

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **EKOSPOL a. s.**, se sídlem Dukelských hrdinů 747/19, Praha 7, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Město Roztoky**, se sídlem nám. 5. května 2, Roztoky, zastoupený Mgr. Filipem Smějou, advokátem se sídlem Vinohradská 938, Praha 2, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015 - 85,

t a k t o :

Kasační stížnosti žalovaného **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015 – 85, rozhodl, že se žalovanému zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobkyně p. č. 2419/1 a 2420, k. ú. Roztoky u Prahy, obec Roztoky, nadále porušoval práva žalobkyně a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům nebo ve stejné lhůtě zrušil nařízení rady města Roztoky č. 1/2006 o stavební uzávěře k těmto pozemkům.

[2] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení uvedeného rozsudku krajského soudu. Součástí kasační stížnosti je také návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[3] Stěžovatel ve svém návrhu uvedl, že mu byla napadeným rozsudkem stanovena lhůta 6 měsíců k vydání regulačního plánu, přičemž činí vše potřebné k tomu, aby ve stanovené lhůtě regulační plán pro lokalitu Dubečnice byl vydán. Pokud by ale nastala jakákoliv objektivní překážka (i krátkodobá) bránící pořízení regulačního plánu, pak by hrozilo, že stěžovatel nebude schopen regulační plán vydat, neboť soudem stanovená lhůta neobsahuje žádné časové rezervy. V takové situaci by stěžovatel musel přikročit ke zrušení

stavební uzávěry, čímž by vznikla závažná a nenapravitelná újma na veřejném zájmu na ochranu území před živelnou nekoordinovanou zástavbou. Zrušení stavební uzávěry by vytvořilo stav rozporný s cíli a úkoly územního plánování. Bez omezení vyplývajících ze stavební uzávěry do vydání regulačních plánů by nebylo možné zajišťovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Stejně tak by bylo jen stěží možné koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území. Účinně chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty v území je možné také jen prostřednictvím stavební uzávěry.

[4] Žalobkyně vyjádřila nesouhlas s přiznáním odkladného účinku. Uvedla, že se v dané věci nejedná o ojedinělý případ odůvodňující mimořádný zásah v podobě přiznání odkladného účinku, a to i vzhledem k devět let trvající nečinnosti stěžovatele v procesu přijímání regulačního plánu. Žalobkyně dále podotkla, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v situaci, kdy se jedná o nezákonný zásah stěžovatele spočívající v jeho dlouhodobé a nepřiměřené neaktivitě, by v podstatě popřelo smysl a účel celého řízení a institutu ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu. V otázce možného vzniku újmy stěžovatel neunesl jak břemeno tvrzení, tak ani břemeno důkazní. Stěžovatel se v návrhu na přiznání odkladného účinku omezil pouze na tvrzení vágního charakteru týkající se zachování cílů územního plánování a nekoordinace zástavby v dotčené lokalitě. Stěžovatel však tuto tvrzenou újmu nijak neporovnal s újmou, kterou již dlouhodobě působí žalobkyni prostřednictvím nezákonného zásahu. Pokud stěžovatel odkazuje na hrozbu „živelné a nekoordinované zástavby“, pak je tato hrozba zcela nereálná. Jakákoliv zástavba by totiž mohla vzniknout až poté, co by bylo získáno územní rozhodnutí na stavby na území dotčeném nepřijetím regulačního plánu, což by zahrnovalo získání příslušných souhlasných stanovisek a případně i stanoviska EIA. Žádné takové procesy však neprobíhají a žalobkyně ostatně ani nemá připraven návrh na zahájení územního řízení, který by mohla ihned po uplynutí lhůty k vydání regulačního plánu podat. Žádná újma způsobená nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti proto stěžovateli nehrozí. Faktická blokáde dotčené lokality přitom znamená dlouhotrvající a zásadní zásah do vlastnického práva žalobkyně, ve vztahu k jí vlastněným pozemkům na tomto území. Každý měsíc odkladu tak znamená další dobu, kdy stavební projekt žalobkyně nemůže být v předmětné lokalitě realizován. V souvislosti s výše uvedeným žalobkyně zdůraznila, že existuje i veřejný zájem na respektování a ochraně lidských práv (práva vlastnického) a zároveň na tom, aby správní orgány postupovaly zákonně a správní činnost prováděly v zákonných a přiměřených lhůtách. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal.

[5] Podle § 107 s. ř. s. *[k]asační 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.*

[6] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *[s]oud 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.*

pokračování

[7] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti prolamuje 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 zrušeno. Odkladný účinek má proto charakter institutu výjimečného a měl by statisticky vzato být přiznáván v menšině případů, nikoli zpravidla. Čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byly-li by újmy ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad by však opomíjel základní znak institutu odkladného účinku, a sice, jak již bylo shora zmíněno, že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že žaloba resp. kasační stížnost odkladný účinek nemají. Pojímání odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že žaloba resp. kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014 - 56).

[8] Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32). Stěžovatel musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí a z jakých konkrétních okolností to vyvozuje.

[9] V projednávaném případě stěžovatel pouze obecně uvedl, že napadeným rozsudkem stanovená lhůta 6 měsíců k vydání regulačního plánu neobsahuje žádnou časovou rezervu. Pokud by tedy nastala objektivní překážka pro pořízení regulačního plánu, stěžovatel by musel přikročit ke zrušení stavební uzávěry, čímž by vznikla závažná a nenapravitelná újma na veřejném zájmu na ochranu území před živelnou nekoordinovanou zástavbou.

[10] Stěžovatelem tvrzené skutečnosti však nelze považovat za vskutku významnou újmu. Předně je třeba uvést, že námitka týkající se nedostatečné časové rezervy pro pořízení regulačního plánu je ničím nepodložená fabulace stěžovatele, kdy nelze předjímat, nadto tomu ani žádná konkrétní okolnost nenasvědčuje, že taková situace vůbec nastane. Ostatně sám stěžovatel konkrétní důvod, pro který by ve lhůtě stanovené napadeným rozsudkem nebylo možné regulační plán pořídit, neuvedl.

[11] Dále stěžovatel uvedl, že v případě nepořízení regulačního plánu v předmětné lhůtě bude nucen přistoupit ke zrušení stavební uzávěry pro dotčené území. V souvislosti s tímto postupem však nelze přisvědčit jeho názoru, že by vznikla závažná a nenapravitelná újma způsobená živelnou nekoordinovanou zástavbou. Pokud totiž dojde ke zrušení stavební uzávěry, případná zástavba bude řešena v režimu územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí přitom stanoví podmínky pro umístění stavby, zpracování projektové dokumentace a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Podmínky mohou také vyplynout ze závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy, z námitek uplatněných účastníky řízení, z připomínek uplatněných veřejností, z výstupu procesu

posuzování vlivů záměru na životní prostředí nebo i z vlastního podnětu stavebního úřadu, pokud stavební úřad dojde k závěru, že stanovení podmínky je nezbytné pro splnění požadavků zákona. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území tedy budou v zákonném rozsahu zachovány. Hypotetickou újmu způsobenou nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti proto nelze shledávat za natolik významnou, že by opravňovala, aby v tomto konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno.

[12] Naproti tomu je možné poukázat na skutečnost, že předmětná stavební uzávěra vyhlášená nařízením rady města Roztoky č. 1/2006 nabyla účinnosti již dne 28. 12. 2006 a stále trvá. Z obsahu tohoto nařízení je zároveň zřejmé, že se stavební uzávěra vyhláší do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit. Nejvyšší správní soud pak v tomto kontextu uvádí, že pojmovým znakem stavební uzávěry je její dočasnost a účelovost. Pokud je stavební uzávěra vydána v souvislosti s pořizováním regulačního plánu, avšak tento proces bez objektivních důvodů několik let nijak nepokročil, je tím založena nezákonnost takového územního opatření o stavební uzávěře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27, nebo ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103). Ze zásady proporcionality přitom vyplývá požadavek, aby omezení vyplývající ze stavební uzávěry byla stanovena jen v nezbytně nutném rozsahu ve vztahu k cílům stavební uzávěry. Relevantním je tak tvrzení žalobkyně, že faktická blokáce dotčené lokality, trvající už téměř 10 let, znamená dlouhotrvající omezení jejího vlastnického práva, ve vztahu k jí vlastněným pozemkům na tomto území, přičemž přiznání odkladného účinku by znamenalo další prodloužení dotčení jejích práv.

[13] Z obsahu spisu ani z tvrzení stěžovatele tudíž nevyplývá, že by výkon napadeného rozsudku mohl mít takové právní následky, které by pro stěžovatele znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám (§ 73 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neprokázala, že výkon či účinky napadeného rozsudku by vedly ke vzniku nepoměrně větší újmy, Nejvyšší správní soud se již nezabýval tím, zda by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebylo v rozporu s veřejným zájmem.

[15] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

[16] Nejvyšší správní soud dodává, že z rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude o kasační stížnosti rozhodnuto ve věci samé (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

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

pokračování

V Brně dne 11. srpna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu