



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobců:

a) **JUDr. M. P.**,
bytem X,

b) **Ing. Bc. L. J.**,
bytem X,

oba zastoupeni Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem,
se sídlem K Starým valům 442/10, 326 00 Plzeň,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje,
se sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň,

za účasti osoby

zúčastněné na řízení:

Obec Tlučná,
sídlem Hlavní 25, 330 26 Tlučná,
zastoupena JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem,
sídlem Holečkova 21, 150 00 Praha,

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1470/23, ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1471/23, a ze dne 29. 8. 2023, č. j. PK-RR/2123/23,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1470/23, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1471/23, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2023, č. j. PK-RR/2123/23, se zamítá.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení v celkové výši 56 290 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Ing. Tomáše Menčíka, advokáta.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci a napadená rozhodnutí

1. Žalobci se žalobou ze dne 20. 7. 2023 (dále jen „žaloba č. 1“), doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) téhož dne, domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1470/23 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 1“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Nýřany, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 3. 2023, č. j. OV-Bau/7286/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí č. 1“). Prvostupňovým rozhodnutím č. 1 rozhodl stavební úřad podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“) tak, že zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Skladovací areál B, X“ na pozemku parc. č. **Xa** v k. ú. X (dále též jen „areál B“). Řízení o žalobě č. 1 bylo u soudu zaevidováno pod sp. zn. 57 A 54/2023.
2. Dále se žalobci žalobou ze dne 20. 7. 2023 (dále jen „žaloba č. 2“), doručenou soudu téhož dne, domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. PK-RR/1471/23 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 2“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 3. 2023, č. j. OV-Vách/9086/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí č. 2“). Prvostupňovým rozhodnutím č. 2 rozhodl stavební úřad podle § 92 odst. 2 stavebního zákona tak, že zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Skladovací areál A, X“ na pozemku parc. č. **Xb** v k. ú. X (dále též jen „areál A“). Řízení o žalobě č. 2 bylo u soudu zaevidováno pod sp. zn. 77 A 34/2023.
3. A konečně se žalobci žalobou ze dne 4. 9. 2023 (dále jen „žaloba č. 3“; žaloby č. 1 až 3 dále společně jen „žaloby“), doručenou soudu téhož dne, domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2023, č. j. PK-RR/2123/23 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 3“; napadená rozhodnutí č. 1 až 3 dále společně jen „napadená rozhodnutí“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 5. 2023, č. j. OV-Vách/14656/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí č. 3“; prvostupňová rozhodnutí č. 1 až 3 dále společně jen „prvostupňová rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím č. 3 rozhodl stavební úřad podle § 92 odst. 2 stavebního zákona tak, že zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Skladovací areál C, X“ na pozemku parc. č. **Xc** v k. ú. X (dále též jen „areál C“; areály A, B a C dále společně též jen „předmětné stavební záměry“). Řízení o žalobě č. 3 bylo u soudu zaevidováno pod sp. zn. 57 A 61/2023.

4. Ve všech třech případech bylo důvodem zamítnutí předmětných žádostí žalobců nesouhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Nýřany, odbor územního plánování (dále jen „*dotčený orgán územního plánování*“), a to konkrétně stanoviska ze dne 13. 12. 2022 (areál A), ze dne 27. 12. 2022 (areál B) a ze dne 20. 3. 2023 (areál C), podle kterých byly předmětné stavební záměry žalobců nepřipustné, protože dotčené pozemky se podle Územního plánu obce Tlučná (dále též jen „*ÚP Tlučná*“) ve znění změny č. 4 (která nabyla účinnosti dne 30. 3. 2015) 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, přičemž tato funkční vymezení takový typ staveb (skladovací haly) nepřipouštějí.
5. V průběhu správního řízení byla nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování přezkoumána z podnětu žalobců Krajským úřadem Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje, oddělení územního plánování (dále jen „*nadřízený orgán územního plánování*“). Dne 24. 2. 2023 stavební úřad obdržel v řízeních týkajících se povolení umístění areálů A a B sdělení od nadřízeného orgánu územního plánování, že přezkoumávaná nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování byla vydána v souladu s právními předpisy. Dne 27. 4. 2023 stavební úřad obdržel v řízení týkajícím se povolení umístění areálu C sdělení přezkoumného orgánu, že nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu územního plánování rovněž bylo vydáno v souladu s právními předpisy.
6. Jelikož žalobci v rámci svých odvolání proti prvostupňovým rozhodnutím vyjádřili nesouhlas s nesouhlasnými závaznými stanovisky dotčeného orgánu územního plánování, na kterých stavební úřad založil svá zamítavá rozhodnutí, žalovaný, coby odvolací orgán, si vyžádal postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Nadřízený orgán územního plánování vydal dne 16. 5. 2023 dvě závazná stanoviska (jedno ve vztahu k areálu A a druhé ve vztahu k areálu B) a poté dne 18. 7. 2023 třetí závazné stanovisko, tentokrát ve vztahu k areálu C (dále společně jen „*potvrzující závazná stanoviska*“). Ve všech třech případech nadřízený orgán územního plánování potvrdil (prvostupňová) nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování, neboť dospěl k závěru, že přezkoumávaná stanoviska jsou zákonná a věcně správná.

II.

Žaloby

7. Vzhledem k tomu, že žalobní námitky i argumentace obsažené ve všech třech žalobách byly shodné, soud níže rekapituluje obsah všech žalob společně. Rozdílné totiž bylo pouze to, že správní rozhodnutí se v jednotlivých případech týkala samostatných žádostí žalobců o územní rozhodnutí o umístění tří staveb skladovacího areálu (označených jako areály A, B a C), každá na samostatném pozemku ve vlastnictví žalobců v k. ú. X. Ani samotní žalobci v žalobce č. 3 nerozlišovali, že v případě areálu C je parc. č. Xc určený pro umístění daného stavebního záměru situován nejen ve funkční ploše 3.16 (ZPF – orná půda), ale též (a to v převážné míře) ve funkční ploše 38 (ochranná zeleň) a okrajově též ve funkční ploše místní komunikace.
8. Podle žalobců jimi zamýšlené stavební záměry jsou v souladu s příslušnými zásadami územního rozvoje, avšak jsou v rozporu s dikcí územního plánu. Je tak dán nežádoucí rozpor mezi zásadami územního rozvoje a územním plánem, což vede k tomu, že podle § 54 odst. 6 stavebního zákona nelze dle rozporné části územního plánu rozhodovat. Ovšem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správní orgány tento názor žalobců nesdílely, aniž by však svůj závěr blíže objasnily. Dle žalobců správní orgány nepostupovaly v souladu se stavebním zákonem. Žalobci tvrdí, že závazná stanoviska orgánů územního plánování, která byla v předmětném řízení vydána, jsou nepřezkoumatelná a věcně a právně nesprávná, což vedlo k nezákonnosti napadených správních rozhodnutí, která z nich vyšla. Žalobci v žalobách vymezili žalobní důvody šesti dále popsanými okruhy.

9. V prvním okruhu žalobci namítali, že jejich stavební záměry není možné posuzovat pouze optikou ÚP Tlučná ve znění změny č. 4, neboť předmětná část tohoto územního plánu není v souladu se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje (dále též jen „ZÚR PK“) ve znění aktualizace č. 4, a to zejména při posuzování vymezení funkčního využití ploch.
10. Ve druhém okruhu žalobci poukázali na to, že předmětné pozemky se podle územního plánu nacházejí v lokalitě (ploše), která je vymezena jako zastavitelná plocha podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona a je funkčně vymezena předmětným územním plánem v jeho grafické části jako plocha ZPF (orná půda). Žalobci považují za nesprávný závěr o nepřípustnosti předmětných stavebních záměrů. Dle žalobců z grafické části daného územního plánu je zřejmé, že předmětné stavební záměry jsou umísťovány v zastavitelné ploše, neboť se předmětné pozemky nacházejí v ploše graficky označené žlutou barvou, přičemž žlutě vyznačená plocha je jako celek ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami – tedy grafickým znázorněním hranic zastavitelného území. Z toho žalobci dovozují, že předmětná plocha je uvnitř zastavitelného území, tj. je plochou zastavitelnou. Opačné závěry správních orgánů, resp. závazná stanoviska dotčených orgánů nejsou správné, tudíž jsou nezákonné.
11. Ve třetím a čtvrtém okruhu žalobních námitek žalobci argumentovali požadavky kladenými na předmětné území (lokalitu) zásadami územního rozvoje, přičemž akcentovali ty části ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4, které se týkají rozvojové zóny nadmístního významu označené jako jihozápad a oblasti označené grafickou částí těchto zásad jako OB5. Z koordinačního výkresu grafické části ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4 vyplývá, že se předmětné pozemky (a celá předmětná plocha) nacházejí v zóně zbarvené šedou barvou, kterou je dle legendy označeno zastavěné území. V uvedeném žalobci spatřují rozpor mezi územním plánem a zásadami územního rozvoje, který dle jejich názoru musí být řešen tak, že v předmětné části nelze územní plán aplikovat, a to s odkazem na § 54 odst. 6 stavebního zákona. Žalobci dále argumentovali, že předmětné stavební záměry do krajiny nezasahují necitlivě, ale naopak respektují potřebu její ochrany. V případě stavebních záměrů žalobců se stalo, že zastavitelná plocha je pro předmětnou lokalitu sice územním plánem vymezena, avšak předmětná lokalita (plocha) má rozdílné funkční využití než to, které je pro tuto předpokládáno ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4. Vymezí-li zásady územního rozvoje pro konkrétní lokalitu zastavitelnou plochu, je zapotřebí, aby tuto převzal územní plán bez dalšího. Podle žalobců se obec rozhodla samovolně, že předmětnou plochu vymezí s funkčním způsobem využití plocha ZPF – orná půda. Nechtě předmětná plocha není ve svých 100 % plochy zastavitelná. To není žádoucí. Musí však být zastavitelná alespoň ve významné části tak, aby plocha nadmístního významu jihozápad mohla plnit účel, který je ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4 zamýšlen. Žalobci se domnívají, že je povinností dotčených správních orgánů zkoumat souladnost zásad územního rozvoje s územním plánem, zvláště pokud žalobci daný rozpor odůvodněně namítají. Žalobci dospívají k závěru, že nadřízený dotčený správní orgán postupoval nezákonně, tudíž vyšel-li stavební úřad při svém rozhodování z nezákonného závazného stanoviska, je i toto rozhodnutí nezákonné. Podle žalobců je nezbytné, aby byl

stavební záměr posouzen s ohledem na dikci ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4 a těmi částmi ÚP Tlučná ve znění změny č. 4, které nejsou v rozporu s předmětnými zásadami územního rozvoje. To se ovšem podle žalobců nestalo, když jejich stavební záměry byly posuzovány pouze optikou územního plánu.

12. V rámci pátého a šestého okruhu žalobních námitek žalobci napadeným rozhodnutím vytýkali, že zcela nedostatečně reagovala na argumenty obsažené ve *Vyjádření žadatelů k doplněným podkladům pro rozhodnutí*. Ač to žalobci navrhovali, tak se žalovaný cestou správního dialogu, který by mohl vést k vydání navazujícího závazného stanoviska, nevydal. Žalovaný se tak pasoval do role jakéhosi „sběrače razítek“. Nadřízený správní orgán pak podle názoru žalobců nemá přezkoumávat pouze to, zda závazné stanovisko obsahuje výrok a odůvodnění, ale v případě důvodných pochybností o správnosti závazného stanoviska započít správní dialog vedoucí k odstranění těchto pochybností. Takto však žalovaný nepostupoval.
13. Žalobci ve všech žalobách navrhli, aby soud napadená rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňová, zrušil a věci vrátil žalovanému k novému projednání a rozhodnutí. Žalobci rovněž nárokovali náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobám zrekapituloval postup prvostupňového orgánu i postup svůj. Ve všech třech případech poukázal na to, že žaloby obsahují žalobní námítky, které směřují proti způsobu, jakým byl posouzen soulad záměru žalobců s územně plánovací dokumentací. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací byl posouzen příslušným orgánem územního plánování, který vydal závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona o nepřípustnosti záměru žalobců z důvodu rozporu s ÚP Tlučná. Prvostupňový orgán proto žádost žalobců zamítl. V následném odvolacím řízení žalovaný postupoval v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu, přičemž nadřízený orgán územního plánování nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. Takto přezkoumané nesouhlasné závazné stanovisko bylo závazným podkladem pro rozhodnutí žalovaného v odvolacím řízení. Žalovaný nebyl oprávněn věcně přezkoumávat závěry nadřízeného orgánu územního plánování, byl povinen zjistit, zda se nadřízený orgán těmito námitkami zabýval a zda je vypořádal přezkoumatelným způsobem. Tuto povinnost žalovaný splnil, došel k závěru, že námítky žalobců byly přezkoumatelným způsobem vypořádány, a proto na základě přezkumného závazného stanoviska rozhodl o podaném odvolání. Proto měl uplatněné žalobní námítky za nedůvodné.
15. Osoba zúčastněná na řízení (tj. obec Tlučná, dále též jen „OZNŘ“) uvedla, že její územní plán je zcela v souladu se ZÚR PK, a proto správní orgány postupovaly v souladu se stavebním zákonem, když záměry žalobců shledaly nepřípustným. Navrhla všechny tři žaloby zamítnout.
16. Podle OZNŘ požadavky plynoucí z vymezení rozvojové oblasti OB5 jsou uvedeny v kapitole 3.1.1 ZÚR PK ve znění aktualizace č. 1, 2 a 4, konkrétní úkoly pro územní plánování obcí jsou uvedeny v kapitole 3.1.1.2 ZÚR PK ve znění aktualizace č. 1, 2 a 4. Žádný z těchto úkolů se dle OZNŘ netýká vztahu k pozemkům žalobců. Rovněž ani v případě úkolu vymezovat plochy v rozvojové oblasti OB5 tento *a priori* nesměruje konkrétně k pozemkům žalobců, ale obecně k celému katastrálnímu území obce Tlučná. Samotné vymezení rozvojové zóny nadmístního významu Jihozápad, která je lokalizována v části katastrálního území obce Tlučná, nestanovuje funkční využití pozemků, které jsou

do ní zahrnutý, ale pouze vymezuje území, ve kterém mají být (až) územními plány přednostně vymezovány zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Povinností OZNŘ v rámci územního plánu obce je takové rozvojové území nadmístního významu převzít, avšak až následně, podle bližších podmínek v území, vymezit vhodné zastavitelné plochy s funkčním využitím pro výrobu, skladování, obchod a služby, a to i graficky. To vše za podmínky, že v rámci celého katastrálního území obce budou takové zastavitelné plochy s daným funkčním využitím vymezeny přednostně v ploše rozvojové zóny nadmístního významu. Konkrétní pozemek žalobců v územním plánu obce Tlučná vůbec nemusí být zahrnut v zastavitelné ploše pro výrobu, skladování, obchod a služby.

17. Podle OZNŘ ZÚR PK ve znění aktualizace č. 1, 2 a 4 žádnou konkrétní zastavitelnou plochu na dotčených pozemcích žalobců nevymezily. Rovněž nevymezily ani žádný záměr ve smyslu § 54 odst. 5 stavebního zákona. Proto by i případná aplikace § 54 odst. 6 věty druhé stavebního zákona znamenala, že by stavební záměr žalobců byl stále shledán nepřipustným. Dle OZNŘ žalobci její argumentaci implicitně potvrzují, když připouštějí, že předmětná plocha není ve svých 100 % zastavitelná, tedy souhlasí s tím, že je na OZNŘ, na kterých konkrétních pozemcích v rámci rozvojové plochy nadmístního významu Jihozápad vymezí v územním plánu obce zastavitelné plochy s funkčním využitím výroba, skladování, obchod a služby.
18. OZNŘ dále upozornila, že k vyjmutí plochy výrobní označené jako plocha 3.16 došlo již změnou č. 3 ÚP Tlučná, která nabyla účinnosti dne 28. 3. 2010. K této změně ovšem nikdo žádné připomínky ani námítky neuplatnil. Žalobci, popř. jejich právní předchůdci, byli tedy k této změně územního plánu zcela pasivní. OZNŘ rovněž uvedla, že dne 28. 9. 2023 nabyla účinnosti Aktualizace č. 3 ZÚR PK, na jejímž základě bylo území obce Tlučná vyjmuto z rozvojové zóny nadmístního významu Jihozápad (nově označeného i jako Rozvojová zóna RZ03). Byť soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přesto je třeba upozornit na to, že i v případě, že by soud předmětné rozhodnutí pro tvrzenou nezákonnost zrušil a správní orgány by musely o žádosti žalobců rozhodovat znovu, výsledek by byl zjevně stejný – záměr žalobců byl a je nepřipustný. Zároveň aktualizace č. 3 ZÚR PK tím, že vyjmula území obce Tlučná z rozvojové zóny nadmístního významu Jihozápad, potvrzuje, že kraj již nemá žádný nadmístní zájem na tom, aby předmětná část obce Tlučná byla zastavěna stavbami pro výrobu, skladování, obchod a služby. O vyjmutí území obce z této rozvojové zóny OZNŘ žádala již v roce 2021.

IV.

Původní rozsudek soudu a zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

19. Soud v předmětné věci rozhodl rozsudkem ze dne 27. 8. 2024, č. j. 57 A 54/2023-82 (dále jen „*původní rozsudek*“), a to poté, co postupně spojil později podané žaloby č. 2 a 3 ke společnému projednání s nejdříve podanou žalobou č. 1 vedenou pod sp. zn. 57 A 54/2023, a to z důvodu procesní ekonomie. Jelikož měl soud za splnění všechny podmínky řízení a žaloby shledal projednatelnými, přistoupil k věcnému přezkoumání žalob.
20. Soud při ústním jednání konaném dne 27. 8. 2024 vymezil podstatu sporu, včetně šesti žalobci uplatněných okruhů žalobních námitek. Soud za podstatu sporu označil právní posouzení otázky zákonnosti napadených rozhodnutí žalovaného, kterými žalovaný potvrdil prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu zamítající žádosti žalobců o umístění předmětných stavebních záměrů (skladovacích hal) na pozemcích nacházejících se v území, kde je podle ÚP Tlučná takové funkční využití nepřipustné. Žalobci jsou toho názoru, že

v otázce funkčního vymezení ploch, do kterých spadají i pozemky dotčené předmětnými stavebními záměry, je dán nežádoucí rozpor mezi ÚP Tlučná a jemu nadřazenými ZÚR PK, přičemž tvrzený rozpor podle žalobců vede k tomu, že podle § 54 odst. 6 stavebního zákona nelze dle rozporné části ÚP Tlučná rozhodovat. Tím, že správní orgány tento názor žalobců nesdílely, nepostupovaly v souladu se stavebním zákonem. Žalobci současně tvrdili, že nesouhlasná závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou nepřezkoumatelná a věcně a právně nesprávná, což vedlo k nezákonnosti napadených správních rozhodnutí, která z nich vyšla. Naproti tomu žalovaný je přesvědčen o tom, že napadená rozhodnutí jsou zákonná, neboť dodržel zákonný postup podle § 149 odst. 7 správního řádu, když si vyžádal přezkumná závazná stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, která posléze potvrdila původní nesouhlasná závazná stanoviska vedoucí stavební úřad k vydání rozhodnutí o zamítnutí předmětných žádostí žalobců. Žalovaný potvrzující závazná stanoviska zákonem předepsaným způsobem přezkoumal a dospěl k závěru, že závazná stanoviska přezkoumatelným způsobem vypořádala námitky žalobců, tudíž z nich vyšel a prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

21. Okruhy žalobních námitek, které žalobci vymezili v každé ze svých tří žalob, soud při zmíněném soudním jednání shrnl do následujících šesti okruhů, přičemž účastníci řízení proti tomuto vymezení nic nenamítali: (1) stavební záměr byl posuzován s územně plánovací dokumentací, podle které nelze o tomto rozhodovat, neboť v části vymezující funkční využití ploch byl dán rozpor se ZÚR PK; (2) závazné stanovisko nesprávně vymezuje zastavitelné území, když textová část ÚP Tlučná sice vymezuje předmětnou plochu jako nezastavitelnou plochu „ZPF“ (tj. orná půda), ovšem z grafické části územního plánu je zřejmé, že graficky je tato plocha ohraničena označením pro zastavitelné území; (3) podle ZÚR PK jsou předmětné stavební záměry přípustné v důsledku toho, že v dané lokalitě vymezují rozvojovou zónu nadmístního významu označenou jako jihozápad; (4) orgány územního plánování nesprávně posoudily zastavitelné plochy a plochy nadmístního významu; (5) neodůvodněnost napadených rozhodnutí, která nedostatečně reagovala na vyjádření žalobců k doplněným podkladům pro rozhodnutí v rámci odvolacího řízení, kde žalobci namítali věcnou nesprávnost závazných stanovisek a vyzývali žalovaného k zahájení správního dialogu; (6) právní vady rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný nekriticky převzal názory vyslovené v závazných stanoviscích, aniž zohlednil žalobci vznesené důvodné pochybnosti, pro které měl žalovaný započít správní dialog vedoucí k odstranění pochybností. Nad rámec těchto žalobních bodů žalobci při soudním jednání uplatnili nový žalobní bod, v němž se dovolávali jejich legitimního očekávání, že předmětné stavební záměry budou povoleny. Jelikož tento nový žalobní bod nebyl uplatněn v zákonné lhůtě pro podání žaloby, soud se jím blíže nezabýval, resp. k němu nepřihlížel.
22. Původním rozsudkem soud všechny tři žaloby jako nedůvodné zamítl, neboť všech šest okruhů žalobních námitek shledal nedůvodnými.
23. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti podané žalobci původní rozsudek soudu zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení, a to rozsudkem ze dne 26. 6. 2025, č. j. 7 As 240/2024-44 (dále jen „*zrušující rozsudek*“). Nejvyšší správní soud nesouhlasil s posouzením zdejšího soudu v otázce (ne)přezkoumatelnosti potvrzujících závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování, ze kterých následně vyšel žalovaný v napadených rozhodnutích. To znamená, že se kasační soud vyjádřil pouze k posouzení zdejšího soudu k této jedné dílčí otázce, přičemž zbývajícimu posouzení soudu se již dále nevěnoval.

24. V bodu 22 zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl následující: „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 umísťovány do nezastavitelného [„nezastavěného“ – pozn. soudu] 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 umísťovány do nezastavitelného [„nezastavěného“ – pozn. soudu] 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.“ [všechna zdůraznění v citacích v tomto rozsudku byla provedena zdejším soudem].
25. Poté v bodu 23 zrušujícího rozsudku kasační soud konstatoval následující: „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“.
26. V bodu 24 zrušujícího rozsudku pak kasační soud považoval za důležité se stručně se vyjádřit i k závěrům zdejšího soudu, který měl za to, 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, tudíž se jednalo o 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). Takový závěr zdejšího soudu podle kasačního soudu „nemá hlubší oporu v argumentaci krajského soudu“. Kasační soud v dané souvislosti uvedl následující: „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 [...]“. Poté v bodu 25 zrušujícího rozsudku uzavřel, 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“.

27. Úplným závěrem Nejvyšší správní soud vysvětlil, proč nepřistoupil ke zrušení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů, ale pouze zrušil původní rozsudek zdejšího soudu. „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.“ (bod 27 zrušujícího rozsudku). Poté kasační soud zavázal zdejší soud pro účely opakovaného posouzení věci následovně: „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 námítky), 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.“ (bod 28 zrušujícího rozsudku).

V.

Nové projednání věci soudem

28. V souladu s právě shrnutými závěry kasačního soudu se soud v dalším pokračování řízení primárně zaměřil na otázku, zda kasačním soudem identifikovaná nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí plynoucí z nepřezkoumatelnosti potvrzujících závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování (nevypořádání jedné z dílčích námitek žalobců uplatněných až v odvolacím řízení, tedy že plochy, v níž mají být stavební záměry realizovány, jsou uvnitř hranic „zastavitelného“ území vyznačeného v grafické části ÚP Tlučná červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami), mohla mít vliv na zákonnost jednotlivých rozhodnutí žalovaného. Přitom bylo třeba rozlišit situaci v jednotlivých řízeních, neboť skutkově se situace u areálu C odlišuje od situací u areálů A a B.
29. Soud pro úplnost poznamenává, že i při novém posouzení měl za to, že v projednávané věci byly splněny procesní podmínky věcného projednání všech tří žalob, neboť byly podány řádně a včas, a to aktivně legitimovanými žalobci proti správnímu orgánu, který byl pasivně legitimován. Jelikož ani žalobci ani žalovaný k výzvě soudu učiněné poté, co mu věc byla vrácena kasačním soudem k dalšímu řízení, nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím bez jednání (resp. žalobci přípisem ze dne 29. 9. 2025 sdělili, že souhlasí s rozhodnutím bez jednání), soud v dané věci rozhodl bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na závazný právní názor vyslovený kasačním soudem ve zrušujícím rozsudku soud v rámci nového posouzení považoval za dostačující vyjít z obsahu správního spisu a z dokazování, které provedl v předchozím řízení, tudíž další dokazování neprováděl. Ostatně ani účastníci řízení, ani OZNR se poté, co byla předmětná věc vrácena soudu k dalšímu řízení, již ve věci samé nevyjádřili, resp. neučinili žádné důkazní návrhy.
30. Soud i nadále setrval na názoru, že, byť stěžejní žalobní námitkou byl tvrzený rozpor ÚP

Tlučná s nadřízenými ZÚR PK, tak nebyly s ohledem na obsah žaloby (žalobci nežádali zrušit ÚP Tlučná či jeho část) a na okolnosti posuzovaného případu naplněny předpoklady pro výzvu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad předmětných žalob spočívajících v nejasnosti v tom smyslu, zda žalobci nezamýšleli podat společně s žalobou proti napadeným rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. i návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1, věty druhé s. ř. s. Tvrzený rozpor mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK by v části vymezení funkčního využití relevantních ploch byl založen až následně vydanou aktualizací č. 1 ZÚR PK (podrobněji viz níže v další části tohoto rozsudku), tudíž by se jednalo o situaci, na kterou by dopadalo žalobci namítané ustanovení § 54 odst. 6 stavebního zákona stanovující neaplikovatelnost rozporné části územního plánu. Pokud by byla žalobní argumentace o tvrzeném rozporu ÚP Tlučná s nadřízenými ZÚR PK důvodná, pak by v duchu § 54 odst. 6 stavebního zákona podle takové rozporné části ÚP Tlučná nebylo možné do doby jeho uvedení do souladu se ZÚR PK rozhodovat, a žalobci by tak ani nemohli být danou částí ÚP Tlučná zkráceni na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

31. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud opět vycházel při přezkoumání napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobách. Soud přezkoumal napadená rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, tj. vad ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále vad, které by bránily přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84).
32. Stejně jako v původním posouzení žalobních námitek, tak i při jejich opakovaném posouzení soud vyšel z obsahu správních spisů, které byly vedeny samostatně ke každému z předmětných tří stavebních záměrů, a poté z dokazování provedeného na ústním jednání konaném dne 27. 8. 2024 (průběh jednání, včetně dokazování, soud podrobně popsal v bodech 36 až 41 původního rozsudku, na které pro stručnost odkazuje). Soud ze správních spisů zjistil následující průběh správního řízení, který byl ve všech třech případech obdobný.
33. Dne 9. 1. 2023 žalobci podali u stavebního úřadu tři samostatné žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby (předmětných stavebních záměrů – areálů A, B a C), přičemž dle stavební dokumentace se vždy mělo jednat o průmyslový areál tvořený zejména železobetonovými halami sloužícími ke skladování materiálu a nářadí.
34. Ve vztahu k předmětným stavebním záměrům dotčený orgán územního plánování vydal nesouhlasná závazná stanoviska, a to konkrétně ve vztahu k areálu A dne 13. 12. 2022, ve vztahu k areálu B dne 27. 12. 2022 a ve vztahu k areálu C dne 20. 3. 2023 (původní nesouhlasné závazné stanovisko týkající se areálu C ze dne 13. 12. 2022 bylo nadřízeným orgánem zrušeno z důvodu, že neobsahovalo posouzení souladu předmětného stavebního záměru se ZÚR PK). Dotčený orgán územního plánování dospěl k závěru, že předmětné stavební záměry žalobců jsou nepřijatelné, protože dotčené pozemky se podle ÚP Tlučná ve znění změny č. 4 nacházejí v nezastavěném území obce ve funkční ploše ZPF – orná půda, resp. v případě pozemku parc. č. 1366/115 určeného pro areál C též ve funkční ploše ochranná zeleň, tedy rovněž v nezastavěném území (a v nepatrné části i ploše místní komunikace). Dotčený orgán územního plánování v dané souvislosti uvedl, že nelze danou plochu označit jako zastavitelnou [ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona], byť

se předmětné stavební záměry nacházejí v území, které je podle ZÚR PK označené jako „Rozvojová zóna Jihozápad“, jelikož ZÚR PK nejsou takto koncipovány. Ze šesti rozvojových zón v ZÚR PK je pouze jedna označena jako zastavitelná plocha (Rozvojová zóna Chotěšov), z čehož lze dovodit, že ostatní plochy v tomto smyslu vymezené nejsou. V území nelze rozhodovat pouze na základě ZÚR PK bez ohledu na ÚP Tlučná. Závěrem dotčený orgán územního plánování sdělil, že si je vědom § 36 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého slouží ZÚR PK pro rozhodování v území, i § 54 odst. 5 stejného zákona, dle kterého se nepoužije část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v ZÚR KP, avšak v daných případech nelze označit předmětné stavební záměry jako záměr, který je obsažený v ZÚR PK, jelikož ZÚR PK v daném místě nevymezuje zastavitelnou plochu.

35. Jelikož žalobci ve všech třech správních řízeních podaly podněty k přezkumnému řízení nesouhlasných závazných stanovisek dotčeného orgánu územního plánování, stavební úřad řízení přerušil. Poté, co stavební úřad obdržel sdělení od nadřízeného orgánu územního plánování, že přezkoumávaná nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování byla vydána v souladu s právními předpisy, tak pokračoval v řízeních a postupně ve dnech 2. 3. 2023 (areál B), 20. 3. 2023 (areál A) a 4. 5. 2023 (areál C) vydal předmětná prvostupňová rozhodnutí, kterými podle § 92 odst. 2 stavebního zákona zamítl předmětné žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění předmětných stavebních záměrů. V odůvodnění každého z prvostupňových rozhodnutí zejména uvedl, že důvodem zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla skutečnost, že k předmětným stavebním záměrům byla vydána nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování.
36. Ve všech třech případech žalobci napadli prvostupňová rozhodnutí odvoláním, která byla, co do podstaty odvolací argumentace, prakticky totožná. Ve svých odvoláních žalobci uplatnili převážně námitky obdobné těm, které uplatňují jako žalobní námitky v předmětných žalobách posuzovaných soudem v nyní projednávané věci. Stručně řečeno, žalobci namítali, že předmětné stavební záměry byly posuzovány s územně plánovací dokumentací, podle které nelze rozhodovat, neboť předmětná část ÚP Tlučná upravující území, na kterém se nacházejí pozemky dotčené předmětnými stavebními záměry, není v souladu se ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4, a to zejména v otázce vymezení funkčního využití ploch. Jelikož žalobci brojili proti nesouhlasným závazným stanoviskům, odvolacími námitkami se z podnětu žalovaného zabýval nadřízený orgán územního plánování, který ve všech třech případech vydal potvrzující závazná stanoviska. Zejména konstatoval, že souhlasí s dotčeným orgánem územního plánování, že z hlediska ÚP Tlučná byl shledán záměr nesouladným, jelikož je umístován do „nezastavěného území“ ve funkční ploše ZPF – orná půda (resp. též ochranná zeleň a místní komunikace v případě areálu C). *Předmětné stavební záměry tak spadají do výše uvedených ploch, které nepřipouštějí umístění skladovacích hal.* Nadřízený orgán územního plánování souhlasil i s tím, že z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování byl záměr nepřípustným na základě ochrany krajiny a nezastavěného území ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona. Dále nadřízený orgán územního plánování reagoval na námitky žalobců uplatněné v jejich odvoláních, které směřovaly proti přezkoumávaným závazným stanoviskům, přičemž tyto námitky neshledal důvodnými. V odůvodnění potvrzujících závazných stanovisek jsou uvedeny důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání, včetně Politiky územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR ČR“), ZÚR PK i ÚP Tlučná, a úvahy, kterými se nadřízený orgán územního plánování řídil při hodnocení

odvolacích námitek směřujících proti nesouhlasným závazným stanoviskům dotčeného orgánu územního plánování. Takto byly vypořádány námitky, že (i) stavební záměr je posuzován s územně plánovací dokumentací, podle které nelze rozhodovat, resp. rozpor mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK, (ii) závazné stanovisko nesprávně vymezuje zastavitelné území (zde ovšem uvedl pouze to, že z ÚP Tlučná zcela jasně vyplývá, že záměr je umísťován do nezastavěného území do ploch ZPF – orná půda, proto nesouhlasil s žalobci o umístění záměru do zastavitelné plochy, aniž by se ale vypořádal s otázkou hranice „zastavitelného“ území vyznačenou v grafické části ÚP Tlučná červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami), (iii) zastavitelná plocha v. plocha nadmístního významu, a (iv) rozhodnutí je nekonzistentní a neodůvodněné.

37. Žalovaný poté, co obdržel potvrzující závazná stanoviska, v každém z předmětných správních řízení seznámil žalobce s novým podkladem rozhodnutí, kterým byla právě potvrzující závazná stanoviska, a umožnil žalobcům se vyjádřit. Toho žalobci využili a podáními ze dne 29. 5. 2023 (v řízeních týkajících se areálů A a B), resp. dne 14. 8. 2023 (v řízení týkajícím se areálu C) se písemně vyjádřili. Následně žalovaný postupně vydal napadená rozhodnutí, kterými zamítl odvolání žalobců a potvrdil prvostupňová rozhodnutí stavebního úřadu. V odůvodnění žalovaný nejprve zrekapituloval průběh jednotlivých správních řízení u stavebního úřadu a obsah podaných odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Dále popsal svůj postup v odvolacím řízení, v rámci kterého se v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu obrátil na nadřízený orgán územního plánování s žádostí o přezkum nesouhlasných závazných stanovisek dotčeného orgánu územního plánování, z nichž stavební úřad ve svých prvostupňových rozhodnutích vyšel. Poté, co žalovaný obdržel potvrzující závazná stanoviska, tato přezkoumal s vědomím toho, že jeho posouzení nepodléhá odborná stránka stanovisek ve smyslu jejich správnosti. Potvrzující závazná stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování žalovaný posoudil jako jasná, přehledná, srozumitelná a reagující na odvolací námitky. Následně se i vypořádal s odvolacími námitkami. Jelikož žalovaný neshledal odvolací námitky důvodnými, odvolání zamítl a prvostupňová rozhodnutí potvrdil.
38. Vázán právním názorem kasačního soudu, soud se v opakovaném posouzení věci primárně zaměřil na opětovné posouzení otázky (ne)přezkoumatelnosti napadených rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti potvrzujících závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování v té části jejich odůvodnění, ve které bylo konstatováno, že předmětné stavební záměry mají být umístěny do nezastavěného území, aniž by došlo k vypořádání námitek žalobců o grafickém vyznačení „zastavitelného“ území v grafické části ÚP Tlučná. Toto posouzení soud provedl odděleně, aby rozlišil situaci v jednotlivých řízeních, neboť situace v řízení týkajícím se areálu C byla odlišná od situace v řízeních týkajících se areálů A a B (srov. bod 27 zrušujícího rozsudku).

VI.

Nové posouzení žalob směřujících proti napadeným rozhodnutím č. 1 a 2

39. Po novém přezkoumání skutkového a právního stavu věci a po zohlednění závazného právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku soud dospěl k závěru, že žaloby směřující proti napadeným rozhodnutím č. 1 a 2 (která se týkala areálů A a B) **jsou důvodné.**
40. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dovodil, že nadřízený orgán územního plánování nevypořádal dílčí námitku žalobců uplatněnou až v odvolacím řízení, že podle grafické části ÚP Tlučná se plochy pro umístění areálů A a B

nacházejí uvnitř hranice zastavitelného území vymezeného červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami, jak se podává z legendy v grafické části ÚP Tlučná. Z tohoto důvodu podle kasačního soudu „nebylo možné konstatovat, že z ÚP Tlučná ‚zcela jasně vyplývá‘, že záměry byly umísťovány 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“. Kasační soud poté konstatoval, že „jelikož následně žalovaný aproboval nepřezkoumatelná závazná stanoviska, jsou i jejich rozhodnutí stížena touto vadou“. Jak upozornil kasační soud, „krajský soud nebyl oprávněn namísto dotčených orgánů vysvětlit a překlenout konstatovaný nedostatek týkající se grafické části ÚP Tlučná“ (srov. již citované body 22 a 23 zrušujícího rozsudku).

41. Soud je právě uvedenými závěry kasačního soudu vázán, tudíž je přejímá a konstatuje, že napadená rozhodnutí č. 1 a 2 jsou z uvedených důvodů nepřezkoumatelná.
42. Zbývalo posoudit, zda vytčená vada nepřezkoumatelnosti potvrzujících závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování měla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí č. 1 a 2. Soud v situaci, kterou nastolil kasační soud ve zrušujícím rozsudku, nemohl dojít k jinému závěru než takovému, že uvedená vada v obou případech měla vliv na zákonnost obou těchto napadených rozhodnutí.
43. Z provedeného dokazování vyplynulo (a ostatně to ani nebylo sporné), že jak pozemek parc. č. Xb v k. ú. X (určený pro areál A), tak i pozemek parc. č. Xa v k. ú. X (určený pro areál B) se v celém svém rozsahu nacházejí v ploše 3.16 (dle grafického znázornění v legendě se jedná o plochy ZPF – orná půda, trvalé travní porosty, zahrady v extravilánu). Tato plocha byla celá ohrazena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami, která podle legendy v grafické části ÚP Tlučná představuje „hranice zastavitelného území“. Žalobci tvrdili, že toto grafické znázornění „zastavitelného území“ určuje, že plocha ZPF je zastavitelnou plochou, a to nehledě na jejich funkční určení v textové části ÚP Tlučná, kde je tato plocha explicitně zařazena mezi plochy nezastavitelné. Podle názoru kasačního soudu tato skutečnost činí spornou otázku, zda jsou areály A a B umísťovány do nezastavěného území, přičemž posouzení této dílčí námitky musí provést příslušné orgány územního plánování, nikoli až v soudním řízení krajský soud.
44. Z uvedeného je zřejmé, že zjištěná vada měla vliv na zákonnost obou těchto napadených rozhodnutí. Soud proto uzavírá, že námitka nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí č. 1 a 2 bylo žalobci uplatněna důvodně, přičemž tato důvodně vytčená vada měla vliv na zákonnost obou těchto napadených rozhodnutí. Proto soudu nezbylo, než napadená rozhodnutí č. 1 a 2 zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

VII.

Nové posouzení žaloby směřující proti napadenému rozhodnutí č. 3

45. Po novém přezkoumání skutkového a právního stavu věci a po zohlednění závazného právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku soud dospěl k závěru, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí č. 3 **není důvodná**.
46. S ohledem na závazný právní názor kasačního soudu musel soud i v případě napadeného rozhodnutí č. 3 opětovně posoudit otázku (ne)přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí žalovaného. I v tomto případě, vázán posouzením kasačního soudu, soud konstatuje, že napadené rozhodnutí č. 3 je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný aproboval potvrzující závazné stanovisko týkající se areálu C, které ale bylo stíženou vadou nepřezkoumatelnosti pro nevypořádání dílčí námitky žalobců poukazující na hranici zastavitelného území

zakreslenou v grafické části ÚP Tlučná, která obklopovala plochu 3.16 (plocha ZPF – orná půda).

47. I v tomto případě soud dále přistoupil k posouzení, zda vytčená vada nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 3. V tomto případě soud na základě odlišné skutkové situace dospěl k závěru, že finální závěr nadřízeného orgánu územního plánování i žalovaného o nepřípustnosti stavebního záměru areálu C pro jeho rozpor s ÚP Tlučná ob stojí i přes zmíněnou vadu dílčí nepřezkoumatelnosti.
48. Důvod je ten, že porovnáním dokumentace pro umístění předmětného stavebního záměru, která je součástí správního spisu (zejména situační výkresy širších vztahů se zakreslením areálu C), s grafickou částí ÚP Tlučná, ve znění změny č. 4, soud zjistil, že pozemek parc. č. Xc určený pro areál C se převážně nachází v ploše 38 (dle grafického znázornění v legendě se jedná o plochu *zeleň ochranná, krajinná*), a pouze okrajově v ploše 3.16 (plochy ZPF – orná půda), resp. v nepatrné části se i kryje s plochou místní komunikace. Přitom červená linie přerušovaná dvěma červenými tečkami, která podle legendy v grafické části ÚP Tlučná představuje „*hranice zastavitelného území*“, ohraničuje plochu 3.16 (plocha ZPF – orná půda), nikoli však již plochu 38 (plocha *zeleň ochranná, krajinná*). To znamená, že areál C má být umístěn převážně do plochy 38, která žalobci namítanou červenou linií ohraničena není, a proto závěr dotčených orgánů územního plánování o nepřípustnosti předmětného stavebního záměru z důvodu jeho umístění do nezastavěného území (v části plochy 38) v každém případě ob stojí. Již samotná skutečnost, že areál C má být v části umístěn do plochy 38, která je dle ÚP Tlučná nezastavěným územím a která ani v grafické části nebyla ohraničena žalobci namítanou červenou linií (tato skutečnost nebyla žalobci v průběhu celého soudního řízení zpochybněna), je plně dostačující pro závěr učiněný orgány územního plánování, že stavební záměr areálu C má být umístěn do nezastavěného území, tudíž je nepřípustný.
49. Pokud se tedy nadřízený orgán územního plánování blíže nezabýval dílčí námitkou žalobců týkající se ohraničení „zastavitelného“ území v grafické části ÚP Tlučná, a tím dle kasačního soudu zatížil své potvrzující stanovisko nepřezkoumatelností, neměla tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 3.
50. Jelikož kasačním soudem identifikovaná dílčí nepřezkoumatelnost nevedla ke zrušení napadeného rozhodnutí č. 3, soud se dále zabýval opakovaným posouzením ostatních žalobních námitek. Nutno zopakovat, že kasační soud se posouzením ostatních žalobních námitek, které provedl soud v původním rozsudku, nezabýval (srov. body 6 až 9 zrušujícího rozsudku vymezující kasační důvody, resp. navazující bod 26 zrušujícího rozsudku).
51. Soud neshledal žádného důvodu, pro který by se měl od svého předchozího posouzení žalobních námitek (s výjimkou výše uvedeného, kde byl zavázán právním názorem kasačního soudu) jakkoli odchýlit. Ostatně ani žalobci poté, co se věc soudu po zrušení původního rozsudku kasačním soudem vrátila k opakovanému projednání, neučinili žádné podání ve věci samé.
 - (i) *K námitkám nepřezkoumatelnosti a právních vad*
52. Z obsahu žaloby lze dovodit, že žalobci především brojili proti posouzení dotčených orgánů územního plánování, které dovodily nepřípustnost předmětných stavebních záměrů pro jejich rozpor s funkčním vymezením dotčených ploch obsažených v ÚP

Tlučná. Napadenému rozhodnutí č. 3 žalobci vytýkají jednak nedostatečné odůvodnění a poté „právní vady“, které spatřují v tom, že žalovaný „nekriticky přejímal názory v závazném stanovisku uvedené“ a nereagoval na „výzvu žalobců k zahájení správního dialogu“, který by vedl k odstranění pochybností žalobců o správnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu územního plánování [viz okruhy žalobních námitek vymezené pod body (5) a (6) výše].

53. Soud předně konstatuje, že odůvodnění napadeného rozhodnutí č. 3 se odvíjelo od skutečnosti, že žalovaný k odvolání žalobců přezkoumával prvostupňové rozhodnutí, kterým stavební úřad zamítl žádost žalobců o územní rozhodnutí o umístění předmětného stavebního záměru, a to výhradně z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu územního plánování. Jelikož tato skutečnost znemožňovala předmětné žádosti vyhovět, stavební úřad podle § 92 odst. 2 stavebního zákona žádost bez dalšího zkoumání zamítl. Žalovaný následně přezkoumával, zda uvedený postup stavebního úřadu byl souladný se zákonem, resp. zda nesouhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu územního plánování ob stojí i po přezkumu od nadřízeného orgánu územního plánování.
54. Soud v dané souvislosti odkazuje na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se soudního přezkumu postupu správních orgánů a jejich rozhodnutí vydaných na podkladě závazných stanovisek dotčených orgánů, kterou reprezentují právní závěry vyslovené např. v rozsudku ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64:

„[37] Kasační soud připomíná, že pokud byl zpochybněn obsah závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, odvolací správní orgán (žalovaný) musí postupovat podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle tohoto ustanovení, „[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.“ Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu tímto postupem v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

[38] Nadřízený dotčený orgán státní správy je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku. Odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska. Je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu (nyní § 149 odst. 5 správního řádu) obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i představení úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 230/2016-65). [...]

[40] Odůvodnění závazného stanoviska dle § 149 správního řádu by mělo alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150). Musí z něj tedy být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018-26). Na soudu pak tedy je, aby přezkoumal, zda závazná stanoviska tvořící podklad napadeného rozhodnutí, uvedená kritéria splňují. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak

je, tedy že nadřízený dotčený orgán dostatečně a přesvědčivě odůvodnil své závěry a vyšel přitom z konkrétních skutkových okolností daného případu, může převzít jeho odborné věcné závěry do odůvodnění svého rozsudku.“

55. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí č. 3 vyplývá, že žalovaný provedl posouzení potvrzujícího závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu (tedy s vědomím, že jeho posouzení nepodléhá odborná stránka stanovisek ve smyslu jejich správnosti), přičemž dospěl k závěru, že potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování je jasné, přehledné, srozumitelné a rovněž přiléhavě reagující na odvolací námítky. Takovéto odůvodnění napadeného rozhodnutí č. 3 má soud za dostačující a plně přezkoumatelné (s výjimkou výše popsaného nedostatku týkajícího se námítky vyznačení hranice zastavitelného území v grafické části ÚP Tlučná). Žalovaný nebyl povinen opětovně přezkoumávat argumentaci namítanou žalobci, která směřovala výhradně k otázce přípustnosti předmětného stavebního záměru z hlediska územněplánovací dokumentace, tedy k odborným otázkám, k jejichž posouzení jsou povolány dotčené orgány územního plánování.
56. Z výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu je rovněž zřejmé, že nemohla obstát námitka žalobců, že by žalovaný poté, co žalobci v odvolacím řízení vyjádřili své pochybnosti o správnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, byl povinen zahájit „správní dialog vedoucí k odstranění těchto pochybností“. Nic takového zákon žalovanému neukládá, resp. takovouto povinnost ani nedovodila soudní judikatura. Ba naopak, pokud by žalovaný postupoval způsobem, kterého se dovolávají žalobci, pak by jednal v rozporu s právní úpravou a podstatou správních rozhodnutí podmíněných závaznými stanovisky.
57. Pokud žalobci namítali, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jejich vyjádřením k doplnění podkladů pro rozhodnutí v rámci odvolacího řízení (které žalobci učinili v návaznosti na potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování), pak soud se s nimi v tomto neztotožnil. Žalobci své vyjádření koncipovali jako polemiku se správností odborného posouzení ze strany dotčených orgánů územního plánování, přičemž žalovaného vyzývali k zahájení „správního dialogu“. Žalovaný na to v napadených rozhodnutích výslovně reagoval (srov. str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí č. 3), když zejména upozornil na to, že v odvolacím řízení postupoval v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu a následně vydaná potvrzující závazná stanoviska posoudil z hlediska jeho úplnosti, určitosti a srozumitelnosti. Dospěl přitom k závěru, že potvrzující závazné stanovisko splňuje obecné požadavky na obsah závazného stanoviska a rovněž vypořádává námítky týkající se veřejného zájmu, který je dle zákona příslušný chránit. Ovšem pokud jde o odbornou stránku závazného stanoviska ve smyslu jeho správnosti, tak zde žalovaný upozornil, že odborná stránka jeho posouzení nepodléhá, neboť by to popíralo samotný smysl závazných stanovisek. Z těchto úvah žalovaného je podle názoru soudu patrný důvod, pro který žalovaný nereflektoval požadavek na zahájení správního dialogu vedoucího k odstranění žalobci vznášených pochybností stran věcné správnosti potvrzujících závazných stanovisek orgánu územního plánování.
58. Z popsaných důvodů soud posoudil napadené rozhodnutí č. 3 jako dostatečně odůvodněné (s výjimkou výše uvedeného nedostatku týkajícího se námítky vyznačení hranice zastavitelného území v grafické části ÚP Tlučná). Rovněž pak soud shledal postup žalovaného v odvolacím řízení jako zákonný, tudíž napadené rozhodnutí č. 3 nebylo zatíženo žalobci namítanými „právními vadami“.

59. Pokud jde o otázku (ne)přezkoumatelnosti potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, pak soud konstatuje, že (s výjimkou shora vytčené vady týkající se grafického znázornění hranice zastavitelného území) toto závazné stanovisko v ostatním splňuje základní požadavky kladené na přezkoumatelnost správních rozhodnutí, neboť je z něj zřejmé, jaké okolnosti případu dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Samotné odborné posouzení pak je dle názoru soudu srozumitelné a dostatečně odůvodněné. Nadřízený orgán územního plánování provedl vymezení předmětného stavebního záměru a tento posoudil z hlediska PÚR ČR, ZÚR PK a ÚP Tlučná, jakož i z hlediska cílů a úkolů územního plánování. Přitom ve shodě s dotčeným orgánem územního plánování konstatoval rozpor předmětného stavebního záměru s ÚP Tlučná (umístění do nezastavěného území mj. ve funkční ploše ochranná zeleň a místní komunikace, kde je vyloučena výstavba takových skladovacích objektů) a dovedl nepřipustnost z hlediska ochrany krajiny a nezastavěného území ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona. Poté nadřízený orgán územního plánování vypořádal odvolací námitky.
60. K namítané věcné a právní nesprávnosti předmětného závazného stanoviska se soud vyjádří níže v rámci posouzení zbývajících žalobních námitek.
- (ii) *K námitce nesprávného vymezení „zastavitelného území“*
61. Žalobci dále namítali, že závazná stanoviska nesprávně vymezila „zastavitelné území“ podle ÚP Tlučná [okruh žalobních námitek pod bodem (2) výše]. Na jedné straně žalobci připustili, že textová část ÚP Tlučná vymezuje plochu 3.16 jako nezastavitelnou plochu ZPF – orná půda. Na druhé straně ale argumentovali tím, že z grafické části ÚP Tlučná má být zřejmé, že předmětný stavební záměr je umístován v zastavitelné ploše dle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Dle žalobců pozemek dotčený předmětným stavebním záměrem se nachází v ploše graficky označené žlutou barvou a ta je jako celek ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami – tedy grafickým znázorněním hranic „zastavitelného“ území. Žalobci tvrdili, že *„předmětná plocha je tedy uvnitř zastavitelného území, tj. je plochou zastavitelnou (zastavitelným územím)“* (srov. str. 5 žaloby).
62. Tato argumentace žalobců je ovšem v případě areálu C zjevně nepřipadná, neboť tento stavební záměr měl být umístěn převážně na plochu 38 (plocha *zeleň ochranná, krajinná*), která není ohraničena uvedenou červenou linií „zastavitelného území“ dle v grafické části ÚP Tlučná.
63. Dále soud uvádí, že oba dotčené orgány územního plánování ve svých nesouhlasných závazných stanoviscích shodně konstatovaly nesoulad záměru areálu C s ÚP Tlučná z důvodu, že je *„umístován do nezastavěného území 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. [...] Záměr spadá do výše uvedených ploch, které nepřipouští umístění skladovacích hal“*. (str. 2 a 3 potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování).
64. Podle textové části ÚP Tlučná ve znění změny č. 4 (i znění předchozích) skutečně platí, že plochy „ZPF“ a „zeleň“ jsou jednoznačně označeny jako plochy nezastavitelné, přičemž v případě ploch „ZPF“ byla *výjimečně přípustná stavba zemědělských objektů nezbytných pro jejich hospodářské využití* a v případě ploch „zeleň“ byla *vyloučena výstavba objektů*

s výjimkou objektů nezbytných pro jejich využití (hřbitov) a prvků drobné architektury.

65. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona *v tomto zákoně se rozumí zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu.*
66. Podle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se *nezastavěným územím* rozumí *pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.*
67. Podle § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona se *plochou* rozumí *část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam.*
68. Podle § 43 odst. 1 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.*
69. Z uvedeného výčtu relevantních ustanovení stavebního zákona je patrné, že žalobci argumentují pojmem „zastavitelné území“, který stavební zákon nezná. Zákon zná pojmy zastavitelná plocha a poté zastavěné a nezastavěné území. Rovněž textová část ÚP zařazuje plochy ZPF a ochranná zeleň do nezastavitelných ploch. Naopak grafická část v legendě hovoří o hranici „zastavitelného území“.
70. Pokud tedy nesouhlasná závazná stanoviska obou orgánů územního plánování dovodila, že záměr areálu C má být umístěn do „nezastavěného území“ obce, neboť zasahuje do funkčních ploch ochranná zeleň, místní komunikace a ZPF, které nejsou dle ÚP Tlučná zahrnuty do zastavitelných ploch, je tato úvaha souladná s definicí nezastavěného území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.
71. Ponecháme-li stranou otázku nevypořádání námítky žalobců o červené linii označující hranice „zastavitelného území“ obsaženou v grafické části ÚP Tlučná (která nemá, jak již bylo uvedeno výše, v případě areálu C, potřebnou relevanci), pak je třeba dospět k závěru, že dotčené orgány územního plánování správně vymezily nezastavitelné plochy pro účely posouzení otázky přípustnosti záměru areálu C. Tato žalobní námitka proto nebyla důvodnou.

(iii) K námitkám rozporu ÚP Tlučná se ZÚR PK v části funkčního vymezení ploch

72. Soud dále přistoupil k posouzení stěžejního okruhu žalobních námitek, které se odvíjejí od tvrzeného rozporu ÚP Tlučná se ZÚR PK v části funkčního vymezení ploch, do kterých spadá i pozemek dotčený areálem C [okruhy žalobních námitek pod body (1), (3) a (4) výše].
73. Zjednodušeně řečeno, dle žalobců stavební úřad a žalovaný měli v důsledku žalobci tvrzeného rozporu mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK postupovat podle § 54 odst. 5 anebo 6 stavebního zákona, a proto neměli aplikovat tu část ÚP Tlučná, která se ocitla v rozporu s ZÚR PK. Uvedený rozpor pak žalobci spatřují ve funkčním vymezení plochy 3.16, jako plochy nezastavitelné, neboť mají za to, že tomu brání vymezení rozvojové zóny nadmístního významu obsažené v ZÚR PK, do které spadá i plocha 3.16. Podle žalobců

pozemky určené pro umístění předmětných stavebních záměrů jsou podle ZÚR PK zastavitelné, resp. ZÚR PK tento typ stavebních záměrů připouští.

74. Soud na tomto místě opětovně zdůrazňuje, že žalobci v žalobě č. 3 zcela pominuli, že areál C měl být umístěn v převážné části do plochy 38, ke které jejich argumentace prakticky nesměruje, a naopak do plochy 3.16, kterou se zevrubně zabývají, měl být tento záměr umístěn pouze okrajově. Nicméně soud se i přesto pro úplnost vyjádří k této části žalobní argumentace, neboť jí žalobci i v žalobě č. 3 věnovali největší pozornost.
75. Nejprve soud uvádí, že žalobci odkazovaná zákonná ustanovení zní následovně. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona *část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v politice územního rozvoje, územním rozvojovým plánem nebo zásadách územního rozvoje, se při rozhodování nepoužije*. Podle odst. 6 téhož ustanovení *obec je povinna bez zbytečného odkladu uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, územním rozvojovým plánem a schválenou politikou územního rozvoje; do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, územním rozvojovým plánem nebo s politikou územního rozvoje*.
76. Soud konstatuje, že ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona se týká konkrétních záměrů obsažených v politice územního rozvoje, územním rozvojovém plánu nebo zásadách územního rozvoje. Dle komentářové literatury zpravidla půjde o veřejně prospěšné liniové stavby republikového a nadmístního významu (srov. komentář k § 54 stavebního zákona, 3. vydání, 2018, dostupný v Beck-online). V daném případě žalobci žádají o povolení skladovacích hal, tudíž se zcela nepochybně nejedná o stavební záměry nadmístního významu, které by byly obsaženy v ZÚR PK. Ostatně žalobci to ani netvrdili, neboť pouze argumentovali tím, že „zásadami územního rozvoje je však připuštěn nikoli konkrétní, nýbrž však záměr označený (vymezený) obecně, tj. plocha určená pro skladování“ (viz str. 7 žaloby č. 3). Soud nemá pochyb o tom, že „plocha určená pro skladování“ již z povahy věci nemůže být stavebním záměrem ve smyslu § 54 odst. 5 stavebního zákona. Žalobci se tudíž dovolávali § 54 odst. 5 stavebního zákona nepřiléhavě, neboť to se za daných okolností případu nemůže na stavební záměry ryze privátního významu, které nebyly explicitně uvedeny v ZÚR PK, uplatnit.
77. Pokud jde o § 54 odst. 6 stavebního zákona, tak toto ustanovení by se podle názoru soudu mělo aplikovat zejména v případech, kdy nesoulad mezi územním plánem a jemu nadřazenou územně plánovací dokumentací (včetně zásad územního rozvoje) bude založen až později vydanou nadřazenou územně plánovací dokumentací. Jinými slovy, půjde o případy, kdy se územní plán (doposud souladný se zásadami územního rozvoje) přijetím nové úpravy zásad územního rozvoje dostane do rozporu s takovou nově přijatou nadřazenou územně plánovací dokumentací (srov. již citovaný komentář k § 54 stavebního zákona, 3. vydání, 2018, dostupný v Beck-online). V těchto případech § 54 odst. 6 stavebního zákona stanovuje, že podle rozporné části územního plánu nelze rozhodovat až do doby, než obec uvede územní plán do souladu s danou nadřazenou územně plánovací dokumentací (obec by tak měla učinit nejpozději v rámci pořizování první změny územního plánu následující po účinnosti dané nadřazené územně plánovací dokumentace).
78. Soud se proto nejprve zabýval tím, kdy byl tvrzený rozpor mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK založen, aby bylo možné určit, zda se vůbec jedná o případ, který by teoreticky mohl spadat do režimu § 54 odst. 6 stavebního zákona, jímž argumentovali žalobci.
79. Žalobci argumentovali tím, že se pozemky dotčené předmětnými stavebními záměry

nacházejí v rozvojové zóně nadmístního významu označené jako jihozápad podle části 5.7.3. ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4, že pro rozvojovou plochu nadmístního významu jihozápad je v části 2.2.6. ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4 stanoven požadavek na přednostní vymezení ploch pro výrobu, skladování, obchod a služby a že v této části ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4 je definován požadavek pro obce nacházející se v rozvojové oblasti OB5 na vymezení zejména ploch výroby, skladování, obchodu a služeb. Dále pak argumentovali grafickou částí ZÚR PK ve znění aktualizace č. 4, podle které se relevantní lokalita nachází v oblasti označené OB5, a poté že předmětné pozemky se nacházejí v zóně zbarvené šedou barvou, což podle legendy označuje zastavěné území (srov. str. 6 žaloby č. 3). Žalobci ovšem již neuvádějí, kdy jimi tvrzený rozpor mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK měl vzniknout. Žalobci jak v žalobě č. 3, tak i v průběhu správního řízení, argumentovali pouze tím, že Územní plán Tlučná ve znění změny č. 4 není v souladu se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje ve znění aktualizace č. 4, a to konkrétně v otázce vymezení funkčního využití ploch (zahrnujících pozemek dotčený areálem C).

80. Z provedeního dokazování vyplynulo, že ZÚR PK nabyly účinnosti dne 17. 10. 2008. Soudu je z jeho rozhodovací praxe známa časová posloupnost následných aktualizací ZÚR PK, neboť v rozsudku ze dne 26. 3. 2024, č. j. 57 A 3/2024-1162 (dále jen „rozsudek 57 A 3/2024“) přezkoumával návrh na zrušení (v dané době poslední) aktualizace ZÚR PK, a to konkrétně aktualizace č. 3, která nabyla účinnosti dne 28. 9. 2023 a která mj. redukovala rozvojovou zónu RZ03 (původně označenou jako rozvojová zóna Jihozápad) v části nacházející se na území obce Tlučná. V bodě 97. rozsudku 57 A 3/2024 soud mimo jiné popsal, že: (i) Aktualizace č. 1 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 1. 4. 2014 a byla pořízena na základě Zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje schválené Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 9. 9. 2010; (ii) Aktualizace č. 2 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 29. 9. 2018 a byla pořízena na návrh oprávněného investora (ČEPS, a.s.), když její pořízení schválilo Zastupitelstvo Plzeňského kraje dne 12. 9. 2016; a (iii) Aktualizace č. 4 ZÚR PK nabyla účinnosti dne 24. 1. 2019 a byla pořízena na návrh oprávněného investora (NET4GAS, s.r.o.), když její pořízení schválilo Zastupitelstvo Plzeňského kraje dne 20. 2. 2017. Uvedené skutečnosti potvrdilo i provedené dokazování. Je tudíž zřejmé, že aktualizace č. 3 ZÚR PK nabyla účinnosti později, než aktualizace č. 4 ZÚR PK a rovněž až po vydání prvostupňových i napadených rozhodnutí. V nyní projednávané věci tak byly pro posouzení relevantní ZÚR PK ve znění aktualizace č. 1, 2 a 4.
81. Z textové části aktualizace č. 2 a rovněž aktualizace č. 4 ZÚR PK soud zjistil, že tyto aktualizace neřešily žádnou z těch částí ZÚR PK, kterými žalobci argumentovali k tvrzenému rozporu ÚP Tlučná se ZÚR PK.
82. Z dokumentu *Právní stav Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje po vydání aktualizace č. 1 (účinnost dne 1. 4. 2014)* soud zjistil následující: (i) v bodě 2.2.6 (*Vymezování rozvojových ploch*) se mj. uvádí požadavek *vymezovat plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby přednostně v rozvojových zónách Bor – Vysočany, CTPark Bor, Jihozápad, Rokycany - Jih, Mezinárodní letiště s komerční zónou Plzeň – Líně a Chotěšov*, a dále požadavek *plochy výroby, skladování, obchodu a služeb vymezovat zejména do obcí v rozvojové oblasti OB5 a v rozvojových oblastech nadmístního významu*; (ii) v bodě 3.1.1 (*OB5 Rozvojová oblast Plzeň*) se uvádí, že vymezení bylo provedeno v hranicích tam uvedených obcí, mezi kterými je uvedena i obec Tlučná; (iii) v části 5.7 (*Rozvojové zóny nadmístního významu*) je uveden požadavek „V územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v níže uvedených rozvojových zónách nadmístního

významu“, přičemž pod bodem 5.7.3 (Jihozápad) je vymezena rozvojová zóna, která je lokalizována v k. ú. Nýřany, Tlučná, Úherce u Nýřan.

83. Z textové části původních ZÚR PK, tj. před aktualizacemi (účinnost od 17. 10. 2008) soud zjistil, že (i) bod 2.2.6 (*Vymezování rozvojových ploch*) zněl následovně: *Nové rozvojové lokality výrobních a obslužných zařízení s plochou nad 30 ha jsou vymezeny v ZÚR PK. Jedná se o tyto zóny: Průmyslová zóna Bor – Vysočany, CTPark Bor, Průmyslová zóna Jihozápad (Nýřany, Úherce), Rozvojová zóna Litice – Radobyčice, Rokycany - Jih, Mezinárodní letiště s komerční zónou Plzeň – Líně, a dále požadavek, že rozvojové lokality výrobních a obslužných zařízení o výměře větší než 15 ha lze vymezit za těchto předpokladů: lokalita musí být umístěna v administrativním území obce, která je součástí zpřesněné rozvojové oblasti OB5 a vymezených rozvojových oblastí nadmístního významu; [...] zpřesnění vymezení lokality musí být provedeno v územním plánu příslušné obce včetně dalších podmínek jejího využití;* (ii) v bodě 3.1.1 (OB5 Rozvojová oblast Plzeň) se uvádí, že vymezení bylo provedeno v hranicích tam uvedených obcí, mezi kterými je uvedena i obec Tlučná; (iii) v části 5.7 (*Rozvojové plochy pro lokalizaci výrobních a obslužných zařízení regionálního významu*) je uveden výčet rozvojových ploch, přičemž pod bodem 5.7.3 [*Průmyslová zóna Jihozápad (Nýřany, Úherce)*] se uvádí, že rozvojová plocha je lokalizována v k. ú. Nýřany, Tlučná, Úherce u Nýřan, a dále pod bodem 5. 7. 7. (*Úkoly pro územní plánování obcí*) se uvádí: *rozvojové plochy budou zapracovány do územních plánů a zpřesněny na základě podrobnější dokumentace a územní studie Plzeň-Jihozápad (dle bodu 10.3.).* V části 10. (*Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je prověření změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování, a dále stanovení lhůty pro pořízení územní studie, její schválení pořizovatelem a vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti*) je pod bodem 10.3. (*Územní Plzeň – jihozápad*) uvedeno: *Vymezení bylo provedeno v hranicích těchto obcí: Blatnice, Dobřany, Chotěšov, Líně, Nová Ves, Nýřany, Plzeň, Štěnovice, Úherce, Útušice, Zbůch. Lhůta pro pořízení: 31. 12. 2009.*
84. Soud dále zjistil z územní studie Plzeň - Jihozápad z prosince roku 2009, vypracované společností SLADKÝ & PARTNERS projektový atelier s. r. o (dále též jen „*Studie Jihozápad*“), že jejím pořizovatelem byl Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje a důvodem jejího pořízení byl požadavek *na zpracování územně plánovacího podkladu (tj. územní studie), která komplexně prověří, posoudí a navrhne možnosti řešení záměrů a problematiky koordinovaného rozvoje v prostoru Plzeň – jihozápad.* Cílem pořízení studie bylo *komplexní prověření podmínek pro rozvoj vymezeného území podle platných ZÚR PK a studie bude využita jako územně plánovací podklad pro aktualizaci ZÚR PK, pro pořizování územně plánovací dokumentace obcí a podklad pro rozhodování v řešeném území.* Obsahové zaměření studie zahrnovalo mj. (i) *prověření rozvojových zón vymezených ZÚR PK, ploch a koridorů nadmístního významu ve vztahu k územně plánovacím dokumentacím obcí včetně jejich vazeb (aktualizace, zhodnocení navrhovaných záměrů, etapizace, dopravní napojení, obslužnost),* (ii) *návrh optimálního postupu využívání rozvojových ploch v řešeném území v čase a* (iii) *studie přebírá a respektuje ostatní vazby území dané ZÚR PK (krajina, ÚSES, koridory a přeložky drah apod.).* Rozsah studie byl stanoven *v hranicích správních území obcí: Dobřany, Chotěšov, Líně, Nová Ves, Nýřany, Úherce, Zbůch, Tlučná.* V rámci etapizace rozvojových oblastí studie vyhodnocuje předpoklady pro stanovení etapovitosti využití lokalit zejména z pohledu možnosti dopravního napojení, vazeb na záměry a *požadavky obcí a ochranu krajiny.* V případě rozvojové oblasti R1 (průmyslová zóna Jihozápad) určuje jako I. fázi *funkční naplnění celé lokality R1/A (zahájená výstavba, lokalita napojena na dopravní infrastrukturu)* a jako II. fázi *realizaci lokality R1/B po naplnění předchozí.* Lokalita R1/A

zahrnuje území obcí Nýřany a Uherce, lokalita R1/B zahrnuje území obcí Nýřany a Tlučná. V případě obou lokalit se jedná o *rozvojovou plochu pro lokalizaci výrobních a obslužných zařízení regionálního významu*. U lokality R1/B se mj. uvádí: (i) etapizace: *možnost realizací až po naplnění rozvojové plochy R1/A*; (ii) požadavky obce Tlučná: *výraznou plošnou redukcí lokality R1/B v návaznosti na schválené změny ÚP*; (iii) návrh: *zpřesnit hranice rozvojové lokality pro vzájemnou provázanost ÚP obcí a ZÚR a posun severní hranice lokality dle současně platné ÚPD obce Tlučná; v podstatě znamená redukcí lokality o část umístěnou v k. ú. Tlučná*. V příloze č. 1 předmětné studie je obsaženo vyjádření obce Tlučná ze dne 25. 11. 2009 reagující na jednání konané dne 23. 11. 2009 na Krajském úřadu Plzeňského kraje v rámci pořizování této studie, dle kterého obec Tlučná mj. uplatnila připomínku, že *v již schválené změně č. 3 ÚPD obce Tlučná není průmyslová zóna v prostoru od Tlučné směrem na jih k dálnici D5 původně vedená pod čísly objektů 41, 42, 43, 44 (je zrušena)*.

85. Z textové a grafické části změny č. 4 ÚP Tlučná (účinné od 30. 3. 2015) soud zjistil, že tato změna ÚP Tlučná neměnila plochy 3.16 a 38.
86. Z textové části (bod 4) a grafické části (komplexní řešení) změny č. 3 ÚP Tlučná (účinné od 28. 3. 2010) soud zjistil, že *se ruší výrobní území (zóna) při dálnici D5 (označení v původní ÚPD 41, 42, 43, 44, 45 a 46) a nově se dané území označuje jako plocha 3.16 – ZPF, tj. orná půda, trvalé travní porosty a zahrady v extravilánu*. V odůvodnění změny č. 3 ÚP Tlučná se k uvedené změně konstatuje následující: *„ruší se rozvojová plocha, která byla původně připravována pro rozsáhlou investici zahraniční automobilky. Tato investice již nepřipadá v úvahu a při dálnici D5 je vymezen dostatek rozvojových ploch na sousedních katastrech. Zastupitelstvo obce Tlučná proto požaduje zrušení této zóny a ponechání území v plochách ZPF, budou tak omezeny případné negativní vlivy na obytné území obce. O vyřazení plochy z dokumentace bude následně požádáno při úpravách ZÚR (dle dohody obce a Krajského úřadu Plzeňského kraje)“*.
87. Z textové části (část B písm. f)) a grafické části (komplexní řešení) změny č. 2 ÚP Tlučná (účinné od 15. 10. 2004) soud zjistil, že byly zřízeny mj. plocha 38, coby ochranná zeleň, *odděluje území obce s převažující obytnou funkcí od výrobní zóny při dálnici D5; území je nezastavitelné s výjimkou nezbytných zařízení technické infrastruktury*, a dále plochy 41, 42, 43 a 44, coby výrobní území, *jako součást výrobní zóny při dálnici D5 zahrnující k. ú. Tlučná, Nýřany, Uherce a Líně; zóna je vymezena ÚP VÚC a je pro ní zpracována podrobnější dokumentace*.
88. Z výše uvedeného porovnání relevantních částí jednotlivých aktualizací ZÚR PK je zřejmé, že žalobci se dovolávají znění bodu 2.1.6. a části 5.7. (požadavek v územních plánech vymezit zastavitelné plochy pro výrobu, skladování, obchod a služby v rozvojových zónách nadmístního významu, včetně zóny Jihozápad), které bylo do ZÚR PK zakotveno aktualizací č. 1 účinnou od 1. 4. 2014. Původní znění ZÚR PK (tj. znění před aktualizací č. 1) totiž v bodě 5.7 uvedený požadavek na vymezení zastavitelných ploch neobsahoval. Přitom v době nabytí účinnosti aktualizace č. 1 ZÚR PK byl účinný ÚP Tlučná ve znění změny č. 3 (změna č. 4 ÚP Tlučná nabyla účinnosti až 30. 3. 2015), která již upravovala plochu 3.16 jako nezastavitelnou plochu ZPF, resp. plochu 38. jako ochrannou zeleň.
89. Z hlediska časové posloupnosti tedy tvrzený rozpor dotčené části ÚP Tlučná (vymezující funkční využití plochy 3.16, ale i plochy 38, kterou žalobci pomíjeli) s nadřazenou územně plánovací dokumentací (ZÚR PK) nastal přijetím aktualizace č. 1 ZÚR PK. Jinými slovy, žalobci namítaný rozpor funkčního vymezení plochy 3.16 (účinné od 28. 3. 2010) by byl

založen až následně přijatou změnou ZÚR PK v rámci aktualizace č. 1 (účinné od 1. 4. 2014). Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že žalobci namítaná aplikace § 54 odst. 6 stavebního zákona nebyla *a priori* vyloučena. Současně ale nelze říci, že by obec Tlučná porušila § 36 odst. 5 stavebního zákona stanovující závaznost zásad územního rozvoje pro pořizování a vydávání územních plánů, neboť v době, kdy obec Tlučná schvalovala změnu č. 3 a tam obsažené funkční vymezení plochy 3.16 jako ZPF (orná půda), tak to ještě neplatila aktualizace č. 1 ZÚR PK, která přinesla žalobci namítané znění bodu 2.1.6. a části 5.7.

90. Soud dále přistoupil k posouzení, zda skutečně došlo k žalobci namítanému rozporu mezi funkčním vymezením plochy 3.16 jako nezastavitelné, jak stanovil ÚP Tlučná, a vymezením rozvojové plochy Jihozápad, resp. požadavkem v územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v rozvojových zónách nadmístního významu, včetně zóny Jihozápad, do které spadala i obec Tlučná, jak stanovily body 2.2.6 a 5.7 ZÚR PK namítané ze strany žalobců.
91. Soud se ztotožnil s dotčenými orgány územního plánování, že žalobci tvrzený rozpor mezi ÚP Tlučná a ZÚR PK nebyl dán. Předně je třeba zopakovat, že ZÚR PK v rámci rozvojové zóny Jihozápad, do které v rozhodné době patřilo i území obce Tlučná, nevymezovalo žádný konkrétní stavební záměr, natož pak záměr na výstavbu skladovacích hal, o jejichž umístění žalobci usilovali. Žalobci namítané články 2.2.6 a 5.7.3, ovšem ani jiné části ZÚR PK, nejsou formulovány tak, aby určovaly pro územní obce Tlučná (resp. pro celou rozvojovou zónu Jihozápad) funkční vymezení ploch jako zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb. Jak správně argumentovaly dotčené orgány územního plánování, ze ZÚR PK nevyplývá konkrétní funkční řešení daného území obce Tlučná, která spadalo do rozvojové zóny, když toto náleží až územním plánům a je vyjádřením ústavně garantovaného práva obce na samosprávu. Uvedená ustanovení ZÚR PK je proto třeba vykládat tak, že v případě, že by obec Tlučná chtěla v rámci územního plánu na svém území vymezit zastavitelné plochy pro výrobu, skladování, obchod nebo služby, pak by tak měla přednostně činit v rozvojové zóně.
92. Jak správně uvedly dotčené orgány územního plánování, stavební zákon dává kraji možnost vymezit v zásadách územního rozvoje zastavitelnou plochu (srov. § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona), ovšem ZÚR PK této možnosti v případě ploch na území obce Tlučná nevyužily. Žalobci totiž nesprávně ztotožňují plochy nadmístního významu, resp. rozvojové plochy (zóny) se zastavitelnými plochami.
93. Podle § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona se *plochou* rozumí *část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam*.
94. Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se *plochou nadmístního, popřípadě republikového významu* rozumí *plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu*.
95. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona se *zastavitelnou plochou* rozumí *plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu*.

96. Podle § 43 odst. 1 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. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.* Podle odst. 3 téhož ustanovení mj. platí, že *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.*
97. V části 14. ZÚR PK (ve znění Aktualizace č. 1) jsou definovány *rozvojové zóny nadmístního významu* tak, že se jedná o konkrétní lokality, ve kterých *mají být přednostně vymezovány zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb.* Tamtéž jsou definovány i *rozvojové oblasti a osy* tak, že se jedná o území se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního, republikového a nadmístního významu; *zásady územního rozvoje zpřesňují vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os stanovených v PÚR ČR a vymezují rozvojové oblasti a rozvojové osy nadmístního významu.*
98. Již výše soud uvedl, že v bodě 2.2.6 ZÚR PK je mj. obsažen požadavek *vymezovat plochy nadmístního významu pro výrobu, skladování, obchod a služby přednostně v rozvojových zónách*, mezi kterými je uvedena i zóna *Jihozápad*, a dále že v části 5.7 (*Rozvojové zóny nadmístního významu*) je uveden požadavek *„V územních plánech vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb v níže uvedených rozvojových zónách nadmístního významu“*, přičemž pod bodem 5.7.3 byla vymezena rozvojová zóna *Jihozápad*.
99. Na základě výše uvedeného má soud za to, že ZÚR PK určením rozvojových zón vymezují *plochy nadmístního významu* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, v rámci kterých mají územní plány jednotlivých obcí přednostně vymezit zastavitelné plochy výroby, skladování, obchodu a služeb, nikoli že by ZÚR PK tímto přímo vymezovaly *zastavitelné plochy* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. To je až úkolem pro územní plány dotčených obcí. ZÚR PK možnost vymezit zastavitelné plochy měly, ovšem tuto možnost v případě obce Tlučná nevyužily. Ostatně vymezení zastavitelných ploch musí být provedeno konkrétním způsobem, aby bylo zjištěné, které konkrétní pozemky jsou takto vymezeny. Ovšem ZÚR PK v bodě 5.7 u jednotlivých rozvojových zón pouze vyjmenovává k. ú. dotčených obcí, přičemž je nepochybné, že tím není míněno, že by mělo být celé k. ú. dotčených obcí vymezeno jako zastavitelná plocha pro výrobu, skladování, obchod a služby.
100. Nelze proto důvodně tvrdit, že by ZÚR PK konkrétně pro pozemky ve vlastnictví žalobců stanovily konkrétní funkční využití, resp. že by je vymezily jako zastavitelné plochy. To mohl učinit až územní plán obce Tlučná. Nelze proto souhlasit s žalobci, že předmětné stavební záměry jsou přípustné na základě ZÚR PK a bez ohledu na ÚP Tlučná.
101. V reakci na žalobní tvrzení (str. 6 žaloby č. 3) a pouze pro úplnost soud uvádí, že z grafické části ZÚR PK, ve znění aktualizace č. 4 (koordináční výkres), a ze Studie Jihozápad vyplývá, že tvrzení žalobců o tom, že *„předmětný pozemek (a celá předmětná plocha)“* [zřejmě myšlen pozemek ve vlastnictví žalobců dotčený areálem C a plocha 3.16 – pozn. soudu] *se nachází v zóně zbarvené šedou barvou. Podle legendy je takto označeno zastavěné*

území“, neodpovídá skutečnosti. Z grafické části ZÚR PK je naopak zřejmé, že plocha 3.16, coby součást průmyslové zóny Jihozápad, resp. rozvojové oblasti OB5, se nachází mimo zastavěné území vyznačené šedou barvou.

102. V návaznosti na výše uvedené soud nesouhlasil s žalobci, že by orgány územního plánování nesprávně posoudily zastavitelné plochy a plochy nadmístního významu. Dále pak soud nesouhlasil s žalobci ani v tom, že by předmětný stavební záměr byl přípustný pouze proto, že ZÚR PK v dané době v k. ú. X vymezily rozvojovou zónu nadmístního významu. Soud proto posoudil i zbývající okruhy žalobních námitek jako nedůvodné.

(iv) Závěreční shrnutí k posouzení žaloby proti napadenému rozhodnutí č. 3

103. Soud v této části svého posouzení uzavírá, že souhlasí se správními orgány, že stavební záměr areálu C byl podle ÚP Tlučná nepřipustný, neboť měl být umístěn zejména do plochy 38 (*zeleně ochranná, krajinná*), která podle ÚP Tlučná není plochou zastavitelnou skladovacími halami. Tato plocha navíc ani není ohraničena červenou linií přerušovanou dvěma červenými tečkami, která podle legendy v grafické části ÚP Tlučná představuje „*hranice zastavitelného území*“. Proto závěr dotčených orgánů územního plánování o nepřipustnosti předmětného stavebního záměru pro rozpor s ÚP Tlučná z důvodu jeho umístění do nezastavěného území v každém případě ob stojí.
104. Soud proto nepovažoval kasačním soudem zjištěnou nepřezkoumatelnost potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování týkajícího se areálu C za vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 3. Ostatní žalobní námitky pak soud shledal nedůvodnými.

VIII.

Rozhodnutí soudu

105. Jelikož kasačním soudem zjištěná vada dílčí nepřezkoumatelnosti potvrzujících závazných stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování týkajících se areálů A a B měla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí č. 1 a č. 2, soud výroky I. a II. tohoto rozsudku obě tato napadená rozhodnutí zrušil [§ 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
106. Soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude úkolem žalovaného si vyžádat nové závazné stanovisko příslušného orgánu územního plánování, které opětovně posoudí přípustnost předmětných stavebních záměrů, přičemž se bude zabývat všemi řádně uplatněnými námitkami žalobců, včetně argumentace žalobců opírající se o hranici zastavitelného území zakreslenou v grafické části ÚP Tlučná. Přitom bude třeba posoudit, do jaké míry jsou jednotlivé odvolací námitky uplatněné žalobci stále ještě aktuální, resp. zda jsou i nadále v době opakovaného posouzení předmětných stavebních záměrů relevantní. Soud na tomto místě připomíná ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které platí, že *pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, přičemž uvedená zásada platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu* (srov. např. rozsudky ze dne 5. 12. 2024, č. j. 1 As 253/2024-27, ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 Azs 197/2020-59, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43, a ze dne 17. 3. 2016, č. j. 7 Azs 29/2016-23). Soud již výše konstatoval, že dne 28. 9. 2023 nabyla účinnosti aktualizace č. 3 ZÚR PK, která mj. redukovala rozvojovou zónu RZ03 (původně označenou jako rozvojová zóna Jihozápad) v části nacházející se na území obce Tlučná. *Obiter dictum* soud uvádí, že z veřejně dostupných zdrojů [geoportál Plzeňského kraje

(<https://geoportal.plzensky-kraj.cz/portal/uzemni-planovani>) a webových stránky obce Tlučná (<https://www.obec-tlucna.cz>)] vyplývá, že dne 26. 6. 2025 nabyl účinnosti nový územní plán obce Tlučná.

107. Naopak kasačním soudem zjištěná vada nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 3. Jelikož soud ostatní žalobní námitky směřující proti napadenému rozhodnutí č. 3 shledal nedůvodnými, žalobu č. 3 výrokem III. tohoto rozsudku zamítl [§ 78 odst. 7 s. ř. s.].

IX.

Náklady řízení

108. Výrokem IV. tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení účastníků řízení, a to jak nákladů jim vzniklých v původním řízení, tak i nákladů vzniklých v řízení o kasační stížnosti a v navazujícím řízení před soudem, neboť všechny tyto náklady tvoří jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný.
109. V předmětném soudním řízení soud projednával společně tři žaloby, kterými žalobci napadli tři samostatná rozhodnutí, neboť tyto samostatně podané žaloby spojil ke společnému projednání. V takovém případě je třeba úspěch ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. posoudit ve vztahu ke každému z rozhodnutí samostatně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 2 Afs 44/2015-23, a ze dne 30. 1. 2025, č. j. 3 As 94/2023-33, nebo komentář k § 60 odst. 1 s. ř. s. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ).
110. Nejvyšší správní soud v již odkazovaném rozsudku č. j. 3 As 94/2023-33 podrobně popsal postup pro určení nákladů řízení v případech, kdy soud v jednom řízení přezkoumal více správních rozhodnutí. Konstatoval zejména následující: „*Jestliže tedy soud v rámci jednoho řízení přezkoumává více správních rozhodnutí, zohlední při výpočtu náhrady nákladů řízení při určení odměny za jeden úkon právní služby § 12 odst. 3 advokátního tarifu, a to jak v případě, kdy žalobce napadl více správních rozhodnutí samostatnými žalobami, které posléze soud spojil ke společnému projednání, tak v případě, kdy žalobce více správních rozhodnutí napadl pouze jednou společnou žalobu. Při úspěchu pouze ve vztahu k některému takto napadenému rozhodnutí ovšem soud musí vyjít z toho, že „ve vztahu ke každému napadenému správnímu rozhodnutí je třeba na základě principu úspěchu určit dílčí náhradu nákladů řízení tím, že se náklady řízení vzniklé účastníkovi, jenž má podle tohoto principu právo na dílčí náhradu nákladů řízení, rozdělí na části připadající na jednotlivé věci. Náhrada se pak stanoví jako součet dílčích náhrad nákladů řízení.*“ (Kocourek T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 489). *U společných nákladů* (typicky půjde o odměnu zástupce za provedené úkony právní služby a případně náhradu jeho cestovních výdajů spojených s účastí u ústního jednání) proto musí soud vypočítat poměrnou část připadající na každé ze společně přezkoumávaných rozhodnutí. Vedle toho mohou vzniknout i *náklady, které se budou vztahovat samostatně k jednotlivým přezkoumávaným rozhodnutím*. Nejčastěji půjde o zaplacený soudní poplatek za žalobu proti každému napadenému rozhodnutí (podle § 6 odst. 9 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí: je-li ve věcech správního soudnictví podána žaloba proti více rozhodnutím, je každé napadené rozhodnutí samostatným základem poplatku). Vedle toho mohou vzniknout

samostatné náklady ve vztahu jen k některému z přezkoumávaných rozhodnutí, například v podobě znalečného. Zbývá dodat, že společným nákladem, který bude třeba poměrně rozdělit, pak bude i soudní poplatek za kasační stížnost, pokud bude rozsudek krajského (resp. městského) soudu napaden v celém rozsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, č. j. 1 Afs 220/2021-88)“.

111. V nyní projednávané věci byli žalobci plně úspěšní ohledně dvou napadených rozhodnutí, neboť dosáhli jejich zrušení, a proto jim v této části náleží náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, kterou soud vyčíslí níže, a to na základě soudního spisu a s přihlédnutím k vyčíslení nákladů řízení předloženého žalobci. Naopak ohledně třetího z napadených rozhodnutí byl úspěšný žalovaný, neboť žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí č. 3 byla zamítnuta. Žalovanému ovšem v řízení nevznikly náklady jdoucí nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
112. Žalobci byli v celém průběhu soudního řízení právně zastoupeni. Dle čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), *za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky.* Podle § 12 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, platí, že *při spojení dvou a více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno jiným právním předpisem, se za tarifní hodnotu považuje součet tarifních hodnot spojených věcí.* Při výpočtu náhrady nákladů řízení ve spojených věcech je pak nutno použít citované ustanovení na všechny úkony právní služby učiněné od zahájení řízení, neboť není rozhodné, kdy soud spojí věci ke společnému projednání, ale zda tak učiní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 Afs 96/2009-87, č. 2149/2010 Sb. NSS, jenž se týkal výkladu § 12 odst. 3 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2012, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2023, č. j. 8 Afs 27/2021-67, č. 4446/2023 Sb. NSS a rovněž rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2023, č. j. 2 Afs 363/2019-50, č. 4517/2023 Sb. NSS).
113. Pokud jde o náklady na právní zastoupení, ty byly určeny jako mimosmluvní odměna podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7 bodem 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 a 4 advokátního tarifu. Soud poznamenává, že nepřehlédl, že některé z úkonů právní služby byly učiněny ještě před tím, než soud rozhodl o spojení věcí ke společnému projednání. S ohledem na okolnosti nyní projednávané věci (žaloby byly prakticky totožné, žalobci nežádali odměnu právního zastoupení samostatně za úkony před spojením věcí a náklady řízení vyčíslili jako společné úkony) soud neměl důvodu se odchýlovat od shora uvedené rozhodovací praxe, která aplikuje pravidlo o společných úkonech na všechny úkony právní služby učiněné v daném soudním řízení. V prvním řízení před krajským soudem se jednalo o tři úkony právní služby, a to (i) převzetí a příprava zastoupení, (ii) sepsání žaloby a (iii) účast na jednání u soudu. V řízení o kasační stížnosti se jednalo o 1 úkon právní služby za (iv) sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g)]. V dalším řízení před soudem žalobcům již žádné náklady na právní zastoupení nevznikly (žalobci ostatně ve svém vyčíslení za tuto fázi řízení již žádné náklady právního zastoupení nepožadovali). Tarifní hodnota činila za řízení o třech správních žalobách celkem 150 000 Kč (3 x 50 000 Kč) [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 3 advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon tudíž činí 7 100 Kč. Jelikož se jednalo o úkony při zastupování dvou žalobců, náleží odměna za každou zastupovanou osobu snižená o 20 % [§ 12 odst. 4 advokátního tarifu], tj. za jeden společný úkon částka 11 360 Kč (2 x 7 100 Kč

x 0,8). Celkem za čtyři společné úkony právní služby činí odměna 45 440 Kč (4 x 11 360 Kč). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu činí 300 Kč za každý úkon, tj. celkem 1 200 Kč (4 x 300 Kč). Celkem odměna za právní služby a náhrada hotových výdajů činila 46 640 Kč. Právní zástupce žalobců soudu doložil, že je plátcem DPH, tudíž žalobcům náleží DPH z celkové částky odměny a náhrad, tj. 9 794 Kč (21 % z částky 46 640 Kč) [§ 57 odst. 2 s. ř. s.]. Celkové náklady na právní zastoupení žalobců za všechna napadená rozhodnutí by činily 56 434 Kč. Dílčí výše celkových nákladů na právní zastoupení v rozsahu dvou třetin (jelikož žalobci byli úspěšní pouze ve vztahu ke dvěma ze tří napadených rozhodnutí) pak činí 37 623 Kč (56 434 Kč : 3 x 2).

114. Samostatné náklady ve vztahu k napadeným rozhodnutím č. 1 a 2 pak představují zaplacené soudní poplatky za žalobu č. 1 a žalobu č. 2, a to každým z žalobců, tj. v celkové výši 12 000 Kč (2 x 2 x 3 000 Kč).
115. Společné náklady žalobců v řízení o kasační stížnosti představuje soudní poplatek zaplacený každým z žalobců za podanou kasační stížnost v celkové výši 10 000 Kč (2 x 5 000 Kč). Jejich dílčí výše v rozsahu dvou třetin (jelikož žalobci byli úspěšní pouze ve vztahu ke dvěma ze tří napadených rozhodnutí) pak činí 6 667 Kč (10 000 Kč : 3 x 2).
116. Celková výše nákladů řízení, které soud přiznal žalobcům za jejich úspěch v řízení ve vztahu ke dvěma ze tří napadených rozhodnutí, činí 56 290 Kč (tj. 37 623 Kč + 12 000 Kč + 6 667 Kč).
117. Lhůta ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla žalovanému stanovena podle § 160 odst. 1 *in fine* zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. a s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat. Žalovanému pak bylo určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
118. Osoba zúčastněná na řízení nemá ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost a soud taktéž neshledal žádný zvláštního zřetele hodný důvod, pro nějž by bylo namíste náhradu nákladů řízení přiznat. Proto výrokem V. tohoto rozsudku rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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.

Kasační stížnost je však nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19 (N 129/95 SbNU 66)].

Plzeň 10. října 2025

JUDr. Veronika Burianová v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.