



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatelky:	Bc. R. K. bytem X zastoupená Mgr. Ondřejem Trávníčkem, advokátem sídlem Krapkova 280/7, 779 00 Olomouc
proti odpůrci:	Město Horšovský Týn sídlem náměstí Republiky 52, 346 01 Horšovský Týn

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 6 územního plánu Horšovský Týn, vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 23. 9. 2024, č. 14/2024,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci, návrh a vyjádření odpůrce

1. Dne 1. 11. 2024 nabylo účinnosti opatření obecné povahy – změna č. 6 územního plánu Horšovský Týn (dále jen „*Změna územního plánu*“). Návrhem na zrušení opatření obecné

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatelka domáhala zrušení textové a grafické části Změny územního plánu v části vymezení plochy přestavby P91 a P92.

2. Navrhovatelka v návrhu namítla nepřezkoumatelné odůvodnění nového výškového limitu u plochy P92, který je vyšší než u ostatních ploch. Dále nesouhlasila s nedostatečně odůvodněným navýšením koeficientů zastavěné plochy u plochy P91 z 0,40 na 0,50 a u plochy P92 z 0,30 na 0,40. V podání ze dne 7. 11. 2025 navrhovatelka uvedla, že se na odpůrce obrátila ve věci Změny územního plánu podáními ze dne 7. 8. 2024 a 2. 9. 2024. Navrhovatelka tvrdila, že před Změnou územního plánu byla zástavba na plochách P91 a P92 výškově omezena obdobně jako ve Změně územního plánu. Pokud jde o zastavěnost těchto ploch, ta nebyla původním územním plánem stanovena, ale podle územní studie byly podle navrhovatelky stanoveny koeficienty zastavěnosti 0,25, resp. 0,3 a 0,4.
3. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 22. 10. 2025 a v podáních ze dne 7. 11. 2025 a 12. 11. 2025 uvedl, že k plochám P92 a P91 nebyly podány žádné námítky ani připomínky. Odpůrce poukázal na str. 26 odůvodnění Změny územního plánu. Územní plán nevyhodnocuje konkrétní dopady předpokládaného záměru. Odpůrce ke genezi předmětných ploch uvedl, že v prvním územním plánu účinném od 30. 4. 1999 byly plochy funkčně vymezeny jako *smíšené území centrální městské zóny mimo rámec MPR* a bylo možné využití pro občanskou vybavenost. Tehdy územní plán neupravoval zastavěnost a umožňoval i vícepodlažní bydlení. V územním plánu s účinností od 4. 10. 2019 byly obě plochy funkčně vymezeny jako plochy občanského vybavení. Plocha P91 byla v grafické části územního plánu (hlavní výkres A a koordinační výkres A) limitována max. 2 NP, zastavěností 0,30 a plocha P92 max. 3 NP, zastavěností 0,40. V tomto územním plánu byla rovněž stanovena podmínka, že lokalita bude podrobněji řešena územní studií. Na základě územní studie bylo Změnou územního plánu u plochy P92 změněno funkční využití plochy na plochy smíšené městské (SM) s podlažností 3 NP+P se zastavitelností 0,4 a u plochy P91 došlo k navýšení podlažnosti na 3 NP se zastavitelností 0,5. Sousední stabilizované plochy nemají v územním plánu stanovený koeficient zastavěnosti. Nejbližší zastavitelné plochy nemají omezenou zastavitelnost a např. v sousední zastavitelné ploše Z3-R03.OV územní plán rovněž umožňuje podlažnost 3 NP+P. Stávající sousední plocha s funkčním využitím bydlení hromadné (BH) umožňuje nadstavby až do výšky 4 NP+P a stávající bytové domy v této lokalitě mají 4NP+P. Změnou tak nedošlo k zásadní změně v případném dotčení vlastnických práv navrhovatelky oproti možnému funkčnímu využití této plochy v minulosti. Odpůrce zdůraznil, že navrhovatelka nepodala včas námítky ani připomínky, ani se neúčastnila veřejného projednání. Pasivitu navrhovatelky je nutné přičítat k její tíži. Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.
4. V podání ze dne 16. 10. 2025 MUDr. L. K., MUDr. H. P. a Společenství vlastníků jednotek pro dům čp. Xa, H. T. jako potenciální osoby zúčastněné na řízení uvedli, že se Změnou územního plánu souhlasí a současně se výslovně vzdali postavení osoby zúčastněné na řízení.

II.

Posouzení věci soudem

5. Navrhovatelka vlastní pozemky parc. č. Xb a Xc v k. ú. X, které sousedí s plochou P92, přičemž plocha P91 na plochu P92 navazuje přes ulici.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

6. Obecně platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nepředstavuje *actio popularis*. Navrhovatel musí být podle § 101a odst. 1 s. ř. s. opatřením obecné povahy dotčen na svých veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti rozlišuje jednak aktivní *procesní* legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jednak aktivní *věcnou* legitimaci. Absence aktivní procesní legitimace vede k odmítnutí návrhu, zatímco chybí-li aktivní věcná legitimace, musí být návrh zamítnut. Pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace dostačuje logické a konsekventní (i nedoložené) tvrzení o možném dotčení subjektivních práv navrhovatele. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Pokud pak již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele je patrné, že i kdyby byla tato tvrzení pravdivá, nemůže být navrhovatel ve své právní sféře dotčen, je namíste odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. To, zda je dotčení v určité situaci vůbec myslitelné, závisí tedy nejen na podobě (obsahu) uplatněného tvrzení, ale též (především) na povaze, předmětu a obsahu napadeného opatření obecné povahy. Je nutné, aby napadaná regulace měla vztah ke konkrétním právům a povinnostem navrhovatele. V případě územního plánování musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje přímý vztah mezi jeho právní sférou a regulovaným územím a že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2025, č. j. 8 As 266/2024-47, body 9 až 11).
7. Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem (viz právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).
8. V nyní projednávané věci má soud za to, že kvalita žalobních tvrzení limitně dosahuje hranice pro závěr, že napadená regulace ploch P91 a P92 Změnou územního plánu může mít přímý dopad do právní sféry žalobkyně. Podmínku aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. tedy žalobkyně splnila. Žalobkyně totiž v návrhu tvrdila, že regulace předmětných ploch zasáhla do jejího vlastnického práva zvýšením intenzity dopravy a hlukem. Žalobkyně to sice nijak nekonkretizovala, ale soud vyšel z toho, že zástavba ploch přilehlých k pozemkům žalobkyně může mít (obecně a teoreticky) vliv na výkon vlastnického práva žalobkyně. Vzhledem k tomu, že žalobkyně vlastní nemovitosti v předmětné lokalitě, nelze její tvrzení označit *a priori* za nemyslitelná. U plochy P91, která je o pozemků žalobkyně oddělena nejen rozlehlou plochou P92, ale i ulicí, je i tento závěr rozhodně hraniční, ale soud vyšel z toho, že odmítnutí žaloby má být vyhrazeno případům zjevného nedostatku aktivní legitimace, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto meritorně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS). Pokud žalobkyně v žalobě tvrdila vztah napadené regulace se svým právem na ochranu zdraví a právem na příznivé životní prostředí (emise, znečištění půdy), nijak nekonkretizovala, v čem a jak by regulace ploch P91 a P92 měla do těchto jejích práv zasahovat, kdy z okolností tvrzených v žalobě nic takového *zjevně* nevyplývalo.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

9. Odpůrce byl ve věci pasivně legitimován, neboť napadené opatření obecné povahy vydalo jeho zastupitelstvo usnesením ze dne 23. 9. 2024, č. 14/2024 (srov. § 101a odst. 3 s. ř. s.).
10. Odpůrce oznámil vydání Změny územního plánu formou opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce dne 17. 10. 2024 a sejmuta dne 1. 11. 2024. Napadené opatření obecné povahy tak nabylo účinnosti dne 1. 11. 2024, a proto byl návrh podaný dne 1. 10. 2025 včasný (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.).

Obecná východiska pro posouzení věci soudem

11. Při přezkoumání opatření obecné povahy vyšel soud podle § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
12. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
13. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy či jeho části, je vázáno dispoziční zásadou a spojeno s přísnou koncentrací řízení (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.), což klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení, zejména navrhovatele při formulování návrhu. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu opatření obecné povahy napadne, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. však nesmí svůj návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů. Petitem (rozsahem návrhu), jakož i důvody návrhu, je soud vázán (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.) a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet chybějící či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Současně omezí-li navrhovatel přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, body 26 a 27 a tam uvedená judikatura).
14. Úkolem správních soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv jednotlivce by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mezí daných zákonnými pravidly územního plánování.
15. Přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Správní soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality; úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoli územní plány dotvářet či věcně regulovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2025, č. j. 2 As 38/2025-45, bod 22). Územní plán je nástrojem koncepčním, nikoliv nástrojem realizačním jako je např. územní rozhodnutí. Změna územního plánu sama o sobě nezakládá dostatečnou oporu pro konkrétní záměr (stavbu). Úlohou soudů v řízení o přezkumu územního plánu není jeho dotváření. Soudy mají bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025, č. j. 22 As 85/2025-50, bod 15).

Změny vymezení ploch P91 a P92 provedené Změnou územního plánu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

16. V původním územním plánu byla plocha P91 o výměře 9 122 m² regulována takto: funkční využití – *plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost (nyní zdravotní středisko)* – řešit dle zpracované územní studie, výškový limit zástavby – 3 nadzemní podlaží + podkroví a zastavěná plocha nebyla regulována (viz body A.3.2.6., A.6.2.3.1, tabulka na str. 17 úplného znění územního plánu po změně č. 5, to vše viz čl. 166, 169 a 177 soudního spisu).
17. Změna územního plánu vymezení plochy P91 změnila pouze tak, že stanovila koeficient zastavěné plochy na max. 0,50 (viz oddíl A.6.2.3., bod 40 textové části Změny územního plánu, to vše viz čl. 23 a 46 soudního spisu).
18. V původním územním plánu byla plocha P92 o výměře 7 961 m² regulována takto: funkční využití – *plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost (stará škola, objekt využíván jen zčásti)* – řešit dle zpracované územní studie, výškový limit zástavby – 3 nadzemní podlaží + podkroví a zastavěná plocha nebyla regulována (viz body A.3.2.6., A.6.2.3.1, tabulka na str. 17 úplného znění územního plánu po změně č. 5, to vše viz čl. 166, 169 a 177 soudního spisu).
19. U plochy P92 bylo Změnou územního plánu nově stanoveno toto: (i) způsob využití *smíšené obytné městské*, (ii) limit max. výškové hladiny 3 nadzemních podlaží + podkroví a (iii) koeficient zastavěné plochy max. 0,40 (viz body 16, 18 a 47 textové části Změny územního plánu, to vše viz čl. 11, 13, 26, 41, 43 a 46 soudního spisu).
20. Soud srovnal regulaci ploch P91 a P92 v původním územním plánu a v jeho znění Změny územního plánu a zjistil, že ve funkčním využití došlo k jediné změně, že plocha P92 původně vymezená jako plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost byla v důsledku Změny územního plánu nově podrobena režimu funkční plochy smíšené obytné městské (u plochy P91 k žádné změně nedošlo). Ve výškovém limitu u plochy P92 nedošlo k žádné změně, neboť před i po Změně územního plánu byla zástavba limitována 3 nadzemními podlažími s podkrovím, a plochy P91 se Změna územního plánu vůbec netýkala. Skutečnost, že k žádné změně výškové regulace zástavby předmětných ploch Změnou územního plánu nedošlo, potvrdila ostatně navrhovatelka výslovně ve svém podání ze dne 7. 11. 2025. Pokud jde o limit zastavěnosti, Změnou územního plánu došlo oproti předchozímu stavu výlučně k omezení zastavěnosti. Před Změnou územního plánu totiž zastavěnost ploch nebyla omezena a Změnou územního plánu byla zastavěnost ploch omezena stanovenými limity.

Vypořádání návrhových bodů

1) Obecně

21. Navrhovatelka navrhla v petitu svého návrhu zrušení Změny územního plánu pouze v rozsahu, ve kterém byly vymezeny plochy P91 a P92. Takto vymezeným rozsahem návrhu byl soud vázán a nebyl oprávněn z něj vykročit. Přezkumnou činnost proto soud z hlediska rozsahu omezil na změny ploch P91 a P92 provedené Změnou územního plánu, v mezích námitek navrhovatelky zahrnutých do návrhových bodů. Soud nebyl oprávněn přezkoumávat jiné části Změny územního plánu ani podrobit přezkumu Změny územního plánu týkající se ploch P91 a P92 z důvodů, které navrhovatelka neuplatnila jako návrhové body.
22. Nedůvodnými musely být bez dalšího všechny návrhové body, které napadaly regulaci ploch P91 a P92 ve Změně územního plánu, která *neměnila jejich původní regulaci v územním plánu* (před Změnou územního plánu). Pokud totiž územní plán nebyl

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vydáním opatření obecné povahy o Změně územního plánu změněn v údajích, v nichž navrhovatelka spatřovala nezákonnost, nemohlo Změnou územního plánu dojít k navrhovatelkou namítanému zkrácení jejích práv. Jinak řečeno, namítala-li navrhovatelka nezákonnost určitého prvku regulace ploch P91 a P92 v původním územním plánu, který nebyl Změnou územního plánu modifikován, byla tato námitka bez dalšího nedůvodná. Ke zkrácení práv navrhovatelky v důsledku Změny územního plánu v takovém případě z podstaty věci dojít nemohlo. Ostatně, správnost tohoto východiska lze názorně demonstrovat na tom, že v popsaném případě by se nic v regulaci ploch P91 a P92 nezměnilo, i pokud by soud k návrhu navrhovatelky Změnu územního plánu v této části zrušil.

23. Na podporu svého právního východiska soud odkazuje na následující judikaturu Nejvyššího správního soudu.
24. Již v právní větě rozsudku ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že *subjektivní práva navrhovatele – vlastníka dotčeného pozemku – nejsou dotčena (§ 2 s. ř. s.), jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci přebíral z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl. V takovém případě by se totiž zrušením změny územního plánu na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo.* V bodě 24 tohoto rozsudku kasační soud uvedl, že brojí-li navrhovatel výhradně jen proti důsledkům, jež pro výkon jeho vlastnického práva vyplývaly již z územního plánu původního, jež ovšem již s ohledem na zákonnou lhůtu pro podání návrhu napadnout nemohl, není splněna podmínka obsažená v § 2 s. ř. s. Navrhovatel nemůže být změnou územního plánu dotčen na svých veřejných subjektivních právech, pokud je regulace obsažená ve změně územního plánu převzata z územního plánu původního.
25. Uvedené závěry byly v následné judikatuře opakovaně potvrzeny. Např. v bodě 23 recentního rozsudku ze dne 25. 9. 2025, č. j. 7 As 86/2025-36, Nejvyšší správní soud uvedl, že pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení změny územního plánu je zásadní skutečností, zda změnou územního plánu došlo k zásahu do materiálních práv navrhovatele. Toto je zapotřebí zjistit porovnáním regulace území před a po změně územního plánu. Rozhodující přitom je nikoli formální a materiální změna regulace, ale to, zda došlo k faktické obsahové změně regulace v neprospěch navrhovatele se zohledněním toho, zda se jeho pozice ve vztahu k využití jeho pozemků nějak zhoršila. V bodě 22 rozsudku ze dne 13. 11. 2024, č. j. 7 As 56/2024-44, Nejvyšší správní soud dodal, že zákon explicitně nevyžaduje, aby pořizovatel změny územního plánu odůvodnil vymezení území, která nejsou změnou územního plánu dotčena.
26. Podle § 323 odst. 1, 3, 4 a 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „*nový stavební zákon*“), se činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle dosavadních právních předpisů. Bylo-li ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno projednání zadání územního plánu nebo jeho změny, dokončí se projednání a schválení zadání podle dosavadních právních předpisů a toto zadání se považuje za zadání změny územního plánu podle tohoto zákona; požadavky, které jsou v rozporu s tímto zákonem, se nepoužijí. Zadání územně plánovací dokumentace nebo její změny, schválené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považuje za zadání územně plánovací dokumentace nebo její změny podle tohoto zákona;

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

požadavky, které jsou v rozporu s tímto zákonem, se nepoužijí. Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.

27. O pořízení Změny územního plánu zkráceným postupem rozhodlo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 24/2022 ze dne 16. 5. 2022, kdy pořizovatelem byl Městský úřad Horšovský Týn. Dne 16. 10. 2023 se konalo veřejné projednání návrhu Změny územního plánu, při kterém bylo podáno několik námitek a nesouhlasných stanovisek. Dne 27. 5. 2024 se konalo opakované veřejné projednání návrhu Změny územního plánu (viz str. 2 a 3 odůvodnění Změny územního plánu a listiny založené ve správním spisu). Proces přijetí Změny územního plánu se tedy vzhledem k době jeho jednotlivých fází a přechodným ustanovením nového stavebního zákona řídil zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „*starý stavební zákon*“).
28. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS (viz první právní věta usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).

2) Výškové limity zástavby v ploše P92

29. Navrhovatelka namítla nepřezkoumatelné odůvodnění výškového limitu u plochy P92, který je vyšší než u ostatních ploch. Navrhovatelka tvrdila, že výškový limit nebyl blíže odůvodněn.
30. Soud výše odůvodnil závěr, že výškový limit zástavby v ploše P92 (3 nadzemní podlaží + podkroví) stanovený před Změnou územního plánu nebyl Změnou územního plánu dotčen. Změnou územního plánu k modifikaci tohoto výškového limitu nedošlo. Navrhovatelka tak návrhem brojila proti vymezení předmětných ploch, které vyplývalo již z původního územního plánu, a na důsledcích regulace předmětných ploch do práv navrhovatelky se tudíž Změnou územního plánu nic nezměnilo. Tento návrhový bod byl tedy nedůvodný pro nedostatek zásahu této části Změny územního plánu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky.
31. Podle výše odkazované judikatury nemůže být navíc změna územního plánu nezákonná z důvodu nepřezkoumatelného odůvodnění, jelikož údaje Změny územního plánu, které fakticky nemění regulaci původního územního plánu, nemusí být odůvodněny.
32. I v případě, že by před Změnou územního plánu byla plocha P92 prostorově omezena výškovým limitem 2 nadzemních podlaží, jak odpůrce dovozoval z grafické části původního územního plánu v podání ze dne 7. 11. 2025, resp. limitem 3 nadzemních podlaží, jak tvrdil odpůrce ve vyjádření k návrhu, nebyl by návrhový bod důvodný.
33. Předmětem Územní studie „Stará škola“ byly právě plochy P91 a P92 (viz oddíl A.1. územní studie na č. l. 117 soudního spisu). Zpracovatel územní studie konstatoval, že z územního plánu vyplývá výškový limit zástavby max. 3 nadzemní podlaží + podkroví (viz oddíly A.6. a A.8. územní studie na č. l. 117 soudního spisu). Zpracovatel uvedl, že vzhledem k uvažované využitelnosti území pro bydlení pro seniory a objekt

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zdravotnického zařízení by bylo vhodné upravit maximální povolenou podlažnost na 3.-4.NP pro plnohodnotné využití (viz str. 7 územní studie na č. l. 119 soudního spisu).

34. Na str. 25 a 26 odůvodnění Změny územního plánu je uvedeno: „Na základě podrobnějšího prověření územní studií (ÚS „Stará škola“, Horšovský Týn, Ing. arch. P. S., schválení možnosti využití 12.12.2023) byly na základě upozornění pořizovatele upraveny: (...) limity pro výškovou hladinu zástavby u ploch přestaveb (...) P92-SM (z 2NP na 3NP+P), vyznačené v grafické části ÚPD u příslušných ploch informativními „čtverečky“. Tato úprava je spíše formálního charakteru, neboť v plochách OV jsou stále dodrženy původní limity dané textovou částí ÚPD, tzn. max. 3NP+P, zpracovatel neshledal důvod ani nedohledal v odůvodnění ÚPD důvody pro lokální zpřísnění tohoto parametru; v plochách SM zpracovatel nedohledal v odůvodnění ÚPD a zároveň neshledal důvody pro nutnost původního lokálního zpřísnění výškové hladiny zástavby (2NP). Proto Změnou dochází ke sjednocení výškových hladin v obou sousedních plochách P91 a P92, kteréžto byly součástí zmíněné územní studie, podrobněji prověřující koncepci budoucí urbanistické struktury. Pro plochy přestaveb P91, P92 a severním směrem navazující stabilizovanou plochu BH (ul. Boženy Němcové), které spolu tvoří západní okraj intenzivněji využitě zástavby městského jádra (přecházející postupně do nízkopodlažní obytné zástavby individuálních RD (BI)), je logické i vzhledem ke stávajícím morfologickým podmínkám (jižní svah) sjednotit tyto do jedné hladiny. Ve zmíněné ploše BH se nachází stávající bytové domy s výškovou hladinou 3NP+P.“ (viz čl. 61 soudního spisu).
35. Z citovaného odůvodnění je zřejmé, že výšková regulace plochy P92 v rozsahu 3 nadzemních podlaží s podkrovím byla přijata na základě územní studie podrobněji prověřující koncepci budoucí urbanistické struktury, kdy jde o limit stanovený textovou částí územního plánu. Odpůrce konstatoval, že zpracovatel územní studie neshledal důvod pro přísnější limit dvou nadzemních podlaží. Odpůrce zdůraznil, že limit 3 NP + podkroví jednak sjednocuje výškové hladiny ploch P91 a P92 a jednak severním směrem navazuje na stabilizovanou plochu BH se stávajícími bytovými domy s výškovou hladinou 3 NP + podkroví. Takové odůvodnění kvalifikuje soud jako přezkoumatelné, jelikož je logicky a srozumitelně vysvětleno, že výškový limit 3 nadzemních podlaží s podkrovím byl zvolen za účelem sjednocení výškového omezení sousedících ploch P91 a P92 s výškovou hladinou navazující severní zástavby.
36. Navrhovatelka v návrhu namítla jen to, že byl výškový limit u plochy P92 stanoven *bez bližšího odůvodnění*. Tato námitka není opodstatněná, protože zvolený limit ve Změně územního plánu, jak bylo výše vyloženo, odůvodněn byl. Navrhovatelka v návrhu žádné námitky sporující uvedené odůvodnění nevznesla. Soud nebyl oprávněn domýšlet důvody nezákonnosti, resp. nepřiměřenosti svědčící navrhovatelce.
37. Soud pro úplnost uvádí, že námitka navrhovatelky by nebyla důvodná ani v případě, že by regulaci územního plánu před Změnou územního plánu bylo nutno interpretovat tak, že z důvodu rozporu textové části (stanovující limit 3 NP + podkroví) a grafické části (čtvereček na ploše P92 s údajem 2 NP) je výšková regulace stanovena nesrozumitelně. Takový vnitřní rozpor textové a grafické části územního plánu by bylo nutno vyložit tak, že výšková regulace je natolik nesrozumitelná, že je neurčitá, a tudíž není účinně stanovena. V takovém případě by před Změnou územního plánu nebyla zástavba plochy P92 výškově regulována a Změnou územního plánu by k regulaci došlo. Veřejná subjektivní práva navrhovatelky pak však nemohla být Změnou územního plánu negativně zasažena, protože z povahy věci se nemůže navrhovatelky negativně dotknout *omezení zástavby na sousedním pozemku*. Pokud by Změnu územního plánu k návrhu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

navrhovatelky zrušil, připouštěl by územní plán zástavbu v ploše P92 bez výškového omezení.

38. Neopodstatněnost tohoto návrhového bodu je dále tak jako tak dána tím, že navrhovatelka brojí proti přiměřenosti zvolených výškových limitů, aniž by podala včasné námitky proti návrhu Změny územního plánu. Vzhledem k procesní pasivitě navrhovatelky v řízení o přijetí Změny územního plánu soud není oprávněn proporционаlitu přijatého řešení přezkoumávat.
39. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že pokud byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, a poté jej navrhuje zrušit, značně to omezuje rozsah soudního přezkumu. Soud v takovém případě nezkoumá, zda je omezení plynoucí z přijaté právní regulace přiměřené (proporcionální); návrhové námitky neproporcionality zásahu do vlastnického práva v takových případech nebudou úspěšné, což plyne ze stávající zákonné koncepce správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy, která se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy ve smyslu § 5 s. ř. s. Jiná porušení práva pak mohou vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud se jedná o porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Typicky se jedná o procesní vady, jež navrhovateli znemožnily podat včas námitky, a o vady obsahu, jež měla obec odhalit sama z úřední povinnosti (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, bod 17, nebo ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 121/2024-41, bod 40 a tam odkazovaná judikatura).
40. Rozsah soudního přezkumu územního plánu ovlivňuje procesní aktivita (či pasivita) navrhovatele v procesu pořizování a vydávání územního plánu. Mohl-li navrhovatel při přiměřené péči o svá práva uplatnit námitky či připomínky týkající se procesu přijímání, věcné správnosti (zákonnosti) či neproporčních důsledků územního plánu a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemohou soudy – bez závažného důvodu – porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva prosazovali již v průběhu pořizování územního plánu a následně jej respektují. Ve vztahu ke zkoumání proporcionality tedy platí, že není možné požadovat, aby soud provedl odborné poměření veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele, aniž je před ním provedl příslušný správní orgán. Takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků. Výjimka z popsaného principu je dána tehdy, musel-li být pořizovateli územního plánu zásah do vlastnického práva navrhovatele zcela zjevný a dosahuje-li značné intenzity, blížící se vyvlastnění. Pouze v takovém případě je namíste soudní přezkum nepřiměřenosti přijatého řešení, přestože navrhovatel bez objektivních důvodů neuplatnil včasné námitky či připomínky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2024, č. j. 10 As 134/2024-52, body 35 až 40 a tam odkazovaná judikatura).
41. Podle § 52 odst. 1, 2, 3 ve spojení s § 53 odst. 2 starého stavebního zákona mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení podat námitky proti návrhu územního plánu do 7 dnů ode dne veřejného projednání, příp. opakovaného veřejného projednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží.
42. V posuzované věci není sporné, že navrhovatelka nepodala včasné námitky proti návrhu Změny územního plánu. Proto nemůže být předmětem soudního

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přezkumu proporcionalita přijatého řešení. Výjimka nepřichází do úvahy, protože rozhodně nemůže být řeči o tom, že by se zásah do práv navrhovatelky intenzitou blížil vyvlastnění už jen proto, že Změnou územního plánu v ploše P91 a P92 vůbec nebylo zasaženo do pozemků navrhovatelky. Pokud navrhovatelka argumentovala svým sdělením odpůrci ze dne 7. 8. 2024, žádostí ze dne 2. 9. 2024 a odpovědí odpůrce ze dne 3. 9. 2024, vzhledem k datu veřejného projednání není pochyb o tom, že muselo jít o opožděnou námitku, k níž odpůrce nebyl povinen přihlížet.

43. Pokud navrhovatelka dovozovala přípustnost námitky nepřiměřenosti přes svou procesní pasivitu v procesu přijetí Změny územního plánu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, soud jí nepřisvědčil. V tomto rozsudku totiž kasační soud vymezil jedinou výjimku z pravidla, že správní soudy nepřezkoumávají proporcionalitu územního plánu v případě pasivity navrhovatele v procesu jeho přijetí. Touto výjimkou je případ, kdy územní plán představuje zjevné a předvídatelné omezení vlastnického práva navrhovatele, které představuje zásadní zásah do vlastnického práva srovnatelný s vyvlastněním. Soud v tomto směru odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, body 13 až 18, kde kasační soud pregnančně vysvětlil, proč jsou závěry rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, vyhrazeny jen zcela specifickým a výjimečným případům týkajícím se trvalého omezení vlastnického práva prakticky srovnatelným s vyvlastněním.
44. Tento návrhový bod tedy nebyl důvodný.

3) Limity zastavěnosti v plochách P91 a P92

45. Soud se opět v první řadě zabýval tím, že se Změna územního plánu ve vztahu k plochám P91 a P92 mohla negativně dotknout veřejných subjektivních práv navrhovatelky.
46. Výše soud odůvodnil závěr, že Změnou územního plánu došlo oproti předchozímu stavu pouze k tomu, že původně neomezené zastavěnosti byly stanoveny limity. Před Změnou územního plánu totiž zastavěnost ploch nebyla omezena a Změnou územního plánu byla zástavba na plochách omezena stanovenými limity. Tím bylo vyvráceno návrhové tvrzení, že Změna územního plánu představuje zásadní zvýšení intenzity regulativů zastavění.
47. Podle výše odkazované judikatury nemůže změna územního plánu představovat zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele, pokud nejde o takovou faktickou změnu regulace území, která může působit v neprospěch navrhovatele, tj. jeho práva by mohla být novou regulací negativně dotčena, výkon jeho práv by se ztížil, jeho celková situace odvíjející se od jeho chráněných veřejných subjektivních práv by se zhoršila.
48. K (potenciálně) negativnímu zásahu do práv navrhovatelky v daném případě nedošlo. Skutečnost, že v předmětných plochách může být umístěna zástavba *v menším rozsahu* než podle původního územního plánu, nemůže navrhovatelku negativně postihnout. Soud nespornuje obecné východisko, že nelze vyloučit, že intenzita zastavění může mít za určitých specifických konkrétních okolností negativní dopad na výkon vlastnických práv k okolním pozemkům, avšak mezi těmito jevy může být zpravidla jen přímá úměrnost. Čím vyšší zastavění, tím větší negativní zásah do práv souseda. Navrhovatelka toto ostatně v návrhu potvrzovala, protože požadovala *nižší* zastavěnost předmětných ploch, nikoli *vyšší*. Z toho vyplývalo, že varianta co do horní hranice *neomezené* zastavěnosti v původním územním plánu musela, pokud jde o zásah do práv navrhovatelky, nutně představovat horší řešení, než varianta co do horní hranice *omezené* zastavěnosti ve Změně územního plánu. Soud uzavírá konstatováním, že navrhovatelce nekonvenovaly limity

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zastavěnosti předmětných ploch a domáhala se jejich zrušení. Kdyby však soud návrhu navrhovatelky vyhověl a limity zrušil, mohly by být plochy zastavěny *nad* tyto limity a o to navrhovatelka evidentně neusilovala.

49. I v případě, že by před Změnou územního plánu byla plocha P92 v zastavěnosti omezena limitem 0,3 a plocha P91 limitem 0,4, jak dovozoval odpůrce z grafické části původního územního plánu v podání ze dne 7. 11. 2025, resp. limitem 0,4 u plochy P92 a limitem 0,3 u plochy P91, jak tvrdil odpůrce ve vyjádření k návrhu, nebyl by návrhový bod důvodný.
50. Navrhovatelka k limitům zastavěnosti plochy P91 i P92 uvedla, že *byly stanoveny nesprávně, že byly oproti územní studii zásadně navýšeny bez přezkoumatelného odůvodnění* (nebyly uvedeny žádné urbanistické, architektonické ani jiné odborné důvody, nebylo vysvětleno, co má z územní studie vyplývat). Navrhovatelka tvrdila, že zásadní navýšení povolené zastavěnosti má *přímý dopad na charakter území a její práva*. Navrhovatelka tvrdila, že nebyly vyhodnoceny dopady koeficientů zastavěnosti zvýšených o 0,1 oproti územní studii na okolní zástavbu, veřejná prostranství, kvalitu bydlení v dané lokalitě a na městskou památkovou rezervaci.
51. Navrhovatelka netvrdila nic konkrétního, pokud jde o zásah navýšením koeficientů zastavěnosti ploch P91 a P92 do jejich veřejných subjektivních práv. Navrhovatelka neuvedla, že a jak se změna zastavěnosti má konkrétně promítnout do jejich vlastnických práv k pozemkům. Plocha P91 je od pozemků navrhovatelky oddělena nejen plochou P92 o výměře bez mála 8 000 m², ale i ulicí. Zvýšení maximálního koeficientu zastavěnosti této plochy z 0,4 na 0,5 tedy výkon vlastnických práv navrhovatelky k pozemkům již jen z tohoto důvodu nemůže ovlivnit a navrhovatelka žádná konkrétní tvrzení ve vztahu ke konkrétním poměrům na daném místě, které by tento zjevný závěr zpochybňovaly, neuvedla. Plocha P92 s pozemky navrhovatelky přímo sousedí a vliv zástavby na této ploše na vlastnická práva navrhovatelky *a priori* není vyloučen. Nicméně maximální zastavěnost plochy (zvýšená o 10 %) sama o sobě negativní vliv na výkon vlastnických práv navrhovatelky k pozemkům nepředstavuje, kdy konkrétní dopady zástavby na sousední ploše na výkon vlastnických práv navrhovatelky mohou být na základě odpovídající procesní aktivity navrhovatelky individuálně posouzeny v případném řízení o povolení záměru na ploše P92. Jinými slovy, zvýšení limitů zastavěnosti o 10 % *a priori* žádný negativní vliv na vlastnická práva navrhovatelky nepředstavuje a navrhovatelka žádné konkrétní (možné) vlivy netvrdila.
52. Soud shrnuje, že navrhovatelka k limitům zastavěnosti plochy P91 i P92 netvrdila žádné konkrétní důvody jejich „nesprávnosti“. Navrhovatelka ostatně ani tvrdila, že by měl mít vliv zvýšených limitů negativní charakter. Navrhovatelka jen obecně tvrdila přímý dopad limitů zastavěnosti na její práva a jejich přímý dopad na charakter území. O jaký dopad by mělo jít a zda vůbec šlo o dopad negativní, navrhovatelka neuvedla. Totéž lze uvést k návrhovým tvrzením, že nebyly vyhodnoceny dopady zvýšených koeficientů zastavěnosti na okolní zástavbu, veřejná prostranství, kvalitu bydlení v dané lokalitě a na městskou památkovou rezervaci.
53. Pokud námitky navrhovatelky směřovaly k nedostatečnému odůvodnění limitů zastavěnosti, ani tyto námitky nemohly být důvodné, protože nedostatky odůvodnění regulace, u níž navrhovatelka netvrdila konkrétní negativní dopad do svých vlastnických práv, nemohou vést ke zrušení Změny územního plánu. Zjištění, že ani *prima facie* ani návrhová tvrzení nevedou k závěru, že napadená regulace Změnou územního plánu mohla negativně zasáhnout vlastnická práva navrhovatelky, vylučuje důvodnost návrhu na

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zrušení této regulace. A to bez ohledu na kvalitu odůvodnění přijaté regulace. Odpůrce vydal Změnu územního plánu v rámci samostatné působnosti a je na místě proto aplikovat zásadu zdrženlivosti soudního přezkumu opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy by měla být rušena či měněna standardní procedurou a zásah soudu do této oblasti by měl být spíše výjimečný. Zásada zdrženlivosti platí dvojnásobně v oblasti územního plánování, kde se ingerence soudu může snadno dostat do rozporu s právem územních samosprávných celků na samosprávu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 185/2022-94, bod 47 a tam odkazovaná judikatura). Navrhovatelkou obecně tvrzené vady odůvodnění Změny územního plánu (že nebyly uvedeny žádné urbanistické, architektonické ani jiné odborné důvody změny limitu a nebylo vysvětleno, co má vyplývat z územní studie), tak v situaci plné procesní pasivity navrhovatelky v řízení o přijetí Změny územního plánu a absenci jakýchkoli konkrétních tvrzení o negativním vlivu regulace na vlastnická práva navrhovatelky představovaly překážku pro to, aby se soud zabýval tím, zda a jak byla přijatá regulace odpůrcem odůvodněna.

54. Soud i tak dodává, že vzhledem k absenci jakýchkoli námitek proti návrhu regulace zastavěnosti ve Změně územního plánu je odůvodnění odpůrce dostatečné. Územní studie konstatovala, že z územního plánu vyplývá maximální intenzita využití plochy P91 0,40 a plochy P92 0,30 (viz oddíl A.8. studie). Změna územního plánu byla odůvodněna takto: „Dále byly do Změny dle doporučení pořizovatele zahrnuty tyto úpravy, které nejsou svým charakterem zásadní. Jedná se o tyto úpravy: (...) na základě podrobnějšího prověření územní studií (ÚS „Stará škola“, Horšovský Týn, Ing. arch. P. S., schválení možnosti využití 12.12.2023) byly na základě upozornění pořizovatele upraveny koeficienty zastavěné plochy u ploch přestaveb P91-OV (z 0,40 na 0,50) a P92-SM (z 0,30 na 0,40), vyznačené v grafické části ÚPD u příslušných ploch informativními „čtverečky“ a zároveň byla do výrokové části ÚPD doplněna odpovídající definice pojmu „koeficient zastavěné plochy“, neboť kapitola s definicí pojmů v ÚPD dosud absentuje. Jedná se o zpřesnění vzešlé na podkladě prověření celkového urbanistického řešení lokality v podrobnějším měřítku, nacházející se v zástavbě městského jádra.“ (viz str. 25 a 26 odůvodnění Změny územního plánu na č. l. 61 soudního spisu).
55. Územní studie na str. 8 obsahuje zobrazení zastavěné plochy stávající zástavby na plochách P91 a P92. Na str. 14 územní studie urbanista ve stejném měřítku (1:1000) zobrazil navrženou novou urbanistickou strukturu na plochách P91 a P92 se zachováním revitalizovaných částí stávajících objektů tak, aby navržená zástavba navázala na historické centrum (srov. str. 4 územní studie, viz čl. 117, 119 a 122 soudního spisu). Ze srovnání původní zástavby zobrazené na str. 8 a navrženého zastavění na str. 14 územní studie je zjevné, že pokud by bylo přijato doporučení urbanisty navržené územní studií, došlo by k mírnému zvýšení zastavění ploch. Odůvodnění odpůrce, že koeficienty zastavěnosti byly zvýšeny v důsledku toho, že v územní studii urbanista podrobněji prověřil plochy a jím navržené celkové urbanistické řešení lokality může být spojeno s vyšší mírou zastavění ploch, je tak srozumitelné i logické.
56. Soud pro úplnost uvádí, že námitka navrhovatelky by nebyla důvodná ani v případě, že by regulaci územního plánu před Změnou územního plánu bylo nutno interpretovat tak, že z důvodu rozporu textové části (nestanovující limit zastavěnosti) a grafické části (stanovující limit zastavěnosti) je limit zastavěnosti stanoven nesrozumitelně. Takový vnitřní rozpor textové a grafické části územního plánu by bylo nutno vyložit tak, že regulace zastavěnosti je natolik nesrozumitelná, že je neurčitá a tudíž není účinně stanovena. V takovém případě by před Změnou územního plánu nebyla zástavba ploch P91 a P92 ve vztahu k zastavěnosti omezena a Změnou územního plánu by k regulaci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

došlo. Veřejná subjektivní práva navrhovatelky pak však nemohla být Změnou územního plánu negativně zasažena, protože z povahy věci se nemůže navrhovatelky negativně dotknout *omezení* zástavby na sousedním pozemku. Soud si však nedokáže představit interpretační variantu, při níž by z pouhého čísla „0,30“ nebo „0,4“ vyznačeného v určité ploše, aniž by bylo na výkresu nebo v textové části vysvětleno, co má číslo znamenat (že jde o limit zastavěnosti) dovozeno, že jde o maximální míru zastavění plochy.

57. Soud uzavírá tím, že neopodstatněnost tohoto návrhového bodu je dále v každém případě dána tím, že navrhovatelka brojí proti přiměřenosti zvolených limitů zastavěnosti, aniž by podala včasné námitky proti návrhu Změny územního plánu. Vzhledem k procesní pasivitě navrhovatelky v řízení o přijetí Změny územního plánu však soud není oprávněn proporcionality přijatého řešení přezkoumávat (viz výše body 39 až 43 odůvodnění tohoto rozsudku).
58. Tento návrhový bod tedy nebyl důvodný.
59. Odkaz v návrhu na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, a s ním spojené tvrzení o nepřezkoumatelných závěrech orgánu památkové péče, byl pro soud nesrozumitelný a pro jeho obecnost bez vazby na konkrétní Změnu územního plánu v plochách P91 a P92 jej soud nepovažoval za návrhový bod. V těchto návrhových tvrzeních navrhovatelka totiž neuvedla, z jakých *konkrétních skutkových a právních důvodů* považuje Změnu územního plánu za nezákonnou, ani konkrétně *proč* tím byla negativně zasažena její vlastnická práva.
60. Tvrdila-li navrhovatelka v podání ze dne 7. 11. 2025, že koeficienty zastavěnosti předmětných ploch stanovila územní studie, uvádí k tomu soud, že limity využití jednotlivých ploch vymezených územním plánem z povahy věci územní studie stanovovat nemůže. Územní studie podle § 30 odst. 1 starého stavebního zákona *navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*. Podle § 43 odst. 1 starého stavebního zákona stanoví podmínky pro využití vymezených ploch územní plán.

4) Zbývá návrhová tvrzení

61. Navrhovatelka nesouhlasila s „*navrhovaným umístěním areálu bydlení pro seniory spolu s přilehlými parkovacími plochami*“ v plochách P91 a P92.
62. Tento návrhový bod nebyl důvodný, protože měl obsah Změny územního plánu v části ploch P91 a P92. Změna územního plánu *neumísťovala* žádné stavby. Podle § 43 odst. 1 věta první starého stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
63. Pokud by soud vykládal návrhový bod tak, že navrhovatelka brojila proti tomu, aby byla Změnou územního plánu v ploše P91 a P92 připuštěna, co do funkčního využití, zástavba bydlení pro seniory a parkovacími plochami, šlo též o námitku nedůvodnou.

64. Výše soud odůvodnil, že způsob využití plochy P91 nebyl Změnou územního plánu dotčen. Námitky ve vztahu k ploše P91 byly tedy bez dalšího nedůvodné.
65. Plocha P92 původně vymezená jako *plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost* byla v důsledku Změny územního plánu nově podrobena režimu funkční *plochy smíšené obytné městské* (srov. body A.6.2.3 a A.6.2.5 úplného znění územního plánu po Změně územního plánu). Navrhovatelka v návrhu tuto změnu funkčního využití ploch provedenou Změnou územního plánu ani neidentifikovala, natož aby proti ní jakkoli brojila uvedením jakýchkoli údajů, z jakých *konkrétních skutkových a právních důvodů* považuje právě tuto Změnu územního plánu za nezákonnou. Již jen z tohoto důvodu by musela být námitka neopodstatněná. Bylo by porušením dispoziční zásady a rovnosti stran, kdyby soud za navrhovatelku domýšlel, proč by uvedená změna měla negativně zasáhnout práva navrhovatelky.
66. Navrhovatelka tvrdila nedostatečné zhodnocení dopadů umístění parkovacích ploch na možnost využívat vlastnické právo ke svým pozemkům, vzhledem ke zvýšení intenzity dopravy a zvýšenému hluku, emisím, znečištění půdy a vody. Z toho navrhovatelka dovozovala i zásah do svého práva na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Pokud jde o parkovací plochy, v případě obou z uvedených využití plochy P92 (*plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost* vs. *plochy smíšené obytné městské*) lze plochu přípustně využít pro související dopravní infrastrukturu, tedy i parkování. Funkční využití plochy P91 změněno Změnou územního plánu nebylo. Změnou územního plánu tedy v regulaci nedošlo k žádné modifikaci vymezení území. Proto musela být námitka nedůvodná již jen z důvodu nedostatku dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelky touto částí Změny územního plánu.
67. Pokud jde o hlavní využití, původně (*plocha občanského vybavení – veřejná vybavenost*) muselo jít o veřejnou občanskou vybavenost (vč. sociálních služeb), podle Změny územního plánu (*plochy smíšené obytné městské*) má jít o bydlení, obslužnou sféru a nerušící výrobní činnosti místního významu, kdy jsou výslovně jako nepřipustné využití označena zdravotnická zařízení typu nemocnice, poliklinika a plošně náročná kulturní a společenská centra. Bez konkrétních parametrů „areálu bydlení pro seniory“ tedy nelze určit, zda je změnou územního plánu v ploše P92 nově přípustná. Soud připomíná, že Změna územního plánu nepředstavuje titul k umístění žádné stavby. Změna územního plánu představuje pouhý rámec pro budoucí rozhodování v území a bezprostředně neovlivňuje stávající využití území.
68. Soud shrnuje, že navrhovatelka v návrhu uvedla toliko to, že brojí proti „areálu bydlení pro seniory“. Nijak nespecifikovala, jak a proč by měla taková zástavba negativně zasáhnout její vlastnická práva k sousednímu pozemku. Na plochu P92 nedochází Změnou územního plánu k umístění žádných staveb, nýbrž se jen stanoví podmínky pro využití ploch. Vlivy konkrétní případné zástavby budou řešeny v řízení o povolení takového konkrétního stavebního záměru, kde bude mít navrhovatelka prostor pro své konkrétní námitky ve vztahu ke konkrétními vlivu takové konkrétní zástavby na své vlastnické právo. Změněné funkční využití plochy P92 jednak navrhovatelka v návrhu vůbec nenapadla, jednak neuvedla žádnou konkrétní argumentaci, proč by způsobem využití nově definovaná přípustná zástavba měla bez dalšího negativně zasáhnout do jejích práv. Námitka nezdůvodněného nesouhlasu s *navrhovaným umístěním areálu bydlení pro seniory* tedy nebyla důvodná.

69. Navrhovatelka v závěru návrhu bez vazby na jakékoli konkrétní údaje vztahující se ke Změně územního plánu uvedla, že nelze hovořit o harmonickém využití území, že Změna územního plánu je v rozporu s cíli územního plánování, že nepřiměřeným způsobem zasahuje do jejích vlastnických práv a že při přijímání Změny územního plánu nebyl naplněn požadavek neexistence vhodnějšího prostředku k dosažení sledovaného cíle. Navrhovatelka netvrdila žádné *konkrétní* skutkové nebo právní důvody nezákonnosti Změny územního plánu, ani neuvedla, jak by se takové vady měly dotknout jejího vlastnického práva. Žádné z uvedených obecných tvrzení navrhovatelka nedoprovodila konkrétními tvrzenými skutečnostmi, *konkrétně v čem, konkrétně jak a konkrétně proč* Změna územního plánu zasáhne negativně do jejích vlastnických práv, příp. *konkrétně proč* je *která konkrétní* Změna vymezení ploch P91 a P92 nezákonná. Proto tuto návrhovou pasáž soud vzhledem k její obecnosti nepovažoval za návrhový bod.

Závěr

70. Návrh navrhovatelky nebyl důvodný. Zčásti proto, že její argumentace byla příliš obecná, ve zbytku proto, že mířila mimo změny vymezení ploch P91 a P92 provedené právě a jen Změnou územního plánu, kdy vzhledem ke své pasivitě v procesu přijetí Změny územního plánu navrhovatelka přišla o možnost domáhat se soudního přezkumu proporcionality přijatého řešení. Soud tedy na podkladě návrhových bodů nedospěl k závěru, že by se úprava obsažená v napadené části Změny územního plánu mohla negativně dotknout právní sféry navrhovatelky, potažmo, že by došlo k podstatné nezákonnosti napadené regulace z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (takové námitky navrhovatelka ani nevznesla), přičemž vzhledem k procesní pasivitě navrhovatelky v řízení o přijetí Změny územního plánu soud nezkoumal přiměřenost zvolené regulace.
71. Podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je návrh na zrušení části opatření obecné povahy nepřijatelný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení soud na věc návrhu navrhovatelky neaplikoval, protože řízení o vydání Změny územního plánu probíhalo za účinnosti starého stavebního zákona a podle něj. Soud se ztotožňuje s judikaturou ostatních krajských soudů, které tak § 307 odst. 2 nového stavebního zákona interpretují (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 8. 2025, č. j. 61 A 8/2025-146, body 55 až 57, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 54 A 74/2024-45, bod 61, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025, č. j. 63 A 8/2024-134, body 18 a 19, nebo analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47, č. 4679/2025 Sb. NSS).
72. Navrhovatelkou označené listiny (Změna územního plánu, usnesení odpůrce ze dne 23. 9. 2024 a územní studie) byly součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
73. Navrhovatelkou k důkazu označené a předložené listiny (informace z katastru nemovitostí č. 1. 115 soudního spisu, sdělení navrhovatelky ze dne 7. 8. 2024 č. 1. 128 soudního spisu, žádost navrhovatelky ze dne 2. 9. 2024 č. 1. 205 soudního spisu, odpověď odpůrce ze dne 3. 9. 2024 č. 1. 206 soudního spisu, výpis z rejstříku společenství vlastníků jednotek č. 1. 207

soudního spisu) soud k důkazu pro nadbytečnost neprováděl. Opakované veřejné projednání návrhu Změny územního plánu se konalo dne 27. 5. 2024, proto jakákoli procesní aktivita navrhovatelky ve vztahu k odpůrci ve věci Změny územního plánu učiněná podle návrhových tvrzení v srpnu a září 2024 byla irelevantní. O vlastnickém právu navrhovatelky k pozemkům nebylo mezi účastníky sporu a jde o údaj z veřejně přístupného katastru nemovitostí. Tvrzení navrhovatelky v podání ze dne 7. 11. 2025, že výpis z rejstříku společenství vlastníků jednotek by měl prokázat totožnost statutárních orgánů Společenství vlastníků jednotek pro dům čp. Xa, Horšovský Týn, vedla soud též k závěru o nadbytečnosti tohoto důkazního návrhu. Společenství vlastníků jednotek pro dům čp. Xa, Horšovský Týn v řízení jako osoba zúčastněná na řízení nevystupovalo, soud k jeho vyjádřením nepřihlížel a totožnost jeho statutárních orgánů nemohla mít vliv na posouzení důvodnosti návrhu.

74. Soud pro nadbytečnost k důkazu neprovedl listiny vztahující se k veřejnému projednání územní studie navržené odpůrcem v podání ze dne 12. 11. 2025, jelikož okolnosti veřejného projednání územní studie nemohly mít vliv na rozhodnutí soudu.
75. S rozhodnutím věci bez nařízení jednání výslovně souhlasili oba účastníci řízení (navrhovatelka i odpůrce v podání ze dne 16. 10. 2025). Soud zaslal účastníkům všechna jejich vyjádření a vyrozuměl je o tom, že při posouzení důvodnosti návrhu bude zjišťovat, k jakým konkrétním změnám v plochách P91 a P92 napadenou Změnou územního plánu došlo. Soud dal účastníkům možnost, aby soudu sdělili, zda a jak byly podle nich před napadenou Změnou územního plánu předmětné plochy regulovány, pokud jde o výškovou hladinu zástavby a zastavenost. Současně soud sdělil účastníkům, že při zjišťování regulace ploch před Změnou územního plánu bude vycházet jednak z úplného znění územního plánu po změně č. 5 (kterou soud účastníkům zaslal) a z výkresu základního členění územního plánu po změně č. 5. Účastníci přes výzvu soudu nesdělili, že mají námitky proti těmto dvěma zdrojům informací o obsahu původního územního plánu. Žádný z účastníků ani soudu k jeho výzvám ze dne 23. 10. 2025, č. j. 77 A 52/2025-157 a 158, nesdělil, že požaduje konat jednání za účelem provedení uvedených dvou listin k důkazu při nařízeném jednání. Soud tedy ve věci nenařizoval jednání a rozhodl o návrhu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Tento postup nemohl být pro účastníky vzhledem k uvedeným výzvám soudu překvapivý a zaskočit je nemohlo ani to, že při rozhodnutí soud přihlédl k dvěma výše popsáním listinám (jejichž obsah byl účastníkům bezpochyby znám). Soud při zvažování tohoto svého postupu přihlédl i k § 51 odst. 1 s. ř. s. ve znění novely č. 314/2025 Sb. účinné od 1. 1. 2026.

76.

III.

Náklady řízení

77. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému odpůrci, který se náhrady nákladů řízení ve vyjádření k návrhu vzdal. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 1. prosince 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.