



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Václava Štencla v právní věci navrhovatelky: **FCC České Budějovice, s.r.o.**, sídlem Dolní 876/1, České Budějovice, zastoupená Mgr. Tomášem Slabým, advokátem, sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti odpůrci: město **Lišov**, sídlem tř. 5. května 139/156, Lišov, zastoupený JUDr. Martinem Slobodníkem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem U Rybníčku 553, Prachovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 11 územního plánu města Lišova, vydaného usnesením zastupitelstva města Lišova č. 11/2024 ze dne 29. 4. 2024, které nabylo účinnosti dne 4. 6. 2024, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 11. 2025, č. j. 65 A 15/2025-93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatelky **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 12 270 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce JUDr. Martina Slobodníka, Ph.D., LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 29. 4. 2024, č. 11/2024, vydalo opatření obecné povahy – změnu č. 11 územního plánu města Lišova, které nabylo účinnosti dne

4. 6. 2024. Dle schváleného zadání bylo předmětem změny převedení územního plánu do nového datového standardu pro tvorbu územních plánů (tzv. standardizace). Dne 2. 11. 2025 se uskutečnilo veřejné projednání návrhu změny, kde bylo zdůrazněno, že změna řeší pouze jiné grafické znázornění územního plánu, jiné pojmenování ploch s rozdílným využitím, jiné pojmenování koridorů ad. a neznamená věcné změny zasahující do práv vlastníků pozemků a staveb v řešeném území. Navrhovatelka v procesu pořizování změny opatření obecné povahy nepodala námitky.

[2] Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích se navrhovatelka domáhala zrušení změny č. 11, a to v celém jejím rozsahu. Navrhovatelka uvedla, že provozuje skládku odpadů, která je umístěna mj. na pozemcích parc. č. 956/18 a 1023/3 v kat. území Lišov, které jsou v jejím vlastnictví. Navrhovatelka upozornila, že do 4. 6. 2024 (tj. do nabytí účinnosti návrhem napadeného opatření obecné povahy) měla plocha PR.1.L, kde se nacházejí pozemky v jejím vlastnictví, dle grafické části územního plánu (po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) zakresleny dvě vrstvy způsobu využití: plocha technické infrastruktury umožňující skládkování odpadu (TI, tmavomodrý podklad) a plocha rekultivace (PR, zelené šestiúhelníky). Dle navrhovatelky bylo v územním plánu před napadenou změnou uvedeno, že se v Lišově nachází skládka, ukládání odpadu je řešeno v souladu s příslušnými právními předpisy a po ukončení skládkování bude plocha rekultivována, přičemž pro další rozšíření skládky je navržena plocha západně od stávající skládky (TI.1.L). Navrhovatelka má za to, že územní plán před změnou umožňoval využití pozemků nacházejících se v uvedené ploše jak pro skládkování, tak pro rekultivaci (následná druhá fáze provozu skládky; § 37 odst. 3 a 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech). Po účinnosti napadené změny je však v dané ploše, na níž se nacházejí dotčené pozemky, zakreslena pouze jedna vrstva, a sice plocha smíšená nezastavěného území – rekultivace (MX), na které je umožněno provádět pouze rekultivaci, nikoli však již skládkování.

[3] Dle navrhovatelky došlo napadeným opatřením obecné povahy k věcné změně funkčního využití pozemků způsobem, který jí znemožňuje pokračovat v již realizovaném využití a připravovaném záměru. Navrhovatelka uvedla, že dlouhodobě provozuje skládku a začala připravovat navýšení skládkové činnosti. Předmětem záměru „*Skládka S-OO Lišov - IV. etapa výstavby těsněné skládky*“ (dále též „záměr“) představuje pokračování skládkové činnosti v prostoru navazujícím na již existující provozovaný skládkový areál (umístění záměru zohledňuje existující infrastrukturu, dopravní obslužnost, inženýrské sítě, smluvní dodavatelské vztahy) a prochází procesem EIA. Provedená změna nicméně znemožnila další skládkování na dotčené ploše, a tedy i zmaření realizace připravovaného záměru. V souvislosti se změnou došlo také k marnému vynaložení prostředků na projektovou přípravu plánovaného záměru. Navrhovatelka se proto domnívá, že její práva byla změnou přímo zasažena, konkrétně došlo k zásahu do ústavně garantovaného vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i práva na podnikání garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny. Omezení způsobu využití pozemků výlučně na rekultivační činnost neguje dosavadní způsob využití a ekonomickou hodnotu pozemků. Navrhovatelka rovněž namítala, že tuto změnu územního plánu nebylo možné předvídat, neboť neodpovídá schválenému zadání. Rovněž z odůvodnění změny plyne, že měla být zaměřena pouze na standardizaci územního plánu. Provedená změna je dle stěžovatelky rovněž nepřezkoumatelná, neboť odpůrce neodůvodnil, proč se odchýlil od schváleného zadání. Změna představuje zásah do legitimního očekávání navrhovatelky, že bude moci kontinuálně využívat majetek ve svém vlastnictví s přihlédnutím k existujícímu stavu a podnikatelským záměrům.

pokračování

[4] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem podaný návrh zamítl. Dospěl k závěru, že postavení navrhovatelky se v souvislosti s provedenou změnou nezměnilo, a tedy nemohlo být a nebylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Dle krajského soudu již před provedenou změnou nebyla plocha PR.1.L (nyní K.8 – MX) zařazena mezi plochy zastavitelné a byla vedena jako plocha změn, kterou představuje rekultivace po ukončení skládkování. Určení jako plochy pro rekultivaci je možno dle krajského soudu dovodit již ze samotného názvu této plochy (zkratka PR). Dle územního plánu (před změnou i po ní) byla a je pro další rozšíření skládky navržena pouze plocha západně od stávajícího tělesa skládky, čemuž odpovídalo i vymezení plochy TI.1.L (nyní Z.37 – TU). V ploše PR.1.L tak nebylo možno umisťovat a povolovat nové stavby technické infrastruktury již před provedenou změnou, neboť se nejednalo a nejedná o plochu zastavitelnou (určenou k zastavění dalšími novými stavbami), nýbrž o plochu určenou k rekultivaci poté, co bude ukončeno skládkování. Dle krajského soudu tedy nelze dovozovat, že by na ploše PR.1.L platily regulativy pro technickou infrastrukturu pouze na základě toho, že v grafické části byla znázorněna také tmavomodrou barvou. Tmavomodrý podklad mohl v daném případě dle krajského soudu znamenat vyznačení stabilizované plochy zachycující současný stav, tedy že se v místě nachází skládka, která na dotčené ploše může nadále existovat. Dle krajského soudu ovšem nebylo a není možné ji více rozšiřovat, neboť jediné možné využití této plochy spočívá v její rekultivaci. V této souvislosti krajský soud neshledal ani navrhovatelkou namítaný rozpor se zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech. Způsob využití plochy PR.1.L (nyní K.8 – MX) odpovídá dle krajského soudu postupným fázím provozu skládky upraveným v § 37 zákona o odpadech. Krajský soud uzavřel, že na plochu PR.1.L se výlučně vztahovala regulace využití území pro plochy rekultivace označené zkratkou PR. Takto byla v daném případě také plocha výslovně označena (nikoli zkratkou TI). Fakticky se tedy regulace dané plochy co do svého obsahu nezměnila, došlo pouze k formální změně označení a grafického znázornění. Dle krajského soudu tedy nedošlo ani k excesu stran rozsahu zadání provedené změny územního plánu.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Opakuje, že opatřením obecné povahy došlo k věcné změně územního plánu spočívající ve stanovení odlišného funkčního využití plochy PR.1.L (po změně K.8 – MX), a to v neprospěch stěžovatelky a v rozporu se zadáním, dle kterého mělo dojít pouze ke standardizaci. Uvedenou plochu bylo dle stěžovatelky nutno chápat jako plochu TI (nikoli PR) a od toho odvíjet i závazný způsob využití pozemků, které se v této ploše nacházejí. Stěžovatelka se proto domnívá, že podle původního znění územního plánu (po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) mohla na pozemcích v uvedené ploše umístit záměr rozšiřující skládku; po provedené změně to však již územní plán neumožňuje. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že se o věcnou změnu nejednalo.

[6] Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že na jedné ploše nemohou být vyznačeny dva rozdílné, vzájemně si odporující způsoby využití, jak tomu bylo v nyní posuzovaném případě před přijetím změny č. 11 územního plánu. Krajský soud nesprávně dovozuje, že stabilizovaná plocha TI mohla představovat pouze zachycení současného stavu na dotčených pozemcích, aniž by se jednalo o právní regulativ využití území. Část návrhové argumentace stěžovatelky učiněné v této souvislosti pak krajský soud označil za opožděnou, přestože se jednalo o pouhé zpřesnění návrhových bodů, nikoli jejich nepřípustné rozšiřování.

[7] Provedenou změnou územního plánu došlo dle stěžovatelky také k porušení zásady kontinuity územního plánování, neboť se změnily právní podmínky pro využití území. Nová regulace nerespektuje ani jednotlivé fáze provozu skládky dle odpadového zákona. V důsledku změny stěžovatelce může být znemožněno dokončit skládkování na pozemcích, i když to textová část územního plánu (po změně) na str. 68 výslovně připouští.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na nedůvodnost uplatněných námitek, napadený rozsudek krajského soudu považuje za přezkoumatelný a zákonný. Dle jeho názoru kasační stížnost nepřináší žádnou novou argumentaci a je založena pouze na opakování tvrzení, že změnou č. 11 došlo ke změně způsobu využití dotčených pozemků ve vlastnictví stěžovatelky. S tímto závěrem odpůrce nesouhlasí. Upozorňuje, že ani před provedenou změnou nebylo možné regulaci pro plochu TI vztahovat na plochu PR.1.L., stěžovatelka tedy nemohla záměr rozšíření skládky realizovat již před provedenou změnou. Funkční využití zůstalo před i po změně č. 11 shodné, napadená změna proto nemohla zasáhnout do vlastnických práv stěžovatelky, jejíž právní postavení se opatřením obecné povahy nijak nezměnilo. Nedošlo-li dle odpůrce ke změně způsobu využití dotčených pozemků, nemohlo dojít ani k zásahu do vlastnických práv stěžovatelky, namítanému nerespektování principu kontinuity územního plánování ani k rozporu mezi grafickou a textovou částí územního plánu po provedené změně č. 11.

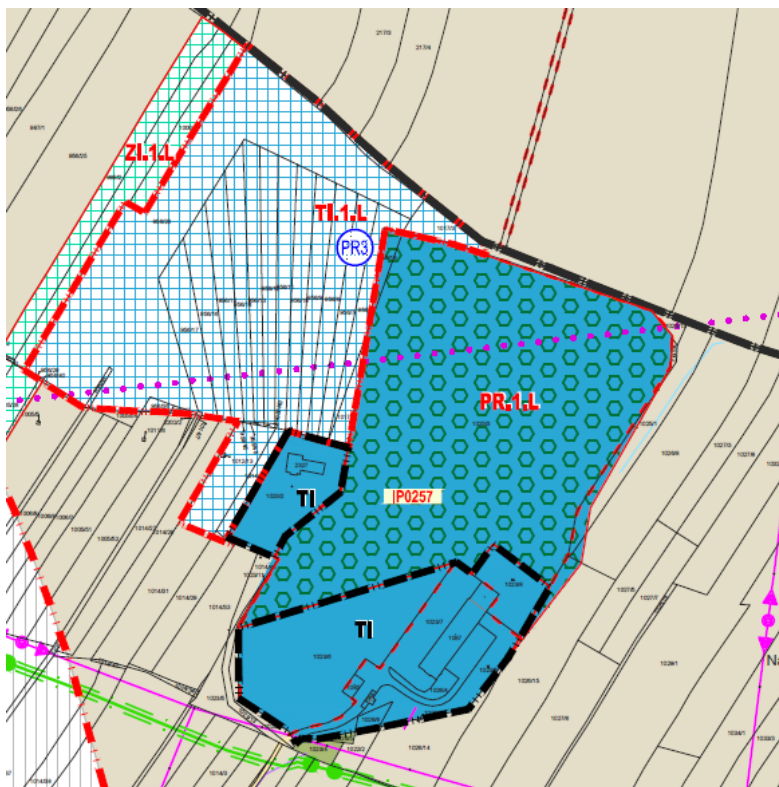
III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] V nyní posuzované věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda předmětem provedené změny č. 11 bylo převedení územního plánu do jednotného standardu, anebo došlo k věcné změně spočívající ve stanovení odlišného způsobu využití plochy PR.1.L (po změně označené jako K.8 – MX).

[11] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z toho, že před napadenou změnou č. 11 byly v územním plánu vymezeny dvě plochy TI (jako plochy stabilizované), dále plocha TI.1.L (jako plocha změn technické infrastruktury – modré čtverečkování) a sporná plocha PR.1.L. V koordinačním výkresu je jako skládka označena pouze plocha PR.1.L a jižně přilehlá plocha TI (vyznačeno tenkým šedým vodorovným šrafováním). Ve výkresu základního členění je plocha PR.1.L ohraničena souvislou tenkou červenou čarou, což dle legendy znamená, že se jedná o hranici ploch se změnou využití. Zastavitelné plochy byly v územním plánu vyznačeny tlustou červenou čerchovanou čarou se dvěma čárkami, což byl případ pouze plochy TI.1.L nacházející se západně od plochy PR.1.L. Tlustou černou čerchovanou čarou se dvěma čárkami pak byly vyznačeny hranice zastavěného území ke dni 1. 1. 2017 (obě stabilizované plochy TI, jižně a západně od plochy PR.1.L).

pokračování



[12] Graficky byla plocha PR.1.L na hlavním výkresu (výřez na obrázku výše) ohraničena souvislou červenou čarou, plocha je znázorněna s tmavomodrým podkladem a další vrstvou v podobě zelených šestiúhelníků. Z legendy plyne, že souvislou červenou čarou jsou vyznačeny hranice ploch změn využití území. Dále z legendy plyne, že tmavomodrá barva byla užívána pro vyznačení plochy TI, a to jako plochy stabilizované. Plocha PR.1.L je dle legendy současně plochou změn, a to plochou rekultivace (zelené šestiúhelníky).

[13] Obě plochy TI přiléhající k ploše PR.1.L jsou vyznačeny tmavomodrou barvou a jsou ohraničeny tlustou černou čerchovanou čarou se dvěma čárkami, která vymezuje hranice zastavěného území ke dni 1. 1. 2017. Zastavitelné plochy se vyznačují tlustou červenou čerchovanou čarou se dvěma čárkami, kterou byla na hlavním výkresu ohraničena plocha TI.1.L, která ze západní strany přiléhá k ploše PR.1.L.

[14] Na str. 5 výrokové části (úplného znění územního plánu po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) se konstatuje členění ploch s rozdílným způsobem využití, které jsou vedeny jako plochy zastavitelné včetně ploch přestavby. V rámci tohoto členění jsou uvedeny mj. plochy TI, plochy PR nejsou ve výčtu zastavitelných ploch obsaženy. V rámci kapitoly nazvané *Výčet navržených zastavitelných ploch, ploch přestavby a navržených ploch systému sídelní zeleně* se na str. 32 výrokové části (úplného znění územního plánu po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) uvádí, že plocha PR.1.L je, pokud jde o funkční využití, vymezena jako plocha rekultivace. Plocha TI.1.L je na str. 30, pokud jde o funkční využití, vymezena jako plocha technické infrastruktury.

[15] V územním plánu (v jeho úplném znění po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) byla pro plochy technické infrastruktury (TI) stanovena následující regulace:

Hlavní využití: Plochy určené k umisťování technických zařízení nezbytných k technické a dopravní obsluze území – zejména pozemky vedení, staveb a s nimi provozně související

zařízení technického vybavení, například vodovodů, vodojemů, kanalizace, čistíren odpadních vod, staveb a zařízení pro nakládání s odpady apod.

Přípustné využití: Plochy pro technické služby a jejich zázemí, energetická zařízení, technologie čerpání vod, technické a provozní zázemí a zařízení infrastruktury cestovního ruchu. Přípustné je využití pro stavby související dopravní infrastruktury, plochy pro sběr a ukládání odpadů, požární ochranu, hospodářské objekty, hospodářské plochy obce apod. Plochy zeleně přírodního charakteru, ochranné a izolační zeleně nebo zeleně areálů.

Nepřípustné funkce: Všechny ostatní výše neuvedené funkce a činnosti, stavby a činnosti, které by byly v rozporu s bezpečností a provozem hlavního využití vymezené plochy.

Podmínky prostorového uspořádání: Nestanovují se.

[16] Pro plochy rekultivace (PR) byla v územním plánu (v úplném znění po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) stanovena následující regulace:

Hlavní využití: Území určená pro realizaci zásahů, které mají zahladit nežádoucí antropogenní zásahy do krajiny, obnovit přírodní prostředí, odstranit následky nevhodných lidských činností a uvést do takové podoby, která je využitelná pro potřeby člověka, a zároveň je v souladu se zásadami ochrany životního prostředí. Využití rekultivované plochy je pro zemědělské a lesnické účely, ozelenění travním porostem a dřevinami, případně parkové, rekreační či sportovní využití.

Přípustné využití: Plochy pro technické služby a jejich zázemí, energetická zařízení, technologie čerpání vod, odplynění, čerpací stanice plynu, technické a provozní zázemí a zařízení přímo související s hlavním využitím. Přípustné jsou plochy dopravní infrastruktury nezbytné k obsluze území, plochy pro požární ochranu, hospodářské objekty, hospodářské plochy obce apod. Plochy zeleně přírodního charakteru, ochranné a izolační zeleně nebo zeleně areálů.

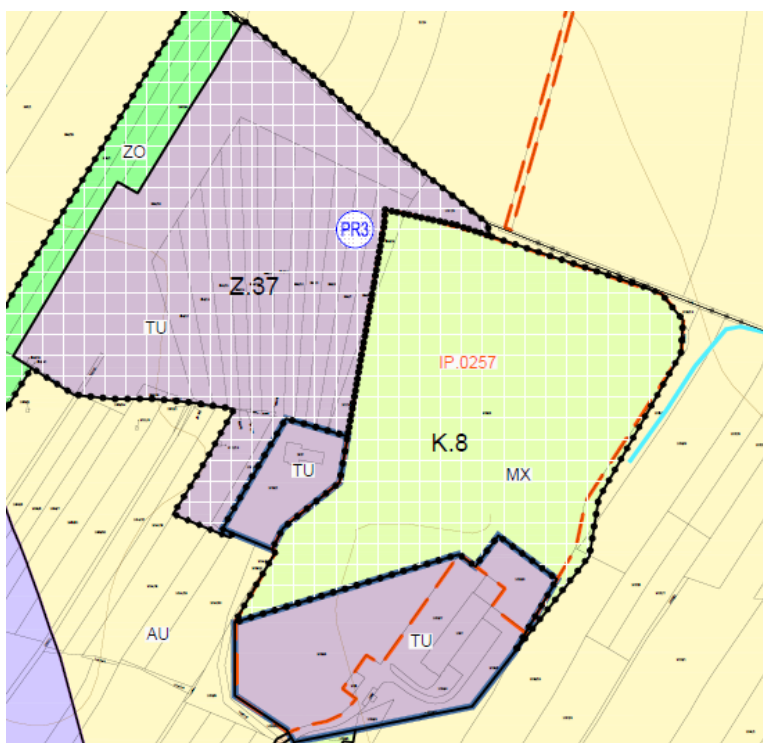
Nepřípustné využití: Všechny ostatní výše neuvedené využití stavby a činnosti, které by byly v rozporu s bezpečností a provozem hlavního a přípustného využití vymezené plochy.

Podmínky prostorového uspořádání: Nestanovují se.

[17] Pokud se jednalo o nakládání s odpady, územní plán na str. 51 (v úplném znění po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10) uváděl následující: „V Lišově se nachází skládka komunálního odpadu podle zákona o odpadech kategorie S-OO. Provozovna zabezpečuje pronájem velkoobjemových kontejnerů a nakládání s velkoobjemovým odpadem. V areálu je hala pro třídění odpadu, sběrný dvůr a sklad nebezpečného odpadu. Ukládání odpadů je řešeno v souladu s příslušnými platnými právními předpisy. Nakládání s odpady je ve správním území řešeno ukládáním tuhého komunálního odpadu do popelnic a centrálním svozem na řízenou skládku. Zároveň město organizuje třídění PDO přímo na svém území. V městě Lišov je sběrný dvůr a kompostárna sloužící pro občany s trvalým bydlištěm v Lišově a jeho místních částech v areálu skládky. A.S.A. Č. Budějovice, do kterého je možné odkládat odpady včetně objemných, nebezpečných či stavebních materiálů dle schváleného Provozního řádu skládky. A.S.A. Č. Budějovice. Po ukončení skládkování bude plocha rekultivována. Pro další rozšíření skládky je navržena plocha západně od stávajícího tělesa skládky“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

pokračování

[18] Po napadené změně č. 11 byly v územním plánu v lokalitě skládky vymezeny tři plochy TU (dvě stabilizované, jedna jako plocha změn Z.37 – TU) a dále plocha K.8 – MX. Ve výkresu základního členění je plocha K.8 – MX ohraňována černou tečkovanou čarou a je vymezena světle zelenou barvou. Dle legendy se takto označují plochy změny v krajině. Dvě menší plochy TU (jižně a západně od plochy K.8 – MX) jsou ohraňovány tlustou modrou čarou a vymezeny šedou barvou, což podle legendy představuje označení zastavěného území. Plocha Z.37 – TU je ohraňována černou tečkovanou čarou a je vymezena růžovou barvou, dle legendy se jedná o zastavitelnou plochu.



[19] V hlavním výkresu (výřez na obrázku výše) je plocha K.8 – MX ohraňována černou tečkovanou čarou a vymezena světle zelenou barvou šrafovanou vodorovnými a svislými liniemi bílé barvy. Z legendy plyne, že plocha K.8 – MX je plochou změn smíšeného nezastavěného území určená pro rekultivaci. Dále dle legendy černá tečkovaná čára v souvislosti s označením plochy písmenem K znamená označení změny v krajině. Obě menší plochy TU přiléhající k ploše K.8 – MX jsou ohraňovány modrou čarou, což vyznačuje hranice zastavěného území, a jsou vyznačeny světle fialovou barvou, což znamená, že se jedná o stabilizované plochy – technická infrastruktura všeobecná. Plocha Z.37 – TU, přiléhající k ploše K.8 – MX západně, je ohraňována černou tečkovanou čarou, což ve spojení s písmenem Z znamená, že se jedná o zastavitelnou plochu. Je vyznačena světle fialovou barvou šrafovanou vodorovnými a svislými liniemi bílé barvy, což dle legendy hlavního výkresu současně znamená, že se jedná o plochu změny – technická infrastruktura všeobecná. V koordinačním výkresu je grafické znázornění shodné jako v hlavním výkresu. Plocha K.8 – MX je navíc vyznačena červeným trojúhelníkem s tečkou, což dle legendy koordinačního výkresu znamená, že se jedná o území ekologických rizik – o skládku.

[20] Na str. 4 a 5 výrokové části změny č. 11 (s vyznačenými změnami) se konstatuje členění ploch s rozdílným způsobem využití, které jsou vedeny jako zastavitelné včetně ploch přestavby. V rámci tohoto členění jsou mj. uvedeny plochy TU; plochy M, pod něž náleží i plocha MX, nejsou ve výčtu zastavitelných ploch uvedeny. V rámci kapitoly nazvané

Výčet navržených zastavitelných ploch, ploch přestavby a navržených ploch systému sídelní zeleně se na str. 48 (s přímým vyznačením změn) uvádí, že plocha PR.1.L je nahrazována označením K.8 a je v rámci svého funkčního využití vymezena jako plocha MX – smíšené nezastavěné území – rekultivace. Plocha TI.1.L je na str. 45 výrokové části (s přímým vyznačením změn) nahrazována plochou Z.37 a svým funkčním využitím je vymezena jako plocha TU – technická infrastruktura všeobecná. K nakládání s odpady se na str. 68 výrokové části změny č. 11 (s přímým vyznačením změn) uvádí: „V Lišově se nachází skládka komunálního odpadu podle Zákona o odpadech kategorie S-OO. Provozovna zabezpečuje pronájem velkoobjemových kontejnerů a nakládání s velkoobjemovým odpadem. V areálu je hala pro třídění odpadu, sběrný dvůr a sklad nebezpečného odpadu. Ukládání odpadů je řešeno v souladu s příslušnými platnými právními předpisy. Nakládání s odpady je ve správním území řešeno ukládáním tubého komunálního odpadu do popelnic a centrálním svozem na řízenou skládku. Zároveň město organizuje třídění PDO přímo na svém území. V městě Lišov je sběrný dvůr a kompostárna sloužící pro občany s trvalým bydlištěm v Lišově a jeho místních částech v areálu skládky. A.S.A. Č. Budějovice, do kterého je možné odkládat odpady včetně objemných, nebezpečných či stavebních materiálů dle schváleného Provozního řádu skládky. A.S.A. Č. Budějovice. Po ukončení skládkování bude plocha rekultivována. Pro další rozšíření skládky je navržena plocha západně od stávajícího tělesa skládky.“ Tento text je tedy co do svého obsahu zcela beze změn oproti předchozímu územnímu plánu. Rovněž regulace ploch TU, které nahradily předchozí plochy TI (str. 102), a ploch MX, které nahradily plochy PR (str. 107), zůstala oproti předchozímu stavu beze změny.

[21] V návaznosti na výše uvedené krajský soud v napadeném rozsudku správně dovodil, že již před změnou č. 11 nebyla plocha PR.1.L (nyní plocha K.8 – MX) v územním plánu zařazena do zastavitelných pozemků. Určující využití se tak do budoucna odvíjelo od toho, že plocha nebyla zařazena do ploch určených k zastavění, a dále od toho, že jako plocha změn v území spočívala tato změna v rekultivaci po ukončení skládkování. Plocha tedy neměla a nadále nemá sloužit k dalšímu rozšiřování skládkování a umísťování nových staveb, nýbrž má sloužit k „dožití“ existující skládky a po ukončení skládkování k následné rekultivaci. To jednoznačně plynulo z územního plánu již před provedenou změnou č. 11 (viz str. 51): „Po ukončení skládkování bude plocha rekultivována“; jakož i z další části odůvodnění územního plánu před provedenou změnou č. 11 na str. 51, dle kterého „pro další část rozšíření skládky je navržena plocha západně od stávajícího tělesa skládky“. Tomu odpovídalo a nadále odpovídá i vymezení plochy TI.1.L (nyní Z.37 – TU) nacházející se právě západně od stávajícího tělesa skládky jednak jako plochy zastavitelné, jednak jako plochy technické infrastruktury s tomu odpovídající regulací.

[22] Nejvyšší správní soud také přisvědčuje krajskému soudu v jeho závěru, že vymezení plochy PR.1.L jako plochy pro rekultivaci po ukončení skládkování plyne též z jejího výslovného označení jako plochy PR. Již z tohoto označení bylo možné před napadenou změnou dovodit způsob využití této plochy jako plochy pro rekultivaci, na rozdíl od vedlejší západní plochy, nesoucí označení TI.1.L – tedy plochy se způsobem využití pro technickou infrastrukturu. Tomu odpovídá, jak bylo uvedeno výše, i zařazení plochy TI.1.L jako plochy určené k zastavění. Výslovné určení plochy označené jako PR.1.L jako plochy s funkčním využitím pro rekultivaci plyne také z textové části (str. 32 výrokové části úplného znění územního plánu po změnách č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 10).

[23] Vyznačení dotčené plochy v územním plánu před napadenou změnou č. 11 ve dvou vrstvách – vybarvením tmavomodrou barvou a současně pomocí zelených šestiúhelníků

pokračování

představovalo pouze formu zakreslení přechodu z jednoho využití plochy do budoucna. Neznamenalo to tedy, že by se na případné budoucí záměry měly užít regulativy pro obě plochy, resp. regulativy pouze pro plochu TI, jak požadovala stěžovatelka. Krajský soud tento způsob označení správně vyložil tak, že nikterak nebránil v pokračování ve stávajícím skládkování, avšak do budoucna již v této v ploše PR.1.L nebylo možno nové stavby umisťovat a povolovat.

[24] Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že záměr na vybudování těsněné skládky by nebyl povolen ani před napadenou změnou č. 11 územního plánu, neboť stěžovatelka hodlala tento záměr umístit na ploše, která byla už před změnou č. 11 vedena jako plocha nezastavitelná a jako plocha určená k rekultivaci po ukončení skládkování. Stěžovatelčino postavení se tak ve vztahu ke způsobu využití dotčených pozemků provedenou změnou nezměnilo, napadená změna č. 11 přinesla pouze formální, nikoli obsahové změny (nedošlo ke změně funkčního využití dotčených pozemků). Materiálně tedy napadená změna územního plánu č. 11 nebyla tou, kterou došlo k namítanému zásahu do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv, stěžovatelka se měla nápravy domáhat ve chvíli, kdy došlo k zařazení dotčených pozemků do plochy změn, a to plochy rekultivace (zelené šestiúhelníky). Až v tomto řízení se proto stěžovatelka nemůže dovolávat toho, že napadená změna znemožnila její budoucí podnikání a vedla k zásahu do jejích vlastnických práv. Napadená změna č. 11 dosavadní úpravu využití území bez obsahových změn zcela převzala z předchozího znění územního plánu (pouze se změnou formálního označení a barevného grafického znázornění vyvolaného standardizací).

[25] Vzhledem k výše uvedenému pak krajský soud správně neshledal důvodnými ani ostatní stěžovatelčiny námitky. Jelikož nedošlo ke změně funkčního využití plochy PR.1.L a změna č. 11 spočívala výhradně ve standardizaci, nevybočila excesivně z vymezeného zadání a rovněž její odůvodnění bylo vzhledem k předmětu změny hodnoceno jako dostatečné. Krajský soud také správně připomněl, že pokračování skládkování (až do jeho ukončení) je zajištěno tím, že je plocha určená pro rekultivaci označena jako plocha změny v krajině, tudíž se s rekultivací počítá až po ukončení skládkování. Tomu odpovídá i obsah textové části územního plánu. Stěžovatelka nadále může na dotčených pozemcích skládku provozovat, opatření obecné povahy nemůže zpětně derogovat účinky pravomocných rozhodnutí vydaných v minulosti před jeho přijetím. Provedenou změnou nebyl porušen ani stěžovatelkou namítaný princip kontinuity, neboť územní plán před i po změně nadále počítá s tím, že dotčená lokalita je vymezena pro skládkování, které se může rozšiřovat v předpokládaném rozsahu (západním směrem); po ukončení skládkování je sporná plocha vymezena pro následné ozdravné procesy, které se skládkováním souvisejí, a to právě v podobě rekultivace. Krajský soud správně neshledal ani namítaný rozpor se zákonem o odpadech. Připomněl, že druhou fází provozu skládky představuje její uzavírání a rekultivace (§ 37 odst. 4 zákona o odpadech), čemuž odpovídá i způsob využití plochy PR.1.L, resp. po nyní označené jako K.8 – MX. Vyčlenění plochy pro budoucí rekultivaci se dle krajského soudu (s odkazem na technickou zprávu) navíc týká plochy, na níž se skládka nachází nejdéle (cca od roku 1994) a na které již nyní ozdravné procesy probíhají.

[26] Pokud se jedná o námitku rozporu územního plánu po změně č. 10 s vyhláškou č. 501/2006 Sb., Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že předmětem řízení nebylo opatření obecné povahy spočívající ve změně č. 10 územního plánu odpůrce, nýbrž ve změně č. 11. Argumentace o nezákonnosti a nesrozumitelnosti územního

plánu pro jeho adresáty ve znění po změně č. 10 pak byla uplatněna také v rozporu s § 101b odst. 3 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého je-li podán perfektní návrh na zrušení opatření obecné povahy, nelze jej posléze rozšiřovat o další návrhové body. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka tuto argumentaci nově vznesla až dne 24. 10 2025 v reakci na zastavení přezkumného řízení a vyjádření odpůrce, byla uplatněna opožděně.

[27] Protože totožnou námitku stěžovatelka uplatnila i v kasační stížnosti, jedná se o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka (stěžovatelka) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému odpůrci naopak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti náleží. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, vyslovil, že pokud „*nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné*“. V daném případě má Nejvyšší správní soud náklady odpůrce na jeho zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti za účelně vynaložené.

[30] V projednávané věci učinil zástupce dva úkony právní služby spočívající v poradě s odpůrcem přesahující jednu hodinu dne 5. 1. 2026, která se konala po obdržení výzvy soudu k podání vyjádření ke kasační stížnosti (což odpůrce doložil potvrzením z téhož dne) a dále ve vyjádření k podané kasační stížnosti ze dne 15. 1. 2026 [§ 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)].

[31] Odměna za jeden úkon právní služby činí 4 620 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu), k této částce je třeba připočítat 450 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem se tedy za dva úkony jedná o částku 10 140 Kč. Protože je zástupce společníkem právnické osoby vykonávající advokátní činnost a plátcem daně z přidané hodnoty je tato společnost, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani. Celková náhrada nákladů řízení čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů (včetně DPH) tak představuje částku 12 270 Kč (po zaokrouhlení). K jejímu uhrazení byla navrhovatelce (stěžovatelce) stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

pokračování

V Brně dne 14. května 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu