

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **J. N.**, zastoupen JUDr. Jiřím Jarošem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Pankráci 449/11, Praha 4, proti odpůrci: **Obec Zlatá**, se sídlem Zlatá 7, Škvorec, zastoupený JUDr. Mgr. Slavomírem Hrinkem, advokátem se sídlem Jičínská 2348/10, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2016, č. j. 50 A 7/2016 - 47, o návrhu odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti odpůrce **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 11. 8. 2016, č. j. 50 A 7/2016 - 47, zrušil dnem právní moci rozsudku opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce (dále jen „stěžovatel“) ze dne 29. 1. 2016, č. 66/12/2016, a ze dne 23. 3. 2016, č. 70/13/2016.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel dne 25. 10. 2016 kasační stížnost. Dne 1. 11. 2016 stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který odůvodnil tím, že okamžitá vykonatelnost rozhodnutí krajského soudu může sloužit především stavebním spekulantům, kterým bude uvolněna cesta k nekontrolovatelnému a neomezitelnému rozšíření výstavby v obci a okolí. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, nemělo by zrušení prakticky žádný význam, neboť stav, k němuž může dojít, by byl nevratný. Odpůrce by neměl žádnou možnost zvolit plochy, které budou sloužit účelu veřejné obecní zeleně tak, aby v obci bylo zajištěno příjemné životní prostředí pro její současné obyvatele a jejich děti a nestala se pouze „příměstskou přespávací kolonií“.

Podle navrhovatele není návrh na přiznání odkladného účinku důvodný a nejsou splněny podmínky podle § 107 odst. 1, § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel neosvědčil možnost vzniku nepoměrně větší újmy ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Je to naopak navrhovatel, komu vydání předmětného územního opatření o stavební uzávěře znemožňuje dlouhodobě realizovat jím zamýšlenou stavbu rodinného domu

na pozemku, kterého se předmětné opatření týká (neboť to se protiprávně týká celého katastrálního území obce Zlatá).

Kasační stížnost nemá podle § 107 s. ř. s. odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; přitom užije přiměřeně ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), se územní opatření o stavební uzávěře vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. K otázce, zda lze přiznat odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, publ. pod č. 3415/2016 Sb. NSS (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), následovně: „*V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy nebo jeho část, [...] odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti může působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení. Nelze přehlédnout, že v řízení podle dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., konkrétně od účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., podle § 101b odst. 4, lze použít přiměřeně § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 s. ř. s. Krajský soud tak může zrušit opatření obecné povahy i pro vady řízení. Postup při přezkoumání opatření obecné povahy se tak v mnohém přibližuje postupu podle § 65 s. ř. s. V případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž možné se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem (srov. usnesení NSS ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 95). Rozšířený senát z uvedených důvodů uzavírá, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.“*

Je třeba připomenout, že žádá-li stěžovatel o přiznání odkladného účinku, je povinen unést břemeno tvrzení a důkazní. Pokud je navrhovatelem přiznání odkladného účinku správní orgán, nelze spojovat tvrzení o újme s veřejnými subjektivními právy, neboť ta správní orgán z povahy věci nemá. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS, vyslovil, že úkolem správního orgánu v soudním řízení je „*bájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé. Výše uvedené neznamená, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému [zde odpůrci - pozn. NSS] přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá.*“

Míra konkrétnosti tvrzení stěžovatele o vzniku újmy (a jeho prokázání) bude nezbytně odrážet předmět řízení a povahu správního aktu, který je přezkoumáván soudem ve správním soudnictví. Jiný rozsah individualizace tvrzení (a jejich prokázání) lze předpokládat u konkrétního správního rozhodnutí týkajícího se zcela specifické věci, menší podrobnosti lze očekávat a připustit, je-li odkladný účinek žádán v případě přezkumu opatření obecné povahy jako abstraktně-konkrétního správního aktu. Určitou variabilitu si lze představit také mezi různými správními akty vydávanými formou opatření obecné povahy, neboť jejich věcný obsah se liší v návaznosti na jejich smysl, účel a předmětnou oblast právní regulace.

pokračování

Územní opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu (a pouze dočasně) stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce (§ 97 odst. 1 stavebního zákona). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008 - 86, plyne, že „[c]ílem stavební uzávěře je, že tam, kde se nebude smět stavět dle připravovaného územního plánu, se na základě stavební uzávěře nesmí stavět již nyní - aby nedošlo (ve smyslu § 97 stavebního zákona) ke „znemožnění budoucího využití území (zde nestavebního) podle připravované územně plánovací dokumentace“. Opatření o stavební uzávěře se vydává pro konkrétní vymezené území, jehož řešení má být součástí připravované územně plánovací dokumentace; nemůže se tedy týkat stavebních záměrů v podrobnosti „hierarchicky nižší“, spadající například do rozhodování v území (§ 76 a násl. stavebního zákona). Od toho se odvíjí míra konkrétnosti, resp. abstrakce obsahu územního opatření o stavební uzávěře, což je podstatné také z hlediska možnosti individualizace újmy pro účely posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku.

Újma tvrzená stěžovatelem má spočívat v tom, že pokud by nebyl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, může dojít k nastolení stavu, který by byl nevratný (resp. stěžovatel by jej mohl pouze obtížně zvrátit) a jenž by byl v rozporu se smyslem, účelem a cílem opatření o stavební uzávěře. V důsledku pravomocného rozsudku krajského soudu, kterým bylo takové opatření zrušeno, lze v dotčeném území vydat rozhodnutí o umístění či povolení stavby a případně stavbu také realizovat. Tím může být založena dobrá víra stavebníků ve správní rozhodnutí vydaná do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti. Tvrzenou újmu stěžovatele tak představuje znemožnění dalších kroků při pořizování a vydání územně plánovací dokumentace (konkrétně například stanovení nezastavitelných ploch určených pro veřejnou zeleň, atp.). Veřejným zájmem chráněným stěžovatelem je tedy zejména zajištění ochrany životního prostředí pro obyvatele v dotčeném území. Právě proto bylo vydáno územní opatření o stavební uzávěře (stranou nyní zůstává otázka zákonnosti vydaného opatření). Také z úmyslu navrhovatele vyjádřeného v reakci na návrh na přiznání odkladného účinku plyne, že nelze vyloučit realizaci staveb tam, kde tomu mělo územní opatření o stavební uzávěře vydané stěžovatelem dočasně zabránit.

Jakkoliv si lze představit podrobnější zdůvodnění vzniku újmy ze strany stěžovatele, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že by mu, resp. veřejnému zájmu, který stěžovatel hájí, nepřiznáním odkladného účinku tvrzená újma mohla vzniknout. Aby však zdejší soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, musí být újma stěžovatele nepoměrně větší, než jaká může vzniknout jiným osobám.

Újma jiných osob bude zřejmě plynout z omezení výstavby v dotčeném území a souvisejícího pozastavení zamýšlených investic na pozemcích (vznik právě takové újmy tvrdí navrhovatel). Je třeba uvést, že územní opatření o stavební uzávěře má toliko přechodný charakter, neboť má působit pouze do doby vydání příslušné územně plánovací dokumentace. Omezení nakládání s pozemky je tedy pouze dočasné. Nadto, podle § 99 odst. 3 stavebního zákona může rada obce na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel (proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat). S ohledem na dočasnost opatření, stejně jako na možnost povolení výjimky z omezení nebo zákazu, je tvrzená újma navrhovatele značně

hypotetická, neboť ten netvrdil ani nedokládal, že by již započal s realizací záměru stavby rodinného domu.

V právně obdobné věci Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 11. 2012, č. j. 3 AOs 2/2012 - 34, vyslovil, že případné dodatečné povolení již realizovaných staveb v dotčeném území „na základě nyní pravomocně zrušené stavební uzávěry před konečným posouzením Nejvyšším správním soudem by neodpovídalo principu ochrany právní jistoty, konkrétně ochrany nabytých práv v kontextu zohlednění relevantních veřejných zájmů definovaných příslušnými právními předpisy. Hrozící újma zde tedy primárně spočívá v rovině nastolení určitého právního stavu, který by stěžovatelka [odpůrkyně - obec shodně s nyní projednávanou věcí - pozn. NSS] mohla posléze obtížně zvrátit. Naproti tomu, přiznání odkladného účinku se žádným způsobem nenahraditelně ani nevratně nedotkne nepřiměřeně práv navrhovatele ani dalších osob (vlastníků pozemků v dotčené části k. ú. M. či potenciálních dalších stavebníků, kteří by mohli při absenci územně-plánovací dokumentace obce Pasoblávky i absenci pravomocně zrušených Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje chtít stavět na dotčených pozemcích), vůči nimž předmětné opatření vyvolalo právní účinky. Potvrdí-li Nejvyšší správní soud názor krajského soudu o nepřezkoumatelnosti předmětného opatření a procesní nesprávnosti postupu jeho vydání, pak spolu s jeho rozhodnutím ve věci samé přestane odkladný účinek kasační stížnosti působit, bude-li rozhodnuto opačně, pak k žádné újmě přiznáním odkladného účinku předmětné kasační stížnosti nedojde, neboť předmětné opatření zůstane i nadále v účinnosti.“ Z uvedeného je zřejmé, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku, jímž bylo zrušeno územní opatření o stavební uzávěře, se ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. nedotkne vlastníků pozemků či potenciálních dalších stavebníků v dotčeném území nenahraditelným ani nevratným způsobem. Na uvedeném podle Nejvyššího správního soudu nic nemění ani tvrzení navrhovatele, že dlouhodobě zamýšlí postavit na svém pozemku dotčeném stavební uzávěrou stavbu.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že přiznání odkladného účinku v této věci je v souladu s veřejným zájmem, který stěžovatel jako správní orgán hájí v řízení před správními soudy vedle zákonnosti vydaného opatření (viz výše).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnosti stěžovatele (odpůrce) odkladný účinek přiznal, neboť dospěl k závěru, že z hlediska proporcionality mohou právní následky napadeného rozsudku krajského soudu znamenat pro stěžovatele a jím chráněný veřejný zájem nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám.

Ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly, může Nejvyšší správní soud toto usnesení i bez návrhu zrušit (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.). Nutno nicméně dodat, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatele zdejší soud žádným způsobem nepředjímá své rozhodnutí o věci samé.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 23. listopadu 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu