



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **L. H.**, zastoupený JUDr. Stanislavem Dvořákem, advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti odpůrci: **město Domažlice**, se sídlem Náměstí Míru 1, Domažlice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Domažlice, schváleného Zastupitelstvem města Domažlice dne 19. 10. 2016, v části týkající se vymezení plochy P25, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2020, čj. 59 A 3/2019-110,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2020, čj. 59 A 3/2019-110, **se ruší.**
- II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále „územní plán“), a to v části vymezení plochy P25 (plocha pro územní rozvoj školského areálu), a to v rámci žaloby na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2018, čj. PK-RR/3996/18, rozhodnutí Městského

úřadu Domažlice ze dne 23. 8. 2018, čj. MeDo-64291/2018-Sz, závazného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 10. 2018, čj. PK-RR/4460/18, a koordinovaného stanoviska Městského úřadu Domažlice ze dne 1. 6. 2018, čj. MeDo-29559/2018-Vac. Ty se týkaly umístění a povolení stavby „Galerie a letní škola architektury a malířství, malířská škola s bytem správce“ na pozemku st. p. X, parc. č. X, k. ú. D. Krajský soud přezkum těchto rozhodnutí vyloučil k samostatnému projednání a v daném řízení (sp. zn. 59 A 3/2019) se zabýval již jen návrhem na zrušení části územního plánu (opatření obecné povahy). Navrhovatel jej odůvodnil tím, že územní plán je v napadené části nepřezkoumatelný pro neurčitost, vymezení této plochy je v rozporu s principem proporcionality a s § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přičemž odpůrce navíc nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o námitkách K. H. v procesu přijímání územního plánu.

[2] Krajský soud nejprve návrh usnesením ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51, odmítl pro opožděnost. Nejvyšší správní soud však toto usnesení ke kasační stížnosti navrhovatele zrušil rozsudkem ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40, s tím, že se o opožděný návrh nejedná, neboť se liší zákonná lhůta pro podání „běžného“ návrhu na zrušení opatření obecné povahy od návrhu v rámci tzv. incidenčního přezkumu, o který jde v případě navrhovatele.

[3] V dalším řízení se krajský soud návrhem věcně zabýval, avšak s návrhovými body se neztotožnil a návrh výše označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že přezkumem územního plánu ve vztahu k vymezení sporné plochy se již v minulosti zabýval, a to v řízení sp. zn. 59 A 1/2018 (ve věci navrhovatele K. H. a nynějšího navrhovatele, který podal samostatný návrh zapsaný pod sp. zn. 59 A 2/2018, avšak soud návrhy spojil do společného řízení), a v řízení vedeném pod sp. zn. 59 A 17/2018 (ve věci navrhovatele K. H.). Uplatněné námitky v nynější věci se podle soudu překrývají s námitkami uplatněnými v předchozích řízeních a jejich podstata je prakticky zachována. Proto krajský soud v souladu se zásadou legitimního očekávání a principem předvídatelnosti setrval na dříve vyslovených závěrech. Vypořádání námitek K. H. ze strany odpůrce v procesu přijímání územního plánu je odůvodněné dostatečně, územní plán ve vztahu k vymezení dané plochy není nepřezkoumatelný či neurčitý a její vymezení není v rozporu s principem proporcionality, ani se stavebním zákonem.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní v zásadě zopakoval již dříve vznesené námitky, které podle něj krajský soud neposoudil správně. Z územního plánu není zřejmé, k jakému účelu má být plocha P25 určena, přičemž v urbanistické koncepci je její využití popsáno obecně, zatímco v koncepci veřejné infrastruktury konkrétně. Výklad těchto koncepcí by však měl být souladný, nikoliv rozporný, proto nemůže obstát závěr, který v tomto ohledu zaujal krajský soud. Územní plán je ve sporné části nejednoznačný, a tedy nepřezkoumatelný. Dále je nezákonný, jelikož odpůrce nedostatečně odůvodnil vypořádání námitek K. H. (vlastníka pozemku parc. č. X). Jejich nedostatečné odůvodnění se týká i stěžovatele, který nemůže na daném pozemku realizovat stavební záměr. V tomto ohledu je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neuvedl, jaká konkrétní hlediska zvažoval

pokračování

v rámci svého přezkumu. Jestliže krajský soud vypořádal obecně vznesenou námitku obecným způsobem, nelegitimně klade na K. H. vyšší nároky než na odpůrce, který je představitelem veřejné moci a disponuje odborným aparátem. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je zcela nedostatečné a nedostalo požadavkům vyplývajícím z judikatury. Územní plán je dále nezákonný pro rozpor s § 5 odst. 6 stavebního zákona, podle něhož jsou obce povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána, pořídit její změnu. K takové změně podmínek podle stěžovatele patří i dlouhodobé nevyužívání určité plochy vymezené v územním plánu ke stanovenému účelu, v tomto případě nevyužívání plochy P25 po dobu více jak 20 let k účelu vymezeného územními plány (plocha pro územní rozvoj školského areálu), kvůli němuž je K. H. omezován ve využití výše uvedeného pozemku. Vymezení dané plochy v územním plánu je dále v rozporu i s principem proporcionality. K vymezení účelu plochy došlo proti vůli vlastníků dotčených pozemků, kteří tak jsou blokováni v jejich rozvoji. Plocha není v územním plánu vymezena v nezbytně nutné míře, neboť není prokázáno, že by k zamýšlenému rozšíření ZŠ Komenského bylo třeba výše označeného pozemku, jehož vlastníkem je K. H. Zároveň tato plocha není vymezena způsobem vedoucím k rozumně zamýšlenému cíli, jelikož tento cíl odpůrce nikdy nespecifikoval, a zároveň s vyloučením libovůle, neboť odpůrce vystavěl v bezprostřední blízkosti ZŠ Komenského zcela novou školu, současně však stále trval v územním plánu na vymezení plochy P25 s výše popsáním účelem. Stěžovatel poukázal též na to, že mu soud v rozporu se závěry shora již označeného rozsudku NSS, čj. 8 As 63/2019-40, nepřiznal náhradu nákladů za řízení o kasační stížnosti. V doplnění kasační stížnosti pak poukázal na judikaturu týkající dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 A os 2/2012-53).

[5] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Dříve, než Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k posouzení kasačních námitek, bylo na místě zabývat se tím, zda v řízení před krajským soudem byly splněny podmínky řízení, konkrétně zda nebyla dána překážka věci rozsouzené. Zdejší soud totiž z tohoto důvodu v související věci rozsudkem ze dne 7. 9. 2021, čj. 9 As 185/2019-33, zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 26. 3. 2019 čj. 59 A 17/2018-51 (ve věci navrhovatele K. H.) a návrh odmítl.

[7] Z rozsudku nyní napadeného kasační stížností mimo jiné plyne, že krajský soud o návrhu na zrušení územního plánu v části vymezení plochy P25 rozhodoval již rozsudkem ze dne 14. 3. 2018, čj. 59 A 1/2018-87, přičemž navrhovateli v tomto řízení byli (po spojení návrhů ke společnému řízení) K. H. a stěžovatel. Krajský soud uvedeným rozsudkem oba návrhy zamítl, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel se proti tomuto rozsudku nebránil a řízení o kasační stížnosti K. H. proti uvedenému rozsudku NSS zastavil pro nezaplacení soudního poplatku usnesením ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 As 148/2018-24. Stěžovatel v daném (předchozím) řízení vedeném u krajského soudu pod sp. zn. 59 A 1/2018 brojil proti téže části daného územního plánu

jako v nynější věci, přičemž krajský soud v napadeném rozsudku vyšel z toho (a stěžovatel to ani nijak nezpochybnil), že podstata uplatněných námitek je zachována.

[8] Z uvedeného plyne, že stěžovatel se nyní v řízení před krajským soudem domáhal zrušení téhož opatření obecné povahy v témže rozsahu jako v řízení vedeném pod sp. zn. 59 A 1/2018. V obou řízeních vystupovali totožní účastníci (stěžovatel jakožto navrhovatel a město Domažlice jakožto odpůrce) a předmětem soudního přezkumu vymezeným v návrhu byla totožná část stejného opatření obecné povahy (plocha P25 vymezená v územním plánu z roku 2016).

[9] Ve výše odkazovaném rozsudku čj. 9 As 185/2019-33 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou překážky věci rozhodnuté v případě navrhovatele K. H. Dospěl k závěru, že rozsudek čj. 59 A 1/2018-87 založil překážku věci rozhodnuté, proto měl krajský soud další návrh téhož navrhovatele na zrušení územního plánu v části plochy P25 odmítnout. V dané věci uplatnil námitku překážky věci rozhodnuté odpůrce ve vyjádření k návrhu, avšak krajský soud se s ní neztotožnil. Poukázal na to, že nový návrh (ve věci vedené pod sp. zn. 59 A 17/2018) navrhovatel K. H. opřel mj. o to, že odpůrce nedostatečně vypořádal jeho námitky před vydáním územního plánu, kterou v řízení vedeném pod sp. zn. 59 A 1/2018 vznesl opožděně, proto o ní do té doby krajský soud nerozhodoval. Proto bylo možno podle krajského soudu návrh na zrušení územního plánu uplatněný v zákonné lhůtě věcně přezkoumat, byť o takovém návrhu navrhovatele již krajský soud jednou rozhodoval.

[10] Tento závěr označil Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku čj. 9 As 185/2019-33 za nesprávný, a to právě ve vztahu k otázce překážky věci rozhodnuté. Jak zdejší soud v označeném rozsudku výslovně uvedl, „*smyslem překážky věci rozsoudené je poskytnout právní jistotu osobám, ve vztahu k nimž se tato překážka uplatní, že spor, jenž již byl pravomocně vyřešen, nebude možné znovu řešit v novém řízení, a tedy zpochybnit dříve vydané rozhodnutí. Zpochybnit pravomocné rozhodnutí soudu v konkrétní věci lze pouze mimořádným opravným prostředkem (kasační stížností), nikoliv vyvoláním nového řízení. [...] O totožnou věc se jedná při splnění dvou podmínek, a sice při totožnosti účastníků a totožnosti předmětu řízení. O splnění první podmínky není v dané věci žádných pochyb. Pokud jde o totožnost předmětu řízení, je třeba zvážit, zda je předmět řízení vymezen pouze napadeným správním aktem (opatřením obecné povahy) a rozsahem, v němž je napaden, nebo též skutkovými či právními důvody, o něž se návrh opírá (návrhovými body). [...] V těchto řízeních [která mají přezkumný charakter] soud přezkouvává zákonnost správního aktu, jenž tak představuje předmět řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 2 As 63/2011-60). Třebaže jsou návrhové body, které jsou nezbytnou náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pro vlastní průběh soudního přezkumu významné, není jejich prostřednictvím utvářen předmět řízení, pouze se jimi vymezují skutkové či právní otázky, na jejichž podkladě má soud přezkoumat zákonnost opatření obecné povahy (ve spojení s okolnostmi, k nimž musí soud přihlídnout i bez námitek). [...] Navrhovatel se v obou řízeních domáhal zrušení totožného opatření obecné povahy a v totožném rozsahu (plocha P25). V obou řízeních se tedy krajský soud měl podle návrhu stěžovatele zabývat zákonností téže části opatření obecné povahy. To plně postačuje pro závěr, že v obou věcech šlo o totožný předmět řízení.“* Nejvyšší správní soud v citované věci dále navrhovateli K. H. vytkl, že „je zřejmé,

pokračování

*že důvodem pro podání druhého návrhu byla skutečnost, že navrhovatel nepřistoupil dostatečně pečlivě k přípravě prvního návrhu [...]. Nejvyšší správní soud neshledává žádný důvod, pro nějž by měl připustit, aby právní jistota ve vztahu mezi stěžovatelem a odpůrcem, nastolená rozsudkem krajského soudu o prvním návrhu, pokud jde o řešení plochy P25, měla být zpochybněna.“*

[11] V nyní projednávané věci se jedná o totožnou situaci jako ve věci rozhodnuté citovaným rozsudkem čj. 9 As 185/2019-33. Závěry vyslovené v tomto rozsudku jsou aplikovatelné i zde a lze na ně v podrobnostech odkázat. Podstatné především je, že krajský soud výše označeným rozsudkem čj. 59 A 1/2018-87 zamítl samostatným výrokem návrh stěžovatele na zrušení územního plánu v části vymezující plochu P25, přičemž uplatněné návrhové důvody se ve své podstatě ani nijak neliší od těch, které stěžovatel uplatnil v návrhu v nyní projednávané věci (ostatně překrývají se i s námitkami uplatněnými v řízení ve výše označené věci rozhodované devátým senátem). V nynějším řízení sice odpůrce nevznesl námitku překážky věci rozhodnuté a krajský soud se tedy touto otázkou výslovně nijak nezabýval a bez dalšího přistoupil k věcnému přezkumu sporné části územního plánu. K tomu je však třeba opět odkázat na rozsudek čj. 9 As 185/2019-33, podle něhož „neexistence překážky věci rozsouzené (označované též jako překážka rei iudicatae) je jednou z podmínek řízení (procesních podmínek), které představují předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31). Ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ukládá soudu povinnost (nikoliv pouze možnost) odmítnout návrh na zahájení řízení, bylo-li o téže věci již rozhodnuto.“ Dále k tomu NSS v citovaném rozsudku uvedl, že „závěr krajského soudu o neexistenci překážky věci rozsouzené je nesprávný. V návaznosti na tuto chybnou úvahu projednal krajský soud návrh stěžovatele meritorně, ačkoli jej měl odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je proto dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť řízení před krajským soudem bylo z důvodu chybějících podmínek řízení zmatečné (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007-272). K tomu musel Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).“ Stejně tak kasační soud nepřehlédl, že zatímco ve věci řešené devátým senátem se jednalo o abstraktní přezkum opatření obecné povahy, v nynějším řízení se jedná o tzv. incidenční přezkum napadené části územního plánu, tedy návrh, který stěžovatel uplatnil společně s žalobou proti výše uvedeným správním rozhodnutím. Ani tato skutečnost však nemá pro shora vyslovené závěry význam, neboť incidenční přezkum nemůže sloužit jako nástroj právní ochrany pro případ neúspěchu abstraktního přezkumu opatření obecné povahy (návrhu na zrušení opatření obecné povahy bez návaznosti na žalobu proti rozhodnutí z něj vycházejícímu).

[12] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené neshledal důvod se v nynější věci od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku čj. 9 As 185/2019-33 jakkoliv odchýlit. Lze dodat, že stěžovatel – zastoupený stejným zástupcem jako K. H. v související věci projednávané devátým senátem – v průběhu nynějšího kasačního řízení na předchozí judikaturu zdejšího soudu týkající se překážky věci rozsouzené nijak nereagoval (ve věci devátého senátu navrhovatel předestřel argumenty proti závěru o překážce věci rozhodnuté, s nimiž se však kasační soud neztotožnil). Danou otázkou byl Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci povinen zabývat se z úřední povinnosti, neboť nepřihlídnutí k existenci překážky věci rozhodnuté ze strany krajského soudu mělo

za následek zmatečnost řízení (lze ještě dodat, že tyto okolnosti nebyly známy v předchozím kasačním řízení zaměřeném jen na otázku včasnosti návrhu). Je tedy nutno uzavřít, že krajský soud neměl návrh stěžovatele na zrušení téže části územního plánu, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, znovu projednávat, ale měl návrh z výše uvedených důvodů odmítnout. Pokud tak neučinil, je na Nejvyšším správním soudu, aby rozsudek krajského soudu ve věci zrušil a návrh odmítl namísto něj.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu, aniž by mu však vrátil věc k dalšímu řízení, neboť z výše uvedených důvodů již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud proto současně návrh na zrušení části opatření obecné povahy odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to aniž by se zabýval námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, neboť by to bylo nejen nadbytečné, ale vzhledem k odmítnutí návrhu i neúčelné.

[14] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí návrhu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě (návrhu) a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98). V daném případě Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů soudního řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byl návrh odmítnut. S ohledem na kasační námitku stěžovatele týkající se náhrady nákladů předchozího kasačního řízení lze ještě obecně podotknout, že soudy jsou ve správním soudnictví při rozhodování o náhradě nákladů řízení vázány § 60 s. ř. s., podle jehož odst. 1 a odst. 8 lze přiznat náhradu nákladů řízení pouze tomu účastníkovi, který měl ve věci (alespoň částečně) úspěch. Stěžovatel úspěch ve věci neměl, proto mu nelze náhradu nákladů řízení přiznat, a to ani přes vyhovění jeho kasační stížnosti proti předchozímu usnesení krajského soudu čj. 59 A 3/2019-51.

[15] Na závěr Nejvyšší správní soud dodává, že ve věci nejsou dány podmínky pro vrácení zaplacených soudních poplatků. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS, zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací. Tak je tomu i v nyní projednávané věci, neboť Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem zrušil napadený rozsudek krajského soudu a návrh současně odmítl.

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

V Brně 24. února 2022

pokračování

8 As 19/2020-54

Milan Podhrázký  
předseda senátu