



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelky **ZAMET, spol. s r.o.**, se sídlem Nový Hrozenkov 818, zastoupené JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem se sídlem Zlín, Lešetín IV/777, proti odpůrkyni **obci Halenkov**, se sídlem Halenkov 655, zastoupené Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Brno, Údolní 33, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. 12. 2024, č. j. 73 A 5/2024 – 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrkyně **je povinna** uhradit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci domáhala zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Halenkov (dále jen „změna ÚP“), schváleného usnesením zastupitelstva obce Halenkov ze dne 5. 6. 2023, č. UZ/7/6/2023, které nabylo účinnosti dne 15. 8. 2023. Konkrétně navrhovatelka požadovala zrušení části změny ÚP v ploše V (plocha výroby a skladování), a to v bodech 5, 6 a 7. V bodě 5 bylo nově upraveno *přípustné* využití plochy V, v bodě 6 bylo nově stanoveno *nepřípustné* využití plochy V, a to pro záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní

prostředí, a záměry spadající podle Klasifikace produkce CZ-CPA 2015 pod Pokovování kovů 25. 61. 11; v bodě 7 byl v rámci úpravy prostorové regulace v plochách *V* zrušen údaj o maximální výšce zástavby 15 m „od upraveného terénu“ a byla stanovena maximální zastavěná plocha 4 000 m², s minimální plochou zeleně 15 % s tím, že součástí uvedení do provozu musí být hotová výsadba zeleně.

[2] Krajský soud návrhu částečně vyhověl, a výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozsudku zrušil napadenou změnu ÚP ve vztahu k pozemkům navrhovatelky parc. č. XA, a parc. č. st. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, vše v obci a k. ú. H., v rozsahu textové části kapitoly I., a to v bodě 5 v části věty „Zařízení nesmí mít jakýkoliv negativní vliv na stávající i novou zástavbu, podmínkou je hluková studie“, a dále v bodech 6 a 7; ve zbytku návrh zamítl.

[3] Úvodem krajský soud podotkl, že navrhovatelka je strojírenským podnikem a vlastníkem výrobního areálu v centrální části obce Halenkov, který se nachází v ploše *V*. Navrhovatelka v návrhu označila za nepřezkoumatelné dva dílčí body změny ÚP, a to (i) argumentaci znečištěním ovzduší a (ii) posunem odborného poznání za 7 let účinnosti stávajícího územního plánu Halenkov. Krajský soud těmto námitkám nepřisvědčil, avšak změnu ÚP shledal nepřezkoumatelnou v jiných částech. Z odůvodnění změny ÚP podle jeho názoru nevyplývaly žádné konkrétní důvody, proč by měl být provoz jakéhokoliv zařízení v plochách *V* (navazujících na plochy bydlení a další uvedené typy ploch) podmíněn hlukovou studií (bod 5), a zejména proč odpůrkyně formulovala nové způsoby nepřipustného využití ploch *V*, jakož i podmínky prostorového uspořádání (včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu) způsobem právě uvedeným v bodech 6 a 7 výroku změny ÚP.

[4] Krajský soud konstatoval, že z odůvodnění bodu 6 není zřejmé, jak odpůrkyně dospěla k závěru, že služby spadající do kategorie pokovování kovů jsou „nejrizikovější činností“ z oblasti těžkého průmyslu a proč bylo třeba k dosažení cílů vytyčených v odůvodnění změny ÚP zakázat právě a jen tento obor. Odpůrkyni byl z rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 12. 2022, č. j. 73 A 8/2020 - 170, v němž byla posuzována stavební uzávěra v ploše *V*, znám záměr navrhovatelky vystavět v ploše *V* lakovnu. Dle krajského soudu může v dané ploše nepřipustění záměrů spadajících pod *Pokovování kovů* podle zmíněné klasifikace představovat potencionální významné omezení práva navrhovatelky na podnikání, a proto mělo být takové omezení ve změně ÚP dostatečně zdůvodněno, aby z něj bylo možné vyhodnotit naplnění zásad minimalizace a subsidiarity. Vzhledem ke shledané nepřezkoumatelnosti ale naplnění těchto požadavků krajský soud posoudit nemohl.

[5] Ve vztahu k plánovanému záměru navrhovatelky na vybudování lakovny krajský soud dále konstatoval, že územní plánování je nástrojem koncepčním, avšak v nyní posuzovaném případě se stal nástrojem obrany proti konkrétnímu záměru. Z odůvodnění změny ÚP nebylo dále zřejmé, zda byl nový regulativ zaveden jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, či mohlo být sledovaného cíle, spočívajícího ve „vyřešení problematiky přechodu na sebe vzájemně navazujících ploch bydlení, sportu a výroby tak, aby nedocházelo k jejich vzájemnému ovlivňování“, dosaženo jiným, méně invazivním způsobem. Pro nedostatečné odůvodnění ale nebylo možné posoudit ani namítanou účelovost zvoleného řešení.

pokračování

[6] Pokud jde o zavedení podmínky hlukové studie, nepřipuštění veškerých záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí a konkrétně zvolené parametry prostorové regulace v plochách V, krajský soud v rozhodnutí o námitkách rovněž nenalezl žádné konkrétní zdůvodnění, proč odpůrkyně zavedla tyto regulace.

[7] Naopak nedůvodné shledal krajský soud námitky týkající se nepřezkoumatelnosti odůvodnění souladu změny ÚP s nadřazenou územně plánovací dokumentací a rozporu změny ÚP s judikaturou a s cíli a úkoly územního plánování. Rovněž neshledal, že by přijatá změna ÚP narušovala legitimní očekávání navrhovatelky, byla nekoncepční, dlouhodobě neudržitelná anebo byla vůči navrhovateli diskriminační.

[8] Konečně, krajský soud nevyhověl části návrhu, v níž se navrhovatelka domáhala zrušení bodu 5 změny ÚP v části textu: *„Využití ploch výroby a skladování navazující na plochy bydlení BH, BI, plochy rekreace, plochy smíšeného využití a plochy pro tělovýchovu a sport OS je přípustné za podmínky, že stavby v nich umístované svým provozováním, výrobním a technickým zázemím nenarušují negativními účinky a vlivy provoz a užívání staveb a zařízení ve svém okolí, zejména nesnižují kvalitu životního prostředí okolních ploch bydlení nad přípustnou míru např. překročením hygienických limitů hluku, pachů, vibrací a prachu v okolních chráněných obytných venkovních prostorech a chráněných venkovních prostorech obytných staveb.“* Citovaný text je dle krajského soudu natolik obecný, že není zřejmé, jakým způsobem se stanovené podmínky mohly negativně dotknout práv navrhovatelky. Také odmítl, že by citovaný text znemožňoval jakoukoli výrobní činnost v plochách V.

[9] Krajský soud proto zrušil pouze poslední větu bodu 5 s textem: *„Zařízení nesmí mít jakýkoliv negativní vliv na stávající i novou zástavbu, podmínkou je hluková studie“*, jelikož nebyla řádně odůvodněna. Podmínka, že zařízení umístované v plochách V nesmí mít *„jakýkoli negativní vliv na stávající i novou zástavbu“* dle krajského soudu překračuje zákonné limity, neboť tím odpůrkyně fakticky umožňuje orgánu územního plánování, který bude v budoucnu soulad s územním plánem posuzovat, zamezit umístění jakéhokoliv zařízení v ploše V pro rozpor s takto neurčité stanoveným a zároveň kategoricky zakazujícím regulativem.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, která směřovala proti výroku I napadeného rozsudku a v níž se odvolávala na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V první řadě stěžovatelka namítala, že navrhovatelka v námitkách ze dne 17. 10. 2022, uplatněných v procesu změny ÚP, rozporovala zejména soulad změny ÚP s nadřazenými územně plánovacími nástroji a s cíli a úkoly územního plánování; ve zbylé části namítala nekoncepčnost změny ÚP a její účelovost. Námitky vůči nedostatečnému odůvodnění konkrétních regulativů v návrhu změny ÚP uplatněny nebyly. Na uplatněné námitky navrhovatelky stěžovatelka reagovala v odůvodnění změny ÚP dostatečně, v některých ohledech až nadstandardně. Ostatně sám krajský soud v rozsudku uznal, že obecné výtky navrhovatelky byly stěžovatelkou náležitě vypořádány. Nároky krajského soudu na odůvodnění rozsudkem zrušených regulativů jsou proto přehnané a založené na nesprávném právním posouzení. Zároveň stěžovatelka považuje napadený rozsudek za vnitřně rozporný, neboť krajský soud shledal vypořádání námitek za dostatečné, avšak následně dospěl k závěru, že odůvodnění změny ÚP je nepřezkoumatelné v rozsahu, který

nebyl námitkami navrhovatelky napadán. V tomto kontextu stěžovatelka namítala, že odkaz krajského soudu na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, je nepřiléhavý pro nyní posuzovanou věc.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí s konstatovanou nepřezkoumatelností bodů 5, 6 a 7 odůvodnění změny ÚP. Odmítá, že by se v odůvodnění změny ÚP vyjádřila pouze k části bodu 6 změny ÚP, jímž byl konkrétní typ činnosti - *Pokovování kovů* zařazen do nepřípustného způsobu využití plochy V. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka zařazením této činnosti do nepřípustného využití plochy V dovozovala účelovost přijatého řešení, vyjadřovala se stěžovatelka v odůvodnění změny ÚP pouze k této skutečnosti. Dále namítala, že i navzdory obecným námitkám navrhovatelky se v odůvodnění změny ÚP konkrétním regulativům věnovala. Naproti tomu, krajský soud posuzoval odůvodnění jednotlivých regulativů značně formalisticky a izolovaně. Konkrétní regulace nepřípustného využití ploch V stojí na jasně definovaném východisku minimalizace možných střetů činností s okolními plochami, neboť většina plochy V se nachází v samém centru obce. Ke stanovení této regulace vedly také údaje z aktuálních územně analytických podkladů města Vsetína a plánu péče CHKO Beskydy na období 2019 – 2028.

[13] Pokud je o podmínku hlukové studie, ta podle stěžovatelky vychází z potřeby minimalizace střetů činností v plochách V s okolními plochami, jelikož dosavadní podmínky využití plochy V umožňovaly její široké využití pro těžký průmysl, s čímž byly spjaty negativní vlivy na okolí. Předpoklad negativních vlivů činností v plochách V vyplývá také z definice těchto ploch dle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Za situace, kdy se plochy výroby nacházejí v centru obce, je vyloučení dalšího navyšování negativních vlivů na stávající i novou zástavbu legitimním nástrojem regulace území. Jedním z takových negativních vlivů je právě hluk, a proto se jej stěžovatelka snažila prostřednictvím podmínky hlukové studie regulovat.

[14] V případě stanovení nepřípustného využití v bodě 6 změny ÚP pro záměry podléhající posouzení vlivů na ŽP je negativní ovlivnění okolí zřejmé. Ke stanovení nepřípustnosti záměrů spadajících dle Klasifikace produkce CZ-CPA 2015 pod *Pokovování kovů* 25. 61. 11 stěžovatelka dodává, že se objektivně jedná o těžkou průmyslovou výrobu, při které se pracuje se škodlivými těžkými kovy. Vzhledem k předpokládaným negativním vlivům považovala stěžovatelka tuto činnost za natolik nevhodnou pro umístění v centru malé obce, v těsné blízkosti obytné zástavby, která je navíc součástí CHKO Beskydy a oblasti NATURA 2000, že bylo nezbytné ji výslovně zařadit mezi nepřípustné způsoby využití území.

[15] K prostorovému uspořádání stěžovatelka uvedla, že stanovené podmínky jsou zcela standardní součástí regulace v územních plánech, které zamezují neúměrnému zatížení řešených území. Stanovení minimálního rozsahu zeleně kompenzuje jiná zatížení území. Úprava výchozího bodu přípustné výšky staveb od upraveného terénu umožňovala obcházení účelu regulativu umělým navyšováním terénu, čímž sice došlo k formálnímu splnění podmínky, avšak záměr následně mnohonásobně převyšoval okolní zástavbu a vytvářel nežádoucí dominantu. Změnou ÚP došlo k odstranění vnitřní rozpornosti původního ÚP v části prostorového upořádání ploch V a VD (zde stěžovatelka odkázala na výše citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 73 A 8/2020 - 170).

pokračování

[16] V posledním bodu kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že krajský soud přezkoumal změnu ÚP v rozsahu překračujícím žalobní návrh. Navrhovatelka v žalobním návrhu ani v námitkách důvody vymezení konkrétních regulativů v bodě 5, 6 a 7 nenapadala, naopak se vymezovala jen obecnými formulacemi a citací judikatury bez uvedení konkrétních souvislostí s projednávaným případem. Mimoto navrhovatelka jen opakovala námitky, které byly stěžovatelkou již vypořádány v odůvodnění změny ÚP. Tímto nesprávným postupem krajský soud zasáhl do práva stěžovatelky na samosprávu.

[17] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že k tak přísné regulaci, jaká byla přijata, nebyl dán důvod, neboť nebylo například prokázáno překračování limitů hluku a znečištění; naopak specializované správní orgány opakovaně potvrdily nezávadnost jejího současného i plánovaného provozu. Odůvodnění změny ÚP dostatečně neobjasnilo, proč pouze záměry spadající pod činnost pokovování kovů jsou považovány za škodlivé a jiné závažné záměry (například výroba jaderných reaktorů) nikoli. Není tak zřejmé, proč stěžovatelka i jiné, závažné činnosti, ve změně ÚP nevyloučila. Závěrem navrhovatelka poukázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2025, č. j. 65 A 1/2025 - 210, v němž soud zasáhl proti jednostranně zaměřené změně územního plánu, který stanovoval velmi konkrétní regulaci.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu na <https://nalus.usoud.cz>). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[21] Stěžovatelka namítala vnitřní rozpornost napadeného rozsudku, jelikož krajský soud uvedl, že je odůvodnění změny ÚP dostatečné, ale přesto část změny ÚP zrušil pro nepřezkoumatelnost jejího odůvodnění. Nejvyšší správní soud této námitce nemůže přisvědčit. Krajský soud v odst. 46 odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že cíle změny ÚP sice byly v odůvodnění dostatečně vytyčeny, to však neplatí pro konkrétní regulativy.

Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že by krajský soud shledal **celé** odůvodnění dostatečné, tedy přezkoumatelné. Naopak, v odst. 48 až 60 a v odst. 84 odůvodnění velmi detailně vysvětlil, proč shledal odůvodnění regulativů (tj. část odůvodnění) obsažených v bodech 5, 6 a 7 změny ÚP za nedostatečné.

[22] Jiné námitky zpochybňující přezkoumatelnost napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud v kasační stížnosti nenalezl. Z odůvodnění rozsudku jasně plyne, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Ostatně, samotná skutečnost, že stěžovatelka s řadou právních i skutkových závěrů krajského soudu podrobně polemizuje v kasační stížnosti, rovněž ukazuje na jejich srozumitelnost, a tedy i přezkoumatelnost. Napadený rozsudek proto nepřezkoumatelný není. Tímto ovšem Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, zda se závěry krajského soudu ohledně dostatečnosti odůvodnění změny ÚP souhlasí či nikoli; touto otázkou se zabýval následně.

[23] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení, zda ob stojí důvody, pro které krajský soud označil odůvodnění napadené změny ÚP za nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[24] Není sporu o tom, že územní plány či jejich změny přijaté podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) musí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak z § 53 a § 54 odst. 1 stavebního zákona, tak ze skutečnosti, že jde o opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí být odůvodněno (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023 - 38).

[25] Z konstantní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá obecný požadavek na zdrženlivost při soudním přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Tato zdrženlivost se uplatní i u požadavků na odůvodněnost územního plánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení až tehdy, pokud je odůvodnění natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (viz rozsudky tohoto soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021 - 70, nebo ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023 - 38).

[26] Z uvedeného požadavku zdrženlivosti při přezkumu územních plánů (jejich změn) však nelze dovodit, že by soudy měly zcela rezignovat na zkoumání jejich odůvodnění. Nepřijatelný je takový závěr zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jakkoli je rozhodnutí obce o způsobu využití jejího území ze své podstaty rozhodnutím politickým, volba upřednostnění některých zájmů před zájmy jinými musí být činěna při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48). Zásah do vlastnického práva provedený územním plánem musí splňovat podmínky testu proporcionality (viz rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111). Splnění těchto požadavků musí být z odůvodnění takového zásahu seznatelné. Odůvodnění územních plánů nelze umenšit natolik, že se odůvodnění stane fakticky pouze formálním, bez věcného obsahu a vazby na konkrétní skutkové okolnosti případu.

[27] V první řadě Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud vykročil mimo dispoziční zásadu soudního přezkumu tím, že posuzoval napadenou změnu ÚP nad rámec uplatněných žalobních námitek. Je pravdou, že krajský soud zrušil body 5, 6 a 7 změny ÚP pro jejich nedostatečné odůvodnění, ačkoliv navrhovatelka přezkoumatelnost těchto bodů výslovně nenamítala. Na rozsah přezkumu ale nemá tato skutečnost vliv, jelikož krajský soud je povinen přezkoumatelnost správního rozhodnutí (respektive opatření obecné povahy) zkoumat *ex officio*, neboť z povahy věci není možné nepřezkoumatelný akt věcně přezkoumávat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

[28] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by její povinnost odůvodnit konkrétní regulativy změny ÚP byla podmíněna uplatněním námitek. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Z § 68 odst. 3 správního řádu, užitého obdobně dle § 174 odst. 1 správního řádu, je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí chybět alespoň esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Takové odůvodnění ale v některých bodech posuzované změny ÚP dle zjištění krajského soudu absentovalo; s tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Skutečnost, že v procesu přijetí změny územního plánu (potažmo jakéhokoli opatření obecné povahy) nebyly podány námitky proti jeho návrhu, potažmo nejsou v námitkách konkrétně napadány určité body, neznamená, že může pořizovatel rezignovat na odůvodnění stanovených regulací. Podání námitek vyžaduje jen podrobnější reakci na konkrétní skutečnosti v nich uplatněné, nepodmiňuje však existenci jakéhokoli (byť i jen přiměřeně obecného) odůvodnění jednotlivých prvků přijaté regulace (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 20085, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136). V této souvislosti je proto zcela přiléhavý odkaz krajského soudu na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v jehož publikované právní větě Ústavní soud akcentoval nutnost řádného odůvodnění jak samotného opatření obecné povahy, tak i rozhodnutí o námitkách. Nejvyšší správní soud proto v intencích výše uvedeného přistoupil k posouzení odůvodnění jednotlivých bodů změny ÚP zrušených krajským soudem.

[29] V poslední větě bodu 5 změny ÚP stěžovatelka stanovila regulaci, podle které „Zařízení nesmí mít jakýkoliv negativní vliv na stávající i novou zástavbu, podmínkou je hluková studie.“ Po důkladném prostudování odůvodnění změny ÚP a rozhodnutí o námitkách ani Nejvyšší správní soud nenalezl žádné důvody, pro které bylo nutné přistoupit k regulaci hluku, například, že by v ploše V opakovaně docházelo k překračování hygienických limitů hluku. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje s krajským soudem, který v odst. 58 až 60 odůvodnění svého rozsudku dospěl k totožnému závěru. Ani sama stěžovatelka přitom v kasační stížnosti nepoukázala na konkrétní část odůvodnění, kde by byly takové důvody uvedeny, potažmo ani nenastínila konkrétní

důvody, které ji k zavedení této regulace vedly. Pouze uvedla obecná východiska vyplývající z vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[30] Pokud jde o stanovení podmínky, podle které „zařízení nesmí mít **jakýkoliv negativní vliv na stávající i novou zástavbu**“, i v tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že se jedná o zcela neurčitě (či přesněji nepřiměřeně extenzivně) stanovený regulativ. Stěžovatelka ve změně ÚP blíže nevysvětlila, co je rozuměno pojmem „**jakýkoliv negativní vliv**“. Krajský soud příléhavě konstatoval, že takto neurčitě stanovený regulativ umožňuje stavebnímu úřadu v budoucnosti zamezit vybudování v podstatě jakéhokoliv záměru, pokud nalezne jeho, byť i jen marginální, potencionální negativní vliv na stávající či novou zástavbu. *Ad absurdum* je možné takovým negativním vlivem shledat v podstatě cokoli, respektive každá stavba zpravidla má určitý *negativní vliv* na okolní zástavbu. Krajský soud v odst. 54 odůvodnění rozsudku dostatečně popsal možná rizika spojená s takto neurčitě stanovenou regulací a kasační soud nemá této argumentaci co vytknout.

[31] V bodu 6 změny ÚP bylo stanoveno, že „*V kapitole 6.4.1 V - PLOCHA VÝROBY A SKLADOVÁNÍ se vkládá nová část ‚NEPŘÍPUSTNÉ VYUŽITÍ‘ ve znění: ‚Záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Záměry spadající podle Klasifikace produkce CZ-CPA 2015 pod Pokovování kovů 25. 61. 11.‘*“ V rozhodnutí o námitkách se stěžovatelka k tomuto bodu vyjádřila na str. 62, kde uvedla, že původně zamýšlela stanovit jako nepřípustné také záměry spadající pod *Nanášení nekovových povlaků na kovy 25. 61. 12*, od čehož ale zastupitelstvo stěžovatelky následně upustilo. Dále konstatovala, že se jedná o činnosti spadající do kategorie těžkého průmyslu, který nelze vykonávat v centru malé obce.

[32] Žádný z těchto argumentů ale nevysvětluje, proč byla zvolena právě tato regulace a takto konkretizovaný záměr. Nejvyšší správní soud musí zcela přisvědčit jak krajskému soudu, tak i navrhovatelce, že jiné činnosti, které by bylo taktéž možné zařadit do „*těžkého průmyslu*“ (a které rovněž vykazují negativní externality na své okolí), nebyly určeny jako nepřípustné. Taktéž lze souhlasit s krajským soudem, který konstatoval, že z takto vymezeného nepřípustného využití plochy *V* je zřejmé, že impulzem pro stanovení této regulace byla navrhovatelkou plánovaná výstavba lakovny. Je však nutné zdůraznit, že územní plán je koncepční dokument, který stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Neřeší tedy území účelově (*ad hoc*), ale koncepčně, a tím vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 4/2024 - 44). Vzhledem k tomu, že odůvodnění změny územního plánu ani rozhodnutí o námitkách neposkytují dostatečné vysvětlení, proč stěžovatelka zvolila takto zcela specificky stanovený okruh nepřípustných činností (nemělo-li se jednat o regulaci *ad hoc*), souhlasí Nejvyšší správní soud s krajským soudem, že jde o regulaci nedostatečně odůvodněnou.

[33] Konečně, v bodu 7 byla upravena regulace prostorového uspořádání plochy *V* tak, že „*V kapitole 6.4.1 V - PLOCHA VÝROBY A SKLADOVÁNÍ se v části PODMÍNKY PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ VČETNĚ STANOVENÍ ZÁKLADNÍCH PODMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU ruší text ‚od upraveného terénu‘ a vkládá nový text*

pokračování

ve znění „Maximální zastavěná plocha stavby je 4.000 m², přičemž jednotlivé stavby nelze stavebně spojit proti smyslu stanovené prostorové regulace. Minimální plocha zeleně: 15 % pro disponibilní pozemky stavebního záměru a pro plochu současně, součástí uvedení do provozu jednotlivých částí nebo celku musí být hotová výsadba zeleně.“

[34] Pokud jde o odstranění textu „od upraveného terénu“, stěžovatelka se v kasační stížnosti pokoušela nastínit důvody, proč se tímto způsobem snažila zabránit účelovému navyšování terénu, a s tím spojenému navyšování maximální povolené výšky staveb. Jakkoli jde o plausibilní vysvětlení, nelze přehlížet, že tímto postupem nemůže být *ex post* napravena nepřezkoumatelnost správního aktu, zde územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2025, č. j. 3 As 283/2023 - 84); důvody přijaté regulace musí být zřejmé již z územně plánovací dokumentace. Ani v případě stanovení maximální zastavěné plochy a minimální plochy zeleně nevyplývají z odůvodnění změny ÚP žádné důvody, proč byly tyto regulace zavedeny. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že i bod 7 změny ÚP byl nedostatečně odůvodněn, což jej činí nepřezkoumatelným.

[35] Zbývá konečně dodat, že Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by krajský soud vybočil z požadavku zdrženlivosti při posuzování dostatečnosti odůvodnění územních plánů. Krajský soud nekladl na odůvodnění konkrétních částí změny ÚP nepřiměřené požadavky, naopak postupoval v souladu s výše nastíněnými požadavky ustálené judikatury.

[36] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal ani naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[37] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud ji proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšný účastník, kterým je navrhovatelka, neboť rozsudek, kterým bylo vyhověno jejímu návrhu, nebyl kasačním soudem zrušen. Náklady navrhovatelky jsou konkrétně tvořeny částkou 4 620 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném pro posuzovanou věc. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 450 Kč za jeden úkon. Jelikož je advokát navrhovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 6 134,70 Kč, představující celkovou náhradu nákladů řízení, je odpůrkyně povinna zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. ledna 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu