



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **Ing. E. P.**, zast. Mgr. Lindou Havránkovou, advokátkou, se sídlem Dlouhá 101/13, Hradec Králové, proti odpůrci: **město Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 4 Územního plánu města Trutnov, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 22. 4. 2024, č. ZM_2024-60/2, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 7. 2025, č. j. 30 A 35/2025-153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **5.070 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně advokátky Mgr. Lindy Havránkové.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Navrhovatelka se v řízení, které bylo vedeno u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 31. 12. 2025 (dále jen „s. ř. s.“), domáhala zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 4 Územního plánu města Trutnov (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „Změna č. 4“), vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 22. 4. 2024, č. ZM_2024-60/2, neboť touto změnou územního plánu došlo k omezení funkčního využití jejích pozemků p. č. XA v k. ú. T. a p. č. XB v k. ú. B. u T., a tím i k dotčení jejího vlastnického práva a k zásahu do jejího legitimního očekávání, aniž by takové omezení bylo výslovně schváleno a relevantně odůvodněno.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2025, č. j. 30 A 35/2025-153, zrušil ke dni jeho právní moci opatření obecné povahy 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.“ Zároveň uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovatelce náklady řízení o návrhu.

[3] Krajský soud se v odůvodnění tohoto rozsudku nejprve neztotožnil s prvním návrhovým bodem, ve kterém navrhovatelka namítla chybný procesní postup odpůrce a z toho vyplývající nesoulad Změny č. 4 zejména s ustanovením § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Přisvědčil však druhému návrhovému bodu a na jeho základě dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadené části opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelky

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, které jsou uvedeny v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že se krajský soud nezabýval podstatou a smyslem změny regulativů, ze kterých vyplývá, že služby, administrativa a obchodní prodej musí mít bližší vztah k průmyslové výrobě lehkého průmyslu. Zároveň pominul, že opatřením obecné povahy došlo jen k zpřesnění regulativů, neuložila se jím žádná nová povinnost ani se jím neomezilo stávající právo a navrhovatelka jím nebyla nějak zkrácena na svých právech. Navíc podle ustálené judikatury platí, že pokud vlastník pozemku není aktivní při pořizování změny územního plánu, nemusí být její odůvodnění rozsáhlé či podrobné. Odůvodnění opatření obecné povahy je sice strohé, avšak z důvodu nepodstatnosti provedené změny dostatečné. Uvedené kasační námitky stěžovatel argumentačně rozvinul následujícím způsobem:

[6] Podle bodu 271 na stránce 35, bodu 18 na stránce 88 a stránek 160 až 161 Změny č. 4 byla změna regulativů spočívající v požadavku, aby činnosti vykonávané na funkční ploše „VL - Plochy výroby a skladování - lehký průmysl“ navzájem souvisely, provedena za účelem zpřesnění podmínek využití v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití v návaznosti na platnou legislativu a judikaturu. Navíc i v případě, že by Změna č. 4 nepředstavovala pouhé zpřesnění regulativů, ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), by stále sloužilo jako interpretační vodítko při výkladu regulativů, neboť se nelze řídit pouze jazykovým výkladem.

[7] Na základě znění § 11 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. byly jako hlavní způsob využití určeny „*průmyslová výroba lehkého průmyslu, řemeslná výroba a související služby*“, kdy činnost „*průmyslová výroba lehkého průmyslu*“ představuje výrobu lehkou podle písmena c) tohoto ustanovení a činnost „*řemeslná výroba a služby*“ představuje výrobu drobnou a služby

pokračování

podle písmena d) stejného ustanovení. To platí obdobně pro text v přípustném využití „řemesla a související služby“. Z uvedeného je patrné, že se nemůže jednat o jakékoliv služby, nýbrž jen o služby, které spadají pod funkční plochy výroby a skladování - drobné výroby a služeb, tedy jsou obdobného charakteru jako drobná výroba. Pouze u drobné výroby bylo již předtím specifikováno, že se má jednat o řemesla. Vložením slova „související“ mezi slova „řemesla a“ a „služeb“ tak nedošlo k uložení nové povinnosti nebo omezení práva, nýbrž o nepodstatnou změnu textace (zpřesnění) dávající najevo vyklad regulativu územního plánu odpovídajícího vyhlášce č. 501/2006 Sb., neboť pojmem služby v textu „výroby drobné a služeb“ se myslí služby na úrovni drobné výroby.

[8] Administrativa, obchodní prodej i služby by ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a), odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. měly doplňovat a nekolidovat s lehkým průmyslem, a to zejména z důvodu omezení střetů vzájemně neslučitelných funkcí. Podle tohoto podzákoného právního předpisu jde zejména o to, aby zde nebyly vykonávány činnosti, na které by měly výrazný dopad negativní vlivy (emise hluku, prachu apod.) vznikající v lehkém průmyslu, tedy aby administrativa, obchodní prodej a služby měly užší nekolidující vztah k lehkému průmyslu. Vložením slov „souvisejícím s hlavním využitím“ a „související“ nedošlo k uložení nové povinnosti nebo omezení stávajícího práva. I zde se tedy jedná o nepodstatnou změnu textace (zpřesnění) dávající najevo výklad regulativu územního plánu odpovídajícího vyhlášce č. 501/2006 Sb. To, že se jedná o nepodstatnou změnu, vyplývá i ze srovnávacího textu s vyznačením změn na stránkách 160 a 161 Změny č. 4, kterou bylo vypuštěno znění „a nesouvisející s tímto využitím“ určující, že nemají být vykonávány činnosti nesouvisející s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím. Namísto toho bylo pozitivním způsobem specifikováno, že činnosti musí mít související vztah s povoleným způsobem využití ve funkčních plochách výroby a skladování - lehký průmysl. Přestože územní plán byl Změnou č. 4 v této části fakticky pouze zpřesněn, byla taková změna vhodná z hlediska předvídatelnosti. Pojmy služby a obchodní prodej jsou totiž obecné a je důležité, aby byly použity takovým způsobem, s jakým s nimi pracuje vyhláška č. 501/2006 Sb. u jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití. Jde o to, aby v případě „výroby drobné a služeb“ pod to nebyly záměrně zahrnovány „zdravotní služby“ či „sociální služby“, které spadají pod „plochy občanského vybavení“ ve smyslu § 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. I rozsah „obchodního prodeje“ bude jiný v „plochách občanského vybavení“ než je předpokládán v „plochách výroby a skladování“.

[9] Právě skutečnosti, že se nejedná o podstatnou změnu územního plánu, kterou by se zaváděly nové povinnosti, odpovídá i odůvodnění opatření obecné povahy, které uvádí, že se jedná o „zpřesnění podmínek využití“. Nezavedení nové povinnosti vyplývá i z textu odůvodnění Změny č. 4, v němž se zmiňuje, že „tato úprava nemá žádný vliv na koncepci rozvoje území stanoveného ÚP Trutnov ani na ochranu jeho hodnot“. Kromě toho u takto nepodstatné změny textace důvody změny vyplývají i ze samotného znění Změny č. 4 spočívající ve vložení slov „související“ a „související s hlavním využitím“, tedy že se tam nemají provádět rozdílné činnosti bez užšího vztahu, což předtím bylo vyjádřeno zákazem nesouvisejících činností. Ze Změny č. 4 spočívající v požadavku na souvislost je tak seznatelné, že jejím důvodem není vyčerpanost plochy, nýbrž jen uvedení do souladu s příslušnou legislativou a judikaturou.

[10]Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11]Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasila se závěrem napadeného rozsudku, podle něhož stěžovatel v rozporu s požadavky právních předpisů neodůvodnil opatření obecné povahy a až ve fázi soudního řízení se snaží o jakési objasnění svého postupu, což není přípustné. Navrhovatelka tedy navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12]Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13]Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[14]Na úvod je třeba připomenout, že územní plán je nástrojem, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na jejím území. Jeho prostřednictvím obec vyjadřuje své právo na samosprávu a uvážení v přístupu ke svému rozvoji. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných, nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66, nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022-68). Při soudním přezkumu není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito. Jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v zákonných mantinelech územního plánování. Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37). Změna funkčního využití pozemků v dané oblasti je totiž legitimním právem obce v rámci pořizování územního plánu, do kterého mohou správní soudy zasahovat pouze omezeně.

[15]V posuzované věci není sporu, že navrhovatelka byla v průběhu přijímání územního plánu bez objektivních důvodů pasivní. V souvislosti s tím je potřeba dát stěžovateli obecně za pravdu, že taková pasivita účastníka má vliv na míru potřebné podrobnosti odůvodnění příslušné části územního plánu. Rozšířený senát v tomto směru v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, uvedl, že *„[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke*

pokračování

všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele“. Ani při pasivitě dotčené osoby bez objektivních důvodů však pořizovatel územního plánu nemůže zcela rezignovat na odůvodnění tak významné skutečnosti, jakou je změna funkčního využití předmětného pozemku. Postačí přitom, pokud se příslušné odůvodnění vztahuje k lokalitě, kde se daný pozemek nachází, neboť po územním plánu nelze požadovat (obzvláště při pasivitě dotčené osoby), aby se věnoval každému jednotlivému pozemku.

[16] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, *„[ú]zemní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. (...) Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Nejvyšší správní soud má za to, že za situace, kdy je předmětný pozemek navrhovatele změnou původního územního plánu určen k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, pak v odůvodnění územního plánu musí být tato změna vysvětlena a odůvodněna, zejména za situace, lze-li vysledovat, že v uvedené ploše je to právě navrhovatel, kdo je nejvíce zasažen na svém vlastnickém právu. V souladu s principem právní jistoty má každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli“. K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že citovaný závěr platí i v případě pasivity vlastníka dotčeného pozemku v průběhu přijímání územního plánu či jeho změny bez objektivních důvodů, neboť změna funkčního využití pozemku představuje zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastník daným opatřením totiž pozbývá možnost zvolit jakékoli jiné využití dotčeného pozemku, které by bylo s jeho změněnou funkcí v rozporu. Není tedy pravdou, jak uvádí stěžovatel, že krajský soud v nyní řešené věci nedostatečně přihlédl ke zmíněné pasivitě navrhovatelky, a kvůli tomu vůbec nemohl rozhodnout tak, jak učinil.*

[17] V nyní řešené věci krajský soud konstatoval, že ve vztahu k odůvodnění rozsahu změn se na straně 65 textové části opatření obecné povahy souhrnně k bodům [264] až [294], mezi nimiž je obsažen i inkriminovaný bod [271] obsahující změnu dotčených regulativů, uvádějí jen následující skutečnosti: *„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.“ V části věnované vyhodnocení splnění požadavků obsahu Změny č. 4 je pak na straně 80 její textové části odstavce nazvané „Úprava regulativů některých ploch s rozdílným způsobem využití“, v němž se toliko zmiňuje, že „[p]ožadavek 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.“ V návaznosti a s odkazem na požadavky stanovené v příslušných usneseních zastupitelstva odpůrce se následně uzavírá, že návrh Změny č. 4 je zpracován v rozsahu návrhů (požadavků), které jsou jejím obsahem. Jiné zdůvodnění změny regulativů ve funkční ploše „Plochy výroby a skladování - lehký průmysl (VL)“ obsažené v bodě [271] výroku Změny č. 4 pak z její textové ani grafické části neplyne. Opatření obecné povahy tak vůbec neobsahuje zdůvodnění jednotlivých změn regulativů*

v jednotlivých funkčních plochách a důvody, pro které se stěžovatel rozhodl je upravit 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 i krajský soud mohly dozvědět v podstatě až z vyjádření stěžovatele k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, když jeho odůvodnění o těchto důvodech zcela mlčí. Za této situace není vůbec zřejmé, zda důvodem popsané změny regulativů byla nutnost reagovat na platnou legislativu, respektive její změnu oproti době, kdy byl přijat územní plán města Trutnov, na vyčerpanost 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 stěžovatele vznesen, jak vyplývá z jeho usnesení ze 17. 4. 2023.

[18]Krajský soud proto uzavřel, že z odůvodnění opatření obecné povahy není ani v obecné rovině či v hrubých rysech seznatelné, proč došlo ve funkční ploše „Plochy výroby a skladování - lehký průmysl (VL)“ k úpravě regulativů (podmínek využití), v důsledku čehož nesplnilo požadavky zakotvené v ustanovení § 68 odst. 3 za použití § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[19]Krajský soud tedy náležitě objasnil, na základě jakých skutečností učinil závěr, podle něhož z odůvodnění opatření obecné povahy nelze seznat žádné důvody, které vedly zastupitelstvo stěžovatele k úpravě regulativů u dotčené funkční plochy. Současně je z odůvodnění napadeného rozsudku patrná nemožnost odstranit takový nedostatek až v soudním řízení. Tímto způsobem krajský soud reagoval i na stěžovatelovu argumentaci o nepodstatnosti Změny č. 4 a o tom, že by bylo možné její důvody seznat z příslušných ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. Napadený rozsudek tak obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněný závěr o nepřezkoumatelnosti příslušné části opatření obecné povahy.

[20]Uvedený závěr považuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť napadená část opatření obecné povahy vskutku neobsahuje vůbec žádné explicitní zdůvodnění změn regulativů. Pokud Změnou č. 4 mělo skutečně v návaznosti na aktuální legislativu a judikaturu dojít k pouhému zpřesnění regulativů bez uložení nové povinnosti a omezení stávajících práv dotčených osob, jak nyní tvrdí stěžovatel, měla být tato skutečnost zmíněna v příslušných pasážích odůvodnění opatření obecné povahy, aby bylo i bez znalosti současného vývoje problematiky územního plánování navrhovatelce zcela zřejmé, že se jedná jen o nepodstatnou změnu funkčního využití jejích pozemků, která nikterak nezasahuje do jejích stávajících práv. Uvedeným způsobem však stěžovatel nepostupoval a důvody k úpravě regulativů u dotčené funkční plochy zmínil až v řízeních o žalobě a kasační stížnosti. Nedostatek odůvodnění opatření obecné povahy však není možné nahrazovat argumentací uvedenou teprve při přezkumu opatření obecné povahy správními soudy, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představované kupříkladu rozsudkem ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67.

pokračování

[21]Lze tedy konstatovat, že krajský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a jeho rozsudek je přezkoumatelný, v důsledku čehož nebyly naplněny důvody kasační stížnosti uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[22]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23]O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelka byla v řízení úspěšná, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, které spočívají v odměně její právní zástupkyně za jeden úkon právní služby, a to konkrétně písemné vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)], tj. 4.620 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Stěžovatel je tedy povinen navrhovatelce nahradit náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5.070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. března 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu