, zda je změna č. 4B odůvodněna dostatečně. Stejně tak se zabýval dodržením jejích procesních práv, tedy zda se mohla s návrhem seznámit a účastnit se jeho veřejného projednání. Skutečnost, že stěžovatelka s takovým posouzením nesouhlasí, ještě nezakládá jeho nepřezkoumatelnost.

[25] Nezohlednění argumentace OZNR krajským soudem obecně nemůže založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Pokud se však jedná o podstatné důvody uplatněné OZNR a krajský soud se k nim nevyjádří, půjde o vážnou vadu řízení, která dle okolností může vést ke zrušení rozsudku krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu

pokračování

čj. 2 As 196/2016-123, bod 36, č. 3668/2019 Sb. NSS). Obsahem repliky OZNR ze dne 15. 7. 2024 (kterou krajský soud zaslal účastníkům, aby se s ní seznámili a mohli na ni reagovat) však byla věcná polemika s odůvodněním změny č. 4B, tedy s vývojem návštěvnosti ZOO. Krajský soud nicméně v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že kvůli procesní pasivitě stěžovatelky v průběhu přijímání změny č. 4B tyto skutečnosti věcně přezkoumávat nemůže, implicitně tím tedy vypořádal i repliku OZNR. Postup krajského soudu proto nepředstavuje vážnou vadu řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku.

Změna č. 4B ve vztahu k ploše DS 1196 je přezkoumatelná

[26] Odůvodnění změny č. 4B v ploše DS č. 1196 – změnová lokalita D08 (0,44 ha) zní takto:

„Jedná se o požadavek uplatněný ze strany města, jež je vlastníkem zoologické zahrady Zlín (dříve Lešná). ZOO Zlín se dlouhodobě řadí mezi desítku nejnavštěvovanějších míst České republiky. V posledních letech návštěvnost pravidelně přesahuje 600 tisíc lidí ročně. S ohledem na velkou návštěvnost a nedostatek parkovacích míst je snaha vytvořit podmínky dalšímu rozvoji parkovacích ploch, i s ohledem na majetkoprávní vztahy – navrhována je plocha DS č. 1196 s veřejnou prospěšností (ozn. K64). Zároveň je plocha č. 1140 určená pro parkování (v rozsahu cca 0,1 ha) vypuštěna – jedná se o zastavěný stavební pozemek (zahradu) a není majetkoprávně dostupná.

V současnosti 3 parkoviště spravuje ZOO Zlín (celkem 735 míst, parkování je zde zdarma), využít lze také další placená parkoviště na soukromých plochách.“

[27] Stěžovatelka namítá věcnou nesprávnost, resp. klamavost údajů obsažených v odůvodnění změny č. 4B. Protože považuje odůvodnění za nepravdivé, dovozuje, že změna č. 4B v podstatě žádné odůvodnění nemá, a je tedy nepřezkoumatelná.

[28] Z judikatury NSS vyplývá, že nároky na odůvodnění regulace jednotlivých ploch v územním plánu budou zcela jiné v případě, kdy jsou proti nim podány včasné námitky či připomínky v průběhu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona), oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy stěžovatelka zůstala před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a nepodala námitky ani připomínky proti připravované změně územního plánu. V takovém případě je nutno klást na odůvodnění územního plánu nižší nároky a trvat na alespoň obecném odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39, bod 22 a 24).

[29] Ve vztahu k přezkumu správních rozhodnutí NSS judikoval, že nepřezkoumatelnost zapříčiní takové vady, které soudu zcela brání posoudit (přezkoumat) důvody, které správní orgán vedly k tomu, že rozhodl tak, jak rozhodl, buď proto, že nedávají smysl, anebo proto, že v rozhodnutí vůbec nejsou uvedeny či postrádají podklad. Pouze v takovém případě se může jednat o nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Pokud však důvody v rozhodnutí obsaženy jsou a přezkoumat je lze, je pojmově vyloučeno, aby soud učinil závěr o jejich nepřezkoumatelnosti, ať už by byly jakkoliv nesprávné či nepravdivé (rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 As 225/2019-45, bod 23). Není důvod tyto závěry neaplikovat i na

posouzení přezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy (ostatně jak uvedl NSS již v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, bod 67, z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 téhož zákona je zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí), byť se nároky na odůvodnění mohou v některých jiných aspektech u těchto typů aktů lišit.

[30] Stěžovatelka nezpochybňuje, že odpůrce změnu č. 4B ve vztahu k ploše DS 1196 konkrétně odůvodnil, ostatně proti těmto důvodům brojí rozsáhlou argumentací. Tvzení, že odůvodnění je nesprávné, či dokonce úmyslně nepravdivé, však nemůže založit vadu nepřezkoumatelnosti. Neplatí tedy teze, že nepravdivé odůvodnění jako by neexistovalo. S nepravdivým odůvodněním lze polemizovat a je možné jej vyvrátit, jednoduše řečeno je možné jej přezkoumat, a je tedy přezkoumatelné. Stejně tak tvrzená nepravdivost údajů v odůvodnění nemůže způsobit, že by úprava nebyla s to dosáhnout tvrzeného cíle. Jestliže je tvrzeným cílem zlepšit parkování, stanovení nové plochy k tomuto účelu, tedy vyhrazení nového místa pro parkování, je bezpochyby prostředkem způsobilým dosáhnout takového cíle, a to bez ohledu na to, zda data odůvodňující tuto potřebu jsou správná, či nikoliv (správnost dat lze hodnotit v rámci přezkumu přiměřenosti úpravy). Rozhodné nemůže být to, zda bude parkovací místo nové ve smyslu navíc oproti původnímu počtu, nebo prostě jen nově vznikne tam, kde dosud nebylo. Návrh obsahoval konkrétní odůvodnění (protože proti němu nebyly podány žádné námitky či připomínky, nedošlo k jeho modifikaci a ve stejném znění je součástí změny č. 4B jako její příloha č. 3), proti kterému mohla stěžovatelka již v procesu přijetí brojit a argumentovat, jak to činí (až) nyní. Odůvodnění změny č. 4B tedy nepřezkoumatelné není.

[31] Stěžovatelčina argumentace ve vztahu k situaci parkování u zoologické zahrady je za takového stavu nerelevantní. Navíc je nutné dodat, že při přezkoumávání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Ke stěžovatelčiným tvrzením a důkazním návrhům, vztahujícím se k době po vydání změny č. 4B, tedy mimo výše uvedené důvody, nemohl krajský soud přihlídnout. Totéž platí o skutečnostech, které ve vztahu k parkování stěžovatelka uplatnila poté, kdy byl vydán napadený rozsudek, k těm NSS rovněž nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

Proporcionality (přiměřenost) změny č. 4B ve vztahu k ploše DS 1196 nelze v tomto řízení posuzovat

[32] Podle ustálené judikatury se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nepodal-li navrhovatel během procesu přijímání opatření námitky ani připomínky, nemůže se soud vůbec zabývat posouzením přiměřenosti přijatého řešení [usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *Moravany*, body 25 až 32, dále např. rozsudky ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29, *Žitenice*, bod 18, či ze dne 29. 1. 2020, čj. 1 As 177/2019-23, *Zvole*, bod 27, všechny s citací početné starší judikatury; tyto právní závěry potvrdil i Ústavní soud – např. nález ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N

pokračování

211/71 SbNU 483), *Jesenice*, body 14 až 16]. Výjimkou z tohoto principu je buď existence objektivních okolností, pro které byl navrhovatel v řízení o přijetí pasivní, nebo zjevnost zásadního zásahu do vlastnických práv již v době přípravy územního plánu (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 1 As 177/2019-23, bod 27).

[33] Z hlediska věcného posouzení návrhu na zrušení změny č. 4B územního plánu odpůrce byla pro krajský soud klíčová skutečnost, že stěžovatelka nepodala v procesu přijímání změny č. 4B žádné připomínky a tato pasivita nebyla ospravedlnitelná. Není přitom sporu o tom, že stěžovatelka se vskutku procesu přijímání změny č. 4B nijak neúčastnila, tedy nepodala ani námítky, ani připomínky.

[34] Ve vztahu ke své aktivitě v procesu přípravy a přijetí změny č. 4B namítá stěžovatelka v podstatě subjektivní důvody pramenící z toho, že přijetí takové úpravy nečekala. Neuvádí, že by se k návrhu změny č. 4B nemohla vyjádřit, že by nebyl veřejně projednán, ani jiné procesní pochybení. Její subjektivní očekávání ohledně dalšího vývoje územní regulace není v tomto směru podstatné a nejde o objektivní okolnost. Co se týče druhé výjimky, o zásah do jejích vlastnických práv zjevně nejde, neboť stěžovatelka napadá úpravu ohledně pozemku, který není v jejím vlastnictví, a zásah do svých práv dovozuje až jako sekundární důsledek přijaté úpravy. NSS proto souhlasí s krajským soudem, že přiměřenost změny č. 4B ve vztahu k ploše DS 1196 nebylo možné posuzovat.

[35] Závěrem NSS uvádí, že na většinu stěžovatelčiných přípustných kasačních námitek nemohl reagovat, neboť i kdyby měla stěžovatelka hypoteticky pravdu, a odůvodnění změny č. 4B vskutku obsahovalo nepravdivé údaje a úprava plochy DS 1196 by do jejích práv zasahovala (a i kdyby snad měla též právo na „deklaraci konkurenčního boje“ odpůrcem), nebylo by jí možné vyhovět a změnu č. 4B zrušit. To by bylo myslitelné jedině tehdy, pokud by takové argumenty stěžovatelka uplatnila nejprve v procesu jejího přijímání a před správním soudem proběhl plný přezkum přiměřenosti sporného opatření obecné povahy.

[36] Není případná ani její argumentace ohledně rozporu s cíli územního plánování v § 18 stavebního zákona. V tomto argumentu stěžovatelka pouze opakuje své námítky mířící vůči přezkoumatelnosti odůvodnění změny č. 4B, které jsou nedůvodné, a proti přiměřenosti změny č. 4B, kterou však není možné posuzovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. Neshledal ani jiné vady, pro které by bylo třeba napadený rozsudek zrušit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrci, který není malou obcí a jednal za něj pověřený zaměstnanec s právníkem, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[39] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2025

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u