

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové právní věci žalobkyně: **Mgr. J. K.**, zastoupené Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Kralupy nad Vltavou**, odbor výstavby a územního plánování, se sídlem Palackého náměstí 1, Kralupy nad Vltavou, zastoupenému JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2015, č. j. 48 A 1/2013 – 48, o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví specifikovaným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) žalovanému zakázal v další úřední činnosti vycházet z kolaudačního souhlasu ze dne 12. 9. 2013, sp. zn. MUKV-S 1743/2013 VYST, č. j. MUKV 30295/2013 VYST, s užíváním stavby označené jako „SO1 stavební úpravy spočívající v rekonstrukci domu č. p. X – obnova hospodářského stavení na objekt společenského a kulturního centra dle původní navrhované dokumentace a SO2 vodovodní přípojka“ na pozemku st. parc. č. X a parc. č. X v k. ú. X. Dále přikázal obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že žalovaný výše označený kolaudační souhlas zruší.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) dne 5. 6. 2015 blanketní kasační stížnost. Na výzvu Nejvyššího správního soudu kasační stížnost dne 7. 8. 2015 doplnil, přičemž v doplnění požádal o přiznání odkladného účinku ve smyslu § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 9. 2015, č. j. 1 As 127/2015 - 55, rozhodl o nepřiznání odkladného účinku.

[3] Stěžovatel dne 12. 11. 2015 podal opakovaný, značně obsáhlý, návrh na přiznání odkladného účinku, v němž podrobněji vymezuje splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku. Stěžovatel je přesvědčen o naplnění zákonných kritérií pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to zejména ve vztahu k dalšímu postupu, který mu krajský soud nařídil. Nepřiznáním odkladného účinku je v první řadě ohrožen veřejný zájem na dodržování ústavnosti a zákonnosti výkonu státní správy. V návaznosti na něj pak poukazuje na veřejný zájem na zachování právní jistoty adresátů veřejné správy a v oblasti veřejného stavebního práva pak veřejný zájem na eliminaci škod vzniklých autoritativně nařízenou stavební činností.

[4] Nepřiznáním odkladného účinku je stěžovatel nucen učinit celou řadu závažných nezákonných kroků. Krajský soud stěžovateli nařídil použít § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ačkoli podle zásady *lex specialis derogat legi generali* je nezbytné aplikovat § 122 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Nadto krajský soud zjevně postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu miní zrušení kolaudačního souhlasu bez dalšího, přestože i toto ustanovení výslovně odkazuje na přiměřený postup podle pravidel přezkumného řízení. Závěr, že vyžadovaný postup nemá oporu v zákoně, staví najisto i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76). Ač si je stěžovatel vědom, že nedostatky rozsudku a z nich plynoucí nejistotu rozptýlí meritorní rozhodnutí, v daném případě by měly při rozhodování o přiznání odkladného účinku převážet ústavní premisy, a to ve formě důležitého veřejného zájmu na dodržování ústavnosti a zákonnosti výkonu státní správy (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, na zákonné úrovni pak zejména § 2 správního řádu). Podle stěžovatele je otázkou, zda již nejde o případ, kdy názor soudu přestává být „závazným právním názorem“ a stává se „pouhým názorem“, který stěžovatel ani uposlechnout nesmí. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 80/2008 - 67, a dále na komentářovou literaturu k § 78 odst. 5 správního řádu, podle níž vázanost správního orgánu právním názorem soudu není absolutní. Správní orgány by se však nepochybně neměly vzpírat ustálené judikatuře, neboť tak často generují náklady státu i dotčeným osobám (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV ÚS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2008, sp. zn. 2 Afs 180/2004). Stěžovatel se tedy snaží domoci odkladného účinku v situaci, kdy ani není bezpečně postaveno najisto, jak by měl rozhodovat. Buď poruší výše uvedené ustanovení stavebního zákona, potažmo správního řádu, nebo závazný právní názor krajského soudu a vystaví se vážnému riziku porušení § 78 odst. 5 s. ř. s.

[5] Nadto stěžovatel zdůrazňuje, že se nejedná o zrušení správního rozhodnutí správním soudem, po němž vždy následuje nový, zákonný postup správního orgánu, ale o výslovný příkaz krajského soudu, aby správní orgán sám svůj kolaudační souhlas zrušil. Pokud by však stěžovatel bez prodlení tento krok vykonal, nebylo by možné v případě vyhovění kasační stížnosti tento krok zhojit. Rozhodnutí o kasační stížnosti by tak bylo akademické a pouze by rušilo rozsudek krajského soudu, avšak bez bezprostředního vlivu na podstatu věci, tj. způsob a možnost užívání předmětné stavby. Analogicky lze podle stěžovatele aplikovat závěry z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014,

č. j. 3 As 26/2014 - 45, přičemž situaci lze chápat obdobně, neboť dopad kasační stížnosti bude bez přiznání odkladného účinku bagatelizován.

[6] Nadto nelze přehlédnout, že v rychlém sledu by mohla nastat nutnost provádění přestaveb, případně i bourání, ačkoli je stále nejisté, jak bude soudní řízení završeno. V rámci stavebního práva je třeba obzvlášť pečlivě zvažovat přiznávání odkladného účinku, neboť stavební úpravy jsou časově i finančně velmi náročné a komplikovaně zvrátitelné. V zájmu hospodárnosti a právní jistoty by bylo méně invazivním opatřením, pokud by byl přiznán odkladný účinek, čímž by bylo zamezeno případným navazujícím správním a soudním řízením v téže věci, které by stejně svým výsledkem měly záviset na rozsudku o kasační stížnosti.

[7] Nutnost ochrany práv třetích osob zdůrazňuje fakt, že rozsudek krajského soudu stojí na argumentaci z námitek, jež měly být podle soudu standardně (podle stěžovatele však nezbytně) vzneseny ve stavebním, potažmo územním řízení, nikoli až *ex post* po vydání souhlasu. Podle stěžovatele je významnou chráněnou hodnotou důvěra adresátů veřejné správy v ni a v proporcionalitu jejích zásahů. Stěžovatel přitom zdůrazňuje, že svým návrhem nehájí žádná konkrétní práva či zájmy třetích osob. Naopak se snaží své nestrannosti domoci, neboť mu ji fakticky odebral krajský soud, jestliže stěžovateli nařídil, aby se nezabýval právy osob odlišných od žalobkyně, ačkoli to po něm zákon výslovně vyžaduje.

[8] Nelze naopak uvažovat o možnosti, že by se přiznání odkladného účinku nepřiměřeným způsobem dotklo práv třetích osob, zejména tedy práv žalobkyně. Ani ona, ani její právní předchůdce nepostupovali v souladu se zásadou *vigilantibus iura*. Odložení účinků rozsudku krajského soudu by v zásadě znamenalo, že stav užívání sousední stavby zůstane (případně toliko prozatímně) obdobný jako poslední dva roky.

[9] Žalobkyně ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku zdůrazňuje, že se jedná o opakovaný návrh a měl by být odmítnut jako bezdůvodný již jen z důvodu, že se Nejvyšší správní soud otázkou přiznání již jednou řádně zabýval. Ačkoli *a priori* není vyloučena možnost podat návrh opakovaně, lze tak učinit jen tehdy, došlo-li v mezidobí ke změně či zjištění nových skutkových okolností, které by přiznání odkladného účinku odůvodňovaly. V této souvislosti odkazuje jednak na komentářovou literaturu, jednak na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, č. j. Aprk 11/2011 - 86. Nemožnost podávat opakované návrhy, aniž by nastaly nové důvody, plyne rovněž z charakteru a účelu institutu odkladného účinku. Takový postup je podle žalobkyně nepřipustný. Závěr, kdy by bylo bez nových skutkových okolností možné až do rozhodnutí ve věci samé opětovně polemizovat se závěry soudu, který odkladný účinek nepřiznal, by bylo v rozporu s principem ochrany dobré víry a třetích osob, které by byly déle dotčeny nezákonným zásahem a byly by ve vztahu permanentní nejistoty ohledně účinků rozhodnutí. Protože v případě stěžovatele nenastaly nové skutečnosti, je třeba jeho návrh odmítnout.

[10] Z procesní opatrnosti se žalobkyně vyjadřuje i k samotné argumentaci stěžovatele. K tvrzenému rozporu s veřejným zájmem na dodržování ústavnosti a zákonnosti výkonu státní správy se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení ze dne 2. 9. 2015,

č. j. 1 As 127/2015 – 55. Dále žalobkyně uvádí, proč postup krajského soudu považuje za konformní se zákonem i judikaturou. V případě argumentace veřejným zájmem na ochranu dobré víry adresátů veřejné správy stěžovatel směřuje důvody pro vyhovění kasační stížnosti s důvody pro přiznání odkladného účinku a v opětovném návrhu rekapituluje argumentaci uvedenou v doplnění kasační stížnosti jako důvod nezákonnosti rozhodnutí, a to přesto, že Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 9. 2015, č. j. 1 As 127/2015 – 55, uvedl, že tvrzená nezákonnost rozsudku nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku. Žalobkyně proto odkazuje na argumentaci obsaženou ve vyjádření ke kasační stížnosti. Je toho názoru, že v nyní projednávané věci by se stavebník ochrany dobré víry dovolávat nemohl.

[11] Přesto, že stěžovatel proklamuje, že svým návrhem nestraní stavebníkovi, materiálně jeho argumentace směřuje právě k ochraně jeho práv, a to zejména ve vztahu k námitce veřejného zájmu na ochraně škod vzniklých autoritativně nařízenou stavební činností. Zásadu hospodárnosti řízení nelze interpretovat tak, že je správní orgán povinen chránit finanční prostředky stavebníka, který stavbu provedl v rozporu s projektovou dokumentací i obecnými požadavky na výstavbu, a to na úkor žalobkyně, která je užíváním stavby rušena na vlastnickém právu a v pohodě bydlení. Nadto by argumentace stěžovatele znamenala, že ve všech případech, kdy soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí či nezákonnému souhlasu vydaným podle stavebního zákona, by bylo třeba přiznat odkladný účinek, což však popírá charakter přiznání odkladného účinku jako výjimečného institutu správního soudnictví. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se jedná o stavbu, jež má sloužit veřejnosti. Rovněž argumentace, že právní předchůdce žalobkyně nepostupoval v souladu se zásadou *vigilantibus iura* a že krajský soud shledal rozpor souhlasu se zákonem na základě námitek, které nepatří do kolaudačního procesu, nepatří do rozhodování o odkladném účinku, ale jedná se o opakování námitek ve vztahu k věci samé.

[12] Závěrem žalobkyně uvádí, že přiznáním odkladného účinku by došlo k zásahu do jejích práv. Byla by nucena snášet rušení ve vlastnickém právu a v pohodě bydlení, zásah do soukromí atd. Z výše uvedených důvodů proto navrhuje, aby soud odkladný účinek nepřiznal.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně.

[14] Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[15] Již v usnesení ze dne 2. 9. 2015, č. j. 1 As 127/2015 – 55, soud zdůraznil, že podle judikatury je přiznání odkladného účinku k návrhu žalovaného výjimečným případem,

kdy je 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 účinků 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58).

[16] V případě opakovaného návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti pak soud nad rámec výše uvedeného zkoumá, nakolik se změnily podmínky pro jeho přiznání, a to zejména s ohledem na nové důvody tvrzené navrhovatelem (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 172/2015 - 52).

[17] V nyní posuzovaném návrhu stěžovatel argumentuje veřejným zájmem na dodržování ústavnosti a zákonnosti výkonu státní správy, dále pak veřejným zájmem na zachování právní jistoty adresátů veřejné správy a veřejným zájmem na eliminaci škod vzniklých autoritativně nařízenou stavební činností.

[18] Z návrhu nikterak neplyne, že by se jakkoli změnily okolnosti. Také důvody, o které stěžovatel svůj návrh opírá, jsou totožné s těmi, jež tvrdil již v předchozím návrhu. Sám ostatně úvodem svého návrhu přiznává, že v opakovaném návrhu pouze podrobněji vymezuje a konkretizuje splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku.

[19] Krom absence nových skutečností, jež by návrh stěžovatele odůvodňovaly, je nutno jeho argumentaci opětovně odmítnout rovněž z důvodu, že nesměruje k ochraně důležitého veřejného zájmu chráněného zvláštními zákony, ale k tvrzení nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu. Ta však nemůže být důvodem přiznání odkladného účinku, stejně jím nemůže být ani povinnost zrušení kolaudačního souhlasu. Tento postup je logickým důsledkem rozhodovací činnosti správního soudu. Povinností správního orgánu je řídit se závazným právním názorem vysloveným v pravomocném soudním rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda ve věci byla podána kasační stížnost.

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě návrhu stěžovatele nejsou podmínky pro přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. naplněny a nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že tímto rozhodnutím nikterak nepředjímá 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 9. prosince 2015

JUDr. Josef Baxa

předseda senátu