

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **A. J.**, zastoupen Mgr. Milanem Musilem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, **II) J. V.**, zastoupen JUDr. Kamilem Podroužkem, advokátem se sídlem Fráni Šrámka 1139, Hradec Králové, **III) Královéhradecká provozní a. s.**, se sídlem Víta Nejedlého 893, Hradec Králové, zastoupena Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2 – Vinohrady, a **IV) Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a. s.**, se sídlem Víta Nejedlého 893, Hradec Králové, zastoupena JUDr. Jaroslavem Stachem, advokátem se sídlem Gočárova tř. 504, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2016, čj. 30 A 2/2015 – 141, o návrhu osoby zúčastněné na řízení II) na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

t a k t o :

Návrh stěžovatele – osoby zúčastněné na řízení II) J. V., na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Územním rozhodnutím č. 643 ze dne 23. 8. 2011, čj. MMHK/136973/2011 (dále „územní rozhodnutí“), Magistrát města Hradec Králové, odbor hlavního architekta (dále „stavební úřad“) rozhodl o umístění novostavby rodinného domu, zpevněných ploch, přípojky elektro, kanalizační přípojky, vodovodní přípojky, plynovodní přípojky, dešťová kanalizace, akumulární jímky a vsakovacího objektu na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. K.

[2] Rozhodnutím ze dne 28. 11. 2014, čj. 11143/UP/2014/Kd (dále „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti územnímu rozhodnutí jako nepřípustné.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, čj. 30 A 2/2015 – 141. Rozsudek krajského soudu, stejně jako veškerá zde citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Osoba zúčastněná na řízení ad II) (dále „stěžovatel“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podle stěžovatele by možné právní následky kasační stížností napadeného rozsudku znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Předně hrozí, že správní orgán může vydat nové rozhodnutí o věci samé ještě před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti. Pokud by soud kasační stížnosti vyhověl a zrušil napadený rozsudek, došlo by k obživení již zrušeného žalobou napadeného rozhodnutí, které by obsahově mohlo konkurovat nově vydanému rozhodnutí.

[5] Nové rozhodnutí žalovaného by nadto mohlo být pro stěžovatele nepříznivé, neboť by mohlo zrušit dříve vydané územní rozhodnutí. Stěžovatel byl hlavním účastníkem územního řízení, neboť toto řízení se vedlo o jeho žádosti. Soudní řízení, jehož předmětem je dané územní rozhodnutí, se závažně dotýká stěžovatelových práv a zájmů; intenzita zájmů ostatních osob, které by mohly být napadeným rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech, je neporovnatelná.

[6] Možná újma na straně stěžovatele je vyšší než na žalobcově straně. Žalobcovo právní postavení se přiznáním odkladného účinku dále nezhorší, zatímco situace stěžovatele by se mohla zhoršit podstatně. Na základě územního rozhodnutí bylo vydáno i pravomocné stavební povolení; stěžovatel v souladu s ním umístil vodovodní a kanalizační přípojku a započal s realizací stavby rodinného domu. Ten byl v době, kdy žalobce podal odvolání proti územnímu rozhodnutí, ve fázi před dokončením hrubé stavby. V době zahájení řízení před krajským soudem již stěžovatel investoval do výstavby rodinného domu zhruba 7 milionů Kč; dnes je to ještě více, neboť stavba je již dokončena. Důkazy o výši investice jsou součástí správního spisu.

[7] Zrušením územního rozhodnutí by mohla být ohrožena existence stěžovatelovy stavby, resp. podmiňujícího stavebního objektu – vodovodní a kanalizační přípojky, a to navzdory § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), které by mělo takovému postupu bránit. Vznik újmy je tedy v příčinné souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu; oproti tomu reálný zásah do práv žalobce je sám o sobě sporný.

[8] Na závěr stěžovatel zdůraznil, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Naopak dle stěžovatele není ve veřejném zájmu, aby se na základě rozsudku krajského soudu vedla další správní a soudní řízení, která mohou vyústit až v řízení o náhradě škody způsobené nezákonnými rozhodnutími. Je tedy vhodné, aby se kasační soud nejprve vyjádřil k argumentům rozsudku krajského soudu, a do té doby neprobíhala žádná další řízení.

pokračování

IV.

[9] Žalovaný nevznesl k návrhu na přiznání odkladného účinku žádné připomínky. Žalobce ani ostatní osoby zúčastněné na řízení se k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřili.

V.

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku nebyly splněny.

[11] Především je třeba mít na paměti mimořádnou povahu odkladného účinku. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud 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 jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy specifikované v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[12] Podle tohoto ustanovení soud může přiznat 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. Uvedené podmínky platí přiměřeně i pro odkladný účinek kasační stížnosti (§ 107 odst. 1 s. ř. s.).

[13] V usnesení ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006 – 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, rozšířený senát uzavřel, že zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou stanoveny shodně pro všechny stěžovatele (žalobce, žalovaného i osoby zúčastněné na řízení). Zpravidla však budou opřeny o různé skutkové okolnosti spojené s negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu podle toho, která z procesních stran je uplatní.

[14] Žádost o přiznání odkladného účinku musí být dostatečně individualizována a doložena konkrétními důkazy, protože stěžovatel nese jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. Stěžovatel tedy musí dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že mu hrozí nepoměrně větší újma, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, v čem tato újma spočívá a jaký je její rozsah. Hrozící újma přitom musí být závažná a skutečná. Zároveň musí být postaveno najisto, že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Na podporu svých tvrzení musí stěžovatel navrhnout dostatečně přesvědčivé důkazy.

[15] Podle stěžovatele hrozí, že žalovaný vydá na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu nové rozhodnutí ve věci a již zrušené rozhodnutí následně „obživne“ v důsledku zrušení rozsudku krajského soudu kasačním soudem. Toto riziko není samo o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť v takovém případě by musel být odkladný účinek kasační stížnosti přiznán pokaždé, když o něj požádá stěžovatel v kasační stížnosti směřující proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu. V této souvislosti lze opětovně poukázat na usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Ans 3/2006 – 49, podle kterého je správní orgán povinen pokračovat v řízení a respektovat přitom závazný

právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku krajského soudu bez ohledu na to, zda byla podána kasační stížnost. Pokud se správní orgán pravomocným soudním rozhodnutím neřídí a nepokračuje v řízení, může se za určitých okolností jednat o nečinnost, proti níž lze brojit podáním žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. Podání kasační stížnosti vyjadřující nesouhlas s napadeným rozsudkem tedy nemůže samo o sobě vést k tomu, že procesy navazující na pravomocné rozhodnutí krajského soudu, jakož i procesy týkající se skutkově obdobných věcí, ustanou až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[16] Stěžovatel dále spatřoval hrozící újmu v tom, že v důsledku zrušení žalobou napadeného rozhodnutí je ohroženo územní rozhodnutí, na jehož základě stavební úřad stěžovateli vydal stavební povolení. Pokud by bylo územní rozhodnutí zrušeno, mohl by stavební úřad zrušit i navazující stavební povolení, čímž by byla ohrožena stěžovatelova stavba rodinného domu, která je prakticky již dokončena. Kasační soud neshledal, že by tuto újmu bylo možné označit za závažnou a skutečnou.

[17] Stěžovatelova obava, že v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu bude ohroženo i jeho pravomocné stavební povolení na stavbu rodinného domu a souvisejících přípojek, vychází z předpokladu, že v případě zrušení územního rozhodnutí není vyloučena obnova stavebního řízení a zrušení již vydaného pravomocného stavebního povolení nebo jeho podstatná změna z důvodu chybějícího územního rozhodnutí. Tento předpoklad by byl do jisté míry opodstatněný, pokud by územní řízení bylo vedeno podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „starý stavební zákon“), neboť podle tohoto právního předpisu mohlo zrušení územního rozhodnutí skutečně vést k obnově řízení o vydání stavebního povolení (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS).

[18] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel požádal o vydání územního rozhodnutí dne 14. 4. 2011, tj. v době účinnosti nyní platného a účinného stavebního zákona; nejedná se tedy o případ, kdy by bylo třeba v souladu s přechodným ustanovením § 190 odst. 3 stavebního zákona vést a dokončit územní řízení podle starého stavebního zákona. Územní rozhodnutí bylo vydáno dne 23. 8. 2011; dne 27. 7. 2012 proti němu žalobce podal odvolání, které žalovaný zamítl jako opožděné rozhodnutím ze dne 28. 8. 2012; odvolání však vyhodnotil jako podnět k přezkumnému řízení, které zahájil usnesením ze dne 4. 9. 2012. Žalovaný následně zrušil územní rozhodnutí v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 2. 10. 2012. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel a osoba zúčastněná na řízení IV) odvolání. Rozhodnutím ze dne 1. 2. 2013 Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“) zrušilo rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2012 a vrátilo mu věc k dalšímu řízení. V mezidobí krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2012 rozsudkem ze dne 28. 3. 2014, sp. zn. 30 A 95/2012. Žalovaný následně zamítl odvolání žalobce žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 28. 11. 2014, a to s přihlédnutím jak k právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku sp. zn. 30 A 95/2012, tak k právnímu názoru ministerstva vyjádřenému v rozhodnutí ze dne 1. 2. 2013.

[19] Dále ze správního spisu vyplynulo, že dne 2. 11. 2011 Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební, na žádost stěžovatele vydal povolení stavby „rodinný dům, zpevněné plochy, 2 sjezdy, přístřešek, venkovní rozvod dešťové kanalizace s akumulací jímky a vsakovací galerií“ na pozemcích parc. č. X v k. ú. K. (dále „stavební povolení“). Ze spisu

pokračování

není zřejmé, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci. Dne 27. 7. 2012 žalobce podal proti stavebnímu povolení odvolání, ve kterém dovozoval, že jej stavební úřad opomenul jako účastníka řízení. Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti stavebnímu povolení rozhodnutím ze dne 29. 8. 2012, které nabylo právní moci dne 30. 8. 2012; nejpozději tohoto dne tak lze z pohledu nyní posuzované věci považovat stavební povolení za pravomocné.

[20] Ze shora uvedeného plyne, že stavební povolení nabylo právní moci ještě před tím, než žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 10. 2012 v přezkumném řízení zrušil územní rozhodnutí (nehledě na to, že rozhodnutí žalovaného o zrušení územního rozhodnutí v přezkumném řízení bylo následně zrušeno ministerstvem a žalovaný poté zamítl odvolání žalobce proti územnímu rozhodnutí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 28. 11. 2014).

[21] Podle § 94 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 platí, že *„dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu (§ 106 odst. 1), územní rozhodnutí se již nevydává.“* Citované ustanovení má povahu hmotněprávní normy, neboť upravuje případ, v němž se územní rozhodnutí nevydává; jejím důsledkem je zastavení územního řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012 – 41). Pokud tedy bylo územní rozhodnutí zrušeno až po právní moci stavebního povolení, nelze již vydávat nové územní rozhodnutí. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012 – 140, mezi územním a stavebním řízením, ačkoli jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z věcného hlediska bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se proto mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení; nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. Zrušení územního rozhodnutí s tím, že podle § 94 odst. 5 stavebního zákona již nové územní rozhodnutí nebude vydáno, tedy nemůže být přípustnou námitkou ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení.

[22] Na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona judikatura správních soudů začala přiznávat odkladný účinek žalobám směřujícím proti územním rozhodnutím s argumentací, že pokud by do doby soudního rozhodnutí o žalobě došlo k vydání stavebního povolení, stal by se případný zrušující soudní výrok pouze akademickým, neboť s ohledem na § 94 odst. 5 stavebního zákona již nelze nové územní rozhodnutí vydat. Územní rozhodnutí tak podle nové právní úpravy může mít za následek nenahraditelnou újmu spočívající ve vydání stavebního povolení; naopak, došlo-li v mezidobí od podání žaloby proti územnímu rozhodnutí k vydání stavebního povolení, soud již žalobě nepřiznal odkladný účinek, neboť nenahraditelná újma v podobě stavebního povolení již nastala a přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí již na věci nemohlo nic změnit (k tomu srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2013, čj. 47 A 15/2013 – 82, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, čj. 10 A 50/2011 – 39).

[23] S poukazem na shora uvedené je proto třeba uzavřít, že stěžovatel neprokázal, že by mu výkon nebo jiné právní následky zrušujícího rozsudku krajského soudu mohly způsobit nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, nebyla splněna jedna z kumulativních podmínek pro přiznání odkladného účinku podle § 73 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto návrh na přiznání odkladného účinku zamítl, aniž se zabýval druhou z uvedených podmínek, tj. zda by přiznání odkladného účinku bylo v souladu s důležitým veřejným zájmem.

[24] Závěrem soud připomíná, že usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat 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 10. října 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu