



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **V. F.**  
zastoupený advokátem doc. JUDr. Michaelem Kohajdou, Ph.D.  
sídlem tř. Kosmonautů 1288/1, 779 00 Olomouc

proti  
odpůrkyni: **Obec Horní Bludovice**  
sídlem Horní Bludovice 434, 739 37 Horní Bludovice  
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou  
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

**o zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – Změny č. 3 Územního plánu Horní Bludovice**

**takto:**

**I. Opatření obecné povahy – změna č. 3 Územního plánu H. B. ze dne 14. 4. 2021, č. 1/2021, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části grafického i textového**

Shodu s prvopisem potvrzuje

vymezení plochy P1, která sestává z pozemků p. č. st. X, p. č. st. XS, p. č. st. XC, p. č. st. XD, p. č. st. XE, p. č. st. XF, p. p. č. XG, p. p. č. XH a p. p. č. XCH v k. ú. X v obci X.

- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 34 611 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám doc. JUDr. Michaela Kohajdy, Ph.D., advokáta se sídlem tř. Kosmonautů 1288/1, 779 00 Olomouc.

### Odůvodnění:

#### *Návrh a vyjádření odpůrce k němu*

1. Navrhovatel V. F. se společně se svou manželkou E. F. návrhem ze dne 29. 3. 2022 domáhali zrušení opatření obecné povahy – změny č. 3 Územního plánu H. B. ze dne 14. 4. 2021, č. 1/2021, které nabylo účinnosti dne 19. 5. 2021, v části týkající se plochy P1, která sestává z pozemků p. č. st. X, p. č. st. XA, p. č. st. XC, p. č. st. XD, p. č. st. XE, p. č. st. XF, p. p. č. XG, p. p. č. XH a p. p. č. XCH v k. ú. X v obci X, Obce X.
2. Navrhovatel a jeho manželka E. F. jsou vlastníky shora uvedených pozemků. Tyto pozemky byly v územním plánu obce H. B. ve znění jeho změny č. 2 zařazeny do plochy VS – plochy smíšené výrobní. Změnou č. 3 územního plánu došlo ke změně funkčního využití pozemků, které byly nově zařazeny do plochy OV – občanského vybavení, a není možné je nadále využít pro účely výroby a podnikání. Navrhovatel s manželkou chtěli pozemky prostřednictvím jimi vlastněné společnosti VINAMET CZ s. r. o. využít k podnikání; dne 19. 9. 2018 podala uvedená společnost žádost o umístění stavby výrobní haly na zmíněných pozemcích.
3. Navrhovatel v návrhu namítl, že při veřejném projednání změny územního plánu namítl podjatost starostky obce H. B., která stojí v čele Obecního úřadu H. B., který byl pořizovatelem změny. Námitka však nebyla řádně vypořádána. Podle navrhovatele byl postup pořizování změny územního plánu zatížen zásadní vadou spočívající v absenci opětovného projednání návrhu poté, co byl po veřejném projednání podstatně upraven. V návrhu změny územního plánu, který byl veřejně projednán, došlo ke zrušení všech tří dosud vymezených ploch VS – smíšených výrobních. Po veřejném projednání však byla jedna z ploch vrácena a s ní i veškerá regulace týkající se ploch VS. Změna územního plánu však byla koncepčně založena na zrušení ploch VS na území obce a celkovém znemožnění dalšího rozvoje výroby v obci (kromě výroby přípustné v plochách smíšených obytných). Po veřejném projednání změny došlo ke zcela zásadní změně koncepce, která navíc nesla znaky účelovosti. Bylo proto namístě veřejné projednání změny zopakovat. Navrhovatel dále namítl chyby a nedostatky v provedení hlavního a koordinačního výkresu. Poukázal na šikanózní charakter změny zaměřené proti němu a zakrývání soukromého zájmu veřejným; upozornil, že odpůrce v rozporu s cíli územního plánování vytěsnil hospodářský rozvoj mimo území obce. Navrhovatel též namítal nedodržení principu proporcionality za situace, kdy změna využití předmětných ploch je zbytečná vzhledem k deklarovanému cíli nové regulace (řešení nedostatku ploch občanského vybavení), namítal diskriminaci, rozpor

Shodu s prvopisem potvrzuje

s principem kontinuity územního plánování při absenci změny poměrů v obci. Konečně pak poukázal na nedostatečné vypořádání námitek vznesených v průběhu přijímání změny územního plánu.

4. Odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 30. 1. 2025 navrhl soudu návrh zamítnout. Vyjádřil se k jednotlivým návrhovým bodům, které měl za nedůvodné.

*Průběh řízení před Krajským soudem a Nejvyšším správním soudem*

5. Krajský soud byl odpůrcem upozorněn na zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem byl přezkum nyní sporné změny č. 3 územního plánu H. B.; přezkumné řízení bylo zahájeno Krajským úřadem Moravskoslezského kraje č. j. MSK 47185/2022 ze dne 5. 4. 2022. Soud následně usnesením č. j. 76 A 2/2022-40 ze dne 18. 5. 2022 přerušil svoje řízení do pravomocného skončení přezkumného řízení vedeného pod sp. zn. ÚPS/23367/2021/Bal u Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Krajský úřad rozhodnutím č. j. MSK 172019/2022 ze dne 6. 1. 2023 zrušil celé opatření obecné povahy – změnu č. 3 Územního plánu H. B.; rozhodnutí nabylo účinnosti dne 23. 1. 2023. Krajský soud následně usnesením č. j. 76 A 2/2022-48 ze dne 2. 3. 2023 návrh odmítl, neboť zrušením předmětného opatření obecné povahy odpadl předmět řízení. Proti usnesení o odmítnutí návrhu podali oba navrhovatelé kasační stížnost. Ve vztahu ke stěžovateli E. F. bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno, nadále tak již není účastníci řízení. Ve vztahu k navrhovateli V. F. bylo usnesení Krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že odpůrkyně napadla rozhodnutí Krajského úřadu návrhem na zrušení u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud rozsudkem č. j. 76 A 1/2023-87 ze dne 13. 7. 2023 návrhu vyhověl, neboť dospěl k závěru, že Krajský úřad změnu územního plánu zrušil po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené k takovému postupu. V nyní projednávané věci proto soud opětovně přerušil řízení do skončení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 76 A 1/2023-87. Kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta rozsudkem č. j. 5 As 183/2023-59 ze dne 20. 11. 2024. Krajský soud tak měl v nynějším řízení najisto postaveno „obživení“ sporného opatření obecné povahy, a proto rozhodl usnesením č. j. 76 A 2/2022-73 ze dne 2. 12. 2024 o pokračování v řízení.
6. Osoby zúčastněné na řízení do řízení nevstoupily.
7. Krajský soud ve věci samé rozhodl rozsudkem č. j. 76 A 2/2022-120 ze dne 20. 3. 2025, kdy návrhu vyhověl a opatření obecné povahy v napadené části zrušil. Dospěl k závěru, že proces přijímání opatření obecné povahy byl zatížen vadou spočívající v neprovedení opakovaného veřejného projednání po změnách, které soud nepovažoval za nepodstatné, neboť v návrhu došlo k principiální změně; navíc odpůrce k uvedeným změnám neuvedl žádnou argumentaci ve prospěch názoru, že by se mělo jednat o změny nepodstatné. Ostatními návrhovými body se soud nezabýval, neboť to považoval za nadbytečné.
8. Ke kasační stížnosti odpůrce Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 10 As 109/2025-51 ze dne 4. 9. 2025 rozsudek krajského soudu zrušil. Vytkl krajskému soudu, že se měl zabývat návrhovými body, které opominul, neboť po zrušení opatření obecné povahy musí zpracovatel vědět, kde nastal poslední bezvadný úkon a kde může na dosavadní proces navázat. Uložil krajskému soudu, aby v dalším řízení vypořádal návrhové body, které spolu

Shodu s prvopisem potvrzuje

souvisí (neprovedení opakovaného veřejného projednání, podjatost, nepřezkoumatelnost), s tím, že z jeho rozsudku musí být patrné, na který úkon může být pořizovatelem změny územního plánu navázáno.

9. Soud následně v souladu s ustanovením § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích návrhových důvodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž se řídil závazným právním názorem Nejvyššího soudu dle § 110 odst. 4 s. ř. s. Ve věci pak rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 101b odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

*Zjištění ze spisu*

10. Ze předloženého spisového materiálu krajský soud zjistil následující: Původní Územní plán H. B. nabyt účinnosti dne 17. 11. 2021; roku 2013 byla vydána jeho první změna a roku 2018 jeho druhá změna. Usnesením č. 03/ZO/02/2019 ze dne 28. 2. 2019 rozhodlo zastupitelstvo obce o pořízení Změny č. 3 zkráceným postupem podle § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Pořizovatelem změny byl stanoven Obecní úřad H. B.; kvalifikační požadavky k výkonu územně plánovací činnosti zajistila Ing. M. M. (tzv. létající pořizovatelka). Veřejné projednání návrhu Změny č. 3 se uskutečnilo dne 9. 6. 2020. Poté byl návrh upraven. Zastupitelstvo obce vydalo Změnu č. 3 usnesením č. 05/ZO/02/2021 ze dne 14. 4. 2021. Změna byla doručena veřejnou vyhláškou dne 4. 5. 2021.
11. V průběhu řízení o změně územního plánu podali dne 17. 2. 2020 manželé F. námitku, v níž namítli podjatost starostky obce Petry Fickové a nesprávnost navrhovaného řešení ve vztahu k pozemku, na němž plánují postavit pro jimi vlastněnou společnost VINAMET CZ s. r. o. výrobní halu. Opětovnou námitku podali dne 17. 6. 2020, kde znovu namítli podjatost starostky obce, dále podali 20 námitek k obsahu návrhu změny územního plánu, kde argumentovali, že návrh změny č. 3 územního plánu H. B. je zpracován v rozporu se schváleným návrhem na pořízení změny č. 3 územního plánu, že grafická část návrhu není v souladu s textovou částí, v grafické části jsou zobrazeny jevy bez odpovídajícího vysvětlení, že návrh je v rozporu se zásadou proporcionality, je nadbytečný a zaměřen fakticky výlučně a jen na plochu označenou jako P1, že zrušení ploch pro výrobu a skladování má ve svém důsledku nadmístní význam, že návrh neřeší zajištění udržitelného rozvoje území obce, že návrh je faktickým prosazením subjektivního práva některých jednotlivců, že návrh se nezabývá zajištěním průchodnosti území, a to zejména v nadměrné, nevhodně vymezené zastavitelné ploše Z1, a nezabývá tím, že naprostá většina rozlohy plochy Z1 se nachází v zemědělském půdním fondu ve II. třídě ochrany, dále že mění urbanistickou koncepci definovanou dosavadním územním plánem a navrženými změnami zvyšuje riziko narušení tradičního charakteru zástavby, zvyšuje riziko narušení rázu krajiny, že návrh je účelový a vychází z chybných a neodůvodněných východisek, zejména ve vztahu k ploše P1, že odůvodnění zrušení VS smíšených výrobních je zmatečné a nepřezkoumatelné, neboť k umožnění využití plochy P1 jako VS smíšená výrobní jsou použity pro zrušení způsobu využití této plochy stejné důvody, že je vystaven na nepodložených domněnkách, neodůvodněných tvrzeních a dohadách a z tohoto důvodu je nepřezkoumatelný a zmatečný, že odůvodnění nepotřebnosti, resp. zrušení ploch výroby VS smíšených výrobních je nedostatečné a odůvodnění potřebnosti vymezení ploch OV občanského vybavení je

Shodu s prvopisem potvrzuje

nedostatečné a neudržitelné, že není odůvodněn soulad navržené změny č. 3 územního plánu H. B. s Politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou Moravskoslezským krajem, že není přezkoumána zastavitelná plocha bydlení Z1, na jejíž využití je sice vydáno územní rozhodnutí, ale je neustále prodlužováno, že zrušení ploch smíšených výrobních uvedených v návrhu je v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky, že zrušení plochy smíšené výrobní P1 je opřeno o tvrzení, že produkované imise z výroby by mohly negativně ovlivnit obytnou zástavbu, a přitom není zřejmé, z jakých podkladů a informací je vycházeno, a že návrh porušuje princip legitimního očekávání a poškozují vlastníky plochy P1 a jejich dlouhodobě sledovaná práva.

12. Oběma těmito námitkám manželů F. nebylo vyhověno.
13. „Létající pořizovatelka“ v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu zaslala dne 2. 8. 2020 návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. Do spisu byl však následně založen návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek, který vypracoval určený zastupitel. Zatímco „létající pořizovatelka“ navrhovala částečně vyhovět námitkám manželů F., v návrhu určeného zastupitele byly zcela zamítnuty. Pořizovatel přípisem ze dne 21. 7. 2021 požádal „létající pořizovatelku“, aby respektovala návrh určeného zastupitele. Zastupitelstvu pak byl ke schválení předložen návrh, který vycházel z návrhu určeného zastupitele.
14. Z úřední činnosti je soudu známo, že Krajský úřad svým rozhodnutím č. j. MSK 172019/2022 zrušil napadené opatření obecné povahy – změnu č. 3 Územního plánu Horní Bludovice, a to v celém jeho rozsahu. Krajský úřad dospěl k závěru, že došlo k porušení základních zákonných náležitostí při postupu pořizování opatření obecné povahy, kdy toto porušení spočívalo v tom, že po veřejném projednání návrhu byl tento návrh podstatně věcně změněn, přičemž zpracovatel ani nepředestřel úvahy, proč by se mělo jednat o nepodstatné úpravy ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Poukázal také v souvislosti se vznesenou námitkou podjatosti na skutečnost, že role „létající“ pořizovatelky nebyla respektována. Dále vytkl nepřezkoumatelnost, nepodloženost či rozpornost některých částí odůvodnění napadeného opatření. Toto rozhodnutí krajského úřadu bylo následně soudně zrušeno pro nedodržení prekluzivní lhůty pro jeho vydání.

#### *Námitka podjatosti*

15. Krajský soud nejprve přistoupil k posouzení námitek procedurální povahy.
16. Navrhovatel již v průběhu pořizování změny územního plánu namítl podjatost starostky obce H. B. Tuto dovozoval jednak ze skutečnosti, že starostka je vlastníci pozemků sousedících s jeho pozemky a je účastnicí územního řízení, týkajícího se jeho pozemků., jednak z její angažovanosti v politickém hnutí NEZÁVISLÍ – Horní Bludovice, které si zabránění výstavby výrobní haly na ploše ve vlastnictví navrhovatele dalo do svého programu. V návrhu navrhovatel doplnil, že i místostarosta Chroboczek je účastníkem územního řízení, týkajícího se navrhovatelových pozemků. Navrhovatel poukázal na to, že „létající pořizovatelka“ Ing. M. zpracovala návrh vypořádání jeho námitek, avšak tento nebyl předložen zastupitelstvu ke schválení, nýbrž byl pořízen jiný návrh vypracovaný určeným zastupitelem. „Létající pořizovatelka“ upozorňovala obecní úřad, že prosté přijetí

tohoto návrhu povede k vysokému riziku zrušení změny územního plánu a soudních sporů o peněžní náhrady.

17. Soud na úvod připomíná, že tvorba územního plánu (včetně jeho změny) je založena na rozdělení kompetencí tak, že rozhodování je svěřeno zastupitelstvu obce jako výkon samostatné působnosti a proces pořizování je výkonem pořizovatele v přenesené působnosti. Proces projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je mimoto zákonem etapizován. Každá z etap zajišťovaných v přenesené působnosti je ukončena aktem zastupitelstva v samostatné působnosti. To v případě aprobace dosavadního postupu pořizovatele dává zároveň závazný pokyn k další jeho činnosti. (Srov. Hanák, Marek: *Kritické momenty územního plánování*. Právní rádce, 2010, roč. 18, č. 8, s. 32-35.)
18. Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.
19. Podle § 174 správního řádu pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.
20. Ustanovení § 14 správního řádu o podjatosti úřední osoby jsou obsažena v části druhé, které se použije toliko přiměřeně.
21. Při výkladu slova „přiměřeně“ je třeba předně vyjít z toho, že v legislativní technice, potvrzené i čl. 41 Legislativních pravidel vlády, slovo „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Nelze jej tedy aplikovat v plném rozsahu (obdobně), ale je třeba vždy s ohledem na smysl a cíl dané úpravy vážit, zda vůbec a nakolik se odkazovaný právní institut uplatní.
22. Při posouzení toho, zda a nakolik uplatnit institut vyloučení pro podjatost v procesu přijímání územního plánu jakožto opatření obecné povahy je třeba vycházet z toho, že územní plánování je ve svém výsledku projevem samostatné působnosti územně-samosprávného celku a ústavně zaručeného práva na samosprávu. Do činnosti územně-samosprávných celků mohou soudy zasahovat jen výjimečně, a to jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002, či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 12/2022-70 ze dne 20. 3. 2024). Dále je třeba připomenout, že proces přijímání rozhodnutí zastupitelstva orgánu územní samosprávy je procedurou *sui generis*, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 336/2017–18 20. 2. 2018 nebo č. j. 3 As 335/2022–59 ze dne 3. 4. 2024). A konečně je třeba vycházet z toho, že zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, obsahují zvláštní ustanovení týkající se střetu zájmů zastupitele při projednávání a rozhodování určité záležitosti. Tito mají toliko povinnost sdělit existenci svého střetu zájmů (§ 83 odst. 2 obecního zřízení, resp. § 8 zákona o střetu zájmů). Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud

Shodu s prvopisem potvrzuje

v rozsudku č. j. 1 Ao 2/2010-185 ze dne 18. 1. 2011, publ. pod č. 2397/2011 Sb. r. NSS, rezignaci na tuto povinnost lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však zpravidla nelze. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci.

23. Pokud se týče vznesených námitek ze strany navrhovatele, je třeba dle názoru soudu rozlišovat dvě věci – (1) zájem starostky obce na (ne)využití navrhovatelova pozemku a (2) nerespektování odborného názoru „létající pořizovatelky“. Navrhovatel sice tyto skutečnosti dává do souvislosti, nicméně prokazování této souvislosti není nutné. Tato souvislost se totiž nerozumí samo sebou, neboť nerespektování stanoviska „létající pořizovatelky“ jde *prima facie* na vrub určeného zastupitele, nikoli starostky. To ovšem neznamená, že by neprokázání spojitosti mezi zájmem starostky a nerespektováním „létající pořizovatelky“ vedlo soud k akceptaci postupu obecního úřadu jakožto pořizovatele. Naopak: Institut „létajícího pořizovatele“ slouží k zajištění nestranného, nezávislého a odborně fundovaného zpracování podkladů. Tato role nebyla v projednávané věci v procesu pořizování změny respektována, neboť zastupitelstvu byla předložena verze, kterou „létající pořizovatelka“ výslovně označila za nesouladnou s právní úpravou a zastupitelstvo s tím nebylo seznámeno. Tento postup by byl nezákonný, ať již by plynul ze střetu zájmů starostky nebo měl zdroj ve zcela jiných skutečnostech.
24. Pokud se týče postavení samotných zastupitelů včetně starostky, je třeba konstatovat, že v procesu přijímání územního plánu mají tito zastupitelé prakticky vždy v rámci tohoto územního plánu nějaký svůj soukromý zájem, neboť jsou občany obce a pravidelně mají v obci bydliště či tam vlastní nemovitosti. Za dané situace, pokud hlasují v rámci zastupitelstva, mají toliko notificační povinnost o svém střetu zájmů, jak výše uvedeno, přičemž nesplnění této povinnosti může vést ke zrušení usnesení zastupitelstva jen výjimečně. Pokud jsou tito zastupitelé zaangažováni do procesu pořizování v rámci přenesené působnosti, jsou povinni zdržet se vnášení tohoto zájmu do procesu v rozporu se zadáním a dalšími usneseními zastupitelstva a v rozporu s odbornými stanovisky „létajícího pořizovatele“. Pro neuplatnění ustanovení § 14 správního řádu (tj. nevyloučení starosty, resp. zastupitele z procesu přípravy územního plánu) shledává soud nejméně tři důvody: (1) Bylo by to neadekvátní, kdyby byl vyloučen z procesu přípravy, ale následně by mohl tento proces stejně zvrátit během rozpravy a hlasování v zastupitelstvu, kde vyloučen být nemůže z povahy věci a s ohledem na shora popsanou zákonnou úpravu střetu zájmů. (2) Starosta, resp. zastupitel vykonává v přenesené působnosti převážně toliko jednoduché administrativní kroky (jako např. odesílání či zveřejňování dokumentů). (3) Vyloučení pro podjatost by mohlo v praxi pravidelně vést k vyloučení všech členů zastupitelstva, neboť tito – jak výše uvedeno – mají prakticky vždy v rámci územního plánu i své soukromé zájmy. Důvodem pro vyloučení zastupitele nemůže být ani to, že hájí veřejně deklarovaný politický zájem, pro který byl ostatně do zastupitelstva zvolen, avšak tento zájem je zároveň v jeho

Shodu s prvopisem potvrzuje

osobní prospěch a zároveň je v rozporu se soukromým zájmem jednotlivého občana. Tak tomu bylo v nyní projednávané věci, kdy většina zastupitelstva byla zvolena s deklarovaným záměrem neumožnit výstavbu výrobní haly na pozemku navrhovatele.

25. Soud tedy uzavírá, že pokud starostka obce či jiný zastupitel jedná a rozhodují v samostatné působnosti, mají toliko notifikační povinnost o střetu zájmů. Pokud jedná v přenesené působnosti, jsou povinni dbát, aby jejich osobní zájmy neovlivňovaly výkon jejich funkce (§ 3 zákona o střetu zájmů), tedy zejména respektovat odbornost „létající pořizovatelky“. Uvedený respekt se musí projevit například v tom, že zastupitelstvo musí být seznámeno s tím, co je návrhem této pořizovatelky a co nikoli, případně jaké je její stanovisko k podkladům vytvořeným jinými osobami.
26. Nevyloučení starostky (či jiných zastupitelů) z procesu pořizování změny územního plánu a rozhodování o nich tak soud nepokládá za porušení zákona. Nerespektování odborného stanoviska „létající pořizovatelky“ vyjádřeném v jejím návrhu vypořádání námitek a současné neuvědomění zastupitelstva o jejím stanovisku k alternativnímu vypořádání však již porušením zákona je. Protože v projednávané věci zastupitelstvo schvalovalo návrh, aniž bylo vyrozuměno, že se přičí stanovisku (resp. návrhu) „létající pořizovatelky“, byl proces zatížen vadou, která mohla mít podstatný vliv na rozhodování členů zastupitelstva a tím i na zákonnost přijaté změny územního plánu. Je tedy jedním z důvodů pro kasační zásah soudu vůči této změně územního plánu.

*Námítka ohledně nekonání opakovaného veřejného projednání*

27. Pokud se týče procesu přijímání územního plánu, navrhovatel namítl, že po veřejném projednání návrhu územního plánu došlo k podstatné změně tohoto plánu, kvůli níž se mělo konat opakované veřejné projednání v souladu s ustanovením § 53 odst. 2 stavebního zákona.
28. Znění uvedeného ustanovení je: *„Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.“*
29. V hypotéze uvedené normy je neurčitý právní pojem „podstatná úprava“. Jeho výkladem se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Významné vodítko je obsaženo zejména v rozsudku č. j. 5 AOs 1/2012-140 ze dne 31. 10. 2013, z něž plyne, že o podstatnou úpravu může jít, pokud je splněn některý z následujících znaků: 1. došlo-li k novému dotčení veřejných zájmů a nejedná se o vliv jednoznačně pozitivní, tudíž dotčený orgán měl mít možnost uplatnit stanovisko, 2. došlo-li k novému podstatnému dotčení vlastnických práv, tudíž mělo být umožněno vlastníkům uplatňovat námitky a úprava není jednoznačně v jejich prospěch, nebo 3. došlo-li k podstatné změně návrhu řešení, a veřejnost tak měla mít možnost uplatnit připomínky. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ao 7/2011-74 ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje

8. 2. 2012 dospěl k závěru, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, nebylo třeba opakované projednání návrhu. Nejvyšší správní soud rovněž setrvává na stanovisku, že změna návrhu územního plánu musí být podstatná z objektivního pohledu – to znamená „že ačkoliv zásah může být citelný pro konkrétního vlastníka, je nutné změnu charakteru území posuzovat globálně; nikoli z pohledu jednoho adresáta regulace“ (rozsudek č. j. 7 As 297/2022-34 ze dne 23. 3. 2023, odst. 23). Jestli se jedná o podstatnou úpravu návrhu, či nikoli, musí posoudit pořizovatel, který následně v odůvodnění územního plánu zvolený postup odůvodní (srov. např. Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 282). I v případě úpravy návrhu územního plánu po jeho veřejném projednání, na kterou se nevztahuje § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 AOs 1/2013-85 ze dne 6. 6. 2013, publ. pod č. 2903/2013 Sb. r. NSS, že je třeba zvážit, nejsou-li splněny podmínky pro postup dle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu z roku 2004, tj. zjištění stanoviska osoby ovlivněné novým řešením.

30. V nyní projednávané věci došlo po veřejném projednání k následujícím úpravám návrhu Změny č. 3 územního plánu:

- v části 1.1 podkap. c) 1. návrhu byl zrušený text sedmé odrážky v plném rozsahu nahrazen textem ve znění: „*Stávající plocha smíšená výrobní v Americe se nemění.*“
- v části 1.1 podkap. d) 5. návrhu byla vypuštěna změna první věty druhého odstavce;
- v části 1.1 podkap. d) 5. návrhu byla vypuštěna změna první věty třetího odstavce;
- v části 1.1 kap. f) návrhu byla vypuštěna změna spočívající ve zrušení plochy VS – výrobní smíšené;
- v části 1.1 kap. f) návrhu u definice pojmu „zastavěnost stavebních pozemků“ byl text „*Zastavěnost stavebních pozemků – stanovuje intenzitu využití ploch B, SB a OV. Procento zastavěnosti je odvozeno z intenzity stávající zástavby v obci. Do procenta zastavěnosti stavebních pozemků se započítávají všechny zastavěné plochy všech staveb na pozemku. To znamená, že do procenta zastavěnosti se započítávají pouze stavby – budovy, které jsou zapsány v katastru nemovitostí jako druh pozemku zastavěná plocha a nádvoří. Další stavby, které nepodléhají zápisu do katastru nemovitostí, se do procenta zastavěnosti nezapočítávají - např. zpevněné plochy, chodníky, pergoly, bazény apod. Procento zastavěnosti platí pro všechny stavební pozemky v obci v zastavitelných a přestavbových plochách. Pokud se z již zastavěného pozemku oddělí pozemek nový, pak musí procento zastavěnosti splňovat původní zastavěný pozemek i nově oddělený pozemek*“ nahrazen textem: „*zastavěnost stavebních pozemků – stanovuje intenzitu využití ploch B a SB. Procento zastavěnosti je odvozeno z intenzity stávající zástavby v obci. Do procenta zastavěnosti stavebních pozemků se započítávají všechny zastavěné plochy všech staveb na pozemku. To znamená, že do procenta zastavěnosti se započítávají pouze stavby – budovy, které jsou zapsány v katastru nemovitostí jako druh pozemku zastavěná plocha a nádvoří. Další stavby, které nepodléhají zápisu do katastru nemovitostí, se do procenta zastavěnosti*

Shodu s prvopisem potvrzuje

*nezapočítávají – např. zpevněné plochy, chodníky, pergoly, bazény apod. Procento zastavěnosti platí pro všechny stavební pozemky v obci. Pokud se z již zastavěného pozemku oddělí pozemek nový, pak musí procento zastavěnosti splňovat původní zastavěný pozemek i nově oddělený pozemek.“*

- v části 1.1 v kap. f) návrhu byla vypuštěna změna spočívající v doplnění nové podmínky prostorového uspořádání (zastavěnost pozemku) v ploše B – plochy bydlení;
- v části 1.1 v kap. f) návrhu byla vypuštěna změna spočívající v nové podmínce prostorového uspořádání (zastavěnost pozemku) v ploše SB – plochy smíšené obytné;
- v části 1.1 v kap. f) návrhu byla vypuštěna změna spočívající v doplnění nové podmínky prostorového uspořádání (zastavěnost pozemku) v ploše OV – plochy občanského vybavení.

31. Navrhovatel v návrhu argumentoval (zejména na str. 14-16), že obvykle lze sice navrácení změněného způsobu využití k využití původnímu považovat za drobnou úpravu nevyžadující opakované veřejné projednání. Nelze však takto postupovat v případě, kdy podstata změny a spory vedené ve věci změny územního plánu se zásadně dotýkají jen a téměř výhradně zrušení ploch smíšených výrobních VS a vymezení v jiných způsobech jejich využití. Uvedená úprava je úpravou podstatnou, která vyžaduje opakované veřejné projednání. V návrhu změny č. 3 územního plánu pro H. B. pro veřejné projednání byly plochy VS zcela zrušeny a nahrazeny plochou OV. Ve změně č. 3 územního plánu H. B. upravené po veřejném projednání byly plochy VS do územního plánu vráceny ale byly ponechány pro jeden konkrétní případ. Změna č. 3 územního plánu H. B. tak byla původně založena na zrušení ploch výroby VS na území obce a na znemožnění dalšího rozvoje výroby v obci. Tato linie byla sledována až do veřejného projednání a odpovídalo jí odůvodnění návrhu. Po veřejném projednání změny č. 3 územního plánu H. B. došlo ke zcela zásadní změně koncepce, kdy pro vybrané subjekty je shledána výroba přípustnou. Odůvodnění tohoto kroku nese známky účelovosti.

32. Odpůrce k této námitce uvedl, že je přesvědčen, že se v daném případě nejedná o podstatnou úpravu návrhu, a tudíž nebylo potřeba konat opakované veřejné projednání. Úprava návrhu změny č. 3 územního plánu spočívala pouze ve vypuštění části změn navrhovaných v projednávaném návrhu. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce společnosti ELIMO reality s. r. o. jednoznačně potvrdil důvodnost vypuštění zrušení plochy VS ve vztahu k „lokalitě Amerika“, neboť stávající plocha smíšená výrobní v této lokalitě je plošně malá a probíhá zde výroba bez negativních vlivů na okolí.

33. Krajský soud v této sporné otázce přisvědčuje navrhovateli. Předně soud konstatuje, že odpůrce zcela rezignoval na vlastní hodnocení změn z pohledu § 53 odst. 2 stavebního zákona. V napadeném územním plánu absentují úvahy, proč pořizovatel považoval změny za nepodstatné, a proto neprovedl opakované veřejné projednání. Tyto úvahy by však měly být v územním plánu obsaženy vždy, když dochází po veřejném projednání k úpravám

Shodu s prvopisem potvrzuje

návrhu. Soud sám při hodnocení provedených změn dospěl ke stejnému závěru jako navrhovatel – a sice, že změna byla podstatná, neboť došlo k principiální koncepční změně, a navrhovateli bylo odňato právo se bránit, zejména poukazem na možnou diskriminaci a svévoli při výběru pozemků, které budou do ploch VS vráceny a které nikoli. Z obsahu návrhu pro veřejné projednání bylo jednoznačně patrné, že návrh provádí zásadní koncepční změnu, při níž se kompletně odstraňují z území plochy VS. Návrh stanovil, že další rozšiřování výroby nebude přípustné a do budoucna se předpokládá přeměna původních ploch VS na plochy určené pro bydlení. Navracením plochy v „lokalitě Amerika“ do plochy VS tak byla popřena deklarovaná koncepce změny č. 3 územního plánu, jak byl projednán. Neprojednaná změna kromě toho, že narušila deklarovanou koncepci, byla překvapivá, a neumožnila vlastníkům pozemků, vyňatých z plochy VS, domáhat se odůvodnění, proč námitce ve vztahu k jedné ploše bylo vyhověno, a ve vztahu k jiným plochám nikoli, jestliže je zřejmé, že původní koncepce zrušení ploch VS byla pořizovatelem územního plánu opuštěna. Na rozdíl od situací, které řešil Nejvyšší správní soud, kde aproboval návrat k původnímu řešení, nedošlo v nyní projednávané věci k vypuštění dílčí části návrhu při nezměněné koncepci prováděné změny.

34. Neprovedení opakovaného veřejného projednání je podstatným porušením procesních předpisů, jež se stalo jedním z důvodů pro zrušující zásah soudu, jak je formulován ve výroku I. tohoto rozsudku. Odpůrce tímto porušením zákonem předepsaného postupu při vydání opatření obecné povahy porušil procesní práva navrhovatele (i dalších osob) podat k takto změněnému návrhu územního plánu námitky. Toto procesní pochybení pak mohlo vést i k porušení hmotných práv navrhovatele (případně i dalších osob), a k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

#### *Ostatní námitky*

35. Navrhovatel namítal chyby napadeného opatření v hlavním a koordinačním výkresu. Uvedl, že změnový výkres je uveden na podkladu hlavního výkresu a jevy měněné změnou č. 3 nejsou dostatečně čitelné, legenda je zatížena chybami, nejsou vyznačeny plochy SB1 a rušené plochy VS. Dále také napsal, že mezi textovou a grafickou částí je rozpor spočívající v neoznačení plochy P1 v grafické části a chybné legendě k plochám VS a SB1. K tomu soud uvádí, že akceptuje obranu odpůrce, že vyznačení změn na zesvětleném podkladu měněného výkresu je standardním postupem a nezpůsobuje nečitelnost. (Ostatně zesvětlené části lze studovat nezesvětlené na výkresech obsahujících předchozí verzi územního plánu.) Pokud se týče legendy, je třeba akcentovat, že tato obsahuje toliko vysvětlující text k měněným částem. Plocha P1 je tak vysvětlena v legendě k předchozím verzím územního plánu. Vyřazení ploch z VS mohlo být pro lepší přehlednost označeno přeškrtnutím označení VS, ale absence tohoto grafického vyjádření nezpůsobuje nesrozumitelnost dokumentace, neboť uvedené plochy, jsou přeznačeny novými plochami OV. Pokud se týče plochy SB1, ta je podmnožinou ploch SB, které jsou zřetelně vyznačeny. Soud závěrem dodává, že veškeré vytýkané skutečnosti ve výkresech a textové části nijak nezabránily navrhovateli jednoznačně rozpoznat změny, týkající se jeho nemovitostí, a proti těmto věcně brojit.

36. Navrhovatel namítal také nedostatečné odůvodnění provedené změny územního plánu a s tím spojeného nedostatečného vypořádání jeho námitek. V tomto směru soud navrhovateli přisvědčuje, že pokud by došlo k opakovanému projednání a odpůrce by chtěl setrvat na dosavadním řešení, musel by určitěji vymezit důvody pro uvedený zásah a rovněž zdůvodnit různé zacházení s plochami, které před změnou č. 3 patřily do ploch VS. Je třeba přisvědčit navrhovateli, že odůvodnění zčásti vychází z toho, že plochy VS mají být zcela zrušeny, avšak následná změna tento předpoklad vyvrací. Pokud měl odpůrce zato, že dosavadní limity plochy P1 jsou nedostatečné, měl vážit, nakolik střet různých zájmů převáží nad zájmem žalobce, a zda nelze dosáhnout odpůrcem deklarovaných cílů méně agresivním zásahem do vlastnických práv žalobce. Argumentace potřebnosti nových ploch občanské vybavenosti není dostatečně konkrétní. Soud naopak nepřisvědčuje navrhovateli ohledně námitky „vytěsnění“ podnikatelských aktivit mimo území obce, neboť jednak obec nemá povinnost zajistit na svém území celé spektrum činností, které se hypoteticky nabízí, jednak plochy B, SB a OV umožňují různé druhy podnikatelských aktivit, plocha SB i výrobního charakteru (odpůrce nicméně nesprávně zaměnil výrobní funkce s podnikatelskými činnostmi). Pokud se týče námitek, které se kryjí s návrhovými body, pak ohledně správnosti či nesprávnosti jejich vypořádání odkazuje soud na výše uvedené odůvodnění.

#### *Náhrada nákladů řízení*

37. Vzhledem k tomu, že v řízení byl procesně úspěšný navrhovatel, vzniklo mu v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, k jejichž náhradě soud odpůrce zavázal.
38. Náklady řízení navrhovatele představují dva zaplacené soudní poplatky za návrh a kasační stížnost po 5 000 Kč, náklady na zastoupení advokátem ve výši odměny 3 100 Kč za jeden úkon před 1. 1. 2025 a 4 620 Kč po 1. 1. 2025, úkonem je příprava a převzetí věci, seps návrhu, seps kasační stížnosti, seps vyjádření k návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti a seps vyjádření ke kasační stížnosti podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky ve znění před 1. 1. 2025 a § 7 bod 5, § 9 odst. 5 vyhlášky ve znění po 1. 1. 2025, § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3 x paušální náhrada hotových výdajů za tytéž úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon před 1. 1. 2025 a 450 Kč po 1. 1. 2025 a DPH ve výši 4271 Kč z těchto částek s výjimkou zaplaceného soudního poplatku. Soud odpůrce k jejich náhradě zavázal k rukám zástupce navrhovatele podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 o. s. ř., neboť tato lhůta je přiměřená možnostem odpůrce.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **není** kasační stížnost přípustná. To **neplatí**, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu či je-li namítáno nesprávné řešení otázky, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena.

Shodu s prvopisem potvrzuje

Kasační stížnost je možno podat ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozsudku k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

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

V Ostravě dne 5. února 2026

Mgr. Jiří Gottwald  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje