



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelky: **BIOMASA A STROJE s.r.o.**, se sídlem Ještědská 121, Praha 4, zastoupená Mgr. Ing. Annou Francovou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **město Zábřeh**, se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh, zastoupený JUDr. Janem Brožem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. H., II) L. H., III) K. H., IV) T. H., V) J. J., VI) J. J., VII) H. K., VIII) R. K., IX) I. P., X) Mgr. M. P. XI) Mgr. L. P., XII) H. V., XIII) JUDr. P. P. a XIV) Ing. K. P.**, osoby XIII) a XIV) zastoupeny Mgr. Radkem Motzke, advokátem se sídlem Opletalova 600/6, Brno, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osob zúčastněných na řízení XIII) a XIV) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 9. 2025, č. j. 73 A 4/2025 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 9 475 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Ing. Anny Francové, advokátky.
- III. Osoby zúčastněné na řízení XIII) a XIV) **jsou povinny** společně a nerozdílně uhradit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 9 475 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Ing. Anny Francové, advokátky.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení I) až XII) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“) výrokem III. rozsudku ze dne 30. 9. 2025, č. j. 73 A 4/2025 - 93, zrušil k návrhu navrhovatelky část opatření obecné povahy – Změna č. 4 územního plánu města Zábřeh (dále jen „*Změna č. 4*“), vydaného usnesením zastupitelstva města Zábřeh ze dne 19. 6. 2024, č. j. 24/ZM/11/ORÚP/974, v rozsahu zařazení parc. č. 3654, 3655, 3656, 3657, 3658, 3659/1, 3659/6, 3660/1, 3660/2, 3661/1, 3661/2 a 3665/1 vše v k. ú. Zábřeh na Moravě, do plochy *smíšené obytné městské (SM)*, a to ke dni právní moci napadeného rozsudku. Výrokem I. tohoto rozsudku krajský soud návrh odmítl ve vztahu k pozemkům parc. č. 3649/1, 3651 a 5451/16 v k. ú. Zábřeh na Moravě a výrokem II. zamítl ve vztahu k pozemkům parc. č. 3611/1, 3611/4, 3611/6 v k. ú. Zábřeh na Moravě (odůvodnění těchto výroků však není dále rekapitulováno, neboť proti nim nyní projednávané kasační stížnosti nesměřují).

[2] Před přijetím Změny č. 4 byly pozemky vymezené ve výroku III. napadeného rozsudku zařazeny do plochy *smíšené výrobní (Vs)*. Navrhovatelka se domáhala zrušení zařazení těchto pozemků do plochy *smíšené obytné městské (SM)* v grafické i textové části s tím, že na nich historicky byl (a dosud je) její areál určený pro zemědělskou výrobu, jehož provoz navrhovatelka hodlá změnit ze živočišné výroby na výrobu pelet z biomasy (ze sena), tedy na výrobu rostlinnou. Změna č. 4 však výslovně připustila pouze takovou podnikatelskou činnost, která je nerušícího a neobtěžujícího charakteru, přičemž skladování, zemědělskou a průmyslovou výrobu vyloučila bez dalšího; taková změna funkčního využití představuje pro navrhovatelku zásadní překážku, neboť jí znemožňuje do budoucna jakoukoli část areálu užívat ke své podnikatelské činnosti, jejíž součástí je mimo jiné skladování surovin.

[3] Krajský soud se nejprve věnoval otázce, zda Změna č. 4 skutečně představuje změnu funkčního využití předmětné plochy, která by navrhovatelce bránila provádět a rozvíjet její podnikatelskou činnost. Tomu krajský soud přitakal, neboť po Změně č. 4 se diametrálně změnilo funkční využití dané plochy, zejména se liší vymezení přípustného a nepřípustného způsobu využití pozemků na těchto plochách. Zatímco v předchozím znění územního plánu města Zábřeh z roku 2023 byla funkce plochy *smíšená výrobní (Vs)* a jedním z přípustných využití bylo *skladování*, naopak přípustným využitím *smíšené obytné městské (SM)* je po Změně č. 4 pouze *podnikatelská činnost nerušícího a neobtěžujícího charakteru*, přičemž *skladování, zemědělská a průmyslová výroba* je vyloučena bez dalšího. Krajský soud dospěl k závěru, že Změna č. 4 přinesla zásadní změnu funkce, kterou mají pozemky navrhovatelky plnit, a změnilo se jejich přípustné využití.

[4] Krajský soud připomněl, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze legitimní očekávání navrhovatelky založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. Existence dřívější územně plánovací dokumentace nezakládá bez dalšího legitimní očekávání zachování takového řešení do budoucna, a nelze z ní

pokračování

dovozovat vznik závazné správní praxe, neboť v opačném případě by byla popřena samotná podstata územního plánování. Na druhou stranu si byl krajský soud vědom významu principu kontinuity územního plánování ve vztahu k dotčeným osobám. Proto má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí zde existovat dostatečně závažné důvody, opírající se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 – 101, odst. 33 a judikaturu tam uvedenou, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023 – 41, odst. 18 a násl. a judikaturu tam uvedenou).

[5] Krajský soud návrhu částečně vyhověl (v rozsahu výroku III. napadeného rozsudku), neboť Změna č. 4 nebyla odůvodněna v souladu s požadavky zákona a judikatury. Konkrétně pak krajský soud neshledal v odůvodnění Změny č. 4 závažné důvody spočívající v podstatné změně okolností nebo důvody prokazující, že původní řešení bylo věcně nesprávné a vedlo k závažné kolizi s veřejným zájmem, jak judikatura vyžaduje. Dle krajského soudu odpůrce v odůvodnění nepopsal zásadní změnu okolností, která by vedla ke Změně č. 4. Skutečnost, že v lokalitě došlo k realizaci zástavby pro bydlení, není relevantní, neboť již původní územní plán předpokládal, že areál stěžovatelky (*plocha smíšená výrobní*) bude obklopen touto zástavbou. Důvodem pro změnu funkčního využití plochy areálu navrhovatelky nemůže být dle krajského soudu ani rušivost provozu areálu, neboť již předchozí znění územního plánu umožňovalo takový záměr označit za nepřipustný.

[6] Nadto krajský soud upozornil na absenci podkladů v odůvodnění, ze kterých by vyplývalo významné zatížení okolí imisemi. Odkaz odpůrce v odůvodnění Změny č. 4 na blíže neurčité dokumenty na str. 22 odůvodnění Změny č. 4 – přílohy C, D, E (rozhodnutí o námitce) neobstojí v požadavku na konkrétní podklady prokazující míru imisí jako závažný důvod pro změnu územního plánu. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu krajský soud zdůraznil, že pokud odpůrce v územním plánu argumentuje konkrétním záměrem, je nezbytné vycházet z odpovídajících podkladů, z nichž lze učinit skutková zjištění potřebná pro vydání územního plánu v souladu s § 3 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2023, č. j. 10 As 470/2021 – 39, odst. 24).

[7] Krajský soud shrnul, že odpůrcem tvrzený důvod pro přijetí Změny č. 4 spočívající v rušivosti provozu areálu nemá podklad ve spise, a proto by jej soud nemohl přezkoumat, ani kdyby se jednalo o důvod relevantní. Dále krajský soud uvedl, že z odůvodnění Změny č. 4 není zřejmé, proč odpůrce Změnou č. 4 bez dalšího označil skladování za nepřipustné využití ploch *smíšené obytné městské*. Dle krajského soudu v odůvodnění Změny č. 4 nelze nalézt ani zásadní důvod, pro který by bylo nutné považovat původní řešení územního plánu (před Změnou č. 4) za natolik nesprávné a kolidující s veřejným zájmem, že by se dalo označit za nezákonné.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení odpůrce a osob zúčastněných na řízení XIII a XIV, že v okolí areálu se nachází kulturní památka – Zámek Skalička, který by mohl být imisním zatížením z provozu navrhovatelky ohrožen. Ohledně nepřiměřeného zatížení imisemi krajský soud zopakoval, že tato otázka byla řešitelná již v režimu předchozí územně

plánovací regulace. Ve vztahu ke Změně č. 4 však odpůrce nevysvětlil, proč byl původní územní plán *a priori* nesprávný v takové intenzitě, že jej lze považovat za nezákonný. Z vyjádření vlastníků zámku (osob zúčastněných na řízení XIII a XIV) podle krajského soudu dále vyplynulo, že negativní dopad na památku je spojován s konkrétním provozem navrhovatelky, nikoli se samotným funkčním zařazením jejích pozemků. Krajský soud současně poukázal na to, že zákaz skladování nebyl ve Změně č. 4 odůvodněn ve vztahu k produkci imisí, přestože právě imisní zátěž měla být důvodem tvrzeného snížení hodnoty zámku. Ve spise nebyly založeny žádné konkrétní podklady, z nichž by nepřiměřené imisní zatížení a pokles hodnoty památky vyplývaly, s výjimkou obecného stanoviska orgánu státní památkové péče – Městského úřadu Šumperk, oddělení státní památkové péče. I ve vztahu k této otázce krajský soud neshledal odůvodnění za dostačující.

[9] Krajský soud neprovedl k důkazu protokoly o měření hluku ani rozptylovou studii, jejichž provedením chtěla navrhovatelka prokázat, že její záměr splňuje zákonné limity. Uvedl, že tyto důkazy nepovažoval za potřebné, neboť v odůvodnění Změny č. 4 neshledal řádné důvody vysvětlující provedenou změnu funkčního využití území. Proto považoval provádění těchto důkazů za nadbytečné. Krajský soud dále konstatoval, že navrhované důkazy směřovaly k prokázání dodržení zákonných limitů imisí, zatímco odpůrce svou argumentaci zakládal na tvrzené nepřiměřenosti imisní zátěže v dané lokalitě, což krajský soud považoval za otázku odlišnou. V této souvislosti zároveň uvedl, že v tomto řízení se nezabýval posuzováním toho, zda provoz navrhovatelky je skutečně rušivý. Tyto námitky bylo možné navíc zohlednit již při hodnocení záměru z hlediska jeho souladu s územním plánem před Změnou č. 4.

[10] Krajský soud dále přisvědčil námitce navrhovatelky, že při změně funkčního využití jejích pozemků nebylo zohledněno nepravomocné rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh ze dne 27. 12. 2023, č. j. MUZB/00051/2024/SVU, o povolení změny v užívání stavby na pozemku parc. č. 3657 (dále jen „rozhodnutí o povolení změny v užívání stavby“). Při posouzení této otázky vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze v odůvodnění rozhodnutí o námitkách pominout skutečnost, že v době vydání územního plánu již existovalo nepravomocné rozhodnutí o umístění stavby, přičemž změna územního plánu musí vždy respektovat již pravomocná rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebním povolení (rozsudek ze dne 13. 8. 2024, č. j. 10 As 209/2023 – 42). Z judikatury Nejvyššího správního soudu krajský soud dovodil, že *čím blíže se stavební záměr přibližuje k pravomocnému rozhodnutí o umístění stavby, tím bude změna funkčního využití pozemků razantnější a o to více je nutné poměřovat soukromý a veřejný zájem*. Dále krajský soud uvedl, že je nutné řádně odůvodnit, proč veřejný zájem na změnu funkčního využití pozemků ob stojí, zejména v případě, kdy byla vydána souhlasná závazná stanoviska s realizací záměrů od orgánů, které se zabývají ochranou dotčených veřejných zájmů. Krajský soud poukázal na další judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž musejí být argumenty ve prospěch přísnější regulace o to přesvědčivější v situaci, kdy *„dotčená osoba připravovala svůj záměr v souladu s dosavadním územním plánem a disponovala nepravomocným rozhodnutím o umístění stavby“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023 – 82).

pokračování

[11] Proti rozsudku krajského soudu podávají kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení XIII a XIV. Nejvyšší správní soud nejprve shrne kasační stížnost odpůrce a následně společnou kasační stížnost zúčastněných osob XIII a XIV.

II. Kasační stížnost odpůrce a vyjádření navrhovatelky

[12] Odpůrce [dále též „stěžovatel a)“] svoji kasační stížnost opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel a) nejprve namítá rozpor napadeného rozsudku krajského soudu s principem zdrženlivosti a zásadou minimalizace zásahů do práva na místní samosprávu. Připomíná, že právo rozhodnout o budoucím rozvoji svého území je považováno za ústavní právo obce, a proto je nutné při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace hodnotit přiměřenost v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí [zde stěžovatel a) odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59 a ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38].

[14] Stěžovatel a) dále namítá, že požadavek na zachování kontinuity územního plánování, jak namítala navrhovatelka v řízení před krajským soudem, nemůže znemožnit změnu existujícího stavu. Vize územního plánu, která je stará více než 10 let, proto nemůže být pojmána jako neměnná a bránit stěžovateli a) ve změně regulace jednotlivých území a v hledání jejich optimálnějšího funkčního využití.

[15] V další kasační námitce stěžovatel a) namítá, že nesouhlasí se závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené Změny č. 4 pro nedostatek důvodů. Je přesvědčen, že odůvodnění Změny č. 4 odpovídá požadavkům, které jsou stanoveny právní úpravou, jakož i relevantní judikaturou. Odůvodnění Změny č. 4 stěžovatel a) považuje za řádné a přezkoumatelné, konkrétně odkazuje na odůvodnění týkající se pozemků navrhovatelky na str. 131 až 136 textové části odůvodnění a v příloze D tohoto odůvodnění (rozhodnutí o námitkách). Dle stěžovatele a) krajský soud klade na kvalitu odůvodnění neúměrné požadavky, což v minulosti opakovaně kritizoval Ústavní soud (nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III ÚS 1669/11).

[16] Stěžovatel a) má za to, že zvolil nejšetrnější řešení ve vztahu k navrhovatelce. Trvá na tom, že vývoj v území je relevantní skutkovou okolností, kterou je nutné při posuzování (ne)zákonnosti napadené Změny č. 4 náležitě zohlednit. Poukazuje na to, že zná své území a v rámci územně plánovací dokumentace na to reaguje potřebnou změnou, a proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že odůvodnění je založeno na dalších, blíže nespecifikovaných podkladech a neurčitých dokumentech.

[17] Dle stěžovatele a) je dále logické, že Změna č. 4 ÚP dopadá rovněž i na skladování na předmětné ploše. Stěžovatel a) upozorňuje, že skladování je zpravidla spojeno s poměrně intenzivní nákladní dopravou, která není vhodná v případě bývalého zemědělského areálu nacházejícího se uprostřed obytné zóny.

[18] Stěžovatel a) se domnívá, že pro řádné užívání Zámku Skalička, který je kulturní památkou, je zásadní, aby v jeho blízkém okolí nedocházelo ke vzniku nadměrných imisí.

Stěžovatel a) si je vědom toho, že bývalý zemědělský areál lze užívat k tomu, k čemu byl kolaudován, zároveň ale připomíná, že od počátku územně plánovací dokumentace směřuje k postupným krokům pro transformaci pozemků navrhovatelky tak, aby tyto plochy „zapadly“ do koncepce územního plánu v dané lokalitě.

[19] Závěrem stěžovatel a) nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že existence nepravomocného rozhodnutí o povolení změny v užívání stavby na pozemku navrhovatelky zůstalo při přijetí Změny č. 4 „*bez povšimnutí*“. Stěžovatel a) tuto skutečnost vzal na vědomí a odkázal na celkově koncepční přístup a vizi stěžovatele a) v postupné konverzi předmětné plochy.

[20] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) uvedla, že stěžovatel a) judikaturu Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudek ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 – 59) cituje účelově a citace je vytržena z kontextu rozsudku, neboť závěry v něm učiněné naopak potvrzují ustálený přístup správních soudů (svědčící ve prospěch navrhovatelky), které posuzují přiměřenost územních a regulačních plánů a jejich změn s ohledem na princip zdrženlivosti a práva obce na samosprávu.

[21] Ke kasační námitce, podle níž krajský soud nedostal zásadě zdrženlivosti a minimalizace zásahu do práva na samosprávu, navrhovatelka uvádí, že krajský soud postupoval v mezích ustáleného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy a zaměřil se pouze na zákonnost a proporcionalitu napadené změny, neboť byl vázán návrhem. Podle navrhovatelky se postup krajského soudu nevymyká rozhodovací praxi správních soudů ve srovnatelných věcech. Dle navrhovatelky jsou kasační námitky stěžovatele a) o nerespektování výše zmíněných principů navíc nekonkrétní.

[22] Navrhovatelka dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatele a), že zvolené řešení bylo vůči ní „*maximálně šetrné*“. Poukazuje na to, že Změna č. 4 jí znemožňuje realizaci jejího podnikatelského záměru, na což krajský soud dle ní správně poukázal, zejména pokud kritizoval absenci odůvodnění zákazu skladování. Navrhovatelka má za to, že skutečným motivem přijaté regulace byla snaha zamezit realizaci jejího záměru, jehož nedílnou součástí byly i skladovací prostory.

[23] Navrhovatelka dále rozporuje kasační námitky směřující proti skutkovým zjištěním krajského soudu ohledně imisního zatížení. Zdůrazňuje, že stěžovatel a) nepředložil žádné odborné podklady, z nichž by bylo možné dovodit míru imisí, na kterou se v odůvodnění Změny č. 4 odvolával. Krajský soud správně vycházel z požadavků judikatury Nejvyššího správního soudu na opatření podkladů, z nichž je možné učinit skutková zjištění potřebná pro vydání územního plánu. Navrhovatelka dodává, že naopak ona soudu výsledky měření skutečných imisních vlivů svého provozu předložila.

[24] K námitkám týkajícím se právní jistoty, legitimního očekávání a kontinuity územního plánování navrhovatelka uvádí, že krajský soud správně zdůraznil zvýšené nároky na odůvodnění změny regulace v situaci, kdy dotčená osoba připravovala svůj záměr v souladu s dosavadním územním plánem a disponovala, byť nepravomocným, rozhodnutím o umístění stavby.

pokračování

[25] Další kasační námitky považuje navrhovatelka rovněž za nedůvodné a plně souhlasí se závěry krajského soudu.

III. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení XIII a XIV a vyjádření navrhovatelky

[26] Rozsudek krajského soudu dále napadají osoby zúčastněné na řízení XIII a XIV [dále též „stěžovatelé b)“] společnou kasační stížností, kterou opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[27] Stěžovatelé b) považují rozsudek krajského soudu za nezákonný, neboť dle jejich názoru je Změna č. 4 řádně odůvodněna a z odůvodnění je zřejmá podstatná změna okolností, kterou spatřují v jednání navrhovatelky, změně struktury města, výstavby bydlení v okolí areálu, jakož i v aktualizaci Politiky územního rozvoje České republiky a Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje.

[28] Stěžovatelé b) shodně se stěžovatelem a) namítají, že stěžovatel a) Změnou č. 4 pokračuje v koncepci, kterou uplatňuje kontinuálně už od přijetí územního plánu v roce 2010, přičemž jedním z jeho cílů je přeměnit tzv. *brownfieldy* uvnitř města do ploch smíšených obytných v zájmu okolního bydlení.

[29] Stěžovatelé b) mají za to, že z odůvodnění Změny č. 4 vyplývá několik podstatných okolností, které zavinila svým jednáním sama navrhovatelka. Těmito okolnostmi jsou dle stěžovatelů b) (1) vize právního předchůdce navrhovatelky o změně funkčního vymezení ploch areálu navrhovatelky, (2) plně rušivá činnost navrhovatelky, (3) zřízení bytového nájemního domu v areálu navrhovatelky.

[30] Dle stěžovatelů b) navrhovatelka využívá areál způsobem, který, dle jejich názoru a názorů dalších sousedů v okolí areálu navrhovatelky, není slučitelný s umístěním areálu v těsném sousedství obytné zóny, neboť s podnikatelskou činností navrhovatelky je spojena značná hlučnost, prašnost, vibrace a zápach, které život v sousedství areálu výrazně zhoršují.

[31] Stěžovatelé b) dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že z odůvodnění Změny č. 4 není zřejmé, z jakého důvodu je skladování v rámci podnikatelské činnosti vyloučeno bez dalšího. Dle jejich názoru i v tomto případě Změna č. 4 obsahuje důvody, proč tato část území není vhodná pro intenzivní nákladní dopravu, ať už souvisí se skladováním, či jakoukoliv jinou činností.

[32] Stěžovatelé b) v kasační stížnosti dále namítají, že Změna č. 4 ob stojí i z hlediska přiměřenosti změny funkčního využití ploch navrhovatelky, s vědomím toho, že se touto otázkou krajský soud s ohledem na vyslovenou nezákonnost Změny č. 4 již dále nezabýval. Podle stěžovatelů b) jde o legitimní řešení střetu soukromého zájmu navrhovatelky s veřejným zájmem obce na ochraně pohody bydlení a racionálním uspořádání území. Stěžovatelé dále uvádějí, že ani před přijetím Změny č. 4 nebylo možné v areálu navrhovatelky provozovat činnost, kterou sami označují za zpracovatelskou průmyslovou výrobu, ani skladování s negativními dopady za hranice areálu. Změna č. 4 proto

podle stěžovatelů b) nepředstavuje razantní změnu dosavadní regulace, nýbrž jde o minimalistický a nezbytný zásah pro sladění veřejných a soukromých zájmů.

[33] V poslední kasační námitce stěžovatelé b) nesouhlasí se závěry krajského soudu o aktivní legitimaci navrhovatelky. Dle krajského soudu v rámci hodnocení aktivní legitimace postačí, že záměr navrhovatelky, ať již jako smíšená výroba (vymezení předmětných ploch před Změnou č. 4 – pozn. NSS) či posklizňová linka rostlinné výroby, byl v obecné rovině před Změnou č. 4 přípustný, pokud negativně neovlivňoval území za hranicí vlastní výrobní plochy. Stěžovatelé b) se ale domnívají, že provoz navrhovatelky byl plně rušivý již před Změnou č. 4, tedy již před Změnou č. 4 negativně ovlivňoval území za hranicí vlastní výroby, a nadále rušivý je, a proto nemohl být přípustný, jak uvedl krajský soud. Aktivní legitimace navrhovatelky tedy dle stěžovatelů b) není dána.

[34] Stěžovatelé b) ve své kasační stížnosti dále uvádějí, že navrhovatelka v areálu již fakticky provozuje zpracovatelskou průmyslovou činnost spočívající ve výrobě paliva z rostlinného odpadu, a to bez odpovídajícího povolení a v rozporu s účelovým určením stavby. Odkazují přitom na závazné stanovisko Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 5. 4. 2022, sp. zn. KUOK 35147/2022, podle něhož se jedná o záměr nepovolený, přičemž bude na navrhovatelce, aby v dodatečném povolení stavby prokázala splnění zákonných podmínek. Stejně závěry vyplývají z, byť kladného, závazného stanoviska, na které v napadeném rozsudku odkázal krajský soud. Stěžovatelé b) mají za to, že krajský soud měl v takovém případě daný důkaz provést, neboť by zjistil, že toto kladné stanovisko je vnitřně rozporné. Dle stěžovatelů b) nejednala navrhovatelka v dobré víře a vědomě porušovala právní předpisy, přičemž mají za to, že takové osobě nelze přiznat ochranu legitimnímu očekávání a aktivní legitimaci ke zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

[35] Navrhovatelka ve vyjádření ke společné kasační stížnosti stěžovatelů b) předně uvádí, že dezinterpretují důvody, pro které krajský soud zrušil část Změny č. 4. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na konkrétní části odůvodnění napadeného rozsudku, v nichž krajský soud rozvedl úvahy, jež jej vedly k závěru o nezákonnosti části Změny č. 4.

[36] K námitce, že její záměr nebyl přípustný ani před přijetím Změny č. 4, navrhovatelka uvádí, že je v rozporu jak se závěry krajského soudu, tak s rozhodnutími stavebního úřadu a s regulativy územního plánu ve znění změny č. 3. Zdůrazňuje, že krajský soud nezaložil její aktivní legitimaci na kvalifikaci záměru jako lehkého průmyslu, nýbrž na zásahu do jejích vlastnických práv a práva podnikat, k němuž přijetím Změny č. 4 došlo.

[37] Konečně navrhovatelka nesouhlasí s námitkou, že by provozovala činnost vědomě v rozporu s právními předpisy, a uvádí, že taková tvrzení jsou pro přezkum zákonnosti Změny č. 4 právně irelevantní. Legitimní očekávání podle jejího názoru naopak plyne z původního územního plánu z roku 2010.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s.

pokračování

přípustná a stěžovatel a) i stěžovatelé b) jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních stížností (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v nich uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

IVa. Posouzení kasační stížnosti stěžovatele a)

[39] V projednávané věci stěžovatel a) nejprve ve své kasační stížnosti namítá rozpor napadeného rozsudku krajského soudu s principem zdrženlivosti a zásadou minimalizace zásahů do práva na místní samosprávu. Tato kasační námitka úzce souvisí s další námitkou stěžovatele a), kterou je splnění zákonných požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy.

[40] K povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 46 (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních zákonných rozhodnutí územní samosprávy by narušovaly ústavně zakotvený princip dělby moci (viz též rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li ovšem tyto zásahy legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[41] Krajský soud výrokem III. napadeného rozsudku zrušil Změnu č. 4 s tím, že tato změna není opřena o relevantní důvody (viz např. odst. 48 a 49 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto nejprve posuzoval, zda krajský soud správně zhodnotil, že odůvodnění funkční změny z plochy *smíšené výrobní (Vs)* na plochu *smíšenou obytnou městskou (SM)* nebylo dostatečné.

[42] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 – 50 (na nějž krajský soud příhodně odkázal v odst. 45) uvedl, že „[m]á-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“ (zvýraznění doplněno). Změna funkčních ploch provedená skrze změnu územního plánu je tak možná ve dvou případech, a to (1) dojde-li k relevantní změně okolností, anebo (2) je-li původní řešení věcně nesprávné a koliduje s veřejným zájmem. Ať už se jedná o první či druhý důvod, je nezbytné, aby byl tento důvod zřejmý z odůvodnění změny.

[43] Odůvodnění Změny č. 4 ve vztahu k dotčeným pozemkům navrhovatelky je uvedeno na str. 131 – 136 dokumentu „*odůvodnění územního plánu – textová část, Změna č. 4*“. Krajský soud odůvodnění správně shrnul do následujících bodů:

- a) vytvoření podmínek pro umožnění konverze původního areálu smíšené výroby na plochu smíšeného využití obytného charakteru určenou převážně pro polyfunkční obytnou funkci kombinovanou s občanským vybavením, nerušícím podnikáním a dalšími doplňkovými činnostmi odpovídajícími situování a charakteru dané lokality;
- b) areál navrhovatelky je obklopen plochami pro bydlení a jeho převod do ploch smíšených obytných městských je nutný pro zachování kontinuity vývoje v místní části;
- c) původní územní plán z roku 2010 předpokládal, že zemědělský areál vzniklý v 60. letech obklopí ze všech stran plochy pro bydlení a také že se vedle něj nachází Zámek Skalička;
- d) zastupitelstvo odpůrce v roce 2013 rozhodlo, že je nutné prověřit možnou konverzi areálu jak na plochy pro bydlení, tak pro podnikání, což navazovalo na koncepci situovat plochy pro bydlení na jihozápad, a naopak plochy pro výrobu převážně do východní části města;
- e) navrhovatelka areál zakoupila v roce 2016, při pořizování Změny č. 1 nepodala námítky, a poté se úspěšně u soudu bránila Změně č. 1 územního plánu;
- f) navrhovatelka bez povolení změnila jednu z budov areálu na bytový dům, který byl nakonec dodatečně povolen;
- g) stavební úřad povolil rozhodnutím ze dne 25. 7. 2022 zkušební provoz linky na výrobu pelet, který skončil dne 26. 6. 2023, zároveň probíhá řízení o změně účelu užívání bývalého kravína a okolní plochy v areálu právě na účel provozování linky na výrobu pelet, přičemž řízení o změně účelu užívání dosud nebylo pravomocně skončeno;
- h) výroba a manipulace s peletami se částečně odehrávají na volném prostranství, což vyvolalo stížnosti na hluk a prach v okolí;
- i) je snaha o vytvoření příznivých podmínek pro bydlení v okolí i uvnitř areálu, neboť Změna č. 4 vymezuje v areálu neobtěžující a nerušící činnosti jako činnosti, jejichž účinky neomezují obytnou pohodu sousedních pozemků nad míru obvyklou (přiměřenou místním poměrům). Zároveň stanoví, že celková hluková zátěž nesmí překračovat imisní hygienický limit stanovený v prováděcích právních předpisech;

pokračování

- j) podmínky využití ploch smíšené výrobní neodpovídají tomu, že jižně od areálu vznikly v souladu s původním územním plánem rodinné domy, jejichž užívání je provozem areálu rušeno. Původní využití areálu bylo nerušivé, kdežto současný způsob využití ano;
- k) k rušení dochází také ve vztahu k Zámku Skalička, který je kulturní památkou a leží v těsné blízkosti areálu. Řešení v územním plánu z roku 2010 vedlo ke snížení hodnoty zámku, což má být nyní napraveno.

[44] Nedílnou součástí opatření obecné povahy, a tedy i jeho odůvodnění, jsou rozhodnutí o námitkách. Při posuzování zákonnosti územního plánu je proto nezbytné hodnotit důvody změny funkčního využití ploch včetně těch, které jsou obsaženy v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Krajský soud proto správně shrnul, nad výše uvedené důvody, také obsah vypořádání námitek navrhovatelky, které jsou obsaženy na str. 11 až 30 dokumentu „*odůvodnění Změny č. 4 - přílohy C, D, E*“ následovně:

- a) zemědělský areál sice opravdu dlouhodobě existuje, ale původně se jednalo o specializované plemenářské pracoviště s vyššími standardy péče o zvířata a jejich prostředí, které mělo minimální vlivy na své okolí. Současný způsob využití areálu je však značně odlišný;
- b) povolené činnosti (zemědělskou výrobu) lze dále provozovat i v navrhované ploše přestavby, a to v souladu s vydanými platnými povoleními. Plochy přestavby jsou určeny právě k tomu, aby k transformaci území došlo postupně, kdy stávající povolené činnosti v plochách doznívají a postupně se mění v nově stanovené využití;
- c) argumentace v odůvodnění Změny č. 4 má za úkol doložit potřebu komplexního řešení areálu a jeho okolí tak, aby nedocházelo k vzájemnému negativnímu ovlivňování. Současný stav nelze považovat vzhledem k popsáním sporům za nekolizní. Argumenty uvedené v odůvodnění Změny č. 4 vycházejí z podkladů k probíhajícím řízením, které má stěžovatel a) a úřad územního plánování k dispozici a z veřejně dostupných zdrojů.

[45] Stěžovatel a) v kasační stížnosti opakovaně uvádí, že odůvodnění Změny č. 4 splňuje zákonné požadavky. Za relevantní skutkové okolnosti považuje vývoj území v obci, svůj dlouhodobý plán přeměnit původní areál na plochu obytného charakteru se zachováním nerušících podnikatelských činností a ochranu zájmů občanů v území obce.

[46] Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že důvod zástavby rodinných domů v okolí areálu jako zákonem a judikaturou aprobovaný důvod pro Změnu č. 4 neobstojí. Skutečnost, že v lokalitě došlo k realizaci plánované zástavby, není relevantní, jelikož sám stěžovatel a) územním plánem z roku 2010 umožnil využití okolních pozemků k výstavbě pro bydlení. Stěžovatel tedy počítal s tím, že v okolí areálu k výstavbě dojde, což sám uvedl v odůvodnění Změny č. 4, a zároveň areál navrhovatelky vymezil jako plochu *smíšenou výrobní*.

[47] Nejvyšší správní soud také souhlasí se závěrem krajského soudu, že Změnou č. 4 byla činnost skladování vyloučena bez dalšího. Z odůvodnění Změny č. 4 nevyplývá, proč stěžovatel a) označil skladování, zemědělskou a průmyslovou výrobu za nepřipustné využití ploch *smíšených obytných městských*. Stěžovatel a) až v kasační stížnosti pouze uvedl,

že nespátřuje na regulaci skladování v předmětném areálu nic nelogického, jestliže se jedná o bývalý zemědělský areál uprostřed obytné zóny a skladování je zpravidla spojeno s poměrně intenzivní nákladní dopravou. Stěžovatel zároveň poukázal na dřívější využití areálu – plemenná stanice, které ve srovnání s podnikatelskou činností navrhovatelky nepodléhalo tak vysokému dopravnímu vytížení. Stěžovatel a) tedy ani v kasační stížnosti neuvedl žádné podstatné okolnosti a ani nekonkretizoval své důvody, které by mohly obstát při označení skladování jako nepřipustného využití areálu navrhovatelky.

[48] Jako důvod pro Změnu č. 4 neobstojí ani rušivost areálu. Stěžovatel a) v odůvodnění Změny č. 4 správně uvedl, že konkrétní účinky provozu areálu navrhovatelky se mají zkoumat v jiných řízeních. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že pokud měla být důvodem pro změnu funkčního využití plochy areálu navrhovatelky rušivost jejího provozu, která byla ve vztahu k okolí nepřiměřená, jeví se tento důvod jako zástupný, neboť již dřívější znění územního plánu umožňovalo takový záměr označit v konkrétním navazujícím řízení za nepřipustný. Nadto Nejvyšší správní soud, shodně s krajským soudem, dodává, že i v případě, kdy by rušivost areálu provozovatelky byla v odůvodnění konkretizována, tento důvod by neobstál v tzv. testu proporcionality, zejména pak v jeho druhém kroku, v němž se hodnotí, zda sledovaného cíle není možné ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (kritérium potřebnosti). Krajský soud správně konstatoval, že i znění územního plánu před přijetím Změny č. 4 poskytovalo dostatečnou ochranu před záměry s nepřiměřenými imisemi.

[49] Navrhovatelka navíc v době přijetí Změny č. 4 disponovala nepravomocným rozhodnutím o povolení změny v užívání stavby, což dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze při přijetí změny územního plánu opominout (např. rozsudek ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023 - 82, odst. 24). Je pravdou, že vydané prvostupňové rozhodnutí, které nenabýlo právní moci, může být v odvolacím řízení zrušeno či změněno. Stěžovatel a) však změnou územního plánu v podstatě předurčil výsledek tohoto řízení, neboť skladování, které je spojeno s podnikatelskou činností navrhovatelky, je v ploše *smíšené obytné městské* nepřipustné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022 - 42). Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) ke dni vydání rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37).

[50] Stěžovatel a) nebyl povinen vymezit způsob využití v souladu s nepravomocným rozhodnutím, bylo však nezbytné o to přesvědčivěji a konkrétněji odůvodnit, proč přistoupil ke změně funkčního využití plochy navrhovatelky způsobem, který se zmiňovaným rozhodnutím koliduje. Stěžovatel a) však vydáním Změny č. 4 zcela opomněl důsledky Změny č. 4 na nepravomocné rozhodnutí o záměru navrhovatelky, tedy znemožnění realizace jejího záměru. Nejvyšší správní soud připomíná, že v projednávané věci posuzuje zákonnost, resp. přezkoumatelnost odůvodnění Změny č. 4, nikoliv otázku, zda záměr přípustný byl či nikoliv. K tomu slouží řízení jiné.

[51] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že jako důvod změny funkčního využití ploch neobstojí ani skutečnost, že se v okolí areálu nachází kulturní památka, konkrétně Zámek

pokračování

Skalička. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že negativní působení provozu navrhovatelky na tuto kulturní památku nebylo v odůvodnění Změny č. 4 nijak konkrétně popsáno a prokázáno. Má-li být ochrana kulturní památky legitimní důvodem zásahu do dosavadní územně plánovací regulace, nepostačí pouhé obecné konstatování o údajném snížení její hodnoty či zhoršení jejího stavu.

[52] Z odůvodnění Změny č. 4 vyplývá, že „[z]ařazení areálu do plochy Vs (smíšená výrobní – pozn. NSS) územním plánem z roku 2010 bohužel vedlo ke snížení hodnoty zámku (rušící a obtěžující využívání předmětného areálu v konečném důsledku vede k nepříznivým změnám ve stavu prostředí této kulturní památky a ohrožuje i její zachování a vhodné společenské uplatnění). Zpracovaná změna č. 4 ÚP Zábřeh tak vytváří podmínky pro nápravu tohoto dřívějšího pochybení.“ Dle Nejvyššího správního soudu důvodem změny územního plánu nemůže být pouhá potřeba nápravy dříve přijatého znění územního plánu danou obcí, a to obzvláště v případě, kdy by vlastníci dotčených pozemků realizovali své záměry v souladu s dosavadním územním plánem. Přijetí územního plánu je nepochybně politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Tato diskrece však není neomezená. Obec je vázána principem kontinuity a předvídatelnosti územního plánování a změna regulace nemůže plnit roli dodatečného přezkumu či revize starších rozhodnutí jen proto, že je obec s odstupem času hodnotí jako nevhodná či chybná.

[53] Podstatnou změnu okolností Nejvyšší správní soud nespatřuje ani v odůvodnění, že dlouhodobým cílem stěžovatele a) je umístit výrobní činnosti převážně do východní části města. Podnikatelskou činnost navrhovatelky stěžovatel a) jednou svým územním plánem schválil a nemůže ji najednou fakticky omezit z důvodu své novější vize o umístění výrobních areálů v jiné části obce.

[54] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že Změna č. 4 nepodává žádný závažný důvod, opírající se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem, pro který by bylo třeba vybočit ze zásady kontinuity a změnit podmínky funkčního využití ploch ve vlastnictví navrhovatelky, jako tomu bylo v posuzovaném případě.

IVb. Posouzení kasační stížnosti stěžovatelů b)

[55] Kasační námitky stěžovatelů b) týkající se: (1) dodržení principu kontinuity územního plánování; (2) skladování; (3) rušivosti provozu navrhovatelky; (4) nepravomocného rozhodnutí o povolení změny v užívání stavby, se *de facto* shodují s námitkami stěžovatele a). Nejvyšší správní soud proto odkazuje na posouzení kasační stížnosti stěžovatele a), zejména na odst. [47], [48], [49] až [50] a [54].

[56] Stěžovatelé b) dále namítají, že podstatnou změnu okolností lze spatřovat v jednání navrhovatelky, přičemž mají za to, že tyto okolnosti dostatečně vyplývají z odůvodnění Změny č. 4. Podstatou změnu okolností spatřují: a) ve vizi právního předchůdce navrhovatelky o změně funkčního vymezení areálu; b) ve vybudování bytového domu v areálu navrhovatelky.

[57] Vize právního předchůdce navrhovatelky dle Nejvyššího správního soudu nepředstavuje podstatnou změnu okolností, která by obstála jako důvod pro Změnu č. 4. Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že přání právního předchůdce sice mohlo představovat podnět ke změně územního plánu, avšak tato změna (Změna č. 1 vydaná usnesením zastupitelstva města Zábřeh ze dne 11. 12. 2013, č. j. 13/028/971/02/04) byla v roce 2023 zdejším soudem ve vztahu k areálu navrhovatelky zrušena pro nepřezkoumatelnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021 - 113).

[58] Stěžovatelé b) spatřují podstatnou změnu okolností také ve výstavbě bytového nájemního domu v areálu navrhovatelky. V kasační stížnosti citují konkrétní část odůvodnění Změny č. 4, neboť mají za to, že tato okolnost je řádně odůvodněna. Z této části odůvodnění Změny č. 4 je patrné, že důvodem pro Změnu č. 4 bylo zejména složení nájemníků v bytovém domě, neboť dle stěžovatelů b) se jedná o sociálně vyloučené osoby. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že samotná skutečnost, kdo obývá byty na okraji areálu navrhovatelky, nemůže obstát jako důvod pro tak zásadní změnu územního plánu. Nejvyšší správní soud také, shodně s krajským soudem, připomíná, že jednou z hlavních využití ploch *smíšená obytná městská* (funkční využití ploch areálu navrhovatelky po Změně č. 4) je právě bydlení. Změna č. 4 tedy bydlení v areálu navrhovatelky potenciálně umožňuje.

[59] Stěžovatelé b) v kasační stížnosti rovněž tvrdí, že navrhovatelka nebyla k podání návrhu na zrušení Změny č. 4 aktivně legitimována, přičemž z kontextu kasační stížnosti je zřejmé, že namítají absenci aktivní věcné legitimace navrhovatelky.

[60] Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Tím je vymezena aktivní procesní legitimace navrhovatele. Pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace postačí, že navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení své právní sféry (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). To, zda toto tvrzení je oprávněné, se posuzuje v rámci důvodnosti návrhu a jedná se o tzv. aktivní věcnou legitimaci navrhovatele. Soud je při tomto posuzování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101 odst. 1 s. ř. s.).

[61] Krajský soud při posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky nepochybil, neboť při srovnání podmínek ploch *smíšených výrobních* v územním plánu ve znění změny č. 3 s podmínkami využití ploch *smíšená obytná městská* po přijetí Změny č. 4 je zjevné, že funkční využití ploch navrhovatelky doznalo zásadní změny (zejména se liší v přípustném a nepřípustném způsobu využití areálu navrhovatelky), jimiž je přímo dotčen výkon vlastnických práv navrhovatelky i její podnikání, a zároveň ze Změny č. 4 nevyplývají důvody, které by vyhověly zákonným a judikatorním požadavkům kladených na odůvodnění změny územního plánu. Krajský soud proto správně dospěl k závěru, že návrh na zrušení Změny č. 4 byl zčásti důvodný. Tím je aktivní věcná legitimace navrhovatelky dána a kasační námitka tedy není důvodná. Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud závěr o aktivní věcné legitimaci neučinil na základě kladného stanoviska orgánů územního plánování, nýbrž kvůli zásahu do práv navrhovatelky a nedostatečném

pokračování

odůvodnění tohoto zásahu ve Změně č. 4. Krajský soud správně uvedl, že pro účely posouzení aktivní věcné legitimace v tomto řízení není namístě, aby soud porovnával jednotlivá stanoviska a hodnotil jejich zákonnost.

[62] Stěžovatelé b) v kasační stížnosti dále namítají, že Změnu č. 4 považují nejen za zákonnou, ale i za přiměřenou. Nejvyšší správní soud se však touto námitkou nezabýval, neboť směřovala proti otázce, kterou krajský soud – s ohledem na svůj závěr o nedostatečích odůvodnění Změny č. 4 – již neposuzoval; přezkum Nejvyššího správního soudu se přitom odvíjí od právního posouzení věci krajským soudem v napadeném rozsudku. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[63] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti stěžovatele a) i stěžovatelů b) nedůvodnými, zamítl je za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[64] O nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel a) v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli a) právo na náhradu nákladů, které v řízení před Nejvyšším správním soudem důvodně vynaložila. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupkyně navrhovatelky za dva právní úkony, a to vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatele a). Za vyjádření ke kasační stížnosti náleží navrhovateli odměna ve výši 4 620 Kč [§ 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku náleží navrhovateli jedna polovina uvedené částky, tj. 2 310 Kč [§ 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2025, č. j. 22 As 64/2025 - 179]. Za oba úkony navrhovatelce náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupkyně navrhovatelky společnicí advokátní kanceláře, která je plátkyní daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši 1 645 Kč, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupkyně. Celková výše odměny tedy činí 9 475 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli a) stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok II. tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud zástupkyni navrhovatelky nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, neboť zástupkyně zastupovala navrhovatelku již v řízení před krajským soudem, a v době podání kasační stížnosti tudíž byla s projednávanou věcí dostatečně obeznámena.

[65] I o nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatelů b) rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé b) v řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšným stěžovatelům b) právo na náhradu nákladů, které v řízení před Nejvyšším správním soudem důvodně vynaložila. Tyto náklady se sestávají z odměny

zástupkyně navrhovatelky za dva právní úkony, a to vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelů b). Za vyjádření ke kasační stížnosti náleží navrhovatelce odměna ve výši 4 620 Kč [§ 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku náleží navrhovatelce jedna polovina uvedené částky, tj. 1 645 Kč [§ 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 5 a § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu; srov. též již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 22 As 64/2025 – 179]. Za oba úkony navrhovatelce náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupkyně navrhovatelky společnicí advokátní kanceláře, která je plátkyní daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši 1 645 Kč, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupkyně. Celková výše odměny tedy činí 9 475 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelům b) stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud zástupkyni navrhovatelky nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, neboť zástupkyně zastupovala navrhovatelku již v řízení před krajským soudem, a v době podání kasační stížnosti tudíž byla s projednávanou věcí dostatečně obeznámena.

[66] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. V daném případě Nejvyšší správní soud ani krajský soud neuložil osobám zúčastněným na řízení I) až XII) žádnou povinnost a zdejší soud neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jim právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti mělo být přiznáno (výrok IV. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 22. května 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu