



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Zemědělské družstvo Dolní Újezd**, se sídlem Dolní Újezd 471, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) CETIN, a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, a **II) obec Čistá**, se sídlem Čistá 428, okres Svitavy, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2024, č. j. KUPA-1694/7/2024/OMSŘI/Ma-5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 10. 9. 2025, č. j. 52 A 72/2024-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský úřad Litomyšl (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 16. 10. 2023 zamítl žádost žalobce o vydání společného povolení pro stavbu „*Čistá – farma pro výkrm drůbeže*“ podanou dne 2. 7. 2018. Důvodem zamítnutí žádosti bylo, že záměr je v rozporu

s územním plánem obce Čistá, který se stal účinný až poté, co žalobce podal žádost o vydání společného povolení. Žalobce se proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolal, žalovaný jeho odvolání výše nadepsaným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgány obou stupňů správně rozhodovaly dle skutkového a právního stavu existujícího v době jejich rozhodování, tj. podle územního plánu platného a účinného v době vydání rozhodnutí. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), z níž plyne, že pokud dojde v mezidobí od podání žádosti o rozhodnutí v režimu stavebního zákona do vydání rozhodnutí ke změně územně plánovací dokumentace, má stavební úřad vycházet právě z její změněné (aktuální) podoby. Rovněž odkázal na některá ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, sledující podobný princip (§ 92 odst. 2, § 90 odst. 4, § 82 odst. 4). Vlastník nemůže legitimně očekávat, že ve vztahu k jeho pozemkům nedojde k žádným změnám v územním plánování. Žalobce ostatně může opětovně usilovat o změnu územního plánu a pokud mu v důsledku změny územního plánu vznikla škoda, může se domáhat její náhrady v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Krajský soud rovněž poukázal na to, že žalobce podal žádost o společné povolení v roce 2018, proces změny územního plánu však byl zahájen již v roce 2015. Projednání zadání územního plánu, společné jednání o návrhu a veřejné projednání návrhu se uskutečnily ještě předtím, než žalobce podal svoji žádost. Žalobce nebyl v rámci procesu pořizování územního plánu nikterak aktivní a neuplatnil žádné připomínky nebo námítky, nemůže se tedy domáhat ochrany svého legitimního očekávání.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] V kasační stížnosti namítl, že správní orgány měly rozhodovat dle skutkového a právního stavu v době podání žádosti, nikoli v době vydání rozhodnutí. Stěžovatel podal bezvadnou žádost o vydání společného povolení, která měla být posouzena v kontextu územního plánu platného v době jejího podání, nikoli podle územního plánu novějšího, který je pro stěžovatele nevýhodný. *Ad absurdum* by při aplikaci závěrů krajského soudu a žalovaného mohlo docházet k situacím, kdy by byla žádost o povolení zamítnuta proto, že den před vydáním rozhodnutí se změnil územní plán. K tomu může dojít i účelově, aby byl překažen investiční záměr žadatele, což by bylo zřejmým zneužitím práva. Krajským soudem poukazovaná ustanovení správního řádu mohou být aplikována pouze v obecné rovině, a to zejména v řízeních zahájených *ex officio*. Nelze je tedy vztáhnout na řízení zahajovaná podáním žádosti. V projednávané věci nadto musí správní řád ustoupit zvláštní úpravě obsažené ve stavebním zákoně. Stěžovatel postupoval v dobré víře podle územního plánu, který byl v době podání jeho žádosti platný. Územní plán měl povahu právního předpisu a povinnost vyplývající z nového územního plánu vzniká jeho adresátům až jeho

pokračování

účinností. V době podání žádosti tedy neexistovala povinnost řídit se jeho obsahem. Aplikace novějšího územního plánu představuje porušení zákazu retroaktivity, stěžovatelova legitimního očekávání a narušení principu rovnosti účastníků řízení ve prospěch osoby zúčastněné na řízení II).

[5] Stěžovatel dále namítl, že nebyl vyzván k odstranění vad žádosti, v odvolacím řízení nebyly s ohledem na nesoulad záměru s novým územním plánem vypořádány všechny jeho odvolací námitky a nebylo provedeno dokazování. Pro posuzovanou věc není právně významné, zda stěžovatel uplatnil v procesu pořizování nového územního plánu námitky.

[6] Stěžovatel zdůraznil, že o jeho žádosti stavební úřad rozhodoval již potřetí, přičemž poprvé shledal jeho záměr souladným s tehdy platnou územně plánovací dokumentací. K této skutečnosti měl žalovaný přihlédnout, neboť kdyby stavební úřad rozhodl o žádosti správně již napoprvé, učinil by tak ještě před platností nového územního plánu. V době podání žádosti byl záměr v souladu s právními předpisy, a stěžovatel je tak nyní nucen nést důsledky nesprávného postupu stavebního úřadu. Stěžovatel dále popsal vady v pořadí prvního rozhodnutí stavebního úřadu. Tím, že žalovaný toto rozhodnutí stavebního úřadu zrušil, nezměnil datum podání žádosti.

[7] Dále stěžovatel namítl nesprávnost judikatury NSS, kterou ve svém rozsudku citoval krajský soud, neboť nemá oporu v zákoně.

[8] Osoba zúčastněná na řízení II) (dále též „obec“) navrhla kasační stížnost zamítnout. Ztotožnila se se závěry vyslovenými krajským soudem. Poukázala na princip jednotnosti správního řízení, z něž vyplývá, že dojde-li v průběhu prvostupňového či odvolacího řízení ke změně skutkového a právního stavu, je třeba při rozhodování vycházet právě ze stavu změněného, nikoli stavu, který tu byl v době podání žádosti. Není přitom rozhodné, zda se některý ze správních orgánů dopustil pochybení, které mělo za následek zrušení jeho rozhodnutí. Legitimní očekávání stěžovateli mohlo vzniknout až právní mocí rozhodnutí, nikoli podáním žádosti. Obec nadto měla nový územní plán již v době, kdy stěžovatel podal žádost o společné povolení, pouze nebyl účinný. Příprava a proces schvalování územního plánu probíhaly již od roku 2015, procesu se mohla účastnit veřejnost, avšak stěžovatel v něm nijak aktivně nevystupoval. Novým územním plánem obec nesledovala překažení investičního záměru stěžovatele. Byl to naopak stěžovatel, kdo poté, co se o novém územním plánu dozvěděl, spěchal s podáním žádosti o společné povolení. Dále obec poukázala na význam územního plánu, který je reflektován i v procesu svého schvalování, a na nevhodnost stěžovatelova záměru z environmentálního hlediska.

[9] Stěžovatel ve své replice uvedl, že neexistuje zákonná opora pro názor obce, dle něž je třeba přihlížet k obsahu územního plánu již od okamžiku, kdy je zahájen proces jeho pořizování. Územní plán je platný do té doby, dokud není nahrazen územním plánem novým, a v jeho intencích musí probíhat i veškerá za jeho platnosti zahájená správní řízení. Právní účinky starého a nového územního plánu stěžovatel připodobňuje k účinkům právních předpisů. To, zda stěžovatel v době podání žádosti věděl o existenci nového územního plánu, je právně bezvýznamné. Stěžovatel nebyl povinen zohlednit nový územní plán. Posuzovaná věc je postavena na právní otázce, jejíž zodpovězení je významné i pro obecnou praxi. Soulad investičního záměru s územním plánem je sice velmi důležitý, to však

platí i pro důvěru investora, který do přípravy svého záměru vložil finanční prostředky, v zákonnost správního řízení.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření pouze v krátkosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Krajský soud ve svém rozsudku stěžovateli zcela správně vysvětlil, že správní orgán (včetně orgánu odvolacího) je povinen ve správním řízení rozhodovat dle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti. Odkázal přitom na četnou judikaturu NSS, z níž vyplývá jasný závěr, že pokud v průběhu řízení o žádosti o vydání územního nebo společného rozhodnutí dojde ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání rozhodnutí o žádosti právě tato nová územně plánovací dokumentace, tj. nikoli ta, která jí byla nahrazena (viz rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 167/2019-44, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42, ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 As 143/2021-23, ze dne 21. 12. 2022, č. j. 2 As 83/2021-23, ze dne 22. 4. 2024, č. j. 9 As 14/2023-58, či ze dne 27. 3. 2025, č. j. 6 As 140/2023-47). Stěžovatelův případ se v rozhodných aspektech od případů, které byly předmětem citovaných rozsudků NSS, zásadně neliší. Nutno poznamenat, že judikatura NSS k této otázce je konstantní a prostá rozporů. Stěžovatel v kasační stížnosti ostatně ani nepoukázal na jakýkoliv rozsudek NSS, který by jeho názor podporoval.

[15] Stěžovatelova argumentace tedy bez jakékoliv judikaturní opory přímo zpochybňuje výše poukazovanou konstantní judikaturu NSS. Aby se mohl NSS od této judikatury odchýlit, musel by věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu. K tomu však NSS v projednávané věci neshledává žádný důvod. Ani stěžovatel se vůči konstantní judikatuře nijak věcně nevymezil. Uvedl pouze, že závěry rozsudku NSS č. j. 6 As 23/2006-98 nemají oporu v právní úpravě, tento svůj názor však nijak blíže nezduvodnil, resp. nijak nereagoval na důvody, na nichž šestý senát (a navazující judikatura) své závěry vystavěl. Naopak lze poukázat na skutečnost, že jsou to právě stěžovatelem prezentované argumenty, které nemají žádnou oporu v zákoně. Stěžovatel sice namítl, že jeho případ se měl řídit „zvláštní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně“, nicméně neuvedl, která ustanovení stavebního zákona má na mysli, ani co má být jejich obsahem.

pokračování

[16] Krajský soud správně poukázal na to, že obecné pravidlo, podle něž je pro rozhodnutí správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav existující v době vydání rozhodnutí, nikoliv zahájení řízení, vyplývá ze správního řádu. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby zákonodárce ve zvláštních případech stanovil, že rozhodný pro posouzení žádosti ve správním řízení je skutkový stav, který existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném okamžiku (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Stavební zákon ani podpůrně použitelný správní řád ovšem v této věci jinak nestanoví. Krajský soud dále zcela správně poukázal na to, že rozhodnutí, o jehož vydání stěžovatel v dané věci žádal, má konstitutivní účinky, tj. v případě jeho pozitivní podoby by stěžovateli založilo oprávnění provést stavbu. Požadavek na soulad záměru s územně plánovací dokumentací má hmotněprávní povahu. Územní plán upravuje přípustné způsoby využití nemovitých věcí, a to s účinky *pro futuro*. Má-li tedy být ve společném územním a stavebním řízení rozhodnutím stavebního úřadu založeno právo provést stavbu, musí být prověřeno, zda záměr vyhovuje hmotněprávním podmínkám v době bezprostředně předcházející vzniku tohoto práva (tj. v době vydání rozhodnutí stavebního úřadu, resp. v době vydání rozhodnutí o odvolání). Bez výslovné opory v zákoně by proto nebylo možné rozhodnutím stavebního úřadu založit právo provést stavbu s ohledem na skutečnost, že záměr byl v minulosti (nikoliv však již v době vydání rozhodnutí) v souladu s hmotným právem.

[17] Ani další stěžovatelova argumentace nemůže být v kontextu relevantní judikatury důvodná. Stěžovatel namítá, že závěry rozsudku krajského soudu jsou uplatnitelné pouze v řízeních zahajovaných *ex offio*, nikoli těch zahajovaných na žádost. Je však zřejmé, že výše poukazované judikurní závěry se vztahují právě na řízení zahajovaná na žádost. Stěžovatel ostatně ani tuto svoji tezi nijak blíže nevysvětluje.

[18] Lze se stěžovatelem souhlasit, že skutečnost, že v rámci procesu pořizování územního plánu neuplatnil námitky, není pro posouzení věci relevantní. Krajský soud se však této skutečnosti ve svém rozsudku věnoval nikoli z tohoto důvodu, ale proto, aby reagoval na stěžovatelovy námitky stran ochrany jeho legitimního očekávání. Jinými slovy – krajský soud stěžovateli pouze vysvětlil, že pokud chtěl zamezit tomu, že záměr, o jehož povolení požádal, nebude povolen, měl svoji procesní aktivitu upnout do procesu pořizování územního plánu, neboť právě územní plán stanoví meze výkonu vlastnického práva. Pokud tedy stěžovatel mohl mít v daném správním řízení určité legitimní očekávání, pokud jde o soulad záměru s územně plánovací dokumentací, pak bylo spojeno pouze s obsahem předchozího územního plánu. Jakmile pozbyl tento územní plán platnosti a nabyl účinnosti nový územní plán, jehož obsah se v relevantních ohledech změnil, zaniklo též legitimní očekávání stěžovatele, že by jeho záměr měl být shledán souladným s územně plánovací dokumentací. Pokud si chtěl stěžovatel v tomto směru legitimní očekávání zachovat, měl svoji procesní aktivitu upnout právě do procesu pořizování nového územního plánu. Je nicméně pravdou, že samotné aktivní vystupování v procesu pořizování územního plánu, pokud by se nepromítlo do obsahu nového územního plánu, by ani tak nebylo důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

[19] Stěžovateli nelze přisvědčit, že mu v době podání žádosti o vydání společného povolení svědčilo legitimní očekávání, že soulad záměru s územně plánovací dokumentací

bude posuzován podle územního plánu platného v době podání žádosti. V té době existovala výše zmíněná ustálená a jednotná judikatura, podle níž je rozhodný skutkový a právní stav existující ke dni rozhodování správního orgánu, nikoliv ke dni podání žádosti. Současně stěžovatel mohl vědět, že je pořizován nový územní plán. Nelze se ztotožnit ani s argumentem stěžovatele, podle nějž aplikace nového územního plánu je v rozporu se zákazem retroaktivity. Jak již NSS uvedl výše, podmínka souladu záměru s územně plánovací dokumentací je hmotněprávního charakteru, přičemž právo provést stavbu by bylo stěžovateli konstituováno až právní mocí rozhodnutí stavebního úřadu. Nelze tedy dovodit, že by správní orgány tím, že zohlednily obsah nového (již účinného) územního plánu, nepřipustně stěžovateli odebraly právo, neboť mu ještě nevzniklo. O případ nepřipustné pravé retroaktivity tak nejde. Jedná se nanejvýš o nepravou retroaktivitu, která je však v hmotném právu obecně přípustná a v praxi běžná (k tomu podrobně viz např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 47/23).

[20] Nemůže uspět ani stěžovatelův zcela obecný argument potřebou ochrany investorů proti šikanózním změnám územního plánu. Stěžovatel totiž netvrdí, že by k jím popsané situaci došlo v případě jeho žádosti. Nadto procesním nástrojem k ochraně před (např. šikanózní) změnou územního plánu je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ať již v podobě návrhu na incidenční přezkum, nebo návrhu na abstraktní přezkum. Není tedy namístě, aby NSS zaujímal názor k tomu, zda by se měly výše popsané judikaturní závěry uplatnit i v extrémních případech odpovídajících zneužití práva.

[21] Princip, dle nějž správní orgán rozhoduje dle skutkového a právního stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, nemůže prolomit ani skutečnost, že povinnost aplikovat v řízení nový územní plán souvisí v posuzované věci i s délkou správního řízení, resp. opakovaným rušením rozhodnutí stavebního úřadu ze strany žalovaného. Ani vady v postupu stavebního úřadu nemohou vést k povolení záměru, který je v rozporu s účinným územním plánem. Lze ostatně uvést, že první rozhodnutí vydal stavební úřad poté, co již byl vydán nový územní plán, jenž nabyl účinnosti v době, kdy plynula lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Tedy již samotné podání odvolání kterýmkoliv z účastníků řízení, jichž bylo vzhledem k významným negativním vlivům záměru na životní prostředí velké množství, by vedlo k tomu, že odvolací orgán, jenž sám byl povinen rozhodnout podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodování, by nemohl první rozhodnutí stavebního úřadu potvrdit z důvodu nabytí účinnosti (a tedy aplikovatelnosti) nového územního plánu. Skutečnost, že v době, kdy stavební úřad o žádosti rozhodl poprvé, se na věc vztahoval ještě předchozí územní plán (s nímž mohl být záměr v souladu, byť ani to nebylo v důsledku absence závazného stanoviska orgánu územního plánování procesně řádným způsobem doloženo), tak je zcela bez významu a nemá žádný vliv na zákonnost posléze vydaných rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného, jež vycházejí z odlišného skutkového a právního stavu.

[22] Důvodná není ani námitka, že postup správních orgánů narušil princip rovnosti účastníků řízení, a to ve prospěch obce. Ze skutečnosti, že různí účastníci společného územního a stavebního řízení v něm hájili vzájemně protichůdné zájmy, přičemž v důsledku nabytí účinnosti nového územního plánu v jeho průběhu se vyhlídky jednotlivých skupin účastníků na úspěch v řízení proměnily, nelze dovozovat porušení principu rovnosti účastníků.

pokračování

[23] Stěžovatel dále brojí proti procesním pochybením správních orgánů. Konkrétně namítl, že ho správní orgány opomněly vyzvat k odstranění vad žádosti a k doplnění podkladů, které bylo potřeba předložit v návaznosti na nabytí účinnosti nového územního plánu. Tuto námitku ovšem stěžovatel uplatnil poprvé až v řízení o kasační stížnosti, ačkoliv jejímu vznesení v řízení před krajským soudem objektivně nic nebránilo. Je proto ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná. NSS tak pouze na okraj poznamenává, že důvodem zamítnutí stěžovatelovy žádosti nebyly její vady ani chybějící podklady, nýbrž nesoulad záměru s územním plánem.

[24] Dále stěžovatel namítl, že v odvolacím řízení nebyly vypořádány všechny námitky účastníků řízení a nebylo provedeno dokazování. Ani tato námitka nemůže uspět. Předně stěžovatel neuvádí, jaké námitky nebyly ve správním řízení vypořádány. Již krajský soud nadto stěžovateli ve svém rozsudku vysvětlil, z jakých důvodů byla jeho žádost stavebním úřadem v souladu se zákonem zamítnuta. Nesoulad záměru s územním plánem je sám o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti dle § 94p odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel ostatně ani netvrdí, že jeho záměr v rozporu novým územním plánem nebyl. Žádost byla zamítnuta současně též podle § 149 odst. 6 správního řádu vzhledem k negativnímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování, které bylo v odvolacím řízení potvrzeno nadřízeným orgánem, přičemž v souladu s uvedeným ustanovením se v takovém případě další dokazování neprovádí a žádost se bez dalšího zamítne. Přesně takto stavební úřad postupoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[27] Osoby zúčastněné na řízení by v posuzované věci měly právo na náhradu jen těch nákladů, které by jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, již jim uložil soud (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025; viz čl. XI odst. 3 zákona č. 314/2025 Sb.). Vzhledem k tomu, že NSS v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu