

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů **a) P. G. a b) M. G.**, obou zastoupených JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem se sídlem Zlín, Lešetín IV 777, proti odpůrkyni **Obci Dešná**, se sídlem Dešná 88, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, za účasti **I) T. M. a II) P. M.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020-248,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Dne 12. 12. 2019 vydala odpůrkyně opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změnu č. 1 Územního plánu Dešná (dále jen „změna č. 1“). K žalobě navrhovatelů Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020-248, změnu č. 1 zrušil v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. X na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*.

[2] Proti tomuto rozsudku podala odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, s níž spojila návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Žádost o přiznání odkladného účinku stěžovatelka odůvodnila tím, že v důsledku vydání napadeného rozsudku vznikl zásadní rozpor mezi textovou a grafickou částí platného územního plánu. Tento stav je v rozporu s veřejným zájmem na zajišťování předpokladů pro udržitelný rozvoj území, komplexním, jednoznačným a bezrozporným řešením jeho účelného využití a uspořádání. Zrušení regulace předmětného území napadeným rozsudkem má za následek, že není zřejmé, zda se jedná o zastavitelné území či nikoli. Funkční využití předmětné plochy také neodpovídá výčtu typů funkčních ploch v textové části územního plánu. Stěžovatelka se domnívá, že napadeným rozsudkem došlo k zásahu do právní jistoty osob, které by mohly být dotčeny rozhodováním o budoucím využití tohoto území, jakož i zásahu do jejího práva na samosprávu.

[4] Stěžovatelka dále poukázala na to, že následkem napadeného rozsudku hrozí v daném území povolení a realizace záměrů, které by mohly nenávratně zasáhnout do kvality životního prostředí, pohody bydlení a negativně ovlivnit udržitelný rozvoj území. Konkrétně hrozí, že navrhovatelé budou předmětnou plochu, místním obyvatelům známou jako „polygon“,

využívat ke zkušebním jízdám motorových vozidel a pro jízdu vysloužilou vojenskou technikou. V případě nevyhovění jejímu návrhu by také stěžovatelka musela řešit dilema, zda zahájit finančně nákladný proces změny územního plánu směřující k nápravě jeho vnitřní rozpornosti.

[5] Výše uvedené skutečnosti představují ve svém souhrnu pro stěžovatelku nepoměrně větší újmu, než jaká by mohla vzniknout navrhovatelům nebo jiným osobám. Navrhovatelé by byli v případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti omezeni ve využití plochy RX č. X stejně jako před zrušením změny č. 1, toto omezení nepředstavuje žádné zhoršení právního postavení navrhovatelů; v opačném případě však hrozí nenávratné poškození životního prostředí.

[6] V doplnění návrhu stěžovatelka uvedla, že její obavy o využití území se začaly naplňovat tím, že navrhovatelé k této ploše uzavřeli přístup závorami a instalovali napodobeniny dopravních značek. Tím brání vlastníkům sousedních pozemků v přístupu na jejich pozemky. K tomu doložila fotodokumentaci a výpis z katastru nemovitostí k pozemkům spadajícím do plochy regulované zrušenou změnou č. 1.

[7] Navrhovatelé s přiznáním odkladného účinku nesouhlasí. Uvedli, že to byli oni, kdo byl změnou č. 1 krácen na právech (právu vlastnickém a právu podnikat). Domnívají se, že stěžovatelka neprokázala tvrzenou nepoměrně větší újmu ani skutečnost, že přiznání odkladného účinku by nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem; k tomu odkázali na napadený rozsudek, v němž krajský soud uvedl, že zrušením části napadeného opatření obecné povahy nedochází k dočasnému ohrožení veřejných zájmů. Prostor pro ochranu těchto zájmů má stěžovatelka v jednotlivých správních řízeních týkajících se záměrů v dotčeném území. Navrhovatelé k tomu dodávají, že stěžovatelka se v odůvodnění změny č. 1 nijak netajila tím, že k ní přistoupila z obav o možné využití areálu polygonu. V tom případě ovšem měla svoji aktivitu přenést do příslušných povolovacích řízení a v nich uplatňovat svá práva; změnou č. 1 naopak stěžovatelka porušila princip rovnosti zbraní a obešla zákon. Navrhovatelé nespatřují žádný rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu v podobě, v níž existuje po zrušujícím rozsudku krajského soudu; lze vyjít z původní textové části územního plánu z roku 2012. Dodali, že stěžovatelka svou újmu nikterak nekonkretizovala, je abstraktní a neprokázaná.

[8] Osoby zúčastněné na řízení podporují přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a ztotožňují se s argumentací stěžovatelky. Dodaly, že zmíněný rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu jim nedává jistotu v možném zemědělském využití pozemků nacházejících se v ploše RX č. X, které jsou v jejich vlastnictví. Potvrdily, že navrhovatelé uzavřeli přístupové cesty k areálu polygonu, čímž brání v přístupu jim a mnoha dalším vlastníkům na jejich pozemky, jakož i výkonu práva myslivosti na honebních pozemcích v tomto území.

[9] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že institut odkladného účinku má zcela mimořádnou povahu. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něž by bylo možno odkladný účinek bez dalšího očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud prolomuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[10] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě 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* (toto ustanovení se užije přiměřeně v řízení o kasační stížnosti – viz § 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání

pokračování

odkladného účinku tedy reflektuje na jedné straně hledisko *veřejného zájmu*, při současném porovnání *újmy stěžovatele* (nebude-li odkladný účinek přiznán), s možnou *újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám* (bude-li odkladný účinek přiznán), jako hledisko druhé. K přiznání odkladného účinku může tedy kasační soud přistoupit teprve poté, osvědčí-li stěžovatel, že jeho újma, jako důsledek nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti, by byla nepoměrně větší oproti případné újmě jiné osoby, bylo-li by takovému návrhu vyhověno, a současně teprve poté, co vyloučí kolizi odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem.

[11] Důvody existence nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou zásadně individuální a jsou také závislé na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel zpravidla poukazem na konkrétní skutkové okolnosti případu. Pokud jde o splnění druhého zákonného předpokladu, tj. že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem, soud vychází z povahy věci, z obsahu spisového materiálu, případně z vyjádření účastníků řízení o kasační stížnosti.

[12] Stěžovatelka svůj návrh odůvodnila mimo jiné tím, že napadeným rozsudkem byl založen rozpor mezi textovou a grafickou částí jejího územního plánu, který by mohl mít negativní dopad na právní jistotu osob dotčených změnou č. 1, respektive územní regulací, která jí předcházela. Hrozící újmu spatřovala také ve financování nákladného procesu změny územního plánu.

[13] Tato argumentace ovšem směřuje k samotné podstatě věci a její posouzení by *de facto* představovalo předběžné posouzení pravděpodobného úspěchu kasační stížnosti. Samotná otázka zákonnosti rozhodnutí totiž není a ani nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku, neboť při rozhodování o tomto návrhu soud nijak nepředjímá rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2012, č. j. 5 As 144/2012-27). Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného (odpůrce) tak bude na místě tehdy, bude-li *„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 správní orgán musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem újma a její intenzita spočívá“* (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit závěru, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem žalovaný (odpůrce) obává, by pro něj byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen.

[14] Lze shrnout, že přiznání odkladného účinku nemůže být prostředkem, který by měl sloužit k odvrácení účinku pravomocného rozsudku krajského soudu pouze z důvodu jeho možné nesprávnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud také judikoval, že ani hrozba existence dvou odlišných správních aktů v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Újmou žalovaného také není ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu, tj. například zájmu na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 99/2014-58). Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout též na vydávání opatření obecné povahy, respektive proces tvorby územního plánu.

[15] Ohrožení důležitého veřejného zájmu spatřovala stěžovatelka také v zásahu do jejího práva na samosprávu, v narušení pohody bydlení místních obyvatel, jakož i v možném nevratném poškození životního prostředí realizací podnikatelských záměrů stěžovatelů v dotčeném území. Nejvyšší správní soud však v této okolnosti bezprostřední ohrožení veřejného zájmu nespatřuje. Navrhovatelé v tomto směru přiléhavě poukázali na fakt, že stěžovatelka může zmíněné zájmy hájit v případných řízeních vedených podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (stavební zákon), v nichž by bylo o záměrech potenciálně se dotýkajících zájmů obce a jejich obyvatel rozhodováno.

[16] K tvrzenému uzavření přístupových cest na sousední pozemky Nejvyšší správní soud poznamenává, že problematika přístupnosti a užívání předmětných komunikací nebyla předmětem řízení před krajským soudem, a nespadá tedy ani do tohoto kasačního řízení. Prostředky ochrany proti postupu navrhovatelů nabízí stěžovatelce, jakož i vlastníkům dotčených pozemků, v oblasti veřejného práva zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jenž v § 29 odst. 3 upravuje povinnost odstranit pevnou překážku z pozemní komunikace, na jejíž umístění nebylo vydáno povolení. Je-li takovým postupem zasahováno do věcných práv, mohou se dotčené osoby domáhat ochrany též cestou soukromoprávní žaloby v občanském soudním řízení.

[17] Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů neshledal, že by výkon kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu mohl pro stěžovatelku znamenat újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., a to tím spíše při zohlednění zdejších soudem opakovaně vysloveného závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným (odpůrcem) je s ohledem na jeho postavení v systému veřejné správy vyhrazeno zpravidla *ojedinelým případům*, mezi které judikatura zařadila například vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku apod. (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 6 Ads 228/2015-36, ve spojení s usnesením rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

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

V Brně dne 28. května 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu