



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseinho v právní věci žalobců: **a) JUDr. M. P., b) Ing. Bc. L. J.**, oba zastoupeni Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **obec Tlučná**, se sídlem Hlavní 25, Tlučná, zastoupena JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem se sídlem Holečkova 21, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2024, č. j. 57 A 54/2023-82,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2024, č. j. 57 A 54/2023-82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1470/23, zamítl podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nýřany, odboru výstavby (dále též „stavební úřad“) ze dne 2. 3. 2023, č. j. OV-Bau/7286/2023. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Skladovací areál B, Tlučná*“ na pozemku parc. č. XA v k. ú. T. (dále též „areál B“). Obdobně žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1471/23, zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí ze dne 20. 3. 2023, č. j. OV-Vách/9086/2023, kterým stavební úřad podle § 92 odst. 2 stavebního zákona zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění

stavby „*Skladovací areál A, Tlučná*“ na pozemku parc. č. XB v k. ú. T. (dále též „areál A“). A konečně žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 8. 2023, č. j. PK-RR/2123/23, zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí ze dne 4. 5. 2023, č. j. OV-Vách/14656/2023, kterým stavební úřad dle § 92 odst. 2 stavebního zákona zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Skladovací areál C, Tlučná*“ na pozemku parc. č. XC v k. ú. T. (dále též „areál C“). Ve všech třech případech byla důvodem zamítnutí žádostí žalobců nesouhlasná závazná stanoviska Městského úřadu Nýřany, odboru územního plánování (dále též „orgán územního plánování“). Závazná stanoviska označila předmětné stavební záměry za nepřipustné, protože dotčené pozemky se podle územního plánu obce Tlučná ve znění změny č. 4 (dále též „ÚP Tlučná“) nacházejí v nezastavěném území obce ve funkční ploše ZPF – orná půda, resp. v případě pozemku parc. č. XC určeného pro areál C též ve funkční ploše ochranná zeleň a místní komunikace. Tato funkční vymezení nepřipouští takový typ staveb.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci obsahově shodnými žalobami, které Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) spojil ke společnému projednání. V záhlaví uvedeným rozsudkem je pak zamítl. Krajský soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí. Vyšel z toho, že se jejich odůvodnění odvíjelo od vydání nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování. Za takové situace bylo odůvodnění rozhodnutí žalovaného dostačující a plně přezkoumatelné. Žalovaný nebyl povinen opětovně přezkoumávat argumentaci směřující k odborným otázkám, k jejichž posouzení jsou povolány orgány územního plánování. Nebyl ani povinen zahájit správní dialog vedoucí k odstranění pochybností o správnosti stanovisek. Naopak, pokud by tak postupoval, jednal by v rozporu s právní úpravou a podstatou správních rozhodnutí podmíněných závaznými stanovisky. Krajský soud shledal přezkoumatelnými i samotná potvrzující stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování. Uvedl, že odborné posouzení je srozumitelné a dostatečně odůvodněné, neboť reaguje na podstatu námitek uplatněných žalobci.

[3] K námitce, dle níž závazná stanoviska nesprávně vymezila zastavitelné území, krajský soud uvedl, že se pozemky dotčené stavebními záměry nacházejí na plochách 3.16 a 38 a podle grafického znázornění v legendě ÚP Tlučná se jedná o plochy „ZPF“ a „zeleň“. Dle textové části ÚP Tlučná jsou tyto plochy jednoznačně označeny jako nezastavitelné. Krajský soud připustil, že v grafické části ÚP Tlučná je plocha 3.16 ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami, což má dle legendy vymezovat hranice zastavitelného území. Jedná se však o zjevný nedostatek grafické části ÚP Tlučná, který nemohl vyvolat důvodné pochybnosti o jeho skutečném obsahu v části vymezující funkční určení plochy 3.16. Krajský soud si uvedený nedostatek vysvětlil tím, že červená linie ohraničující plochu 3.16 tam zůstala pochybením zpracovatele grafické části z doby, kdy tato plocha ještě byla výrobní zónou, tedy zastavitelným územím. Navíc se tato výtku netýká areálu C, neboť ten měl být umístěn převážně na ploše 38, která touto linií ohraničena není.

[4] V další části se krajský soud zabýval tvrzeným rozporem ÚP Tlučná se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje (dále též „ZÚR PK“). Připomněl, že podle § 54 odst. 5

pokračování

stavebního zákona se nepoužije část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v zásadách územního rozvoje. Tato úprava však z povahy věci nedopadá na záměry žalobců, které nejsou nadmístního, ale ryze privátního významu. Dále konstatoval, že § 54 odst. 6 stavebního zákona, dle něž je obec povinna uvést územní plán do souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, by se měl aplikovat v případech, kdy je nesoulad založen až později vydanou nadřazenou územně plánovací dokumentací. Po provedení rozsáhlé analýzy změn (aktualizací) ZÚR PK a ÚP Tlučná, dospěl soud k závěru, že žalobci namítaná aplikace § 54 odst. 6 stavebního zákona nebyla *a priori* vyloučena. Neshledal však namítaný rozpor mezi funkčním vymezením plochy 3.16 jako nezastavitelné, jak stanovil ÚP Tlučná, a vymezením rozvojové plochy Jihozápad dle ZÚR PK. Poukázal na to, že ZÚR PK v rámci rozvojové zóny Jihozápad nevymezovaly žádný konkrétní záměr, natožpak záměr na výstavbu skladovacích hal. Žádná část ZÚR PK neurčuje pro území obce Tlučná funkční vymezení ploch jako zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Ze ZÚR PK tak nevyplývá konkrétní funkční řešení daného území obce Tlučná. Toto náleží až územním plánům. Ze ZÚR PK vyplývá pouze to, že pokud by obec Tlučná chtěla v rámci územního plánu na svém území vymezit zastavitelné plochy, měla by tak přednostně činit v rozvojové zóně. Podle krajského soudu ZÚR PK určením rozvojových zón vymezily *plochy nadmístního významu* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, v jejichž rámci mají územní plány jednotlivých obcí přednostně vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Nevymezily však přímo *zastavitelné plochy* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. ZÚR PK v bodě 55.7 u jednotlivých rozvojových zón pouze vyjmenovávají k. ú. dotčených obcí, přičemž je nepochybné, že tím není míněno, že by mělo být celé území vymezeno jako zastavitelná plocha pro výrobu, skladování, obchod a služby. Nelze proto tvrdit, že by ZÚR PK konkrétně pro pozemky ve vlastnictví žalobců stanovily funkční využití, resp. že by je vymezily jako zastavitelné. To mohl učinit až ÚP Tlučná. Pro úplnost krajský soud označil za nesprávné tvrzení žalobců, že se jejich pozemky nachází dle legendy ke grafické části ZÚR PK v zastavitelném území. Předmětná plocha 3.16 se totiž coby součást promyslové zóny Jihozápad nachází mimo zastavěné území vyznačené šedou barvou.

[5] Krajský soud uzavřel, že orgány územního plánování správně posoudily zastavitelné plochy a plochy nadmístního významu. Nepřisvědčil žalobcům, že by předmětné záměry byly přípustné jen proto, že ZÚR PK v dané oblasti vymezily rozvojovou zónu nadmístního významu. Ztotožnil se se správními orgány, že předmětné záměry byly podle ÚP Tlučná nepřípustné, neboť měly být umístěny do území, které není funkčně určeno k zastavění skladovacími halami.

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní uplatňují dva okruhy kasačních námitek a navrhuji, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek.

[7] V prvním okruhu námitek nesouhlasí s posouzením zastavitelného území. Namítají, že nelze zaměňovat pojmy *zastavitelná plocha* a *podmínky pro využití ploch stanovené územním plánem*. Stěžovatelé si jsou vědomi, že jejich pozemky jsou umístěny v ploše

označené jako ZPF – orná půda, respektive zeleň ochranná, krajinná. To však podle nich nemá žádný vliv na to, zda se nacházejí v zastavitelném území. I v jeho rámci je přípustné, aby v něm byla vymezena plocha s takovými podmínkami využití, které ve svém důsledku budou pozemky činit nezastavitelnými. To však nemá vliv na vymezení a posouzení existence a rozsahu zastavitelného území. Z grafické části územního plánu jasně vyplývá, že dotčené pozemky jsou zahrnuty do zastavitelného území, na což nemá přímý vliv přidělení funkčního využití konkrétní plochy v něm. Dotčené orgány přitom v závazném stanovisku explicitně uvedly, že stavební záměry se umísťují do nezastavěného území. Tak tomu s ohledem na výše uvedené není. Rozhodnou otázkou tak je, zda je možné, aby se v zastavitelné ploše nacházely pozemky, které jsou následně zařazeny územním plánem do plochy omezující svým způsobem využití jejich zastavitelnost. A pokud k tomu dojde, zda to má vliv na posouzení situování předmětných pozemků v zastavitelné ploše či nikoliv. Stěžovatelé se domnívají, že problematika určení způsobu využití plochy bez dalšího neznamená případné vynětí konkrétního pozemku ze zastavitelné plochy.

[8] Stěžovatelé krajskému soudu v tomto okruhu námitek dále vytýkají, že domyslel argumentaci, která absentuje v odůvodnění závazného stanoviska orgánu územního plánování. Ten k dané námitce toliko konstatoval, že je zcela zřejmé, že se pozemky v zastavitelném území nenachází. Nezabýval se tedy genezí územního plánu ani nesprávným vymezením zastavitelného území v jeho grafické části. Tuto argumentaci poprvé předestřel krajský soud, který argumentaci stěžovatelů nepřipustně vypořádal tím, že zpracovatel územního plánu pochybil. U opatření obecné povahy (dále též „OOP“) však platí presumpce správnosti. Krajský soud přitom sám připouští správnost tvrzení stěžovatelů, že se podle grafické části územního plánu pozemky nacházejí v zastavitelném území. Označuje to však za chybu, která by navíc měla být zřejmá. Již však neuvádí, z čeho. Stěžovatelům nelze klást k tíži, že vycházeli z grafické části územního plánu. Legitimně očekávali, že pokud grafická část územního plánu označuje území jako zastavitelné, skutečně tomu tak je. Navíc se o chybu nejedná. Zastavitelné území stanovuje územní plán zcela jednoznačně. Ani osoba zúčastněná na řízení, tedy zadavatel ÚP Tlučná, proti tomu nevznesla námitku. Krajský soud se tak pokusil zhojit vady závazných stanovisek nejen nepřipustně, ale i nesprávně. Že se nejedná o omyl, plyne z textové části změny č. 3 územního plánu, podle níž účelem změny nebyla redukce zastavitelné plochy týkající se pozemků stěžovatelů. Nadto je v ní uvedeno, že označení ploch odpovídá jejich označení v grafických přílohách. Omyl v podobě ponechání zastavitelného území i v lokalitě, v níž to nebylo zamýšleno, je podle stěžovatelů vyloučen. Pokud by obec měla v úmyslu redukovat takto rozsáhlé zastavitelné území, musela by svůj postup řádně odůvodnit, což neučinila.

[9] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelé nesouhlasí s posouzením rozporu mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK. Odmítají, že by jejich stavební záměr nešlo označit za záměr nadmístního významu. Tato kvalifikace neplyne z osoby stavebníka, ale ze ZÚR PK. Účelem a smyslem znění předmětné části ZÚR PK bylo vymezení takové zóny (plochy nadmístního významu), která bude umožňovat ve svém důsledku realizaci mimo jiné stavebních hal. Přestože ZÚR PK nestanoví konkrétní záměr, nejedná se o situaci, v níž by existenci plochy nadmístního významu mohly obce opomíjet. Proto má být podle nich aplikován § 54 odst. 6 stavebního zákona. ZÚR PK nepochybně zahrnují dotčené pozemky do plochy, která v předmětné lokalitě vymezuje plochu nadmístního významu. Dávají

pokračování

tak závazný pokyn příslušným obcím, aby ve svých územních plánech vymezily v předmětné ploše zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. ZÚR PK nemohou stanovit konkrétní stavební záměr, který by měl být v lokalitě realizován. Je tak irelevantní, že předmětná plocha měla být v ZÚR PK vymezena s ohledem na očekávání realizace stavebních záměrů investorem z oblasti automobilového průmyslu. K adresátům OOP musí být přistupováno rovně. ZÚR PK vymezují předmětnou lokalitu jako plochu nadmístního významu, ve které mají být realizovány mimo jiné skladovací haly. To nelze přejít tím, že ZÚR PK nevymezují konkrétní stavební záměr. To ani nemohou, neboť to přísluší až územnímu plánu. Rozhodnou otázkou tak je, do jaké míry jsou ZÚR pro obce závazné z hlediska uvedení jejich územních plánů do souladu s požadavkem ZÚR na realizaci obecně specifikované stavby. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by obec měla přednostně využívat rozvojovou zónu až v situaci, kdy by chtěla ve svém územním plánu vymezit zastavitelné plochy pro výrobu, skladování, obchod nebo služby. Územní plán má umožnit realizaci záměrů uvažovaných v ZÚR. Na obci je až konkrétní způsob splnění požadavků ZÚR. Stěžovatelé považují za nesprávný též závěr krajského soudu, že v ZÚR PK není předmětná zóna zbarvena šedou barvou a zdůrazňují, že se jedná o skutkový závěr, který neučinily správní orgány. Krajský soud však nemůže domýšlet absentující důvody správních rozhodnutí.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebyl oprávněn věcně posuzovat, jakým způsobem se příslušný nadřízený orgán vypořádal s námitkami proti závazným stanoviskům. Byl povinen pouze zjistit, zda se příslušnými námitkami zabýval a vypořádal je přezkoumatelným způsobem. Tuto povinnost splnil. V podrobnostech odkázal na svá rozhodnutí. Ztotožnil se proto s napadeným rozsudkem a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[11] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelé nesprávně operují s pojmem zastavitelné území. Upozorňuje, že účinný stavební zákon jej nezná. Vymezuje pouze zastavitelnou plochu, a to jako plochu, která je vymezená k zastavění v územním plánu. Plocha, která není určena k zastavění, tak patří do nezastavěného území. Nelze proto dovodit, že plocha určená k zastavění je zastavitelnou plochou, a i přes zjevné funkční využití plochy (které není stavební) trvat na tom, že musí být jako zastavitelná plocha posuzována. I kdyby bylo shledáno, že pozemky stěžovatelů měly být v zastavitelné ploše, funkční využití takové plochy neumožňuje jejich záměr umístit a provést. Dále osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tím, že je část ÚP Tlučná v rozporu se ZÚR PK. Připomíná, že plochou nadmístního významu je plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, případně více krajů. *A priori* se proto nejedná o zastavitelnou plochu, ale pouze o plochu. ZÚR PK v rámci všech rozvojových zón nadmístního významu výslovně uvádí úkol „v územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v rozvojových zónách nadmístního významu.“ Samotné vymezení rozvojové zóny nadmístního významu Jihozápad tak neznamená, že by přímo ZÚR PK vymezily zastavitelnou plochu nadmístního významu. Pouze vymezují území, ve kterém mají být územními plány přednostně vymezovány zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Z kasační stížnosti pak není zřejmé, zda stěžovatelé tvrdí, že v ZÚR PK byl či nebyl

vymezen konkrétní záměr. Bez ohledu na to je však podstatné, že ZÚR PK nevymezily žádný záměr ve smyslu § 54 odst. 4 stavebního zákona a zároveň ÚP Tlučná nebyl v rozporu se ZÚR PK. Zároveň z ničeho neplyne, že by konkrétně pozemky stěžovatelů (v případě vymezení konkrétní zastavitelné plochy v rámci plochy nadmístního významu) musely být zastavitelné v těch částech, ve kterých se rozhodli umístit svůj záměr. Z uvedených důvodů osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou předmětné záměry zahrnuty v zastavitelném území dle ÚP Tlučná. Stěžovatelé totiž již v rámci správního řízení opakovaně odkazovali zejména na grafickou část územního plánu a dovozovali z ní, že příslušné pozemky jsou zahrnuty do zastavitelného území. Tato skutečnost pak podle nich odporuje závěru dotčených orgánů územního plánování (a v návaznosti na to i správních orgánů a krajského soudu), že se záměry nenacházejí v zastavitelném území.

[15] Nejvyšší správní soud předeseílá, že si je vědom, že krajský soud spojil jednotlivá řízení do jednoho a projednával předmětné záměry společně. Pro vypořádání uvedené námítky je však podstatné shrnout relevantní okolnosti jednotlivých řízení, které se v některých částech lišily.

[16] Prvním relevantním podkladem, který se touto otázkou zabývá, je ve vztahu k areálu A závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 13. 12. 2022 a ve vztahu k areálu B závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 27. 12. 2022. V obou je konstatováno, že se dotčené pozemky v katastrálním území T. „nachází v nezastavěném území obce ve funkční ploše ZPF – orná půda. V této funkční ploše je výjimečně přípustná stavba zemědělských objektů nezbytných pro jejich hospodářské využití (stodoly, seníky, přístřešky pro zvířata na pastvě,...). Předložený záměr tedy není v souladu s územním plánem.“ Stěžovatelé podali podnět na přezkum obou závazných stanovisek. K němu Krajský úřad Plzeňského kraje ve sděleních ze dne 24. 2. 2023 uvedl, že se s citovanými závěry orgánu územního plánování ztotožnil: „předmětem Záměru je zejména výstavba (...) skladovacích hal, které nemohou být v souladu s přípustným využitím ploch ZPF – orná půda.“ Stavební úřad poté obě žádosti o vydání územního rozhodnutí zamítl pro nesoulad záměrů s ÚP Tlučná. Proti jeho rozhodnutím podali stěžovatelé odvolání, v nichž dovozovali, že se dotčené pozemky nachází v ploše, která je přímo dikcí ÚP Tlučná vymezena jako zastavitelná dle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Konkrétně poukazovali na jeho grafickou část: „Předmětný pozemek se naopak nachází v zastavitelném území, jak se podává z grafické části Územního plánu Tlučná ve znění změny č. 4. Jinými slovy, je zahrnut do zastavitelného území.“ V rámci odvolacího řízení se k této námítce vyjádřil k žádosti žalovaného nadřízený orgán územního plánování, který ve svých potvrzujících závazných stanoviscích ze dne 16. 5. 2023 uvedl:

pokračování

„Z ÚPNSÚ Tlučná zcela jasně vyplývá, že Záměr je umísťován do nezastavěného území do ploch ZPF – orná půda, tak jak je uvedeno v přezkoumávaném závazném stanovisku. Nadřízený orgán tak nemůže souhlasit s názorem uvedeným v bodě 2 odvolání, a sice ze Záměr je umísťován do zastavitelné plochy.“ V reakci na uvedené ještě stěžovatelé zaslali dne 29. 5. 2023 vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, v němž podrobně popsali, jak ÚP Tlučná ve své grafické části vymezuje hranice zastavitelného území, a dodali, že „[p]ředmětný pozemek, na kterém uvažují žadatelé realizovat stavební záměr, se pak nachází v ploše graficky označené Územním plánem Tlučná ve znění č. 4 žlutou barvou. Z výřezu níže z grafické části Územního plánu Tlučná ve znění změny č. 4 je jasné patrné, že žlutě vyznačená plocha je jako celek ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami – tedy grafickým znázorněním hranic zastavitelného území. Předmětná plocha je tedy uvnitř zastavitelného území, jak se podává z tohoto výřezu.“ Žalovaný jejich odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Odkázal na obsah závazných stanovisek s tím, že jejich věcnou správnost nemůže posuzovat.

[17] Při posuzování areálu C nastaly některé odlišnosti. I v tomto řízení však bylo prvním relevantním podkladem závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 13. 12. 2022, v němž je konstatováno, že se dotčený pozemek v katastrálním území T. „nachází v nezastavěném území obce ve funkční ploše ochranná zeleň (lokalita 38), ve funkční ploše místní komunikace a ve funkční ploše ZPF – orná půda. Ve funkční ploše ochranná zeleň je vyloučena výstavba objektů s výjimkou objektů nezbytných pro její využití a prvků drobné architektury. Ve funkční ploše ZPF – orná půda je výjimečně přípustná stavba zemědělských objektů nezbytných pro jejich hospodářské využití (stodoly, seníky, přístřešky pro zvířata na pastvě...). Předložený záměr tedy není v souladu s územním plánem. Po posouzení všech výše uvedených skutečností dospěl orgán územního plánování k závěru, že záměr je nepřípustný.“ Krajský úřad Plzeňského kraje je sice zrušil, primárně však proto, že nedošlo k vyhodnocení souladu záměru se ZÚR PK. V následně vydaném závazném stanovisku ze dne 20. 3. 2023 tak nedošlo k revizi výše citovaného. I v tomto případě stěžovatelé podali podnět na přezkum závazného stanoviska. K němu Krajský úřad Plzeňského kraje ve sdělení ze dne 27. 4. 2023 uvedl, že se s citovanými závěry orgánu územního plánování ztotožnil, „jelikož vycházejí z Územního plánu sídelního útvaru Tlučná, který je závaznou územně plánovací dokumentací. Záměr spadá do výše uvedených ploch, které nepřipouští umístění skladovacích hal.“ Dále odmítl, že by se záměr nacházel v zastavitelné ploše, neboť „z Územního plánu sídelního útvaru Tlučná zcela jasně vyplývá, že Záměr je umísťován do nezastavěného území do ploch ochranná zeleň (lokalita 38), do funkční plochy místní komunikace a do funkční ploše ZPF – orná půda, tak jak je uvedeno v přezkoumávaném závazném stanovisku. Zastavitelná plocha v daném území vymezena není.“ Stavební úřad poté zamítl žádost o vydání územního rozhodnutí pro nesoulad záměru s ÚP Tlučná. Proti jeho rozhodnutí podali stěžovatelé odvolání, v němž závaznému stanovisku vytkli, že nesprávně vymezuje zastavitelné území. Mimo jiné uvedli, že: „Nahlédnutím do grafické části Územního plánu Tlučná ve znění změny č. 4 žadatelé zjišťují, že hranice zastavitelného území je graficky znázorněna jakožto přerušovaná červená linie střídající se s dvěma červenými tečkami (...) Předmětná lokalita, ve které se pozemek nachází, je situována Územním plánem Tlučná ve znění změny č. 4 právě do „žluté“ plochy s funkčním způsobem využití plochy ZPF – orná půda. Tato je však zcela zřetelně zahrnuta do ploch zastavitelných, neb kolem ploch předmětného způsobu funkčního využití je vedena ona červená přerušovaná linie střídající se s dvěma červenými tečkami, která znázorňuje hranici zastavitelného území.“ V rámci odvolacího řízení se k této námitce vyjádřil k žádosti žalovaného nadřízený orgán územního plánování, který v závazném stanovisku

ze dne 18. 7. 2023 uvedl: „Z ÚPNSÚ Tlučná zcela jasně vyplývá, že Záměr je umísťován do nezastavěného území do ploch ZPF – orná půda, tak jak je uvedeno v přezkoumávaném závazném stanovisku. Nadřízený orgán tak nemůže souhlasit s názorem uvedeným v bodě 2 odvolání, a sice ze Záměr je umísťován do zastavitelné plochy.“ V reakci na uvedené ještě stěžovatelé zaslali dne 14. 8. 2023 vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, v němž zopakovali, jak ÚP Tlučná ve své grafické části vymezuje hranice zastavitelného území, a dodali, že předmětná plocha je uvnitř zastavitelného území, jak se podává z grafické části. Žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Odkázal na obsah závazného stanoviska s tím, že jeho věcnou správnost nemůže posuzovat.

[18] V navazujících třech žalobách uplatnili stěžovatelé v této části zcela shodnou argumentaci. V ní zopakovali, že se pozemky, na nichž mají být záměry umístěny, nachází „v ploše graficky označené Územním plánem Tlučná ve znění č. 4 žlutou barvou. Z grafické části Územního plánu Tlučná ve znění změny č. 4 je jasně patrné, že žlutě vyznačená plocha je jako celek ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami – tedy grafickým znázorněním hranic zastavitelného území. Předmětná plocha je tedy uvnitř zastavitelného území, tj. je **plochou zastavitelnou** (zastavitelným územím).“ Zároveň v žalobě vytýkali žalovanému, že nevzal v potaz jejich argumentaci ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí.

[19] Krajský soud se danou otázkou zabýval, a v porovnání se závaznými stanovisky, z nichž vycházely správní orgány, významně doplnil jejich argumentaci. Nejvyšší správní soud k tomuto postupu obecně připomíná závěry rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-118, podle nichž: „soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem, přičemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nahradit svou vlastní úvahou.“ K tomuto principu podrobněji dále viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020-44, či ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 262/2020-53. Pro posouzení věci je proto podstatné, zda by závazná stanoviska (a na ně navázaná správní rozhodnutí) bez tohoto doplnění ze strany krajského soudu obstála.

[20] Jak vyplývá z ustálené judikatury, závazné stanovisko nelze napadnout samostatně, neboť se jedná toliko o podklad rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu. Soudní přezkum jeho obsahu je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska tedy způsobuje též nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad, pokud správní orgán ve svém rozhodnutí na uvedené stanovisko poukáže, jako to učinil žalovaný v posuzovaném případě.

[21] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že soud přezkoumává zákonnost závazného stanoviska, a nikoliv jeho věcnou správnost. Rozsah přezkumu zákonnosti závazného stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla

pokračování

od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu: *Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*

[22] V posuzovaném případě dotčené orgány uvedené povinnosti nedostály. Jak je citováno výše, při posuzování, zda se předmětné záměry nachází v zastavitelné ploše vymezené ÚP Tlučná, se omezily na prosté konstatování, že záměry jsou umístovány do nezastavitelného území (funkční plochy ZPF – orná půda, ochranná zeleň a místní komunikace) s tím, že zastavitelná plocha v daném území vymezena není. Takové zdůvodnění nelze považovat za dostačující, jelikož vůbec nereaguje na relevantní věcnou námitku, kterou právě vůči tomuto závěru stěžovatelé vznášeli. Ve všech odvoláních stěžovatelé poměrně jasně upozorňovali na to, že se jednotlivé dotčené pozemky **podle grafické části ÚP Tlučná** nachází v zastavitelném území. V odvolání týkajícím se areálu C pak zcela konkrétně odkázali na podobu hranic zastavitelného území v grafické části ÚP Tlučná, a uvedli, že plocha, v níž měl být záměr realizován, je uvnitř těchto hranic. S touto námitkou se dotčené orgány nikterak nevypořádaly. Nereagovaly na to, že v grafické části ÚP Tlučná jsou skutečně předmětné záměry zahrnuty v zastavitelném území dle tam uvedené grafické legendy. Zcela jistě tak nebylo možné konstatovat, že z ÚP Tlučná „zcela jasně vyplývá“, že záměry byly umístovány do nezastavitelného území. Tato otázka byla v dané situaci přinejmenším sporná, a jelikož zůstala ze strany dotčených orgánů neobjasněna, není možné příslušná závazná stanoviska označit za přezkoumatelná.

[23] Jak je uvedeno výše, jelikož správní orgány aprobovaly nepřezkoumatelná závazná stanoviska, jsou i jejich rozhodnutí stižena touto vadou. Krajský soud má pak povinnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. k případné vadě nepřezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí přihlídnout z úřední povinnosti, tedy i pokud nebyla stěžovatelem v řízení před krajským soudem výslovně namítána, pakliže by mu tato vada bránila v přezkoumání těchto rozhodnutí v mezích žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Krajský soud tudíž nepostupoval správně, pokud k této vadě nepřihlédl, neboť v projednávaném případě byla problematika umístění záměru do ne/zastavitelného území jednou z klíčových otázek vyplývajících z žalobních bodů. Toho si byl ostatně krajský soud evidentně vědom, když se pokusil namísto dotčených orgánů vysvětlit a překlenout konstatovaný nedostatek týkající se grafické části ÚP Tlučná. Jinými slovy, když doplňoval obsah závazných stanovisek vlastním odůvodněním stran správnosti vymezení zastavitelného území v ÚP Tlučná. Uvedené je s ohledem na výše citovanou judikaturu samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

[24] Nejvyšší správní soud nicméně považuje za důležité, stručně se vyjádřit i k závěrům, které krajský soud v rámci doplnění odůvodnění závazných stanovisek učinil. Krajský soud *de facto* konstatoval, že vymezení zastavitelného území v grafické části ÚP Tlučná je zjevným nedostatkem grafické části ÚP Tlučná. Vysvětlil jej tím, že linie ohraničující předmětnou plochu zůstala v grafické části územního plánu pochybením jejího zpracovatele

z doby, kdy byla daná plocha ještě funkčně určena jako výrobní zóna. Na rozdíl od dotčených orgánů územního plánování tak krajský soud identifikoval určitý nesoulad v samotném grafickém plánu a kvalifikoval jej jako zřejmý omyl nevyvolávající důvodné pochybnosti o jeho obsahu s ohledem na textovou část ÚP Tlučná a na barevné provedení plochy 3.16 v jeho grafické části (dle legendy plochy ZPF). Uvedený závěr však nemá hlubší oporu v argumentaci krajského soudu. Připouští-li totiž krajský soud existenci rozporu mezi textovou a grafickou částí, respektive dílčí částí jejího provedení, nelze bez dalšího upřednostnit ten atribut územního plánu, který se, byť z kontextu, jeví jako logičtější a lépe odpovídající záměru pořizovatele, a překonat tak evidentní nesrovnalost obsaženou v územním plánu. Nejvyšší správní soud totiž v minulosti opakovaně dovodil, že textová a grafická část územního plánu musí být ve vzájemném souladu; grafická část je totiž zobrazením části textové v mapových podkladech, a obě tyto části územně plánovací dokumentace musí být ve shodě (rozsudky ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28 nebo ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34). Například v rozsudku ze dne 27. 5. 2022, č. j. 4 As 482/2019-77, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o rozporu mezi grafickou a textovou částí v označení parc. č. pozemku, u nějž byla „pouze“ prohozena čísla na místě jednotek a desítek. Konkrétně uvedl: *„Nesoulad mezi textovou a grafickou částí konečně Nejvyšší správní soud spatřuje právě i v označení pozemku parc. č. 5490 jako pozemku zařazovaného do plochy veřejného prostranství P56 podle textové části územního plánu, na místo pozemku parc. č. 5409 ve vlastnictví stěžovatelky. Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že uvedený nedostatek územního plánu je pouze zřejmým omylem. Je tomu tak nejen pro výše již uvedené rozpory mezi textovou a grafickou částí územního plánu, ale i proto, že v k. ú. Domažlice existuje též pozemek parc. č. 5490 (o čemž není mezi účastníky řízení sporu). V případě existence takových okolností, které mohou zjevně zapříčinit rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu, nelze uvedený nedostatek považovat jen za zřejmý omyl. Ačkoliv se může jevit jako zjevný záměr odpůrce do plochy veřejného prostranství zařadit pozemky v blízkosti obchodního centra, kde se nachází právě pozemky stěžovatelky parc. č. 5393 a parc. č. 5409, není vyloučeno, že i pozemek parc. č. 5490 hodlal odpůrce zařadit do plochy veřejného prostranství. S ohledem na všechny uvedené skutkové okolnosti případu tudíž nelze v souzené věci popsaný rozpor považovat za nepodstatný a rozpor v parcelních číslech pozemku považovat jen za zřejmý omyl.“*

[25] Lze uzavřít, že obecně je za zřejmý omyl možné označit pouze takový omyl, u nějž i bez hlubšího zkoumání a dokazování je seznatelné, že se jedná o omyl. V tomto duchu by tak ve vztahu k projednávanému případu za zřejmý omyl bylo možné považovat takovou situaci, kdy by konstatovaný vnitřní rozpor grafické části ÚP Tlučná s ohledem na její samotné ztvárnění (tedy bez zohlednění textové části či dalších historických okolností) dovoloval i přes danou nesrovnalost pouze jediné plausibilní vysvětlení. Takovou argumentaci krajský soud nepředložil (navíc to bylo eventuálně povinností dotčených orgánů územního plánování vzhledem k obsahu odvolacích námitek). Odůvodnění krajského soudu v této otázce tak navíc nelze považovat za dostatečné.

[26] Vzhledem k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud za předčasné, aby se podrobněji zabýval zbytkem argumentace uplatněné v kasační stížnosti.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud nepřistoupil rovněž ke zrušení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů, ale pouze ke zrušení napadeného rozsudku. Učinil tak proto, že situace v jednotlivých řízeních byla odlišná. Konkrétně v řízení týkajícím se areálu C se lišila jak argumentace uplatněná v odvolání, tak především skutková situace, neboť areál C zasahuje do území ohraničeného v grafické části ÚP Tlučná jako zastavitelné území pouze zčásti. Případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska se tak může projevit co do vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí odlišně, než je tomu v případě řízení a skutkových závěrů týkajících se areálů A a B. Krajský soud však jejich situaci *de facto* ztotožnil, řízení o žalobách spojil a rozhodl o nich jedním výrokem.

[28] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm zohlední výše vyslovené závěry (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) Především rozliší situaci v jednotlivých řízeních, posoudí znovu v souladu s výše uvedeným, zda správní orgány hodnotily správně jednotlivá závazná stanoviska (z hlediska jejich úplnosti co do reakce na uplatněné odvolací námitky), a zda existence vady v tomto ohledu mohla mít vliv na zákonnost jednotlivých rozhodnutí žalovaného. V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 26. června 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu