

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelů: **a) M. M., b) L. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, proti odpůrci: **obec Sokolnice**, se sídlem Komenského 435, Sokolnice, zastoupená Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem se sídlem Mendlovo náměstí 2a, Brno, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2014, č. j. 64 A 3/2014 - 101, o návrhu odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2014, č. j. 64 A 3/2014 - 101, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 9. 2014, č. j. 64 A 3/2014 - 101, zrušil k návrhu navrhovatelů opatření obecné povahy – územní plán obce Sokolnice ze dne 10. 4. 2014, a to v části týkající se pozemku p. č. X v k. ú. S.; ve zbytku krajský soud návrh zamítl. Co se týká předmětného pozemku p. č. X, došlo v důsledku přijetí územního plánu ke změně jeho funkčního využití ze stabilizované plochy Br 21/1 určené pro individuální bydlení v rodinných domech, obklopených soukromou zelení a zahrádkami, na plochu Rs, otevřená sportoviště, plochy rekreace se zázemím.

Proti tomuto rozsudku podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž požádal o přiznání odkladného účinku. Tento návrh stěžovatel odůvodnil tím, že je třeba vycházet analogicky z názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v jeho usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 - 20 (dle něhož se zpravidla přiznává odkladný účinek kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu, který je založen na závěru o chybném posouzení hmotně právní otázky správním orgánem), byť v této věci nebude vydáno nové rozhodnutí správního orgánu. Ve věci přitom hrozí stěžovateli nenahraditelná újma definovaná v § 73 odst. 2 s. ř. s. a spočívající v tom, že navrhovatelé jsou oprávněni v důsledku právní moci rozsudku krajského soudu pozemek zastavět bez ohledu na regulaci územním plánem. Pokud by se tak v mezidobí stalo (tj. do rozhodnutí kasačního soudu), bylo by případné rozhodnutí zdejšího soudu ve prospěch stěžovatele v podstatě jen akademické a jeho právní dopady by byly v zásadě nulové. Jakékoliv pozdější zamítnutí návrhu v době, kdy bude realizována stavba na pozemku p. č. X, sice obnoví právní účinky opatření obecné povahy, nicméně ty nebudou mít žádný význam právě pro překážku vybudované stavby.

Stěžovatel také připomněl své stanovisko, podle něhož otázka rozvoje území ve formě sportoviště je možná pouze v případě, že bude navázáno na stávající sportovní areál. Jakékoliv jiné řešení naráží u menší obce, jako je stěžovatel, na nepřekonatelná rozpočtová omezení a tedy znamená faktické zastavení rozvoje sportu v obci Sokolnice, protože se navíc s další plochou v územním plánu nepočítá. Stěžovatel váží a hodnotí újmu, kterou by utrpěli navrhovatelé, a je toho názoru, že ta je zásadně nižší. V současné době navrhovatelé předmětný pozemek přes 10 let nevyužívají, protože mají svoji bytovou potřebu uspokojenou a jejich cílem je (dle znalostí stěžovatele) finanční zhodnocení stavebního pozemku (zřejmě stavbou).

Navrhovatelé se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyjádřili podáním ze dne 14. 11. 2014, v němž uvedli, že územní plán ve smyslu § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) mj. stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání. Stěžovatel přitom nespécifikuje hrozící nenahraditelnou újmu, neboť zastavění pozemku musí předcházet rozhodnutí o umístění stavby; na základě zrušení opatření obecné povahy ve vymezeném rozsahu tedy nemohou navrhovatelé pozemek zastavět. Nejsou tak splněny podmínky pro vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej ale může na návrh stěžovatele přiznat a užije přitom přiměřeně § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Ustanovení § 73 s. ř. s. sice upravuje rozhodování o návrhu na odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a jak již zdejší soud v minulosti dovodil, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části schází zákonný podklad pro jeho aplikaci (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 – 20), v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části však takový zákonný podklad představuje citovaný § 107 odst. 1 s. ř. s. Z povahy věci pak možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti připadá v úvahu právě v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud vyhověl (byť jen částečně) návrhu a napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušil. Případný odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti totiž bude působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozsudku krajského soudu po dobu kasačního řízení.

Předpokladem vydání rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu či jiných právních účinků rozsudku krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.

Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. obsahuje dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby mohl být žalobě (respektive kasační stížnosti) přiznán odkladný účinek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro žalobce (resp. stěžovatele) nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Nutno zdůraznit, že tyto podmínky se liší od důvodů, za nichž lze podat kasační stížnost ve věci samé (§ 103 s. ř. s.), a předmětem rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku proto není předběžné posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 – 33).

V souvislosti s mimořádnou povahou institutu odkladného účinku je třeba vzít v potaz rovněž to, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud vychází ve své konstantní

pokračování

judikatuře z toho, že přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci. Přiznáním odkladného účinku se prolamují právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno; tímto zákonným postupem ovšem není přiznání odkladného účinku, ale až meritorní výrok o kasační stížnosti. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocným rozhodnutím krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé a výjimečné případy.

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že v posuzovaném případě nedospěl k závěru, že by výkon nebo jiné právní následky rozsudku krajského soudu znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, konkrétně navrhovatelům. V tomto směru je možné pro úplnost poznamenat, že jak argumentace stěžovatele v návrhu na přiznání odkladného účinku, tak navrhovatelů ve vyjádření k tomuto návrhu, operuje spíše s pojmem „nenahraditelné újmy“ než s pojmem „nepoměrně větší újmy“, tedy se zněním § 73 odst. 2 s. ř. s. účinným do 31. 12. 2011, než s aktuálně účinným zněním předmětného ustanovení (viz novelizace soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

Co se týká konkrétních argumentů stěžovatele, je třeba především uvést, že odkaz stěžovatele na usnesení zdejšího soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, dostupné na www.nssoud.cz, je nepřipadný. Z tohoto usnesení v žádném případě nevyplývají závěry, které, byť analogicky, uvádí stěžovatel. Naopak v bodě 11 předmětného usnesení zdejší soud uvádí, že *„Nejvyšší správní soud zpravidla přiznává kasační stížnosti správnímu orgánu odkladný účinek tehdy, jestliže skutečně hrozí vznik stavu právní nejistoty - tedy vydání nového správního rozhodnutí s obsahově odlišným výrokem a následně ‚obživnutí‘ rozhodnutí původního, zrušeného krajským či městským soudem. Tato situace nastává zejména v případě, kdy soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky a zaváže svým právním názorem správní orgán, aby v novém řízení rozhodl odlišně od rozhodnutí zrušeného. Pak by skutečně pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci.“* Toto usnesení se tedy váže především k situaci, kdy je správní orgán na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu povinen, v příslušných lhůtách dle procesních předpisů, k přijetí odlišného rozhodnutí, a to z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky v rozhodnutí žalobu napadeném, přičemž hrozí nebezpečí pozdějšího tzv. „obživnutí“ tohoto dřívějšího zrušeného rozhodnutí správního orgánu v důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu o věci samé (tedy vznik situace, kdy zde zároveň budou vedle sebe stát dvě obsahově rozdílná správní rozhodnutí); specificky pak danou otázkou zdejší soud v citovaném usnesení vztáhl k problematice přestupkového řízení. Z citovaného usnesení tak nelze nijak dovodit, že by Nejvyšší správní soud měl přiznat odkladný účinek kasační stížnosti v nyní posuzované věci, neboť stav právní nejistoty, jak jej mělo na mysli usnesení zdejšího soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, v tomto případě nehrozí. Nic totiž stěžovateli nebrání v tom, aby vyčkal s případným doplněním územního plánu tak, aby opět zahrnoval i předmětný pozemek navrhovatelů, až na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o věci samé.

Rovněž bez dalšího neplatí, že navrhovatelé *„jsou oprávněni v důsledku právní moci rozsudku krajského soudu pozemek zastavět bez ohledu na regulaci územním plánem“*. Z napadeného rozsudku krajského soudu žádné takové oprávnění navrhovatelů přímo nevyplývá. Pokud by měl být daný pozemek zastavěn, je třeba, aby ve věci nejdříve proběhlo územní a stavební řízení či jiný stavebním zákonem stanovený postup, na jehož základě by navrhovatelům vzniklo oprávnění

umístit a realizovat na daném pozemku stavbu. Lze v této souvislosti připomenout, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 – 31, dostupném na www.nssoud.cz, v souvislosti s judikaturou týkající se „zrušení derogace původní úpravy“, konstatoval, že „[n]edochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím, nicméně v konkrétním případě se svoji povahou právnímu předpisu nebo rozhodnutí blíží, neboť upravují práva a povinnosti abstraktně určeného okruhu osob vztahující se k uspořádání určitého konkrétního území. Je pro ně tedy typické, (...) že tento normativní účinek trvá právě jen za předpokladu platnosti a účinnosti opatření obecné povahy (...). Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k ‚oživnutí‘ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části. Stavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. a § 188a stavebního zákona 5 (umísťování staveb v nezastavěném území).“

Za této situace nelze považovat újmu, která by stěžovateli vznikla, a to v podobě nemožnosti zařazení pozemku p. č. X ve vlastnictví navrhovatelů do plochy Rs a následného využití této plochy v souladu s jejím zařazením jakožto součásti sportovního areálu obce (k němuž ovšem uvedené zařazení pozemku dle územního plánu rozhodně nepostačuje), za nepoměrně větší než újmu, která by vznikla navrhovatelům, pokud by byl přiznáním odkladného účinku, byť na přechodnou dobu, obnoven právní režim daného pozemku podle zrušené části územního plánu. Tato újma spočívá mj. ve snížení hodnoty předmětného pozemku a zejména ve výrazném omezení možností jeho využití ze strany jeho oprávněných vlastníků. V tomto směru je rovněž irelevantní argumentace stěžovatele, že navrhovatelé mají svou bytovou potřebu uspokojenou, pozemek po jistou dobu neutilizovali a jejich záměrem je údajně ekonomický prospěch.

S ohledem na uvedené, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě návrhu stěžovatele nejsou podmínky pro přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti dle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. dány.

Nejvyšší správní soud proto návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 27. listopadu 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu