



Vyvěšeno dne: 20. 8. 2026
 Svěšeno dne: 3. 9. 2026
 Dagmar Dolníčková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Ondřeje Bartoše v právní věci navrhovatelky: **AVE CZ odpadové hospodářství, s. r. o.**, sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupena JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti odpůrkyni: **obec Rybitví**, sídlem Školní 180, Rybitví, zastoupena JUDr. Terezou Snopkovou, Ph.D., advokátkou sídlem Klicperova 1266/1, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1/b územního plánu obce Rybitví vydané usnesením Zastupitelstva obce Rybitví ze dne 9. 12. 2024, č. 2024/8/13, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti výrokům II. a III. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 4. 2026, č. j. 52 A 75/2025 - 616,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 4. 2026, č. j. 52 A 75/2025 - 616, **s e r u š í** ve výrocích II. a III.
- II. V opatření obecné povahy – změně č. 1/b územního plánu obce Rybitví vydané usnesením Zastupitelstva obce Rybitví ze dne 9. 12. 2024, č. 2024/8/13, **s e** dnem právní moci tohoto rozsudku **r u š í** v textové části
 - a) v kapitole 2 text: „*stávající provozované zdroje znečištění ovzduší představují neúnosný stav v území s ohledem na ochranu veřejného zdraví obyvatel; v území se nepřipouští nové podstatné zdroje znečištění ovzduší.*“
 - b) v kapitole 4, podkapitole 4.7, dílčí podkapitole „Stávající způsob nakládání s odpady“ text: „*Územním plánem je v rámci ploch TO stabilizován samostatný areál pro nakládání s odpady. Jeho součástí je mezideponie odpadů a spalovna čistírenských kalů a průmyslových odpadů ze Synthesie. Spalovna čistírenských kalů a průmyslových odpadů je dlouhodobě mimo provoz a nepředstavuje tak stávající zdroj znečištění ovzduší.*“
 - c) v kapitole 4, podkapitole 4.7, dílčí podkapitole „Navrhovaný způsob nakládání s odpady“ text: „*Zařízení s nadregionálním významem se na území obce Rybitví nepřipouštějí. Zařízení s nadregionálním významem jsou:*
 - *zařízení pro energetické využití;*
 - *zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů;*
 - *zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů.*

Za využití či odstranění ostatních a nebezpečných odpadů se (kromě odstranění odpadů v rámci areálu BČOV a odstranění či využití odpadů v rámci skládky STOH V) nepovažují na území obce Rybitví provedené skladování či úprava odpadů před jejich odstraněním či využitím, které proběhne mimo území obce Rybitví.“

- III.** Ve zbytku **s e** návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1/b územního plánu obce Rybitví vydané usnesením Zastupitelstva obce Rybitví ze dne 9. 12. 2024, č. 2024/8/13, **z a m í t á .**
- IV.** Odpůrkyně **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovatelce k rukám jejího zástupce JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta, na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a o kasační stížnosti částku ve výši 66 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem změny územního plánu obce Rybitví, která prostřednictvím přijaté koncepce nakládání s odpady nepřipouští na svém území zařízení s nadregionálním významem, čímž znemožnila uskutečnění záměru modernizace spalovny.

[2] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy se navrhovatelka domáhá zrušení změny č. 1/b územního plánu obce Rybitví, vydané usnesením Zastupitelstva obce Rybitví ze dne 9. 12. 2024, č. 2024/8/13 (dále jen „změna č. 1/b“).

[3] Navrhovatelka vlastní v obci Rybitví pozemky parc. č. 822/7, st. 703, st. 704 a st. 709, vše v k. ú. Rybitví (dále jen „pozemky navrhovatelky“), na nichž se nachází soubor staveb tvořících spalovnu odpadů. Ta se nachází v průmyslové oblasti obce Rybitví, navazující na rozlehlou průmyslovou část města Pardubice – Semtín. Spalovna není od roku 2004 v provozu, neboť její technologie nevyhovuje požadovaným environmentálním standardům. Navrhovatelka areál spalovny koupila v roce 2006 s úmyslem ji modernizovat a opět uvést do provozu.

[4] Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo usnesením č. 5 ze dne 26. 4. 2010 Územní plán obce Rybitví. Na záměr navrhovatelky reagoval tak, že na jejích pozemcích vymezil plochu technické infrastruktury se specifickým využitím (TX), v níž vyloučil veškeré nakládání s odpady, čímž zcela znemožnil využití areálu spalovny k účelu, k němuž byl povolen a kolaudován. Proti tomu navrhovatelka brojila návrhem na zrušení opatření obecné povahy u soudu. Příslušné části územního plánu týkající se areálu spalovny následně Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 Ao 4/2011 - 126. Dospěl k závěru, že odůvodnění opatření obecné povahy ve vztahu k dotčené lokalitě je nepřezkoumatelné, neboť se odpůrkyně řádně nevypořádala s námitkou navrhovatelky. Vyloučení veškeré činnosti spočívající v nakládání s odpady brání navrhovatelce ve výkonu její podnikatelské činnosti. Takový zásah do vlastnického práva navrhovatelky však nebyl přezkoumatelně odůvodněn veřejným zájmem.

[5] Odpůrkyně následně rozhodla o pořízení změny č. 1 Územního plánu Rybitví, kterou v průběhu jejího pořizování rozdělila na změnu č. 1/b, týkající se výlučně plochy, v níž se nachází objekt spalovny, a změnu č. 1/a, týkající se všech ostatních řešených lokalit. Změna č. 1/b spočívá

pokračování

ve vymezení pozemků navrhovatelky jako stabilizované plochy technické infrastruktury (TO – technická infrastruktura, plochy a stavby pro zařízení pro nakládání s odpady). Vymezila nově koncepci nakládání s odpady v obci (podkapitola 4.7 změny č. 1/b). Ta kromě popisu stávajícího způsobu nakládání s odpady stanovuje také navrhovaný způsob nakládání s odpady. Dle něj se na území obce Rybitví nepřipouštějí zařízení s nadregionálním významem. Těmi jsou dle změny č. 1/b: a) zařízení pro energetické využití; b) zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů; c) zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů.

[6] Navrhovatelka se proto obrátila na Krajský soud v Hradci Králové – pobočku v Pardubicích s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1/b. Ten navrhovatelce vyhověl pouze částečně, neboť zrušil část textové části týkající se povinnosti vlastníků pozemků identifikovat a sanovat staré zátěže (výrok I. napadeného rozsudku). Ve zbývajících částech návrh zamítl (výrok II. napadeného rozsudku). Krajský soud vyložil regulaci obsaženou v podkapitole 4.7 tak, že nevylučuje umístění všech uvedených zařízení pro energetické využití nebo pro odstranění odpadů. Dle něj nelze vycházet pouze z jazykového výkladu, který takový výklad připouští, ale i z výkladu systematického a kontextuálního, jenž bere v potaz celkové odůvodnění změny č. 1/b. Dle krajského soudu tak z území obce nejsou vyloučena veškerá zařízení pro odstraňování odpadů, ale pouze ta, jež materiálně naplňují pojem „nadregionálního zařízení“ (bod 113 napadeného rozsudku). S tímto předpokladem poté hodnotil veškeré námitky navrhovatelky.

[7] Napadená změna č. 1/b se podle krajského soudu od původní regulace podstatně liší, neboť již nestanoví absolutní zákaz nakládání s odpady, ale respektuje historicky povolenou spalovnu jako existující limit využití území. Odpůrkyně regulaci dostatečně odůvodnila veřejným zájmem, spočívajícím zejména ve stabilizaci již zatíženého území, ochraně zdraví obyvatel a životního prostředí. Takto vymezený veřejný zájem nemusí být opřen o exaktní data či odborné studie. Stačí, je-li srozumitelně popsán a racionálně zdůvodněn. Krajský soud zdůraznil, že navrhovatelčin záměr představuje kvalitativně nový projekt nadregionální spalovny, nikoli pouhé obnovení historického provozu, a odpůrkyně proto byla oprávněna takový budoucí rozvoj územním plánem vyloučit, aniž by zasáhla do existujících subjektivních práv navrhovatelky vyplývajících z dřívějších povolení. Označení plochy jako stabilizované neznamena garanci dalšího rozvoje či intenzifikace využití. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 nelze vykládat tak, že by odpůrkyni ukládaly povinnost umožnit jakékoli rozšíření spalovny. Krajský soud proto uzavřel, že změna č. 1/b nepředstavuje obcházení předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu, ale je ústavně konformním výkonem samostatné působnosti obce v rámci územního plánování.

[8] Krajský soud dále dospěl k závěru, že napadená změna územního plánu ob stojí i z hlediska proporcionality a zákazu diskriminace. Změna č. 1/b sleduje ústavně legitimní cíl, představuje nejšetrnější rozumně dostupné řešení a zásah do práva stěžovatelky není nepřiměřený. Uvedl, že odpůrkyně neodňala navrhovatelce právo užívat stávající spalovnu, nýbrž pouze omezila možnost uskutečnění nového, dosud nepovoleného záměru nadregionální spalovny, přičemž ochrana podnikatelského očekávání nedosahuje intenzity ochrany nabytých práv. Podle krajského soudu veřejný zájem na ochraně zdraví obyvatel, životního prostředí a stabilizaci již zatíženého území převážil nad zájmem navrhovatelky na realizaci zamýšlené investice. Současně uzavřel, že napadená regulace není diskriminační ani svévolná, neboť dopadá obecně na všechna budoucí zařízení s nadregionálním významem bez ohledu na jejich vlastníka. Doplnil, že již vydané kladné stanovisko EIA nemohlo založit legitimní očekávání navrhovatelky. Mimo to se týká pouze konkrétního záměru, nikoliv celé koncepce, a proto se jím nezabýval. Případné legitimní očekávání navrhovatelky muselo být navíc oslabeno dlouhodobým odporem proti záměru ze strany odpůrkyně i veřejnosti. Navrhovatelka naopak podstupovala podnikatelské riziko vědomě. Předchozí rozsudek kasačního soudu rovněž nezaložil legitimní očekávání. Regulaci nelze

považovat ani za projev libovůle odpůrkyně, jelikož je přiměřeně odůvodněna a opřena o charakter řešeného území. Krajský soud pak nepřisvědčil námitce, že obec byla povinna umožnit uskutečnění záměru z důvodu obecného veřejného zájmu na rozvoji spalovacích kapacit, neboť taková povinnost z právní úpravy ani z koncepčních dokumentů nevyplývá.

[9] Krajský soud dále neshledal důvodnými námitky navrhovatelky, podle nichž odpůrkyně při vyloučení zařízení s nadregionálním významem vycházela z nesprávného výkladu Zásad územního rozvoje Pardubického kraje (dále jen „ZÚR PK“) a postupovala v rozporu s Plánem odpadového hospodářství Pardubického kraje (dále jen „POH PK“). Konstatoval, že ZÚR PK nestanoví konkrétní síť zařízení pro nakládání s odpady ani obcím neukládají povinnost připustit či vymezit zařízení nadregionálního významu; stanoví pouze obecné mantinely pro jejich případné umístění. Odpůrkyně proto mohla v rámci své samostatné působnosti zohlednit místní podmínky a legitimní zájmy obce, zejména dlouhodobé zatížení území, ochranu zdraví a životních podmínek obyvatel a odmítnutí další koncentrace zařízení sloužících širšímu regionu. Ani POH PK podle soudu nepředstavuje normativní titul zakládající povinnost obce umožnit umístění konkrétního zařízení, neboť jde o sektorovou koncepci strategické povahy. Skutečnost, že aktualizovaný POH PK připouští potřebu dalšího rozvoje kapacit pro zpracování některých odpadů, proto nebrání obci dospět k závěru, že její území se na řešení této potřeby podílet nemusí. Skutečnost, že odůvodnění změny č. 1/b nezohlednilo aktualizaci POH PK s výhledem do roku 2035, není podstatná, neboť nemohla mít žádný vliv na zákonnost návrhem napadené změny územního plánu.

[10] Soud dále uvedl, že důvody odpůrkyně byly legitimní, rozumné a přezkoumatelně odůvodněné a opřené o místní a obecní hlediska. Nad rámec toho uzavřel, že celé znění veřejně dostupných ZÚR PK ani územně analytických podkladů (dále jen „ÚAP“) nemusí být fyzicky založeno ve správním spise, pokud jsou tyto podklady řádně identifikovány a z odůvodnění opatření obecné povahy je zřejmé, jak s nimi pořizovatel pracoval a které jejich závěry byly pro přijatou regulaci relevantní. Tyto podklady jsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[11] Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky navrhovatelky směřující proti přezkoumatelnosti změny č. 1/b. V posuzovaném případě změna územního plánu jednoznačně stanoví, že zařízení s nadregionálním významem v oblasti nakládání s odpady jsou v dotčeném území nepřipustná, a z této regulace jasně plyne, že takové záměry nebudou v souladu s územním plánem. Soud dále konstatoval, že změna územního plánu nedopadá na existenci historicky povolených staveb jako takových, ale na nové záměry a na změny stávajících staveb představující kvalitativně nový záměr, zejména z hlediska funkčního a kapacitního. Není pravdou, že by územní plán musel vždy umožnit jakoukoli stavební úpravu historicky existující stavby.

[12] Změna č. 1/b není ani vnitřně rozporná, neboť zřejmě zachovává možnost využití plochy pro technickou infrastrukturu místního významu, avšak vylučuje její transformaci v zařízení nadregionálního charakteru. Soud nesouhlasí s výkladem navrhovatelky, dle něž výčet zařízení s nadregionálním významem (zařízení pro energetické využití, zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů a zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů) znamená, že jakékoli zařízení těchto typů je v území nepřipustné. Ačkoliv by jazykový výklad této pasáže k takovému závěru vést mohl, je nutné ji vyložit systematicky a kontextuálně. Výčet zařízení pro energetické využití a pro využití či odstranění ostatních a nebezpečných odpadů neslouží jako samostatný absolutní zákaz těchto technologií, ale vymezuje oblast činností, v níž se nadregionální význam může projevit. Rozhodujícím znakem proto není technologie, název zařízení ani skutečnost, že jde o nakládání s odpady, nýbrž funkční role, kapacita, rozsah obslužnosti a územní dosah zařízení. Změnou č. 1/b je tak stabilizován historicky povolený právní a faktický

pokračování

stav, a současně vyloučen budoucí rozvoj, který by odpůrkyni zapojil do nadmístních či regionálních struktur odpadového hospodářství. I z hlediska aplikace stavebním úřadem považoval soud pojem „*zařízení s nadregionálním významem*“ za dostatečně určitý. Neponechává diskreci stavebním úřadům bez jakýchkoliv mezí, ale stanovuje normativní rámec, který má být následně aplikován v individuálním případě na základě objektivních znaků záměru.

[13] Současně krajský soud odmítl námitku, že územní plán nepřipustně zasahuje do působnosti orgánů EIA či integrovaného povolování, a zdůraznil, že územní plán stanoví koncepční mantinely využití území, které představují samostatnou a nepřekročitelnou rovinu rozhodování. Případná situace, kdy by záměr splnil environmentální nebo technické požadavky, avšak nebyl by přípustný z hlediska územního plánu, je podle soudu standardním důsledkem víceúrovňového systému veřejné správy. Krajský soud proto uzavřel, že změna č. 1/b není nepřezkoumatelná, nesrozumitelná ani vnitřně rozporná.

[14] Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky navrhovatelky týkající se rozporu změny č. 1/b s jejím zadáním, ÚAP a zprávou o uplatňování územního plánu. Uvedl, že zadání změny územního plánu, ÚAP i zpráva o uplatňování představují podklady pořizování územně plánovací dokumentace, nikoli normativní dokumenty určující jediný možný obsah přijaté změny. Proces pořizování územního plánu je podle soudu dynamický a odchýlení od původního zadání samo o sobě nezakládá nezákonnost, pokud je výsledná regulace věcně, logicky a přezkoumatelně odůvodněna. K námitce, že zadání mělo vést k zachování možnosti modernizace a obnovení provozu spalovny, soud uvedl, že požadavek prověřit možnost dalšího využití nefunkční spalovny nepředurčoval výsledek tohoto posouzení. Odpůrkyně se záměrem navrhovatelky znovu zabývala. Jestliže dospěla k závěru, že rozvoj zařízení s nadregionálním významem je nežádoucí, neznamená to porušení zadání ani nerespektování rozsudku NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126.

[15] Ve vztahu k ÚAP a zprávě o uplatňování územního plánu krajský soud zdůraznil, že tyto dokumenty nepředepisují konkrétní regulaci ani konkrétní způsob využití území. Ačkoliv ÚAP neoznačují spalovnu za „*problém v území*“, může odpůrkyně přistoupit ke změně regulace této plochy. Obdobně ani zpráva o uplatňování územního plánu nepředstavuje překážku přijetí změny z koncepčních důvodů. Uvádí-li zpráva, že nedošlo k okolnostem vyžadujícím změnu, nevylučuje tím možnost změnu přijmout, zejména pokud obec reaguje na dlouhodobé otázky rozvoje území, kumulaci zátěží nebo potřebu zpřesnění regulace. Ani skutečnost, že by modernizace zařízení mohla snížit jeho environmentální dopady, nezakládá povinnost obce takový záměr v územním plánu připustit.

[16] Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky navrhovatelky směřující proti procesnímu postupu při pořizování změny č. 1/b a proti vedení správního spisu. Zdůraznil, že pořizování územního plánu není správním řízením v tradičním smyslu a správní spis u opatření obecné povahy neslouží k zachycení úplné „*historie myšlení pořizovatele*“, nýbrž k tomu, aby umožnil pozdější soudní přezkum zákonnosti výsledného opatření. Nedostatečné vedení spisu automaticky nezakládá nezákonnost opatření obecné povahy. Rozhodující je, zda lze ověřit splnění podstatných zákonných kroků a zda případné procesní vady mohly ovlivnit zákonnost výsledku nebo zasáhnout do práv navrhovatelky. Soud dále uvedl, že proces pořizování územního plánu je dynamický a změny návrhu v průběhu pořizování jsou legitimní součástí tohoto procesu. V projednávané věci měla odpůrkyně k dispozici stabilní okruh relevantních podkladů a změna koncepčního řešení představovala výsledek jejich vyhodnocení a samosprávného rozhodnutí o rozvoji území. Předmětem soudního přezkumu je přitom pouze konečná podoba opatření obecné povahy, nikoli jednotlivé dřívější varianty návrhu. Navrhovatelka navíc netvrdila, že by jí změny návrhu znemožnily uplatnit námitky nebo jinak zasáhly do jejích procesních práv.

[17] K námitce údajného tlaku města Pardubice soud uvedl, že rozhodování o územním plánu představuje výkon ústavně chráněného práva na územní samosprávu a je svou povahou politickým rozhodováním. Veřejná vyjádření politických představitelů obce či jiných veřejných subjektů nelze bez dalšího považovat za důvody podjatosti ani za nezákonný nátlak. Územní plánování je založeno na otevřené veřejné debatě, v níž se legitimně uplatňují i názory subjektů, jejichž zájmy mohou být zvažovanými záměry dotčeny. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za konečné rozhodnutí nese odpůrkyně, určitá názorová či hodnotová orientace pořizovatele není právně relevantní. O systémové podjatosti orgánů územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti nelze uvažovat. Navrhovatelka ani netvrdila, že by tento „tlak“ ze strany města Pardubice měl vést k porušení konkrétní povinnosti pořizovatele či odpůrkyně, jedná se toliko o spekulativní námitku.

[18] Krajský soud jako jedinou důvodnou shledal námitku navrhovatelky směřující proti částem textové části změny č. 1/b, které ukládaly vlastníkům pozemků a provozovatelům zařízení povinnosti identifikovat a sanovat staré ekologické zátěže, rekultivovat a restrukturalizovat stávající zařízení a technologie těžkého průmyslu a eliminovat stávající zařízení. Uvedl, že územní plán nemůže ukládat přímé povinnosti individuální povahy konkrétním subjektům bez zákonné opory. Napadené formulace byly podle soudu vyjádřeny jako přímé příkazy adresované vlastníkům pozemků a provozovatelům zařízení a zakládaly povinnosti k aktivnímu jednání, ačkoliv mohou být ukládány pouze příslušnými orgány veřejné moci. Proto uzavřel, že uvedené části změny č. 1/b stanoví povinnosti nad rámec zákona, a v tomto rozsahu opatření obecné povahy částečně zrušil, aniž by tím byla dotčena koncepční regulace území jako celek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

Kasační stížnost

[19] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek v rozsahu jeho výroků II. a III., tak i napadenou změnu č. 1/b.

[20] Stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku nejprve v tom, že krajský soud aproboval, resp. nedostatečně posoudil skutečnost, že odpůrkyně ignorovala závěry plynoucí z rozsudku NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že Nejvyšší správní soud zrušil původní opatření obecné povahy toliko z důvodu nepřezkoumatelnosti. Přehlédl však, co bylo podstatou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud oproti původnímu přezkumu kasačního soudu v rozsudku č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 zásadně snížil standard přezkumu, co se týče přiměřenosti zásahu do vlastnických práv stěžovatelky (zejména tím, zda obecné tvrzení ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel je dostatečným odůvodněním zásahu do práv stěžovatelky). Nejvyšší správní soud se ve svém původním rozsudku zabýval mimo jiné tím, že stěžovatelka na záměr již vynaložila určitou investici, že realizace záměru je z hlediska veřejného zájmu potřebná a v místě již existující spalovny logická. Tyto závěry však krajský soud v napadeném rozsudku bagatelizoval. Dle původního rozsudku NSS se měla odpůrkyně zabývat také tím, zda je zvolené řešení v souladu s principem minimalizace a subsidiarity zásahu do práv. Tomu se však odůvodnění změny č. 1/b opět nevěnuje. Krajský soud tyto úvahy nad rámec odůvodnění nahrazuje svou vlastní úvahou, dle níž respektování historických povolení spalovny vyhovuje principu minimalizace zásahu.

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku zcela pominul význam kladného stanoviska EIA, ačkoliv Nejvyšší správní soud ve svém původním rozsudku zdůraznil význam procesu posouzení vlivů. Je tedy neudržitelné, aby odpůrkyně odůvodňovala změnu č. 1/b nutností vyloučit

pokračování

nepříznivé negativní vlivy, má-li stěžovatelka odborný podklad (souhlasné závazné stanovisko EIA), který negativní vlivy záměru vylučuje. Přesto krajskému soudu postačilo obecné tvrzení odpůrkyně, že je nutné napadenou regulaci přijmout z důvodu ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Krajský soud tak zúžil význam rozsudku NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 na pouhou nepřezkoumatelnost, aniž by vzal v potaz věcné úvahy v něm obsažené. Tím aproboval stav, kdy odpůrkyně závěry NSS ignoruje a účelově zužuje.

[22] Nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nedostatečného odůvodnění změny č. 1/b spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud připustil jako dostačující pouhý obecný odkaz na ochranu životního prostředí, aniž by odpůrkyně jakkoli zdůvodnila vhodnost, potřebnost a přiměřenost takové regulace. Nepožadoval ani vysvětlení, proč odpůrkyně z důvodu ochrany životního prostředí vyloučila právě odpadové hospodářství, a nikoliv již jiný těžký průmysl v obci. Nedostatečné je odůvodnění z toho důvodu, že není v souladu s podklady, resp. se zakládá na nesprávné právní úvaze, a dále proto, že je zcela obecné. Tuto vadu pak nepřipustně zhojil krajský soud tím, že odůvodnění sám konkretizoval a rozvedl. Odůvodnění podkapitoly 4.7 textové části změny č. 1/b (tj. koncepce nakládání s odpady) se ani nezabývá vlivy odpadového hospodářství na životní prostředí a veřejné zdraví. Odůvodnění je postaveno na tom, že zařízení s nadregionálním významem nemohou být v území obce připuštěna, neboť je třeba, aby byla taková zařízení nejprve vyhodnocena a posouzena na úrovni ZÚR PK, resp. POH PK. Ačkoliv je tato úvaha chybná, je nosným odůvodněním toho, proč odpůrkyně zcela vyloučila z jejího území zařízení (spalovny odpadů) s nadregionálním významem.

[23] Odůvodnění změny č. 1/b, jak je podává krajský soud, však ve skutečnosti v textové části zcela chybí. Uvedené úvahy nejsou součástí odůvodnění koncepce nakládání s odpady. Pouze obecný odkaz na „*zatížení území*“, „*ochranu životního prostředí a kvalitu života obyvatel*“, resp. „*překračování zákonem stanovených imisních limitů pro ochranu lidského zdraví*“ je obsažen v obecném odůvodnění souladu změny č. 1/b s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Odůvodnění naopak na jiných místech zdůrazňuje pozitivní přínosy a další rozvoj chemicko-průmyslového areálu Synthesia, který je určen pro těžký průmysl. Ochrana životního prostředí a zdraví obyvatel není jasným a pozitivně vymezeným cílem pro přijetí změny č. 1/b a vyloučení tzv. nadregionálních zařízení. Ani rozhodnutí o námitce stěžovatelky neobsahuje žádné zdůvodnění ochranou životního prostředí či zdravím obyvatel. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku převzal argumentaci odpůrkyně, kterou uvedla až v řízení před krajským soudem, ačkoliv tato argumentace není součástí odůvodnění změny č. 1/b. Jedná se tedy o nepřipustné doplnění důvodů pro přijetí opatření obecné povahy. Odůvodnění, které stojí na nesprávných důvodech (neaktuální POH PK, nemožnost vymezit zařízení s nadregionálním vlivem bez jeho vymezení v ZÚR PK), na zcela obecném tvrzení (ochrana životního prostředí a zdraví obyvatel) a na důvodech, nepřipustně doplněných v řízení před soudem, proto nemůže obstát. Zdůvodnění veřejného zájmu na přijetí napadené regulace proto zcela chybí.

[24] Dále stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že aprobuje nepředvídatelnou regulaci. Krajský soud dovodil, že je provoz spalovny dle změny č. 1/b možný v rozsahu původních povolení, která však dezinterpretoval. Z kolaudačního rozhodnutí totiž plyne, že ve spalovně se likvidovaly i nebezpečné odpady. Předně však územní rozhodnutí, stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí nevymezují otázky provozního charakteru (skladbu a původ dovážených odpadů). Nelze z nich proto dnes vymezovat limity z hlediska územního plánování. Přesto tak krajský soud učinil. Limitem pro změnu využití území stanovil obsah historických povolení, která však značně zúžil. Tato rozhodnutí přitom ani nestanovovala kapacitu provozu. Tvrzení soudu, že záměr stěžovatelky je kapacitně větší než historicky povolený provoz spalovny, není ničím podloženo. Dle stěžovatelky má být ve věci rozhodné pouze to, že se na ploše nachází stavba způsobilá ke spalování odpadů. Právní jistotu stěžovatelky nemůže limitovat obsah

historických povolení (územní rozhodnutí přitom bylo vydáno ještě za minulého režimu). Krajský soud navíc nezohlednil, že obnovení provozu dle původních povolení není možné. To jak z důvodu, že původní technologie přestala v roce 2004 splňovat environmentální standardy, tak i z důvodu, že kaly z biologické čistírny odpadních vod (dále jen „BČOV“) jsou likvidovány jinou odpadovou společností. Územní plán nemůže limitovat stěžovatelku, aby spolupracovala v oblasti likvidace odpadů s jediným zákazníkem (dle historických povolení). Původní podoba spalovny je tedy iluzorní a nemůže být určujícím kritériem pro povolení záměru v dané ploše.

[25] Nepředvídatelnost regulace je dána také tím, že ta na jedné straně stabilizuje plochu pro nakládání s odpady, avšak zprovoznění záměru modernizované spalovny vylučuje. Územně plánovací dokumentace nemůže závazně určovat konkrétní provozní režim, technologii nebo jiné parametry provozu konkrétního zařízení. Stabilizována může být plocha toliko pro její využití – nakládání s odpady, nikoliv pro její původní využití dle obsahu historických povolení. Přesto tento způsob regulace krajský soud připustil. Regulace je také nepředvídatelná z hlediska budoucího posouzení souladu záměru s územním plánem stavebním úřadem. Každé uvedení spalovny do provozu bude vyžadovat povolení záměru. Z hlediska stavebně technického se vždy bude jednat o stavbu spalovny a územní plán neposkytuje jasné kritérium pro posouzení souladu stavby s územním plánem. Otázka kapacity zařízení či jeho provozní aspekty přitom ani nemají být posuzovány v rámci stavebního řízení. Konečně otázka původu likvidovaných odpadů je součástí až provozního řádu, který je projednáván v rámci řízení o vydání integrovaného povolení.

[26] Krajský soud navíc regulaci považuje za dostatečně srozumitelnou, přičemž sám provedl její výklad v rozporu s jejím jazykovým zněním. Stěžovatelka textu změny č. 1/b rozumí tak, že jakákoliv zařízení pro využití nebo odstranění odpadů jsou v území nepřípustná. To vytváří nejistotu, zda stavební úřad v budoucnu normu vyloží shodně s krajským soudem, avšak v rozporu s jejím jazykovým zněním. Není poté vůbec zřejmé, podle jakých kritérií bude stavební úřad vykládat záměr nadregionálního zařízení. Pokud je správný jazykový výklad regulace, jsou nepřípustné jakékoliv záměry zařízení pro spalování odpadů, což je v rozporu s rozsudkem NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126. Pokud je správný výklad předešlý krajským soudem, pak stavební úřad bude muset posuzovat otázky, které mu nepřísluší – tedy dle provozních podmínek posuzovat, zda se materiálně jedná o zařízení s nadregionálním významem či nikoliv. Takový výklad regulace nepředestřela ani odpůrkyně v rámci vypořádání námitek stěžovatelky a veškeré tyto úvahy provedl až krajský soud, a to včetně posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnických práv stěžovatelky. Jinak řečeno, namísto zrušení změny č. 1/b pro nepřezkoumatelnost krajský soud odůvodnění nepřípustně doplnil vlastními úvahami.

[27] Výklad regulace krajského soudu dále dovoluje nepřímou diskriminaci. Stěžovatelka v řízení před krajským soudem upozorňovala na skutečnost, že změna č. 1/b byla přijata výlučně s úmyslem zabránit jejímu záměru. Krajský soud však dospěl k závěru, že změna není účelová, jen účelově motivovaná, neboť splňuje požadavek obecnosti. Dle stěžovatelky se však jedná o obecnost zdánlivou. Změna č. 1/b totiž dopadá pouze na spalovnu stěžovatelky, ostatní odpadová zařízení nacházející se na území jsou z regulace vyloučena. Hypotetická situace, že v budoucnu se bude na území nacházet jiný investor, na kterého regulace dopadne, není relevantní. Odpůrkyně si byla vědoma, že regulaci vytváří účelově, ostatně plyne to i z jejího odůvodnění, a aktuálně dopadá jen a pouze na stěžovatelku. Krajský soud proto aproboval nepřímou diskriminaci. Dovolil, aby odpůrkyně změnou územního plánu bojovala proti konkrétnímu záměru, zakryje-li tuto snahu zdánlivě obecnou regulací. Stěžovatelka dále považuje napadený rozsudek za nezákonný pro neprovedení navržených důkazů k prokázání diskriminační povahy regulace.

pokračování

[28] Krajský soud také zdůvodnil zásah do vlastnického práva stěžovatelky dlouhodobým veřejným odporem proti záměru stěžovatelky. Ačkoliv je záměr stěžovatelky obecně nepopulární, neznamená to, že nemá požívat shodné právní ochrany jako jiné záměry. Kladl-li krajský soud stěžovatelce za vinu, že nebyla schopna záměr uskutečnit po dobu dvaceti let, připomněla, že soustavně činila kroky k jeho realizaci. Ta byla znemožněna opakovaným nezákonným postupem orgánů veřejné moci. Zdůraznila také, že neprosazuje pouze svůj soukromý zájem, ale že zajištění dostatečných kapacit na likvidaci nebezpečného odpadu je celorepublikovou prioritou, tudíž i veřejným zájmem.

[29] Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka také v tom, že krajský soud shledal zásah do jejích vlastnických práv jako přiměřený, ačkoliv regulace zcela znemožňuje podnikatelskou činnost stěžovatelky v dané ploše a znehodnocuje investici do záměru. Krajský soud odmítl možnost, že by ochrany životního prostředí bylo možné dosáhnout i mírnějšími opatřeními, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 Ao 4/2011 - 126. V dané věci není naplněn požadavek subsidiarity. Ochrany životního prostředí lze totiž dosáhnout v rámci procesu EIA, jehož výsledkem je mimo jiné stanovení závazných podmínek. Zásadní ovšem je, že se odpůrkyně těmito hledisky ve vypořádání námitek nijak nezabývala a úvahy o přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky činil jako první až krajský soud.

[30] Další důvod nezákonnosti napadeného rozsudku spočívá v tom, že krajský soud zcela ignoroval závěry kladného stanoviska EIA, vydaného pro záměr, a současně akceptoval údajnou obavu odpůrkyně z negativních vlivů záměru na životní prostředí a zdraví obyvatel. Pokud obec odůvodňuje změnu územního plánu ochranou životního prostředí, měl by tento důvod mít reálný a obhajitelný základ. Tím spíše, pokud byly posuzovány kumulativní a synergické vlivy záměru v konkrétním území. Stanovisko EIA bylo vydáno před přijetím změny č. 1/b a mělo k němu být přihlédnuto, zvláště v situaci, kdy je celá změna č. 1/b přijímána účelově s cílem záměr blokovat. Zásadní je také fakt, že znovuzprovoznění spalovny nebylo součástí hodnocení SEA. Jeho zpracovatel uvedl, že se jedná o konkrétní záměr, jehož vlivy mají být posuzovány v navazujících řízeních. Ačkoliv tedy SEA negativní vlivy záměru spalovny neposuzovala a bylo vydáno kladné stanovisko EIA, odpůrkyně z obavy o znečištění životního prostředí bez jakéhokoli věcného zdůvodnění záměr znemožnila. Ačkoliv stanovisko EIA například vyvrací tvrzení odpůrkyně o benzo(a)pyrenu, odmítl krajský soud stanovisko EIA provést jako důkaz a do odůvodnění napadeného rozsudku plně převzal argumentaci odpůrkyně. Ačkoliv stanovisko EIA řeší konkrétní záměr, zatímco územní plán je koncepčním nástrojem, změna č. 1/b nahrazuje svou regulací úvahy správních orgánů, omezuje-li záměr z hlediska jeho provozních podmínek. Obec si nemůže prostřednictvím územního plánu uzurpovat odborné posuzování svěřené specializovaným orgánům. Změna č. 1/b tak nepřipustně nahrazuje rozhodování o individuálním záměru koncepčním nástrojem územního plánování.

[31] Nezákonnost procesu přijetí změny č. 1/b stěžovatelka spatřuje v tom, že ze správního spisu není patrný žádný důvod, proč odpůrkyně z původní varianty (připuštění záměru spalovny) přistoupila k regulaci, která ji zcela znemožňuje. Tento požadavek není podepřen žádným stanoviskem, připomínkami ani vyjádřením. Ve spise tedy není zachycena žádná komunikace, na jejímž základě by byla tato změna regulace provedena. I zadání změny územního plánu obsahovalo požadavek, aby změna vyhovovala rozsudku NSS č. j. 7 As 4/2011 - 126 a aby byl zohledněn požadavek stěžovatelky na možnost přestavby a modernizace spalovny. Přesto je výsledek v jednoznačném rozporu s tímto zadáním. Konečně stěžovatelka brojí proti vypořádání námitek týkající se systémové podjatosti pořizovatele krajským soudem. Dle ní riziko systémové podjatosti překročilo nadkritickou míru a je dána obava, že pořizovatel nepostupoval nezávisle. Krajský soud tyto pochybnosti nijak neodstranil.

Vyjádření odpůrkyně

[32] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedla, že realizace záměru stěžovatelky je z hlediska udržitelného rozvoje jejího území neúnosná, a proto proti němu aktivně vystupuje. Situaci se rozhodla řešit komplexně, a to přijetím koncepce nakládání s odpady. Od počátku reflektovala rozsudek NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126, a historická povolení spalovny tudíž považuje za limit v území. Uvedené promítla do znění změny č. 1/b, v níž umožnila obnovení provozu spalovny. Krajský soud to aproboval. Dále shrnula priority Politiky územního rozvoje, z nichž vycházela pro zajištění udržitelného rozvoje. Poté shrnula také procesní postup přípravy změny č. 1/b a odmítla, že by spolupráce mezi ní, pořizovatelkou a projektantem byla zatížena nesrovnalostí či kontroverzí.

[33] K nové koncepci nakládání s odpady na svém území v zásadě odkázala na relevantní pasáže z jejího odůvodnění. Dokládá tím, že ke změně přistupovala komplexně a systematicky. Ačkoliv v mezidobí došlo ke změně koncepčních dokumentů, ze kterých vycházela, žádný z nich jí neukládá povinnost vymezit na svém území plochu pro spalování odpadu. Odpůrkyně tedy akceptuje spalovnu v rozsahu fungování jako lokálního zařízení ke zpracování odpadů, resp. v režimu existujících povolení.

[34] K námitce, že změna č. 1/b nerespektuje rozsudek NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126, odpůrkyně uvedla, že Nejvyšší správní soud se v tomto původním rozsudku vyjadřoval k situaci úplného zákazu nakládání s odpady v dané ploše. Z rozsudku neplyne povinnost umožnit stěžovatelčin záměr v jí požadovaném rozsahu, ale pouze nakládání s odpady nevykloučit. To odpůrkyně učinila respektováním již vydaných povolení. Připomněla však, že kasační soud věcné mantinely nestanovil, neboť původní opatření obecné povahy zrušil pro nepřezkoumatelnost. Připustila však, že závěry původního rozsudku NSS odrážely také faktický stav a rozvoj území a postavení stěžovatelky. Odpůrkyně má i přesto za to, že je jejím právem regulovat budoucí rozvoj svého území a nepřipustit vznik nových nadregionálních zátěží.

[35] Pokud jde o namítané dotváření odůvodnění změny č. 1/b krajským soudem, odpůrkyně dodala, že soud pouze shrnul právním jazykem to, co bylo obsahem odůvodnění. Pokud jde o zdůvodnění přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky, odpůrkyně má za to, že celý proces a reflexi předchozího rozsudku NSS na několika místech odůvodnění popsala, k čemuž odkázala na relevantní pasáže. Konečně uvedla, že systémová podjatost u pořizovatele územně plánovací dokumentace nemůže být dána. Rozhodování o územním plánu je výsostnou věcí samosprávy a role pořizovatele na to nemá žádný vliv. Stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní kroky nátlaku či překračování hranic ze stran pořizovatele. Námitku podjatosti označila také za opožděnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **je důvodná**.

III.a Výklad regulace

[37] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou výkladu regulace změny č. 1/b, konkrétně přípustností zařízení s nadregionálním významem. Posouzení této otázky má totiž bezprostřední vliv na ostatní námitky stěžovatelky.

pokračování

[38] Relevantní částí sporné regulace je část podkapitoly 4.7 Nakládání s odpady. V její části „*Navrhovaný způsob nakládání s odpady*“ je uvedeno:

Zařízení s nadregionálním významem se na území obce Rybitví nepřipouštějí.

Zařízení s nadregionálním významem jsou:

- *zařízení pro energetické využití;*
- *zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů;*
- *zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů.*

Za využití či odstranění ostatních a nebezpečných odpadů se (kromě odstranění odpadů v rámci areálu BČOV a odstranění či využití odpadů v rámci skládky STOH V) nepovažují na území obce Rybitví provedené skladování či úprava odpadů před jejich odstraněním či využitím, které proběhne mimo území obce Rybitví.

[39] Krajský soud tuto pasáž vyložil tak, že výčet zařízení pro energetické využití a pro využití či odstranění ostatních a nebezpečných odpadů neslouží jako samostatný absolutní zákaz těchto technologií, ale vymezuje oblast činností, v níž se nadregionální význam může projevit. Regulace tedy dle něj umožňuje lokální zařízení, v jeho funkční roli navázané na konkrétní místní průmyslový areál, avšak do budoucna nepřipouští záměry, které by znamenaly kvalitativní změnu měřítka a funkce zařízení, tj. zapojení obce do nadmístních či regionálních struktur odpadového hospodářství, spojeného se systematickým svozem odpadů z širšího území, výrazně vyšší kapacitou a kumulativními dopady. Právě taková kvalitativně transformovaná zařízení jsou v území nepřipustná. K tomuto závěru dospěl krajský soud na základě systematického a kontextuálního výkladu, tedy při zohlednění celkového znění změny č. 1/b a jejího odůvodnění. Ve světle tohoto výkladu poté hodnotil veškeré žalobní body stěžovatelčina návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[40] Stěžovatelka v kasační stížnosti dospěla k opačnému výkladu. Dle jejího názoru výčet uvedených zařízení specifikuje, která zařízení jsou považována za zařízení s nadregionálním významem, a jsou tudíž nepřipustná. Nejvyšší správní soud se zde přiklání k výkladu stěžovatelky. Ačkoliv kasační soud nijak nezpochybnuje, že gramatický (jazykový) výklad normy je pouze prvotním přiblížením se jejímu významu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07; či rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2014, č. j. 1 Afs 37/2014 - 46, bod 26), výklad učiněný krajským soudem v napadeném rozsudku nemůže obstát, a to ani s ohledem na celkový kontext změny č. 1/b a jejího odůvodnění.

[41] Je-li v první větě sporné regulace stanoveno, že zařízení s nadregionálním významem se na území obce Rybitví nepřipouštějí, a v druhé větě poté specifikováno, jaká zařízení jsou považována za zařízení s nadregionálním významem, pak z toho zcela jednoznačně plyne, že vyjmenovaná zařízení se na území obce Rybitví nepřipouští. Takto stanovená regulace neponechává žádný prostor pro úvahu, že by některé z vyjmenovaných zařízení bylo připuštěno, mělo-li by lokální charakter.

[42] Tomu odpovídá i odůvodnění koncepce nakládání s odpady. Odpůrkyně k zařízení s nadregionálním významem uvedla: „[n]ávrh změny č. 1/b ÚP v souladu se závaznou částí POH Pk 2016–2025 vyhodnocuje jako „zařízení s nadregionálním významem“: zařízení pro energetické využití; zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů; zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů“ (str. 87 odůvodnění změny č. 1/b). Dále k tomu uvádí: „[v]yhodnocení, zda konkrétní zařízení je či není nadregionálního významu, je (při absenci ucelené Sítě pro nakládání s odpady) třeba posoudit v navazujících řízeních při posuzování konkrétních záměrů a znalosti konkrétních technologií, vlivu dopravy apod. s tím, že v případě pochybností je třeba se přiklonit (stejně tak jako v rámci koncepce ÚP) spíše na stranu bezpečnosti, tj. vyjmenovaná zařízení považovat spíše za zařízení s nadregionálním významem než naopak“ (str. 89 tamtéž). Ve vypořádání stěžovatelčiny námitky k tomu odpůrkyně uvedla: „[p]ojem nadregionální význam je ve Změně č. 1/b

specifikován výčtem těchto zařízení“ (str. 150 tamtéž). V rámci vypořádání ostatních připomínek a námitek poté opakovaně uvádí, že „[z]ařízení s nadregionálním významem je specifikováno tak, že tam patří zařízení pro energetické využití, zařízení pro využití nebo odstranění ostatních odpadů, zařízení pro využití nebo odstranění nebezpečných odpadů“ (např. str. 138 odůvodnění změny č. 1/b).

[43] Z uvedeného plyne, že ačkoliv odpůrkyně připustila, že nadregionální význam lze vyhodnotit až v navazujícím řízení, ve změně č. 1/b se „přiklonila na stranu bezpečnosti“ a vyjmenovaná zařízení zařadila *a priori* mezi zařízení s nadregionálním významem. Regulace tedy nerozlišuje, zda konkrétní záměr zařízení pro využití nebo odstranění odpadů materiálně naplňuje lokální, regionální nebo nadregionální význam, ale veškerá zařízení pro odstranění nebo využití odpadů automaticky považuje za nadregionální.

[44] Ostatně ani sama odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti neuvedla, že by stěžovatelka mohla spalovnu modernizovat a provozovat ji na lokální či regionální úrovni. Konstantně uvádí, že spalovnu je možné provozovat pouze v režimu existujících povolení (viz přímo i text změny č. 1/b: „Územním plánem je v rámci ploch TO stabilizován samostatný areál pro nakládání s odpady. Jeho součástí je mezideponie odpadů a spalovna čistírenských kalů a průmyslových odpadů ze Synthesie. Spalovna čistírenských kalů a průmyslových odpadů je dlouhodobě mimo provoz a nepředstavuje tak stávající zdroj znečištění ovzduší.“). V úvodu vyjádření ke kasační stížnosti označila za svůj cíl „*stvrdit dosavadní využívání území, a to v historicky akceptovaném a nadále akceptovatelném rozsahu*“ (bod 3 vyjádření ke kasační stížnosti). Následně specifikovala, že cílem regulace bylo stabilizovat plochu spalovny jako plochu TO a v odůvodnění změny č. 1/b výslovně deklarovat, že respektuje existující historická povolení (územní rozhodnutí z r. 1985, stavební povolení z r. 1987 a kolaudační rozhodnutí z r. 1997) jako limity využití území. Spalovnu dle ní tedy lze užívat k účelu, k němuž byla zřízena a zkolaudována (bod 45 tamtéž). Skutečnost, že spalovnu je možné provozovat pouze v režimu již vydaných povolení, se v odůvodnění změny č. 1/b objevuje opakovaně, zejména ve vypořádání připomínek a námitek.

[45] Výsledkem tedy je, že odpůrkyně plochu spalovny stabilizovala jako plochu TO (plochy technické infrastruktury – plochy pro stavby a zařízení pro nakládání s odpady), čímž respektovala existující povolení, současně však koncepcí nakládání s odpady do budoucna vyloučila získání jakéhokoli jiného než již existujícího povolení záměru spalovny.

[46] Pokud by odpůrkyně skutečně zamýšlela vyloučit pouze zařízení, která mají prokazatelně nadregionální charakter, zvolila by jistě jiné znění regulace. Zejména by vymezila hodnotící kritéria pro vymezení takového zařízení, a to například kapacitou či objemem spalovaného odpadu. To však neučinila a dle svých slov se přiklonila „na stranu bezpečnosti“ a vyloučila ze svého území veškerá zařízení pro spalování odpadů.

III.b Důsledky regulace

[47] Přímým důsledkem výše uvedeného výkladu sporné regulace je, že stěžovatelka může spalovnu provozovat pouze na základě již vydaných rozhodnutí. Jedná se přitom o historická rozhodnutí z let 1985 až 1997. Mezi stranami současně není pochyb o tom, že spalovnu není možné v režimu aktuálních povolení provozovat. Technologie spalování odpadů totiž přestala v roce 2004 vyhovovat přísnějším environmentálním standardům a spalovna je od té doby mimo provoz. Pro jakoukoliv obnovu provozu spalovny je tedy nutná modernizace její technologie a s tím spojené stavební úpravy. Jakákoliv žádost o povolení záměru týkajícího se zařízení pro spalování odpadů by však byla zamítnuta pro rozpor s územním plánem, neboť změna č. 1/b takové záměry v území nepřipouští.

pokračování

[48] Odpůrkyně si musela být vědoma tohoto důsledku, neboť skutečnost, že spalovna v režimu vydaných povolení nemůže být zprovozněna, je jí známa již z přezkumu původního územního plánu. Přesto přijala regulaci, na jejímž základě je stěžovatelce umožněno provozovat spalovnu pouze v režimu těchto historických povolení. Fakticky tak opět zcela vyloučila spalování odpadů na pozemcích stěžovatelky. Již v rozsudku č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že znemožnění provozu spalovny představuje neodůvodněný zásah do vlastnických práv stěžovatelky, který není v souladu se zásadami územního plánování. Dále uvedl, že přijatá regulace by představovala nepřiměřený, a tedy nezákonný zásah do vlastnického práva stěžovatelky, neboť zcela znemožňuje její podnikatelskou činnost v dané ploše. Pozemky přitom nabyly v okamžiku, kdy odpůrkyně neměla vydaný územní plán, a neměla tedy žádné indicie o budoucí snaze regulaci měnit. Již v původním rozsudku tak kasační soud vyslovil, že znemožněním podnikatelské činnosti odpůrkyně znehodnocuje stěžovatelkou vynaložené investice, což je nepřiměřeným zásahem do jejích vlastnických práv.

[49] Ačkoliv v aktuální změně č. 1/b není nakládání s odpady kategoricky vyloučeno a plocha spalovny je stabilizována pro aktuální využití, je obnovení provozu spalovny fakticky znemožněno nastavenou koncepcí nakládání s odpady. Odpůrkyně takto nastavenou regulací zjevně obchází závěry původního rozsudku NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 a opětovně znemožňuje stěžovatelce její podnikatelskou činnost. Nutno dodat, že ačkoliv kasační soud v tomto dřívějším řízení posuzoval regulaci, kterou bylo výslovně vyloučeno nakládání s odpady na pozemcích, na nichž se spalovna nachází, nutnost modernizace spalovny pro její znovuzprovoznění byla Nejvyššímu správnímu soudu známa a v odůvodnění svého dřívějšího rozsudku ji reflektoval. Proto povolení provozu spalovny v režimu původních povolení, na jejichž základě nelze spalovnu fakticky provozovat, nemůže být z pohledu rozsudku NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 vyhovujícím řešením.

[50] Jak bude blíže rozvedeno dále, odpůrkyně přijatou regulací opětovně zasahuje do stěžovatelčina vlastnického práva a práva na podnikání, a to bez náležitého odůvodnění. Odpůrkyně tedy nerespektovala závazné právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem, a změna č. 1/b je tudíž nezákonná.

[51] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že si v kontextu výkladu provedeného krajským soudem v napadeném rozsudku nedokáže představit, jakým způsobem by stavební úřad měl posuzovat soulad případného lokálního záměru spalovny stěžovatelky s územním plánem odpůrkyně. Pro posouzení souladu by z pohledu výkladu krajského soudu měl stavební úřad povinnost se seznámit s celkovým odůvodněním přijaté regulace, s obsahem soudních rozhodnutí a s obsahem historických povolení týkajících se spalovny. Takový postup, při němž by stavební úřad sám výkladem dotvářel zásadní kritéria, na nichž regulace stojí, a posuzoval, zda je případný záměr v souladu s historickými rozhodnutími o povolení a kolaudaci spalovny, je v rozporu s principem ochrany právní jistoty a zásadou předvídatelnosti regulace.

III.c Nedostatečné odůvodnění regulace

[52] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud nezákonně aproboval nedostatečné odůvodnění změny č. 1/b. Nedostatečnost odůvodnění spatřuje v tom, že se zakládá na nesprávné právní úvaze a je zcela obecné. Navíc bylo ze strany krajského soudu nepřipustně rozvedeno. Také s touto námitkou se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

Odůvodnění nadřazenou koncepcí nakládání s odpady

[53] Odpůrkyně přijetí koncepce nakládání s odpady odůvodnila tím, že zakotvení takové koncepce a stanovení rámce nakládání s odpady je v územním plánu obecně potřebné, ale také

nutností podchytit problematiku související se stanovením podmínek pro rozhodování v území v lokalitě změny č. 1/b (str. 79 odůvodnění změny č. 1/b). Po popisu stávajícího a navrhovaného způsobu nakládání s odpady odpůrkyně do svého odůvodnění v podstatě přejímá obsah Plánu odpadového hospodářství Pardubického kraje 2016–2025 (dále také jen „POH PK 2016–2025“), na nějž následně reaguje vlastními úvahami a zdůvodněním, jak obsah nadřazené koncepce promítla do vlastní koncepce.

[54] Předně odpůrkyně uvedla, že přijatá koncepce nakládání s odpady musí být v souladu s POH PK, přičemž jako aktuální verzi uvedla POH PK 2016–2025. V době vydání změny č. 1/b nicméně aktuální koncepcí byl Plán odpadového hospodářství Pardubického kraje 2016–2025 s výhledem do roku 2035 (dále jen „aktualizovaný POH PK 2016–2025“). Plán totiž v roce 2023 prošel aktualizací a účinnosti v této aktualizované podobě nabyl dne 29. 12. 2023. Změna č. 1/b přitom nabyla účinnosti až dne 3. 1. 2025. Odpůrkyně tak měla dostatečný prostor pro zohlednění aktualizovaného POH PK 2016–2025 ve své koncepci. To nicméně neučinila, a koncepcí nakládání s odpady tak od počátku vychází z neaktuální nadřazené koncepce. Vzhledem k tomu, že koncepce nakládání s odpady tvoří převážnou část změny č. 1/b a na jejím základě dochází k významným zásahům do vlastnického práva, je její řádné odůvodnění nezbytné.

[55] Nejvyšší správní soud se dále s ohledem na obsah kasační stížnosti zaměřil na odůvodnění koncepce nakládání s odpady z pohledu vyloučení zařízení spaloven. Dle analytické části POK PH 2016–2025, popisující stávající síť zařízení nakládání s odpady na území kraje, je kapacita spaloven dostatečná (str. 82 odůvodnění změny č. 1/b). Tím odpůrkyně poté argumentuje při zdůvodnění nepřípustnosti zařízení s nadregionálním významem, neboť uvádí, že potřeba těchto zařízení (spalovny) je po potřeby obce nulová, a i v Pardubickém kraji je kapacita spaloven dostatečná (str. 92 tamtéž). Aktualizovaný POH PK 2016–2025 nicméně ve své analytické části dospěl k jinému závěru. Dle něj je naopak kapacita zařízení pro spalování a využití odpadu jako paliva nedostatečná, neboť v přehledu zařízení nakládání s odpady na území kraje u této kategorie uvádí „nutný další rozvoj“. V zásadách nakládání s nebezpečnými odpady (v rámci závazné části aktualizovaného POH PK 2016–2025) je poté uveden požadavek podpory energetického využití nebo spalování průmyslových nebezpečných odpadů, které nelze, s ohledem na jejich vlastnosti a charakter nebezpečné složky, materiálově využít, a dále požadavek na preferenci a podporu energetického využití nebo spalování spalitelných nebezpečných odpadů (str. 69 aktualizovaného POH PK 2016–2025). Oproti původní koncepci POK PK 2016–2025 tak aktuální verze konstatuje nedostatek spaloven a spalování nebezpečných odpadů podporuje. Odůvodnění změny č. 1/b vycházející z neaktuálního předpokladu dostatečnosti kapacit spaloven je proto v této části nedostatečné.

[56] V uvedených koncepcích je navíc opakovaně zdůrazňován požadavek podpory a upřednostňování moderních technologií a využívání stávajících zařízení v souladu s technickými požadavky a nejlepšími dostupnými technologiemi. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že z nadřazených koncepcí nakládání s odpady naopak plynou spíše důvody pro podporu spalovny v dané lokalitě. Již původní rozsudek NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 akcentoval, že „*uvedená spalovna je potřebná a její opětovné zprovoznění v místě, kde je již vybudována, je nejen logické, ale i hospodárné. Naopak, budování nové spalovny v jakékoliv jiné části regionu by bylo v rozporu se zásadou ochrany krajiny.*“

[57] Odpůrkyně má sice pravdu v tom, že žádná koncepce, ani ta aktuální, jí nestanoví povinnost vymezovat plochy pro zařízení s nadregionálním významem. Avšak její stěžejní závěr, že by územní plán nemohl vymezit plochu pro zařízení s nadregionálním významem z důvodu nemožnosti vyloučení negativních kumulativních vlivů takového záměru, je chybný. Konkrétně odpůrkyně uvedla, že takové zařízení (spalovna) je nadmístním záměrem, což je třeba zohlednit a vyhodnotit v nadřazené územně plánovací dokumentaci, a proto se na území odpůrkyně nepřipouští. K samotné modernizaci spalovny poté uvádí: „[p]ožadavek na modernizaci spalovny, nelze

pokračování

na úrovni ÚP Rybitví vyhodnotit – v souladu s pojetím koncepce Nakládání s odpady se jedná o potenciální součást sítě s nadregionálním významem. V rámci koncepce ÚP Rybitví (ve znění změny č. 1/b ÚP) tak nelze objektivně vyhodnotit pozitivní přínosy spalovny (zařízení technické infrastruktury nadregionálního vlivu), v rámci změny č. 1/b ÚP lze pouze konstatovat negativní přínosy modernizace či obnovy spalovny pro území obce (zjevné zhoršení stavu ovzduší oproti dnešnímu stavu v území, kdy spalovna je mimo provoz). Takovéto vyhodnocení na úrovni územního plánu by však bylo zjevně neobjektivní, a proto, jak již bylo řečeno, přísluší nadřazeným koncepcím.“ Odpůrkyně tedy učinila závěr, že nemůže objektivně posoudit vlivy spalovny, avšak současně má za to, že by byly negativní, a proto spalovnu na svém území nepřipouští.

[58] Takový závěr je vadný z několika důvodů. Hodnocení odpůrkyně ohledně negativních vlivů spalovny předně není opřeno o žádnou odbornou úvahu. Mimo to, vlivy konkrétního záměru mají být prověřeny v rámci navazujících řízení, nikoliv již v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Konkrétně kumulativní vlivy záměru, u nichž odpůrkyně uvádí, že není schopna je v rámci změny č. 1/b posoudit, jsou součástí posouzení vlivů dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Ke změně č. 1/b bylo navíc zpracováno posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (dále jen „SEA“). Její zpracovatel v ní ke koncepci odpadového hospodářství uvedl: „V rámci návrhu změny č. 1 ÚP byla prověřena také možnost dalšího využití nefunkční spalovny odpadů dle požadavku Zadání. Zpracovatel návrhu možné znoruzprovoznění spalovny postupuje k případnému řešení do navazujících řízení, jelikož se jedná o konkrétní záměr, který změna ÚP neposuzuje.“ Zpracovatel SEA tedy potvrdil, že vlivy záměru modernizace spalovny je možné vyhodnotit až v navazujícím řízení. Přesto odpůrkyně učinila jednoznačný závěr o negativních vlivech, pro které zařízení s nadregionálním významem (včetně spaloven) z území vyloučila. Odpůrkyně tímto bez jakéhokoliv odborného podkladu nahradila úvahu specializovaného správního orgánu, jehož úkolem je posouzení vlivů záměru.

Odůvodnění ochranou životního prostředí

[59] Stěžovatelka dále namítala, že odůvodnění změny č. 1/b požadavkem na ochranu životního prostředí a zdraví obyvatel je zcela obecným tvrzením, které není způsobilé odůvodnit zásah do práv stěžovatelky. Také s touto námitkou se kasační soud ztotožnil.

[60] V odůvodnění změny č. 1/b je na několika místech uveden požadavek ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Zejména v úvodu odůvodnění, v rámci vyhodnocení souladu změny č. 1/b s požadavky nadřazených koncepcí, je popsána regulace změny č. 1/b ve vztahu k ochraně životního prostředí. Zde je například konstatováno, že na území obce dlouhodobě dochází k překračování zákonem stanovených imisních limitů pro ochranu lidského zdraví. Zhoršování tohoto stavu má napomoci právě koncepce nakládání s odpady přijatá změnou č. 1/b (str. 14 odůvodnění změny č. 1/b). Jedná se však o zcela obecná tvrzení, bez vazby na jakékoliv konkrétní hodnoty zatížení území.

[61] Nejvyšší správní soud v odůvodnění přijaté koncepce nakládání s odpady zcela postrádá zdůvodnění, proč se odpůrkyně pro naplnění cíle ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel vydala právě cestou omezení nakládání s odpady. Kasační soud si je vědom, že změna č. 1/b není komplexní revizí územně plánovací dokumentace, přesto by odůvodnění mělo obsahovat důvody, pro které se odpůrkyně rozhodla omezit právě toto odvětví. Zvláště v situaci, kdy, jak sama uvádí, je průmyslovou obcí s velkým množstvím průmyslových podniků. Při srovnání jejího přístupu k zařízení pro nakládání s odpadem a k areálu chemického a jiného těžkého průmyslu je zákaz zařízení (spaloven) s nadregionálním významem třeba odůvodnit o to pečlivěji a podrobněji.

[62] K průmyslovému areálu Synthesia se odpůrkyně vyjádřila tak, že je jeho funkční využití pro další rozvoj těžké výroby do budoucna fixováno, a to z důvodu malé četnosti takových areálů (str. 69 odůvodnění změny č. 1/b). V rámci řešení slabých stránek a hrozeb poté uvedla, že negativní vlivy chemické výroby musí být řešeny v navazujících řízeních, avšak u otázky zprovoznění spalovny určuje, že musí být řešena v rámci přijaté koncepce nakládání s odpady, čímž *de facto* vylučuje možnost jejího posouzení v navazujících řízeních (str. 69-70 tamtéž). Průmyslový areál Synthesia se tedy odpůrkyně rozhodla do budoucna dále podporovat, avšak zařízení pro spalování odpadu zcela vyloučila. Pokud tak činila s cílem ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel, mělo by proto odůvodnění obsahovat konkrétní důvody, proč se odpůrkyně rozhodla vyloučit ze svého území právě tento segment průmyslu, zatímco jiný (chemickou výrobu) nikoliv.

[63] Odůvodnění změny č. 1/b obecným požadavkem ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel je tedy nedostatečné. To zvláště při srovnání přístupu odpůrkyně k jiným průmyslovým areálům na jejím území.

Nedostatečnost odůvodnění regulace

[64] Nejvyšší správní soud plně respektuje právo odpůrkyně na samosprávu a její právo samostatně rozhodovat o svém území (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; či rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114; nebo nověji ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 - 28, bod 23). Nicméně každá změna územně plánovací dokumentace musí být náležitě zdůvodněna.

[65] V nynějším případě kasační soud dospěl k závěru, že odpůrkyně založila své odůvodnění na neaktuálních podkladech, na nesprávných právních úvahách, a současně na zcela obecných východiscích nutnosti chránit životní prostředí a veřejné zdraví obyvatel. Regulace se přitom dotýká pouze odvětví nakládání s odpady, aniž by odpůrkyně zdůvodnila, proč právě toto odvětví omezuje a jiná odvětví nikoli. Napadená změna č. 1/b je tudíž pro uvedené vady odůvodnění nezákonná.

III.d Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce stěžovatelky

[66] Stěžovatelka dále namítla, že vypořádání jí uplatněné námitky bylo ze strany odpůrkyně nepřezkoumatelné. Vypořádání neobsahovalo žádné úvahy týkající se zásady minimalizace zásahu do práv dotčených vlastníků ani posouzení přiměřenosti. Přesto krajský soud v napadeném rozsudku učinil úvahu o tom, že zásah do práv stěžovatelky vyhovoval požadavkům přiměřenosti. Také tato námitka je důvodná.

[67] Ve vztahu k rozhodnutí o námitkách již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]estliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154). Současně „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí však nelze nabízet podrobnou argumentaci uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy“ (tamtéž, bod 157). Z uvedeného plyne, že z rozhodnutí o námitce musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Kasační soud si je vědom jistého „zmírnění“ požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které plynou z jeho dalších

pokračování

rozhodnutí. „*Odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena*“ (např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2016, č. j. 8 As 89/2016 - 48, bod 30).

[68] Hodnocení přiměřenosti opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, stejně jako úvah správního orgánu při vydání opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), a to při zohlednění závažnosti zájmů stojících ve střetu a argumentace uplatněné dotčenými osobami v jednotlivých fázích řízení. Z ustálené judikatury dále vyplývá, že každý zásah do výkonu vlastnických práv musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Pro řádné vyhodnocení přiměřenosti opatření obecné povahy je přitom nezbytné správně identifikovat, jaká práva, popř. veřejné zájmy se v dané situaci střetávají. Při střetnutí individuálních práv s veřejným zájmem nelze automaticky veřejné zájmy nadřazovat a individuální práva bez dalšího považovat za podřadná. Jinak by totiž bylo zbytečné test proporcionality provádět a veřejný zájem by dostával automaticky přednost (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 3 As 99/2024 - 58, bod 58; či ze dne 26. 5. 2025, č. j. 8 As 2/2025 - 39, bod 38).

[69] Správním soudům nicméně zásadně nepřísluší hodnotit proporcionality přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námítky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). „*V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace*“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43).

[70] V posuzovaném případě podala stěžovatelka v rámci požizování změny č. 1/b konkrétní a odůvodněné námitky. Upozorňovala v nich mimo jiné na nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva, spočívající ve znemožnění provozu spalovny a zmaření jejích investic vynaložených do projektu modernizace spalovny. Odpůrkyně se s námitkou vypořádala tak, že ji formálně přijala. V odůvodnění uvedla, že původní znění regulace obsažené v koncepci nakládání s odpady ve znění: „*zařízení s možným nadregionálním významem se na území obce Rybitví nepřipouštějí do doby stanovení celkové sítě zařízení k nakládání s odpady*“ zaměnila za aktuální znění: „*zařízení s nadregionálním významem se na území obce Rybitví nepřipouštějí*.“ Ačkoliv námitku formálně přijala, ve skutečnosti přijatou regulaci ve vztahu ke stěžovatelce fakticky zpřísnila. K namítané nepřiměřenosti zásahu změnou č. 1/b odpůrkyně uvedla jen to, že je na pozemcích stěžovatelky stabilizován samostatný areál pro nakládání s odpady, jehož součástí je mezideponie odpadů a spalovna čistírenských kalů a průmyslových odpadů ze Synthesie. Nedojde tak k omezení vlastnických a jiných věcných práv. Podnikatelská činnost stěžovatelky není omezena, neboť může spalovnu provozovat v režimu vydaných povolení.

[71] Jak ale kasační soud dovodil výše, odpůrkyní předpokládané umožnění obnovení provozu spalovny je v podmínkách posuzované regulace iluzorní. I v případě, že by bylo možné provoz

spalovny obnovit, omezení jejího provozu změnou č. 1/b na režim vydaných povolení (tedy na lokální úrovni) by taktéž bylo zásahem do práv stěžovatelky, s nímž by bylo nutné se vypořádat. V každém případě tak odpůrkyně přijatou změnou č. 1/b zasáhla do práv stěžovatelky, neboť omezuje do budoucna využití jejích pozemků, limituje tím její podnikatelskou činnost a znemožňuje realizaci záměru modernizace spalovny, na nějž stěžovatelka již vynaložila určité prostředky. Tvrzení odpůrkyně, že přijatou změnou č. 1/b nedochází k omezení vlastnických práv stěžovatelky, je proto mylné.

[72] I přes zcela konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do práv se tak odpůrkyně vůbec nijak proporcionalitou přijatého řešení nezabývala. V odůvodnění zcela chybí specifikace veřejného zájmu, jenž odpůrkyně prosazuje, a jeho poměření s jinými zájmy na využití dané lokality. V odůvodnění chybí i posouzení regulace z hlediska dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.

[73] Krajský soud se oproti tomu přiměřeností regulace zabýval zcela konkrétně (body 56 až 68 napadeného rozsudku). Jeho úvahy však v kontextu výše uvedeného neobstojí. Předně proto, že vycházel z výkladu regulace, která nemá oporu v posuzované změně č. 1/b ani v jejím odůvodnění. Skutečný zásah do vlastnického práva stěžovatelky je totiž významnější, než k jakému dospěl svým výkladem krajský soud. Dalším důvodem, proč závěr krajského soudu o přiměřenosti daného řešení neobstojí, je skutečnost, že rozhodnutí odpůrkyně o námitkách stěžovatelky je vnitřně rozporné, z důvodu formálního vyhovění námitce při faktickém znemožnění modernizace spalovny, a nepřezkoumatelné z důvodu chybějící úvahy o přiměřenosti napadeného řešení. Krajský soud tudíž ve světle výše citované judikatury neměl za odpůrkyni dotvářet chybějící odůvodnění, poměřovat soukromé a veřejné zájmy a činit namísto ní úvahy ohledně správnosti přijatého řešení. Namísto toho měl napadené opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost zrušit.

[74] Již rozsudek NSS č. j. 7 Ao 4/2011 - 126 zrušil předchozí územní plán odpůrkyně pro nepřezkoumatelnost. Vytkl jí, že *„není vůbec vyloženo, co si orgán rozhodující o námitce vůbec představuje pod zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, jak tuto zásadu aplikuje na projednávanou věc a především chybí jasná úvaha tohoto orgánu o tom, zda dotýčný zásah územního plánu do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytné nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“* Tyto požadavky nicméně odpůrkyně nenaplnila ani u nyní posuzované změny č. 1/b. Z tohoto důvodu je napadené opatření obecné povahy také opět nepřezkoumatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[75] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy trpí vadami, které způsobují nezákonnost změny č. 1/b. Zejména tím, že jej odpůrkyně založila na neaktuálních podkladech, na nesprávných právních úvahách, a současně na zcela obecných východiscích nutnosti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. V odůvodnění poté chybí úvaha, z jakého důvodu je omezováno právě nakládání s odpadem, a naopak je podporován chemický a těžký průmysl, který zcela jistě také negativně ovlivňuje životní prostředí. V části posouzení přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky je poté napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, neboť odpůrkyně na tyto úvahy v rozhodnutí o námitce zcela rezignovala.

[76] Vzhledem k tomu, že tyto důvody samy o sobě postačují k tomu, aby Nejvyšší správní soud napadenou změnu č. 1/b v částech týkajících se spalovny zrušil, nezabýval se již zbývajících námitkami stěžovatelky.

pokračování

[77] Kasační stížnost tedy byla důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek, a to v jeho výrocích II. a III., které byly napadeny kasační stížností. Krajský soud totiž návrhu na zrušení opatření obecné povahy výrokem I. již částečně vyhověl, a to v rozsahu jeho textové části, konkrétně v podkapitole 4.7 zrušil text: „*Majitelé pozemků jsou povinni identifikovat a sanovat staré zátěže území.*“ a v kapitole 2 text: „*povinnost rekultivace a restrukturalizace stávajících zařízení, opatření a technologií těžkého průmyslu*“ a „*eliminace stávajících zařízení*“.

[78] Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy a dosavadní výsledky řízení umožňovaly ve věci rozhodnout, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. a sám o návrhu rozhodl. Napadenou změnu č. 1/b proto výrokem II. tohoto rozsudku částečně zrušil podle § 110 odst. 2 ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s., a to v nezbytně nutném rozsahu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka navrhovala zrušení změny č. 1/b jako celku, Nejvyšší správní soud ve zbývající části její návrh zamítl podle § 110 odst. 2 ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s., což Nejvyššímu správnímu soudu umožňuje novela s. ř. s. provedená zákonem č. 314/2025 Sb. a účinná od 1. 1. 2026. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že se přijatá změna č. 1/b týká pouze koncepce nakládání s odpady a stanovení funkčního využití na pozemcích stěžovatelky, a proto byla stěžovatelka coby vlastník pozemku zařazeného do plochy s funkčním využitím TO (technická infrastruktura, plochy a stavby pro zařízení pro nakládání s odpady) aktivně legitimována k napadení změny č. 1/b jako celku. Přijatá koncepce nakládání s odpadem je totiž způsobilá zasáhnout do práv stěžovatelky, jako podnikatelky v oblasti nakládání s odpady. Za účelem ochrany jejích práv nicméně postačí zrušení změny č. 1/b v rozsahu vymezeném výrokem II. tohoto rozsudku, neboť tyto nyní zrušené části se přímo dotýkají spalovny a možností jejího dalšího využití.

[79] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a návrhu, a to podle § 60 odst. 1 s. ř. s., resp. podle téhož ustanovení ve spojení s § 120 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl; měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. V nyní projednávané věci byla v převažující části úspěšná stěžovatelka. Její dílčí neúspěch se týkal pouze marginální části předmětu řízení, a proto soud nepřistoupil ke krácení náhrady nákladů řízení. Odpůrkyně naproti tomu dosáhla úspěchu jen v zanedbatelné části věci.

[80] Náklady řízení stěžovatelky tvoří soudní poplatky ve výši 10 000 Kč (5 000 Kč za návrh na zrušení opatření obecné povahy; 5 000 Kč za kasační stížnost).

[81] V řízení před krajským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání návrhu, repliku, účast na jednání dne 18. 3. 2026 v rozsahu dvou úkonů, účast na jednání dne 8. 4. 2026 v rozsahu jednoho úkonu, účast na jednání dne 14. 4. 2026 za účelem vyhlášení rozsudku v rozsahu polovičního úkonu). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak činí $6,5 \times 4\,620$ Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 11 odst. 2 písm. f) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočítat 7×450 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Zástupce dále uplatnil náhradu za cestovné. Podle § 13 odst. 1 advokátního tarifu mu tak náleží 5 388,84 Kč za cestovné, které realizoval v souvislosti s účastí na soudních jednáních, tedy $3 \times$ Praha – Pardubice a zpět, tj. celkem 729 km při průměrné spotřebě vozidla 4,3 litru paliva na 100 km, průměrné výši ceny paliva dle § 4 písm. a) vyhlášky č. 573/2025 Sb. v částce 34,70 Kč/l a základní sazbě na jeden kilometr jízdy podle § 1 písm. b) téže vyhlášky ve výši 5,90 Kč. Dle § 14 odst. 1 písm. a), ve spojení s § 14 odst. 3 advokátního tarifu, náleží zástupci také náhrada za promeškaný čas v rozsahu 3×6 započatých půlhodin, tedy 2 700 Kč. Náhrada je zvýšena

o DPH ve výši 8 666,46 Kč, jelikož zástupce v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem daně. Za řízení o žalobě tak náhrada spočívající v odměně zástupce stěžovatelky činí 49 935,30 Kč.

[82] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání kasační stížnosti), tj. 4 620 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky] a paušální náhrada 450 Kč, taktéž zvýšené o DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada spočívající v odměně zástupce stěžovatelky činí 6 134,70 Kč.

[83] Odpůrkyně je tedy povinna stěžovatelce nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 66 070 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta.

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

V Brně dne 20. srpna 2026

L. S.

Ivo Pospíšil v. r.
předseda senátu