



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **Ing. J. R.**, zastoupena JUDr. Ludmilou Pávkovou, advokátkou se sídlem Na Maninách 1424/25, Praha 7, proti odpůrci: **Obec Janov nad Nisou**, se sídlem Janov Nad Nisou 520, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Územního plánu Janov nad Nisou, schváleného zastupitelstvem obce Janov nad Nisou usnesením ze dne 19. 9. 2018, č. 79/2018, v rozsahu týkajícím se části pozemku p. č. 1189/1 v k. ú. Janov nad Nisou, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 27. 1. 2021, č. j. 64 A 1/2021-108,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení krajského soudu

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným ke krajskému soudu dne 13. 1. 2021 domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 10. 11. 2020, č. j. OÚPSŘ 223/2020 OSŘ KULK 80968/2020 OSŘ, kterým krajský úřad zamítl její odvolání proti rozhodnutí ze dne 20. 3. 2020, jímž Magistrát města Jablonec nad Nisou (dále jen „magistrát“) zamítl její žádost o vydání územního rozhodnutí na stavbu „X“. Zároveň se domáhala incidenčního přezkumu části územního plánu obce Janova

nad Nisou (dále jen „územní plán“). Konkrétně vyslovila zejména nesouhlas s funkčním zařazením části jejího pozemku p. č. X v k. ú. J. n. N. o výměře 1 625 m², která je vymezena v příloze E.3. projektové dokumentace týkající se záměru navrhovatelky na zbudování X.

[2] Krajský soud usnesením ze dne 27. 1. 2021, č. j. 64 A 1/2021-106, vyloučil návrh v rozsahu, v němž směřuje proti rozhodnutí krajského úřadu, souvisejícímu rozhodnutí magistrátu a závazným stanoviskům, k samostatnému projednání a rozhodnutí.

[3] V záhlaví specifikovaným usnesením pak návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu - podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítl pro existenci překážky věci rozhodnuté. Dospěl totiž k závěru, že se jedná již o druhý návrh v téže věci, který navrhovatelka u tohoto soudu uplatnila. Návrhem ze dne 31. 10. 2019, na jehož podkladě soud vedl řízení pod sp. zn. 64 A 5/2019, totiž napadla zcela totožnou část téhož opatření obecné povahy, a to ze stejných důvodů, jako v nynější věci. Skutečnost, že nový návrh byl uplatněn v souvislosti s podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, tedy jako návrh na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, na uvedeném závěru nic nemění. Krajský soud totiž již jednou napadené opatření obecné povahy v předmětném rozsahu z nyní uplatněných skutkových a právních důvodů přezkoumal, nebylo by tedy ani účelné, ani právně dovolené, aby je toutéž optikou přezkoumával znovu.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatelka (stěžovatelka) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nejprve stěžovatelka vysvětlila, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o vydání územního plánu dne 19. 9. 2018 (účinnosti nabyl dne 3. 11. 2018); přitom záměr zastupitelstva o jeho pořízení byl schválen již dne 24. 6. 2009. Pořizování územního plánu tak trvalo takřka 10 let. Stěžovatelka nejprve podala 4. 10. 2019 ve smyslu § 101a odst. 1, věta první s. ř. s. návrh na abstraktní přezkum územního plánu, protože jej považovala jako celek za nezákonný. Dále brojila také proti konkrétním plochám vymezeným v územním plánu, mimo jiné i proti vymezeným plochám na pozemku p. č. 1189/1 nacházejícím se v jejím výlučném vlastnictví. Krajský soud rozsudkem ze dne 6. 3. 2020, č. j. 64 A 5/2019-208, zrušil územní plán v části vymezující biokoridor LBK-29, ve zbývajících částech návrh zamítl. Stěžovatelka podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost (vedenou u NSS pod sp. zn. 1 As 160/2020).

[6] Napadené usnesení je podle stěžovatelky nepřezkoumatelné. Soud nesprávně uzavřel, že její námitky uvedené v návrhu na zrušení celého, eventuálně části územního plánu podaného dne 4. 10. 2019 (projednané u krajského soudu pod sp. zn. 64 A 5/2019), byly totožné jako v nynějším návrhu. Nebyla zde proto dána neodstranitelná podmínka řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud nespecifikoval, které z námitek odmítnutého návrhu a z jakého důvodu považuje za již dříve uplatněné (ve smyslu *res iudicata*), resp. které námitky byly převzaty z původního návrhu. Stěžovatelka proto ani nemůže s konkrétními důvody odmítnutí návrhu polemizovat. Ze samotné formulace

krajského soudu „*drtivá většina*“ plyne, že ne všechny námitky jsou totožné. Je zde tedy určitá množina námitek souvisejících právě s incidenčním přezkumem územního plánu, jež nebyla přezkoumána. Z napadaného usnesení krajského soudu rovněž výslovně nevyplývá, zda krajský soud odmítl návrh stěžovatelky z důvodů litispendence či věci již rozhodnuté.

[7] Stěžovatelka dále zdůraznila, že předmětem jejího incidenčního návrhu je konkrétní stavební záměr, kdežto ve věci rozhodnuté rozsudkem č. j. 64 A 5/2019-208 se jednalo pouze o abstraktní přezkum územního plánu. Soud je přitom povinen zohlednit skutkové a právní okolnosti, které jsou dány v době rozhodování v rámci incidenčního návrhu (a nebyly známy v době abstraktního přezkumu územního plánu), a to rozhodnutí krajského úřadu a magistrátu ve věci její žádosti o vydání územního rozhodnutí na stavbu „X“. Tyto závěry mimo jiné vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS. Přestože se soudu mohla argumentace v obou návrzích jevit ve své jednotlivosti jako totožná, tak ve skutečnosti návrhy totožné nejsou, a to už ze samé podstaty věci rozlišení typů přezkumu opatření obecné povahy.

[8] Dále stěžovatelka poukázala na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS752/18, podle něhož je třeba zásadu *res iudicata* u přezkumu správních rozhodnutí třeba aplikovat pouze v omezeném rozsahu. I krajský soud tak byl povinen šetřit podstatu a smysl právní úpravy § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve vztahu k jejímu incidenčnímu přezkumu územního plánu, a pokud tak neučinil, porušil právo stěžovatelky na soudní ochranu a spravedlivý proces. Incidenční přezkum reaguje na nelegitimní délku projednávání územních plánů v souvislosti s dynamickými změnami v území a společnosti v souladu s cíli územního plánování, a to ve vztahu ke konkrétnímu stavebnímu záměru.

[9] V souvislosti s odkazem krajského soudu na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, stěžovatelka upozornila, že toto usnesení spadá do období před účinností zákona č. 303/2011 Sb., kdy správní soudy měly povinnost přezkoumávat napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu a v neomezené lhůtě. Za takového stavu věci bylo logické, že nový návrh posuzoval rozšířený senát restriktivně. Na věc stěžovatelky však tuto judikaturu nelze uplatnit. Kasační soud v něm ostatně vymezil obecnost abstraktního přezkumu. V případě odmítnutí návrhu stěžovatelky by se soudní přezkum napadeného rozhodnutí krajského úřadu, jehož výroky vycházejí z územního plánu ve věci provedení konkrétního záměru v území, stal pouhou formalitou. Nejvyšší správní soud i v jiné věci ve vztahu k předmětu přezkumu rozlišuje abstraktní a incidenční přezkum opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 26. 3. 2021, č. j. 5 As 219/2020-35). Závěr krajského soudu vyjádřený v napadeném usnesení tak vychází toliko z jazykového výkladu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] V rámci dalšího okruhu kasační argumentace se stěžovatelka vyjádřila k rozsahu incidenčního přezkumu v souvislosti s odůvodněním rozsudku krajského soudu č. j. 64 A 5/2019-208. Podrobně přitom popsala, jakými jejími námitkami se krajský soud v tomto rozsudku přezkoumatelně nezabýval (zdůraznila, že tento rozsudek považuje za nepřezkoumatelný). Z toho pak vyvodila, že v těchto otázkách není dána překážka věci rozhodnuté. Namítla, že krajský soud se při abstraktním přezkumu územního plánu konkrétním stavebním záměrem a projektovou dokumentací pro územní řízení stavby ovčárna s farmou nezabýval.

[11] Odpůrce se ve svém vyjádření ztotožnil se závěrem napadeného usnesení krajského soudu a zdůraznil, že věcně shodný návrh na zrušení územního plánu je nyní předmětem řízení o kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 1 As 160/2020. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatelky na zrušení části opatření obecné povahy, a proto připadá v úvahu pouze důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[13] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda krajský soud nepochybil, pokud žalobu pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, resp. jestli v posuzované věci existovala překážka věci rozhodnuté.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejprve se soud věnoval namítané nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Neztotožnil se přitom s tvrzením stěžovatelky, že by z usnesení nebylo zřejmé, zda krajský soud odmítl její návrh z důvodu překážky zahájeného řízení nebo překážky věci rozhodnuté. V bodě [6] napadeného usnesení soud jednoznačně uvedl, že „[v] daném případě jsou podmínky existence překážky věci rozhodnuté naplněny“, a odkázal na rozsudek ze dne 6. 3. 2020, č. j. 64 A 5/2019-208, v němž již soud nyní nově napadenou část územního plánu k dřívějšímu návrhu totožné navrhovatelky přezkoumal. Z usnesení je tak zcela zřejmé, že soud odmítl návrh stěžovatelky z důvodu překážky věci rozhodnuté.

[16] Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení neshledal kasační soud ani v tom, že krajský soud výslovně nespecifikoval, které z námitek nyní uplatněného návrhu na zrušení části územního plánu jsou totožné s námitkami uvedenými v dřívějším návrhu. Krajský soud správně uvedl, že drtivá většina nyní podaného návrhu na přezkum územního plánu je doslovně převzata z návrhu původního, resp. jeho doplnění. Nejvyšší správní soud tuto skutečnost ověřil ze spisu krajského soudu vedeného pod sp. zn. 64 A 5/2019 ve věci návrhu stěžovatelky na tzv. abstraktní přezkum územního plánu. Pro posouzení otázky, zda byla v dané věci dána překážka věci rozhodnuté, přitom nebylo nutné, aby byly námitky obou srovnávaných návrhů stěžovatelky zcela totožné, postačovalo, pokud již krajský soud opatření obecné povahy přezkoumal ze stejných skutkových a právních důvodů (k tomu podrobněji viz níže).

[17] Krajský soud při posouzení překážky věci rozhodnuté [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] správně vyšel ze závěrů usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle něhož je nutno v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vykládat

překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) restriktivně, a sice tak, že je dána, podal-li oba návrhy totožný navrhovatel (odpůrcem je ve věci určitého konkrétního opatření obecné povahy vždy též procesní subjekt, neboť je jím podle § 101a odst. 4 s. ř. s. vždy ten, kdo je vydal), a jen v tom rozsahu, v jakém je dána totožnost předmětu řízení, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají týchž skutkových či právních otázek. Tento obecný závěr rozšířeného senátu lze zcela jistě použít i na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2012 (tj. po novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb.), která nově stanovila lhůtu, po kterou lze opatření obecné povahy napadnout (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). I za této právní úpravy je nutno posuzovat otázku věci rozhodnuté restriktivně.

[18] V nyní posuzované věci nebylo pochyb o totožnosti navrhovatelky (první návrh podal společně s ní ještě navrhovatel P. H.) a odpůrce.

[19] Pokud jde o totožnost předmětu řízení, kasační soud ve shodě se stěžovatelkou považoval za potřebné vzít v úvahu, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. (jedná se o tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy). Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014-36).

[20] Při posouzení věci tak bylo samozřejmě nutno zohlednit, že první návrh stěžovatelky se týkal abstraktního přezkumu územního plánu, zatímco v nynějším návrhu se stěžovatelka domáhala incidenčního přezkumu územního plánu, neboť současně napadla rovněž rozhodnutí krajského úřadu ve věci její žádosti o vydání územního rozhodnutí na stavbu „X“. Nejvyšší správní soud však shodně s krajským soudem dospěl k závěru, že tato skutečnost v posuzovaném případě nic nemění na závěru, že předmět obou řízení byl totožný, o čemž svědčí shoda většiny návrhových námitek (jak soud ověřil z obou spisů krajského soudu).

[21] Přestože je nyní posuzovaný návrh spojen s návrhem stěžovatelky na zrušení rozhodnutí krajského úřadu, stěžovatelka v části brojící proti územnímu plánu vymezila právní a skutkové důvody, pro které napadá předmětnou část územního plánu, svou podstatou totožně jako ve svém předchozím návrhu na abstraktní přezkum územního plánu. Stěžovatelka v obou návrzích nejprve uvedla námitky týkající se ústavně chráněných práv – ochrany majetku, omezení vlastnictví ve veřejném zájmu (princip legality, legitimacy, přiměřenosti), zákazu diskriminace dle čl. 4 odst. 3 Listiny a čl. 14 Úmluvy, svobody pohybu a pobytu a práva na podnikání. V nyní posuzovaném návrhu sice navíc ještě specifikovala námitky týkající se práva obce na sebeurčení, ty však nelze považovat za stěžejní argumentaci, která by odlišně vymezovala právní otázky návrhu, jednalo se spíše o doplňující argumentaci. Dále stěžovatelka v obou návrzích rozvedla konkrétní námitky směřující proti části územního plánu týkající se pozemku p. č. X, na němž by se měla nacházet stavba „X“, pro kterou stěžovatelka žádala vydání územního

rozhodnutí. Tyto námitky přitom napadají zejména stanovené funkční využití tohoto pozemku. Stěžovatelka však v nynějším návrhu neuvedla žádné nové námitky, resp. neoznačila odlišné právní a skutkové důvody, pro které tuto část územního plánu (opětovně) napadá.

[22] Stěžovatelka navíc ani sama nespecifikovala, o jaké konkrétní námitky svůj nynější návrh doplnila, případně jaké zde existovaly nové skutkové a právní okolnosti, které v době abstraktního přezkumu územního plánu ještě nebyly známy. Skutečnost, že v době podání jejího návrhu na incidenční přezkum bylo vydáno rozhodnutí krajského úřadu a magistrátu ve věci její žádosti o vydání územního rozhodnutí na stavbu X (které vycházelo z regulativů stanovených v územním plánu) nemělo na posouzení zákonnosti části územního plánu vliv. Ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku č. j. 4 Ao 3/2011-103, v němž Nejvyšší správní soud přezkoumával návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního opatření o stavební uzávěře, se jednalo o poněkud odlišnou situaci, neboť zde tehdejší navrhovatel svůj návrh založil mimo jiné na některých nových tvrzeních a přezkum se odehrával v částečně odlišném skutkovém a právním rámci způsobeném časovým posunem. V novém návrhu byla totiž napadená stavební uzávěra přezkoumávána s delším časovým odstupem a navrhovatel požadoval její zrušení z důvodu nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele v důsledku marného uplynutí času nezbytného ke zpracování územního plánu pro dotčené území. Na rozdíl od toho v nyní posuzovaném případě nedošlo vlivem plynutí času k odlišnému vymezení skutkového a právního rámce přezkumu. Stěžovatelka ostatně ani takové změny ve svém novém návrhu nijak nekonkretizovala. Délka projednávání územních plánů v souvislosti s dynamickými změnami v území a společnosti v souladu s cíli územního plánování ve vztahu ke konkrétnímu stavebnímu záměru, takovou skutečnost – která by představovala změnu okolností přezkumu oproti původnímu návrhu – nepředstavuje. Tuto otázku již krajský soud vypořádal v předchozím rozsudku v rámci abstraktního přezkumu územního plánu.

[23] Ve své kasační stížnosti stěžovatelka pouze v části *II. d) rozsah incidenčního přezkumu ver. odůvodnění rozsudku sp. zn. 64A5/2019* rozvedla, jakými námitkami se krajský soud (i přes uplatněné návrhové námitky) v rozsudku č. j. 64 A 5/2019-208 vůbec či dostatečně nezabýval.

[24] Nejvyšší správní soud však stěžovatelce nepřisvědčuje v tom, že by závěr o neexistenci překážky věci rozhodnuté mohl být odůvodněn nepřezkoumatelností předchozího rozsudku č. j. 64 A 5/2019-208, v němž se krajský soud dle jejího názoru některými (v původním návrhu uplatněnými) námitkami dostatečně nezabýval, a tudíž o nich doposud nerozhodl. Případné vady tohoto rozsudku (jeho nepřezkoumatelnost) je Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumat v rámci řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku vedeném pod sp. zn. 1 As 160/2020. Pokud by skutečně shledal nepřezkoumatelnost rozsudku způsobenou nedostatkem důvodů rozhodnutí, a proto by napadený rozsudek zrušil, musel by se krajský soud příslušnými námitkami znovu zabývat v rámci dalšího řízení ve věci. Není však přípustné, aby případnou nepřezkoumatelnost předchozího rozsudku krajský soud napravoval tím, že podruhé rozhodne o totožném návrhu téže navrhovatelky (namísto toho, aby totožný návrh pro překážku věci rozhodnuté odmítl), jak se nyní stěžovatelka domáhá.

[25] Pokud tedy krajský soud již jednou územní plán k návrhu stěžovatelky z hlediska shodných skutkových a právních otázek přezkoumal, je svými předchozími závěry vázán, a není oprávněn o takovém návrhu znovu rozhodovat. Ani při incidenčním přezkumu územního plánu přitom není namístě, aby se zabýval konkrétním stavebním záměrem a projektovou dokumentací pro územní řízení stavby X, těmto skutečnostem je oprávněn se věnovat v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí krajského úřadu ve věci stěžovatelčiny žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[26] Na závěr soud uvádí, že neshledal porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu a spravedlivý proces. Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud vyložil § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. správně, v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 752/18, na který stěžovatelka odkázala.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 2. června 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu