



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

navrhovatelky: **Ing. E. P.**
zastoupena Mgr. Lindou Havránkovou, advokátkou
se sídlem Dlouhá 101/13, Hradec Králové

proti
odpůrci: **město Trutnov**
se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 4 Územního plánu města Trutnov, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 22. dubna 2024 č. ZM_2024-60/2, které nabylo účinnosti dne 4. června 2024

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 4 Územního plánu Trutnov vydané usnesením zastupitelstva města Trutnov ze dne 22. dubna 2024 č. ZM_2024-60/2 se ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušuje v této části:
- v kapitole 6. podkapitole 6.1 v podmínkách pro „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ v odstavci „Hlavní využití“ v první odrážce se za textem „výroba a“ ruší text „související“, v odstavci „Přípustné využití“ první odrážce se za textem „řemesla a“ ruší text „související“, ve druhé odrážce se za slovem „administrativu“ ruší text „související s hlavním využitím“, ve třetí odrážce se za slovem „prodej“ ruší text „související s hlavním využitím“.

- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 15 140 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám její zástupkyně.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatelka shora uvedený návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 4 Územního plánu Trutnov, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 22. dubna 2024 č. ZM_2024-60/2, které nabylo účinnosti dne 4. června 2024 (dále také jen „Napadené OOP“ nebo Změna č. 4“), uvedla tím, že je vlastníkem pozemků p. č. XA v k. ú. xx a p. č. XB v k. ú. xx (dále také jen „Pozemky“). Změnou č. 4 došlo k omezení jejich funkčního využití. Tím došlo k dotčení vlastnického práva navrhovatelky a k zásahu do jejího práva na legitimní očekávání, aniž by omezení bylo výslovně schváleno a relevantně odůvodněno.
2. Navrhovatelka předně namítla, že **Změna č. 4 nebyla vydána v souladu s právními předpisy.**
3. Poukázala na skutečnost, že Změna č. 4 byla pořizována tzv. zkrácenou formou s odkazem na § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Jejím obsahem tak měly být pouze požadavky schválené zastupitelstvem odpůrce. Ostatně sama textová část Napadeného OOP k tomu uvádí, že pořizováno bylo o konkrétních žádostech (viz str. 39). V souvislosti s tím navrhovatelka odkázala také na znění jednotlivých usnesení zastupitelstva odpůrce, v nichž schválilo pořízení Změny č. 4 nebo je doplnilo.
4. Dle navrhovatelky zastupitelstvo odpůrce nikdy nerozhodlo o tom, že by obsahem Změny č. 4 měly být změny v regulativech dopadajících na funkční plochu „VL – Plochy výroby a skladování – lehký průmysl“, ve které se nachází Pozemky. Neschválilo tedy adresnou změnu regulativů. Nerozhodlo o konkrétním obsahu změny, což bylo s ohledem na požadavky na pořízení změny územního plánu zkráceným postupem potřeba. Obsah změny v rámci zkráceného postupu se totiž považuje za zadání změny, což znamená, že určuje, co a jak se bude měnit, to však z usnesení zastupitelstva odpůrce nijak nevyplývá.
5. Navíc je navrhovatelka toho názoru, že pokud zastupitelstvo odpůrce schválilo návrh změny územního plánu ke konkrétním pozemkům, nelze aby výsledná změna obsahovala novou zpřísněnou regulaci, která by se vztahovala i na jiné pozemky než ty, ke kterým výslovně byla změna pořizována. Obsah změny neobsahoval navrhovatelkou napadenou část, tj. změnu regulativu plochy „VL“ v podobě dle bodu [271] Napadeného OOP. Uvedené bylo vloženo až do výsledného návrhu Změny č. 4, ačkoliv s pozemky, pro které byla Změna č. 4 explicitně pořizována, nijak nesouvisí, neboť ani jeden pozemek, o kterém byla změna pořizována, se nenachází v ploše „VL“, jak vyplývá i z výkresu „B.2 Hlavní výkres“ Změny č. 4.
6. Nelze tedy, aby obsahem Změny č. 4 byly konkrétní změny, které však nebyly jako zadání změny explicitně schváleny zastupitelstvem odpůrce. To zcela odporuje smyslu a účelu tzv. zkráceného postupu.
7. Navrhovatelka dále namítla, že změna ÚP Trutnov popsaná v bodě [271] textové části Změny č. 4 není ani změnou, která by byla vyvolána v návaznosti na „*platnou legislativu*“,

vyčerpánost ploch, aktuální hranice pozemku a vydaných judikátů“. Takto změnu neodůvodňuje ani samo Napadené OOP (viz str. 52).

8. Dle navrhovatelky, přestože je v odůvodnění OOP uvedeno, že Změna č. 4 nijak nemění zejména základní koncepci rozvoje území, ochranu jeho hodnot a stanovené plošné a prostorové uspořádání, obsah Změny č. 4 uvedenému v bodech [264] až [294] (jejichž součástí je i bod [271], který přímo dopadá na Pozemky) neodpovídá.
9. Navrhovatelka je dále toho názoru, že **Změna č. 4 nedostála požadavkům na odůvodnění územního plánu, resp. jeho změny**, ve vztahu k úpravě regulativů plochy „VL“. Změna č. 4 totiž přezkoumatelné odůvodnění omezení využití ve vztahu k zastavitelné ploše „VL“, ve které se nachází Pozemky, neobsahuje.
10. K tomu Navrhovatelka dodala, že plocha „VL“ ve znění před Změnou č. 4 výslovně uváděla možnost umístění např. staveb pro administrativu, pro obchodní prodej; je tak zcela zřejmé, že plocha „VL“ svým účelem využití nevylučovala jiné než čistě výrobní využití. Územní plán ve znění před Změnou č. 4 výslovně hovořil o tom, že v případě plochy „VL“ jde o plochu, jejímž hlavním využitím jsou mj. služby; je tak zcela zřejmé, že plocha „VL“ svým účelem využití nevylučovala jiné než čistě výrobní využití. Jako přípustné využití bylo pro plochu označenou jako „VL“ výslovně uvedeno stavby a zařízení pro služby. „Služby“ bez dalšího omezení tedy územní plán před Změnou č. 4 považoval za přípustnou variantu funkčního využití plochy „VL“.
11. Změna č. 4 však tuto možnost podstatně mění, protože v odstavci „Hlavní využití“ v první odrážce se za text „výroba a“ doplňuje text „související“ a v odstavci „Přípustné využití“ první odrážce se za textem „řemesla a“ doplňuje text „související“, ve druhé odrážce se za slovo „administrativu“ doplňuje text „související s hlavním využitím“, ve třetí odrážce se za slovo „prodej“ doplňuje text „související s hlavním využitím“ (viz i str. 160 textové části OOP).
12. Z metodiky Ústavu územního rozvoje Principy a pravidla územního plánování, kapitola C.1 „VÝROBA, TĚŽBA A SKLADOVÁNÍ“ vyplývá, že nelze k plochám výroby a skladování přistupovat striktně (o to více v dnešní době) tak, že se jedná čistě o plochy, v jejichž rámci probíhá jen „čistá“ průmyslová výroba. Obecně se rozeznávají 3 výrobní stupně: A) prvovýroba, 2) druhovýroba, 3) služby. Napadené OOP však uvedené dle mínění navrhovatelky pomíjí.
13. Navrhovatelka tak shrnula, že v dané věci došlo k porušení zákonem stanoveného procesního postupu, k rozporu obsahu územního plánu s hmotným právem a k rozporu územního plánu s procesním právem.
14. Navrhla proto, aby krajský soud vydal tento rozsudek:

V Opatření obecné povahy – Změna č. 4 Územního plánu města Trutnov vydaného usnesením zastupitelstva města Trutnov č. ZM 2024-60/ ze dne 22.04.2024 se v kapitole 6. podkapitole 6.1 v podmínkách pro „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ v odstavci „Hlavní využití“ v první odrážce za textem „výroba a“ ruší text „související“, v odstavci „Přípustné využití“ první odrážce se za textem „řemesla a“ ruší text „související“, ve druhé odrážce se za slovem „administrativu“ ruší text „související s hlavním využitím“, ve třetí odrážce se za slovem „prodej“ ruší text „související s hlavním využitím“, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce

15. Ve vyjádření k návrhu se odpůrce věnoval jednotlivým návrhovým tvrzením. Ohledně procesu pořízení Změny č. 4 zkráceným postupem odkázal zejména na druhé doplnění obsahu Změny č. 4 obsažené v usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 17. 4. 2023 č. ZM_2023-63/2, které konstatuje, že Změna č. 4 bude pořízena zkráceným postupem dle § 55a stavebního zákona. Toto usnesení včetně rozhodnutí o pořízení Změny č. 4 zkráceným postupem se týkalo celého obsahu Změny č. 4. Jiný postup stavební zákon nezná.
16. Zastupitelstvo obce nemá při schválení pořízení změny územního plánu a při schválení jejího obsahu povinnost přesně definovat, jak budou konkrétní regulativy formulovány, neboť výsledná formulace je ovlivněna zejména stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu.
17. Usnesení zastupitelstva odpůrce č. ZM_2023-63/2 umožnilo úpravu regulativů plochy „VL“. Změny popsané v bodě [271] textové části Napadeného OOP představují zpřesnění a aktualizaci podmínek využití, aby více odpovídaly § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Byla zpřesněna definice služeb, které mohou být v ploše VL umístěny (na služby související s výrobou a skladováním). Změnou č. 4 tedy bylo upřesněno, že služby, které by se ve funkční ploše „VL“ poskytovaly, musí souviset s výrobou a skladováním. Nejedná se o změnu podstatnou, ale jen o zpřesnění regulativů.
18. Navrhovatelkou citovaná metodika Ústavu územního rozvoje definuje služby jako jeden ze stupňů výroby. Tedy nepředpokládá, že by v rámci plochy výroby a skladování měly být poskytovány jakékoliv služby, ale pouze ty, které souvisí s výrobou. Metodika zdůrazňuje širší pojetí výrobních ploch, což úpravy ve Změně č. 4 splňují, neboť nesměřují k vyloučení služeb či administrativy, ale k jejich propojení s hlavním využitím plochy. Změna č. 4 tedy v rozporu se zmíněnou metodikou dle odpůrce rozhodně není.
19. Pokud jde o odůvodnění uvedených změn, pak to dle odpůrce ob stojí. Úprava regulativů plochy „VL“ je zdůvodněna snahou o přesnější vymezení přípustných činností a zajištění souladu s urbanistickou koncepcí dané oblasti a rovněž souladem s vyhláškou č. 501/2006 Sb. Přestože se může zdát, že omezení „nesouvisejících“ činností představuje zpřesnění, hlavním využitím funkční plochy „VL“ je průmyslová výroba lehkého průmyslu a řemeslná výroba. Zpřesnění regulativů má za cíl zabránit nežádoucímu rozšiřování činností, které by narušovaly primární funkci těchto ploch. Doplnění slova „související“ má za cíl propojit přípustné využití s hlavním účelem plochy, což je legitimní krok k zajištění toho, aby plochy s potencionálními negativními vlivy nerušily své okolí.
20. Odpůrce dále zdůraznil, že navrhovatelka nevyužila své zákonné možnosti a proti návrhu Změny č. 4 nepodala námitky. Do procesu jejího projednávání se nikterak aktivně nezapojila, ačkoliv tuto možnost měla. Její současné námitky proto považuje z hlediska procesní ekonomie a právní jistoty za opožděné.
21. Navrhl proto zamítnutí návrhu.

III. Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s tím odpůrce souhlasil výslovně, navrhovatelka pak postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.

23. Krajský soud úvodem stručně opakuje, že návrhem byla napadena Změna č. 4 Územního plánu Trutnov, schválená usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 22. dubna 2024 č. ZM 2024-60/2, která nabyla účinnosti dne 4. června 2024. Návrh na zrušení části Změny č. 4 byl zdejšímu soudu doručen dne 3. 6. 2025. Byl tedy s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
24. Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovatelce přísluší vlastnické právo k Pozemkům, tedy k nemovitostem dotčeným Napadeným OOP. Od počátku neměly správní soudy nejmenší pochybnost o tom, že tam, kde se opatření obecné povahy může s reálnou pravděpodobností dotknout práva navrhovatele k nemovité věci, je tím založena jeho aktivní procesní legitimace. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aos 3/2013-30; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
25. Než přistoupí k vlastnímu přezkumu žalobou napadeného opatření obecné povahy, považuje krajský soud za vhodné zmínit několik zásad a obecných východisek vymezených především judikaturou správních soudů, z nichž bude při této činnosti vycházet.
26. Předně připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak platí dispoziční zásada. Povinnost posoudit všechny návrhové námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem návrhové argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013: „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítka, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nepůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

27. Východiskem, z něž vychází správní soudy při přezkumu územního plánu obce, je především zdrženlivost. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplikovaný proces, jehož výsledkem je co možná největší rozumně dosažitelný soulad mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Při nacházení tohoto souladu je nutné dodržovat určité zákonné postupy stanovené zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. „*V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Výše uvedená zdrženlivost, vztahující se i k posuzování vhodnosti funkčního využití té které lokality, však nebrání správním soudům posoudit, „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezduvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný excés, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).
28. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. „*K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (pověštinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“ Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 2 As 2/2020-71 pokračování - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38.
29. Krajský soud ještě připomíná, že předmětem jeho přezkumu může být pouze obsah Změny č. 4, nikoliv obsah Územního plánu Trutnov. Přezkum tohoto opatření obecné povahy již totiž není možný s ohledem na marné uplynutí lhůt stanovených v § 101b odst. 1 s. ř. s.
30. Pokud jde o skutkový stav projednávané věci, pak ten velmi podrobně popsali (a nutno zdůraznit, že v podstatě ve shodě) navrhovatelka v návrhu a odpůrce ve vyjádření k němu (viz popisná část tohoto rozsudku), krajský soud tedy na obsahy obou podání v podrobnostech odkazuje.
31. Není tak sporu o tom, že Pozemky byly již dle Územního plánu Trutnov zařazeny do funkční plochy „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“. Na tom se Změnou č. 4 nic nezměnilo. Ta změnila zejména „pouze“ regulativy u hlavního a přípustného využití této funkční plochy. A to (zjednodušeně řečeno) tak, že pro stavby služeb, pro stavby pro administrativu a pro stavby pro obchodní prodej zakotvila výslovně podmínku, že se musí jednat o stavby související s hlavním využitím funkční plochy.
32. A nyní k jednotlivým návrhovým bodům. V **prvém** z nich navrhovatelka namítala, že Změna č. 4 nebyla vydána v souladu s právními předpisy – v podrobnostech body [2] až [8] tohoto rozsudku.

33. Z obsahu podkladové spisu vyplynulo, že zastupitelstvo odpůrce schválilo pořízení Změny č. 4 usnesením ze dne 20. 9. 2021 č. ZM_2021-172/4. Poté byl obsah Změny č. 4 doplněn usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 26. 1. 2022 č. ZM_2022-123/3. Druhé (a poslední) doplnění obsahu Změny č. 4 proběhlo usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 17. 4. 2023 č. ZM_2023-63/2. A právě v tomto usnesení (bod 01.01) bylo rozhodnuto, že Změna č. 4 bude pořízena zkráceným postupem dle § 55a a násl. stavebního zákona.
34. Dle soudu tak nevzniká žádná pochybnost v tom, že v režimu zkráceného řízení musela být pořízena celá Změna č. 4, nikoliv snad pouze její část vymezená v bodě 01.01 citovaného usnesení, jak dovozovala navrhovatelka. Opačný postup by byl ostatně v rozporu se stavebním zákonem, který nepřipouští, aby část změny územního plánu byla pořizována ve standardním režimu a část zkráceným postupem. Vůle zastupitelstva odpůrce, aby Změna č. 4 byla jako celek pořizována zkráceným postupem dle § 55a a násl. stavebního zákona, tak je dle soudu z obsahu citovaného usnesení zcela zřetelná a neumožňuje jiný výklad. Irelevantní pak je, zda o pořízení změny územního plánu a jejím obsahu rozhodovalo zastupitelstvo odpůrce z vlastního podnětu nebo na návrh (§ 55a odst. 2 stavebního zákona).
35. Stejně tak je z obsahu citovaného usnesení zřejmá vůle zastupitelstva odpůrce, že v režimu zkráceného postupu budou posuzovány i otázky uložené zastupitelstvem odpůrce zpracovateli a pořizovateli Změny č. 4 v bodě 02.01 citovaného usnesení, tedy prověření a případná úprava regulativů (podmínek využití) a vymezení všech ploch s rozdílným způsobem využití v návaznosti na platnou legislativu, vyčerpanost ploch, aktuální hranice pozemků a vydané judikáty.
36. Zmocnění k uvedenému prověření a případné úpravě regulativů se tak vztahovalo na všechny funkční plochy s rozdílným způsobem využití obsažené v dosavadním územním plánu, tedy včetně plochy VL, v níž se nacházely a nacházejí Pozemky.
37. Navrhovatelce pak soud nepřisvědčil ani v tom, že by již usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 17. 4. 2023 č. ZM_2023-63/2 mělo obsahovat adresnou změnu regulativů, tedy co a jak se bude měnit. A že pokud se tomu tak nestalo, nemohly být regulativy v ploše VL upraveny způsobem, jakým Změna č. 4 učinila.
38. Krajský soud stran dané problematiky dává za pravdu odpůrci, že ve fázi schvalování pořízení změny územního plánu, resp. při schválení jejího obsahu, nemůže velmi často zastupitelstvo obce zcela přesnou formulaci změn (například právě ohledně úpravy regulativů) definovat. V tuto fázi územního plánování jde o vymezení základních principů, kterým se má schvalovaná změna věnovat, samozřejmě pokud již není zcela zřejmé, že její obsah bude moci být v navrhované konkrétnější podobě schválen. Konečná podoba změny je totiž velmi často závislá na řadě dalších okolností, o nichž nemohou mít zastupitelé obce v době schvalování jejího obsahu prakticky žádnou povědomost a které se vyjasní až po obdržení stanovisek dotčených orgánů a krajského úřadu. Jejich vyhodnocení včetně konkrétní podoby změny je pak úkolem pro zpracovatele změny územního plánu. Výslednou konkrétní podobu změny pak posoudí zastupitelstvo obce.
39. Navrhovatelce konečně nelze dát za pravdu ani v tom, že dle ní podle § 55a stavebního zákona pořizovatel pořídí zpracování návrhu územního plánu na základě schváleného zadání, k čemuž v posuzovaném případě nedošlo.

40. Dle § 55a odst. 1 stavebního zákona se zkrácený postup pořizování změny územního plánu použije v případě, že takto výslovně uvede zastupitelstvo obce při rozhodnutí o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu, nebo při schválení zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období; v prvním případě se zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu nepořizují. Pokud tedy zastupitelstvo odpůrce nepořídilo zadání změny územního plánu, nikterak nepochybil.
41. Žádné z podnámitek prvního návrhového bodu namítajících chybný procesní postup odpůrce a z toho plynoucí nesoulad Změny č. 4 zejména s ustanovením § 55a a násl. stavebního zákona tak krajský soud nepřisvědčil. Z tohoto důvodu Napadené OOP nezákonné není.
42. Ve **druhém návrhovém bodě** namítala navrhovatelka nepřezkoumatelnost Napadeného OOP, resp. jeho návrhem napadené části.
43. K tomu považuje soud za vhodné předeslat, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 vymezil algoritmus soudního přezkumu spočívající v pěti na sebe navazujících krocích. První tři mají povahu formální – jedná se o otázku pravomoci, otázku působnosti a zákonem stanovený postup (tj. soulad s procesním právem), další dva pak mají povahu materiální – zákonný obsah (tj. soulad s hmotným právem) a proporcionalita (tj. přiměřenost regulace sledovanému cíli).
44. Obsahem 4. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je přezkum zákonnosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, tedy jeho soulad s hmotným právem. Pod tento krok přezkumu spadá i otázka posouzení přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Ačkoliv doktrína řadí nepřezkoumatelnost spíše k vadám procesním, náležité odůvodnění je podmínkou toho, aby vůbec bylo možno obsah opatření obecné povahy zhodnotit. To vše při vědomí, že územní plán je obsáhlý dokument, jehož odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).
45. Požadavky na obsah odůvodnění územního plánu upravuje § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., přičemž změna územního plánu se zpracovává v rozsahu měněných částí (§ 55 odst. 6 stavebního zákona).
46. Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v čl. II odst. 1 stanovícím povinné náležitosti textové části odůvodnění územního plánu výčet těchto náležitostí uvozuje slovy *textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména...*
47. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. V § 174 odst. 1 správní řád uvádí, že pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Podle § 68 odst. 3 věty první, jež je součástí části druhé správního řádu, se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
48. S ohledem na výslovný odkaz na správní řád nelze tvrdit, že by ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. byla v nějaké kontrapozici k obecným požadavkům správního řádu. Naopak se zde výslovně potvrzuje, že obecná pravidla obsažená ve správním řádu se použijí

vedle výslovných požadavků na obsah odůvodnění územního plánu v čl. II odst. 1 přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. To ale neznamená, že by odůvodnění územního plánu muselo obsahovat výslovné vysvětlení zvolené regulace ke každému jednotlivému pozemku či každé dílčí ploše v územním plánu. Takový požadavek by totiž byl v případě územního plánu, který musí stanovovat regulativy využití pro všechny pozemky na území obce, v praxi nerealizovatelný.

49. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008–136, č. 1795/2009 Sb. NSS)
50. Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se pak liší v závislosti na tom, zda vlastník konkrétních pozemků v průběhu řízení o změně územního plánu vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů pasivní, je třeba klást na odůvodnění nižší nároky. Zásadně postačí, je-li z odůvodnění alespoň v obecné rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. 22 a 24).
51. Závažným důvodem pro zrušení (části) opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srovnej např. body. 17 až 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).
52. Platí tedy, že je-li vlastník nemovitosti v procesu tvorby územního plánu nebo jeho změny zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu, neměla by však být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113).
53. V projednávané věci není sporu o tom, že navrhovatelka zůstala v průběhu pořizování Změny č. 4 pasivní a neuplatnila proti jejímu návrhu námitky. A to ačkoliv pro to neměla žádné objektivní důvody (tento fakt nikterak nerozporuje ani sama navrhovatelka).
54. S ohledem na shora uvedené judikatorní závěry je ale i za takové situace nutné trvat na tom, aby z odůvodnění změny územního plánu bylo možné vysledovat, byť alespoň v obecné rovině či v hrubých rysech, důvody, které odpůrce při stanovení konkrétní podoby návrhu změny územního plánu vedly.
55. Této povinnosti však odůvodnění Změny č. 4 nedostálo.

56. Vlastní úpravu regulativů ve funkční ploše „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ obsahuje textová část Napadeného OOP v bodě [271] svého výroku (str. 35 textové části Napadeného OOP).
57. Odůvodnění textové části obsahuje nejprve popis postupu při pořízení Změny č. 4, kdy krajský soud odkazuje zejména na první odstavec na str. 39, který podrobně mapuje postup zastupitelstva odpůrce související s jejím pořízením popsany v bodě 33. tohoto rozsudku.
58. Co se týče vlastního odůvodnění rozsahu změn, pak na str. 65 textové části Napadeného OOP se souhrnně k bodům [264] až [294] (mezi nimiž je obsažen i inkriminovaný bod [271] obsahující změnu dotčených regulativů) uvádí: *„Doplnění podmínek ochrany krajinného rázu a úpravy a zpřesnění podmínek využití v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití na základě požadavků obsahu Změny č. 4 ÚP Trutnov.“*
59. V části věnované vyhodnocení splnění požadavků obsahu Změny č. 4 je pak na str. 80 textové části Napadeného OOP odstavec nazvaný *„Úprava regulativů některých ploch s rozdílným způsobem využití“*. V něm se uvádí: *„Požadavek na úpravu regulativy některých funkčních ploch s rozdílným způsobem využití v návaznosti na platnou legislativu, vyčerpání ploch a vydaných judikátů je naplněn rozsáhlejší úpravou textové části ÚP Trutnov. Tato úprava nemá žádný vliv na koncepci rozvoje území stanovené ÚP Trutnov a ochranu jeho hodnot.“* A v návaznosti a s odkazem na požadavky stanovené v usneseních zastupitelstva odpůrce z 20. 9. 2021, 21. 6. 2022 a 17. 4. 2023 se následně uzavírá, že návrh Změny č. 4 je zpracován v rozsahu návrhů (požadavků), které jsou jejím obsahem.
60. Toť vše. Jiné zdůvodnění změny regulativů ve funkční ploše „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ obsažené v bodě [271] výroku Změny č. 4 z její textové, ale ani grafické, části neplyne.
61. Krajský soud rozumí tomu, že po odpůrci nelze požadovat, aby odůvodnění textové části Napadeného OOP obsahovalo podrobné zdůvodnění jednotlivých změn regulativů v jednotlivých funkčních plochách. Napadené OOP však toto zdůvodnění neobsahuje vůbec.
62. Důvody, proč se odpůrce rozhodl upravit regulativy u funkční plochy „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ tak, že u Hlavního využití této plochy doplnil před pojem „služby“ slovo „související“ (rozuměno s průmyslovou výrobou lehkého průmyslu či řemeslnou výrobou), u Přípustného využití doplnil před pojem „služby“ slovo „související“ (rozuměno se stavbami a zařízeními pro lehký průmysl a řemesla), za pojem „stavby pro administrativu“ doplnil sousloví „související s hlavním využitím“ a za pojem „stavby pro obchodní prodej“ doplnil sousloví „související s hlavním využitím“, se tak navrhovatelka, ale i krajský soud, mohly dozvědět v podstatě až z vyjádření odpůrce k návrhu. Odůvodnění Napadeného OOP však o těchto důvodech zcela mlčí.
63. Není tak vůbec zřejmé, zda důvodem popsané změny regulativů byla nutnost reagovat na platnou legislativu (resp. její změnu oproti době, kdy byl přijat Územní plán Trutnov), na vyčerpání ploch, na aktuální hranice pozemku, či na nějakou konkrétní soudní judikaturu, což byly jediné (i když i tak dosti vágní) důvody, pro které byl požadavek na úpravu regulativů funkčních ploch s rozdílným způsobem využití ze strany zastupitelstva odpůrce vznesen (viz usnesení zastupitelstva odpůrce ze 17. 4. 2023). Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, i „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního

požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci.

64. Krajský soud tak uzavírá, že z odůvodnění Napadeného OOP není ani v obecné rovině či v hrubých rysech seznatelné, z jakých důvodů došlo ve funkční ploše „Plochy výroby a skladování – lehký průmysl (VL)“ ke shora popsané úpravě regulativů (podmínek využití).
65. V důsledku tohoto závěru pozbylo jakéhokoli významu zabývat se problematikou souladu dané úpravy regulativů s obsahem metodiky Ústavu územního rozvoje Principy a pravidla územního plánování.
66. Odůvodnění Napadeného OOP tedy nesplnilo požadavky stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu užitého dle § 174 odst. 1 správního řádu.
67. Krajskému soudu proto nezbylo, než aby dle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku pro shora popsanou nezákonnost spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tu část Napadeného OOP, jejíž zrušení se navrhovatelka domáhala (jak je podrobně specifikováno ve výroku I. tohoto rozsudku). Návrhu tedy plně vyhověl, nemusel jej z toho důvodu ani v části zamítnout.

IV. Náklady řízení

68. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
69. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, má proto právo na náhradu nákladů řízení. Ty sestávaly ze zaplaceného soudního poplatku ve výši **5 000 Kč** a dále z odměny za právní pomoc její zástupkyně, která je advokátkou.
70. Ta vychází z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025.
71. Zástupkyně navrhovatelky učinila ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu) po 4 620 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Výše odměny za úkony právní služby tedy činí **9 240 Kč**. Dále má právo na náhradu režijních paušálů za 2 úkony právní služby po 450 Kč (tedy **900 Kč**).
72. Zástupkyně navrhovatelky není registrována jako plátce DPH.
73. Výše odměny zástupkyně navrhovatelky tedy představuje celkem částku **10 140 Kč**.
74. Celková výše důvodně vynaložených nákladů řízení na straně navrhovatelky tak činí **15 140 Kč**.
75. Krajský soud proto zavázal odpůrce k tomu, aby shora uvedenou částku zaplatil dle § 149 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupkyně (advokátky) navrhovatelky.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 22. července 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu