

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **SVS Delta Racing Team, z.s.**, IČ 26983729, se sídlem Dolní 61, Koběřice u Brna, zastoupený MUDr. Mgr. Danielelem Mališem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Rybníčku 1329/5, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, **za účasti: I. Agria, a.s.**, IČ 60699175, se sídlem Nížkovice 74, **II. D. H.**, **III. M. K.**, **IV. V. P.**, **V. P R O A G R O**, spol. s r. o., IČ 46977295, se sídlem Marefy 140, Bučovice, **VI. P. S.**, zastoupená Mgr. Michalem Dobešem, advokátem, se sídlem Křenová 71, Brno, **VII. M. U.**, **VIII. obec Vážany nad Litavou**, se sídlem Vážany nad Litavou 125, zastoupená Mgr. Františkem Štouračem, advokátem, se sídlem Masarykova 413/34, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. prosince 2014, č. j. JMK 105282/2014, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení VIII proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. prosince 2016, č. j. 62 A 25/2015 - 284, o návrhu osoby zúčastněné na řízení VIII na vydání předběžného opatření,

takto:

Nejvyšší správní soud **ukládá žalobci**, tj. SVS Delta Racing Team, z. s., IČ 26983729, se sídlem Dolní 61, Koběřice u Brna, jako předběžné opatření, aby se zdržel navážení jakéhokoliv materiálu na pozemky p. č. 1855, 1854/1, 1854/2, 1854/3 a 1852, vše v katastrálním území Vážany nad Litavou, a to až do nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti ve výše vymezené věci.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

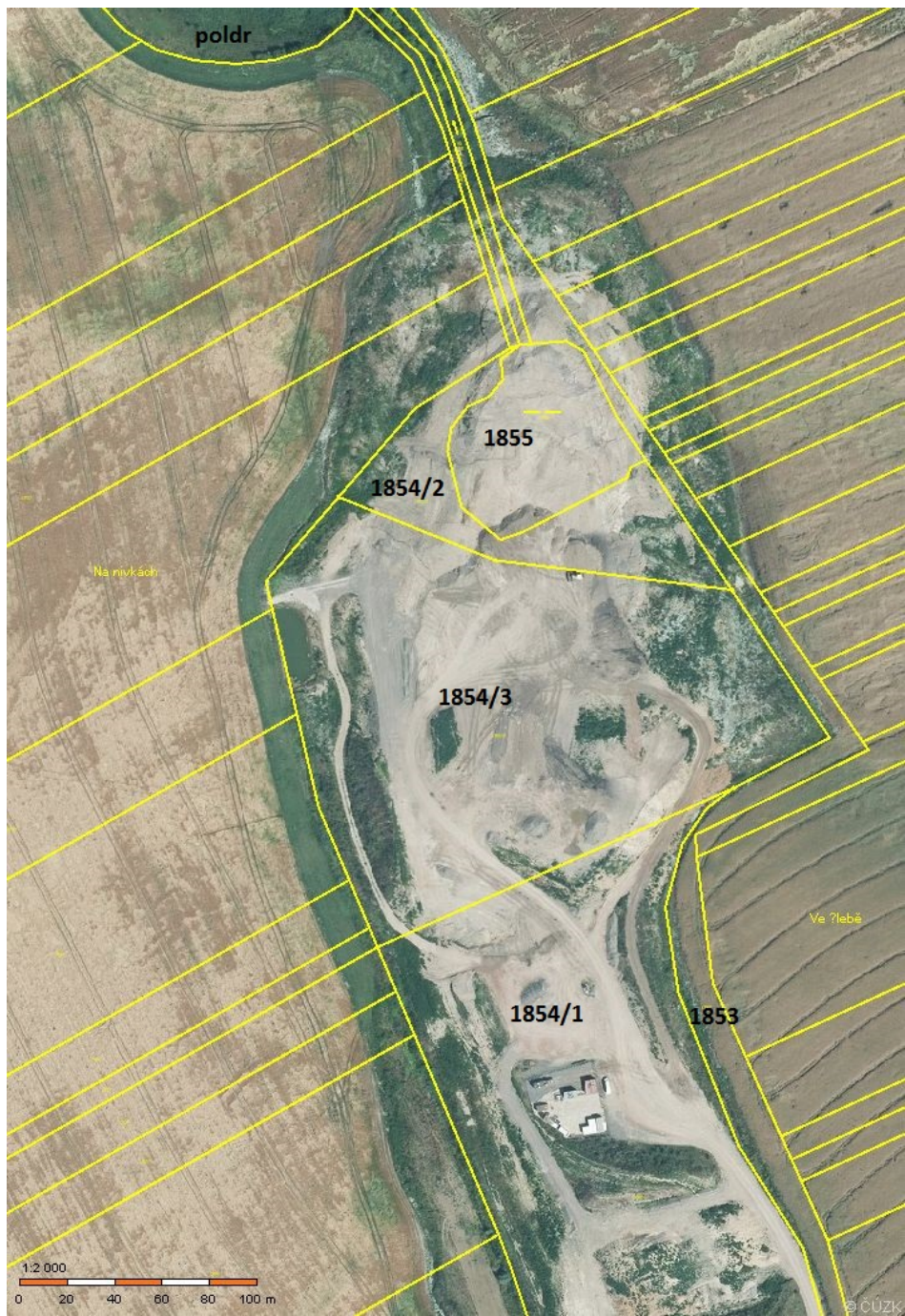
[1] Pozemek p. č. 1854 v k. ú. Vážany nad Litavou (dále je vždy míněno toto katastrální území), je dnes rozdělen na tři části, přičemž pozemek p. č. 1854/1 vlastní BIKE PARK, z. s., a pozemky p. č. 1854/2, 1854/3, 1852 a 1855 náleží žalobci (zapsanému spolku, jehož předmětem činnosti je „provozování a organizování mládežnických motoristických sportů nevýdělečným způsobem“). Okolo roku 2007, kdy šlo v případě pozemků p. č. 1854/1, 1854/2 a 1854/3 ještě o pozemek jediný, začal na něm stavebník

(odštěpný závod zahraniční právnické osoby TML INTERNATIONAL CORPORATION, organizační složka, jejímž zřizovatelem je obchodní společnost se sídlem na Floridě, USA), provádět terénní úpravy. Jejich deklarovaným cílem mělo být vytvoření motokrosové dráhy včetně zázemí pro pořádání závodů. Dělo se tak na základě tří souhlasů Městského úřadu ve Slavkově u Brna (dále též „stavební úřad“): a) souhlas stavebního úřadu č. j. SÚ/23180-07/7617-2007/Sv ze dne 27. listopadu 2007 s ohlášením „terénních úprav sportoviště Vážany nad Litavou“, b) mlčky udělený souhlas s ohlášením II. etapy těchto terénních úprav (ten byl po uplynutí lhůty doplněn i písemným souhlasem č. j. SÚ/9550-08/3678-2008/Sv ze dne 30. května 2008), c) společný územní souhlas a souhlas s ohlášením III. etapy uvedených terénních úprav č. j. SÚ/14756-08/4505-2008/Sv ze dne 7. srpna 2008. K terénním úpravám využíval stavebník zejména výkopovou zeminu ze stavebních prací. V první etapě šlo o zeminu z lokální stavby vodovodu, avšak v rámci druhé a třetí etapy již stavebník dovážel zeminu z rozsáhlých liniových staveb v okolí Brna (např. z tunelů Dobrovského). Celkově bylo na uvedený pozemek v průběhu let navezeno několik set tisíc metrů krychlových materiálu – výkopové zeminy s příměsí stavebního odpadu.

[2] Navezená zemina se postupně začala sesouvat ze svahů navážky na sousední pozemky, a to zejména směrem k poldru, který vybudovala v minulosti obec Vážany nad Litavou jako protipovodňové opatření (situace je přehledně zachycena níže na výřezu z letecké a katastrální mapy). Dne 23. června 2014 proto vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým *de facto* nařídil žalobci, aby uvedl dotčené území do původního stavu před započítím navážky. Konkrétně mu uložil, aby odstranil terénní úpravy realizované na pozemcích p. č. 1854/1 a 1854/2 (původně parcela č. 1854), a dále na pozemcích p. č. 1852, 1853, 1855, 1856, 1857, 2109, X, X, X, X, 1846, X, X, 1843, X, 1841, X, X, X, X, 1836, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, 1674, X, 1672, 1671, X, X, X, X, X a X, vše v k. ú. Vážany nad Litavou, provedené v rozporu s vydanými opatřeními stavebního úřadu, a to ve lhůtě tří let od právní moci tohoto rozhodnutí. Stavební úřad zároveň tímto rozhodnutím stanovil podmínky pro odstranění předmětné terénní úpravy, včetně povinnosti žalobce předložit technologický postup prací při jejím odstraňování, a to do devadesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobcovo odvolání zamítl žalovaný rozs.



pokračování



[3] Žalobce podal správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“) a ten odvolací rozhodnutí zrušil. Vyšel z toho, že rozproštění zeminy na jiné pozemky ve vlastnictví třetích osob bylo jediným důvodem, proč stavební úřad a žalovaný nařídili žalobci odstranění terénní úpravy jako celku ze všech pozemků, na nichž se v současné době nachází. Takový důvod pro nařízení odstranění terénní úpravy jako celku však nemůže obstát. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, a na zásadu minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce dovodil, že stavební úřad měl použít takové prostředky, kterými lze ještě dosáhnou sledovaného cíle (návrat terénní úpravy sportoviště do původní podoby), nicméně které šetří co nejvíce práva stavebníka nabytá na základě dřívějších ohlášení. Krajský soud proto uzavřel: *„Žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav ohledně technologické proveditelnosti odstranění terénní úpravy tak, aby bylo možno minimalizovat zásah do oprávnění žalobce mít umístěnu terénní úpravu – sportoviště v původně ohlášené podobě, pakliže má být rozproštění zeminy na okolní pozemky tím jediným důvodem pro nařízení odstranění terénní úpravy. Pro závěr o tom, že předmětnou terénní úpravu z hlediska jejího odstranění nelze rozdělit na jednotlivé části, o nichž by bylo možno rozhodnout v rámci jednoho výroku prvostupňového orgánu, pak chybí dostatečné úvahy žalovaného, podložené náležitými skutkovými podklady.“*

II. Návrh na vydání předběžného opatření a řízení o něm

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podala obec Vážany nad Litavou jako osoba zúčastněná na řízení VIII (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka v kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud vydal předběžné opatření, jímž by uložil žalobci zdržet se dalšího navážení jakéhokoliv materiálu na pozemky p. č. 1855, 1854/1, 1854/2, 1854/3 a 1852, vše v k. ú. Vážany nad Litavou. Svůj návrh odůvodnila tím, že hrozí vážná újma a to především obyvatelům obce Vážany nad Litavou. Podle odborných posouzení je celé těleso terénních úprav nestabilní, přesto žalobce nadále pokračuje v navážení další zeminy. Od roku 2014, kdy byla vydána rozhodnutí správních orgánů, tak došlo k dalšímu zhoršení celé situace. Stěžovatelka k tomu citovala z geotechnického posouzení nestabilní oblasti v k. ú. Vážany nad Litavou, zpracované společností PROXIMA PROJEKT s.r.o.: *„Horní hmoty násypového tělesa jsou zapřeny do níže položených již destabilizovaných hmot. Dlouhodobým rozvolňováním masivu dochází a bude docházet k neustálému zvětšování se sesuvné plochy, čím více hmoty bude v plíživém pohybu až do doby prvního většího deště nebo jarního tání. V této době dojde s velkou pravděpodobností k výrazné destabilizaci celého sesuvu (z plouživého pohybu se stane zemní proud) a jeho rychlému pohybu do oblasti Poldru 1. Zanesení Poldru 1 nastane v době se zvýšenými srážkovými úhrny nebo rychlým táním sněhu. Poldr je vytvořen jako protipovodňové opatření a jako takové bude v době jeho zanesení prakticky nefunkční. Přívalové vody se tak dostanou přes jeho kapacitu do koryta Vážanského potoka a jeho okolí. Při své cestě směrem po svahu dolů budou s sebou splavovat i zeminu a může dojít k destabilizaci aktivního sesuvu č. 6382 na trase takového proudu. Nastalý příval vod a bahna nebude schopen spodní Poldr č. 2 zachytit a dojde k jeho rozlití do obce Vážany nad Litavou, jak tomu bylo v roce 1990 při tragických záplavách. Následky pro obec budou v tomto případě katastrofální.“*

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud si vyžádal vyjádření ostatních účastníků i osob zúčastněných na řízení k návrhu a vydání předběžného opatření. Žalovaný se s kasační stížností i návrhem na vydání předběžného opatření ztotožnil.

[6] Žalobce brojil proti návrhu na vydání předběžného opatření v prvé řadě tvrzením, že obec Vážany nad Litavou jakožto osoba zúčastněná na řízení není k podání takového návrhu procesně legitimována. Návrh na vydání předběžného opatření může podle žalobce podat pouze účastník řízení. Dovojuje to jednak z § 38 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož si dokonce i vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření obstarává soud pouze od účastníků řízení, a dále z § 34 odst. 3 s. ř. s., podle něhož se osobě zúčastněné na řízení usnesení o předběžném opatření pouze doručuje, žádná jiná procesní práva v souvislosti s předběžným opatřením (zejména právo navrhnout soudu jeho vydání) se jí zde nepřiznávají. Účastníkem řízení je přitom podle § 33 odst. 1 s. ř. s. pouze navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný). Žalobce v této souvislosti poukazuje též na závěry právní teorie (BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014). Konečně žalobce dovozuje, že výše uvedené platí navzdory tomu, že v tomto případě má obec v řízení o kasační stížnosti postavení stěžovatele, neboť „v řízení o mimořádném oprávněm prostředku nemůže oprávnění navrhnout vydání předběžného opatření náležet širšímu okruhu osob než v řízení před krajským soudem, které je primární instancí, v níž by předběžné opatření mělo být navrhováno.“

[7] Dále žalobce upozornil, že navržené předběžné opatření nemá potřebnou souvislost s předmětem řízení vedeného před krajským soudem a následně před Nejvyšším správním soudem (k tomu odkázal na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. dubna 2014, č. j. 48 A 12/2014 - 62). Nemá totiž upravit poměry dotčené rozhodnutím o odstranění terénních úprav, nýbrž má žalobci zabránit ve výkonu práv založených výše vymezenými a stále platnými a účinnými souhlasy stavebního úřadu. Předběžné opatření by mohlo být navrženo právě jen v řízení o žalobě směřující proti těmto souhlasům, taková žaloba však podána nebyla (a z důvodu uplynutí lhůt by ani nemohla být úspěšná). Napadené správní rozhodnutí žalobci sice přikazuje odstranit provedené terénní úpravy, avšak nezakazuje mu realizovat povolenou činnost podle platných souhlasů a už vůbec ne dovážet a dočasně ukládat na jeho pozemcích materiál potřebný pro její provádění, což samo o sobě za terénní úpravy považovat nelze (k tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2008, č. j. 11 Ca 91/2007 - 35, č. 1581/2008 Sb. NSS). Požadované předběžné opatření ani nemá upravit poměry účastníků řízení, kterými jsou žalobce a žalovaný, nýbrž mezi žalobcem a dalšími osobami, nadto žalobce ani není vlastníkem pozemku p. č. 1854/1 a nemůže tedy ovlivnit, kdo nebo co na něj bude navážet. Žalobce dále upozornil, že i pokud by docházelo k sesuvu navážky na sousední pozemky (což se podle něj neděje), nic by vlastníkům těchto pozemků nebránilo v tom, aby se proti sesuvu bránili soukromoprávními prostředky. Návrhem na vydání předběžného opatření ve správním soudnictví se tedy obec Vážany nad Litavou snaží zneužívat úpravy soudního řádu správního, který po účastníkovi navrhuje předběžné opatření nepožaduje složení kaucí, z níž by se hradila případná škoda způsobená předběžným opatřením žalobci.

[8] Za třetí žalobce namítá, že není splněna ani podmínka hrozící vážné újmy. Stěžovatelka předně nijak neosvědčila své tvrzení, že žalobce naváží materiál na pozemky sportoviště, tedy že vůbec jedná způsobem, který mu má být předběžným opatřením zakázán. Žalobce dále odmítá odkazy na „Geotechnické posouzení nestabilní oblasti v k. ú. Vážany nad Litavou“ od společnosti PROXIMA PROJEKT s.r.o., neboť není zpracováno soudním znalcem, objednal a zaplatil jej žalovaný a jeho účelem bylo poškodit žalobce. Navíc je neaktuální, protože nese datum 7. prosince 2015 a – jak uvádí žalobce – *„pokud by katastrofické scénáře popisované Ing. Š. byly pravdivé, obci Vážany nad Litavou nic nebránilo v tom, aby se vydání předběžného opatření domáhala již před rokem (v řízení před krajským soudem – pozn. Nejvyššího správního soudu). ... Obec Vážany nad Litavou rovněž záměrně neuvádí, že žalobce po datu vypracování dokumentu Ing. Š. provedl rozsáhlé práce, které by virtuální hrozbu líčenou Ing. Š. zcela eliminovaly. Ing. Š. popisuje sesuv materiálu směrem k tzv. poldru č. 1 na pozemcích parc. č. 1857, 1858, 1859 a 1860 v katastrálním území a obci Vážany nad Litavou. Z čela tohoto sesuvu přitom žalobce od prosince 2015 do dubna 2016 odstranil značné množství materiálu, který přemístil na své pozemky, takže se v současné době nalézá v dostatečné a naprosto bezpečné vzdálenosti od poldru. Zbývající část sesuvu žalobce upravil odpovídajícím svahováním, takže další sesuvy nehrozí a od dokončení prací dodnes navzdory klimatickým podmínkám popsaným též níže k žádnému nedošlo. Stejně tak k žádnému sesuvu nedošlo ani v průběhu provádění prací.“* Katastrofický scénář obsažený v předloženém geotechnickém posouzení se podle žalobce nenaplnil navzdory tomu, že pro to byly v prvních měsících roku 2016 dány veškeré podmínky (velká vrstva sněhu a její rychlé tání, nadprůměrný úhrn srážek, k čemuž doložil žalobce zprávy Českého hydrometeorologického ústavu). Jako protiváhu nevěrohodného geotechnického posouzení předložil žalobce vlastní inženýrskogeologický posudek vypracovaný společností AQUA ENVIRO s. r. o., IČO: 26907909, byť s upozorněním, že je taktéž neaktuální, neboť i on byl pořízen v roce 2015.

III. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na vydání předběžného opatření. Dospěl k názoru, že jde o návrh přípustný. Jak si i sám žalobce povšiml, řízení o kasační stížnosti má vlastní úpravu účastenství obsaženou v § 105 odst. 1 s. ř. s., kde se uvádí: *„Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.“* I kdyby tedy Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci žalobce (nutno říci, že dosti formalistickou), podle níž může návrh na předběžné opatření podat pouze účastník řízení, tento požadavek by byl v daném případě splněn, neboť obec Vážany nad Litavou figuruje v řízení před Nejvyšším správním soudem jako stěžovatelka a je tedy nepochybně účastnicí řízení podle výše citovaného ustanovení. Že je možno vydat předběžné opatření i v řízení o kasační stížnosti, přitom Nejvyšší správní soud vyjudikoval již dříve (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS). K námitce žalobce, že je nelogické, aby v řízení o kasační stížnosti příslušelo oprávnění navrhnout vydání předběžného opatření širšímu okruhu osob než v řízení o žalobě, Nejvyšší správní soud podotýká – byť nad rámec nutného odůvodnění – že již v minulosti dovodil, že okruh procesních práv osob zúčastněných na řízení může být v řízení před krajskými soudy širší, než by napovídal pouhý jazykový výklad ustanovení § 34 odst. 3 s.

pokračování

ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2015, č. j. 6 As 173/2014 - 186).

[10] Nejvyšší správní soud poté návrh věcně posoudil a rozhodl se mu vyhovět.

[11] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., systematicky zařazeného v části třetí hlavy I s. ř. s., platí, že *„byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.“* Soudní řád správní tudíž výslovně připouští, aby soud uložil předběžným opatřením povinnosti nikoliv jen žalobci, ale dokonce i třetí osobě, která vůbec není účastníkem vedeného řízení (srov. k tomu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, č. j. 4 As 149/2015 - 78, č. 3323/2016 Sb. NSS, a ze dne 16. června 2016, č. j. 10 Afs 128/2016 - 43).

[12] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném usnesení č. j. Na 112/2006 - 37, účelem vydání předběžného opatření je v obecné rovině *„potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, aby účel soudního řízení před krajským soudem či Nejvyšším správním soudem (tímto účelem je zamezení správní nezákonnosti, došlo-li k ní, resp. konstatování, že k ní nedošlo) nebyl nevratnými následky stavu věcí, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem ... zmařen.“* Z toho je zřejmé, že soud musí vždy zvažovat, zda je vydání předběžného opatření nezbytné pro dosažení účelu soudního řízení, neboť takové opatření ze své povahy vždy zasahuje do práv některého z účastníků řízení či do práv třetí osoby. Obdobnou myšlenku vyjádřil Krajský soud v Ostravě v usnesení ze dne 27. června 2012, č. j. 17 Ad 10/2010 - 137: *„Závažná újma musí mít alespoň základní souvislost s předmětem řízení, ve kterém je vydání předběžného opatření navrhováno.“* V citované kauze krajský soud takovouto souvislost neshledal, jelikož předmětem soudního řízení bylo nepřiznání plného invalidního důchodu, zatímco návrhem na vydání předběžného opatření žalobkyně sledovala výplatu částečného invalidního důchodu, tedy jiné dávky důchodového zabezpečení závislé na splnění jiných (zde mírnějších) kritérií, navíc dávky, o které nebylo dosud soudně rozhodováno a ke které nebyly v soudním spise potřebné podklady. Podobně i Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 17. dubna 2014, č. j. 48 A 12/2014 - 62 uvedl: *„Ukládat povinnosti třetím osobám lze předběžným opatřením pouze výjimečně a s ohledem na speciální povahu soudního řízení správního může jít pouze o ukládání povinností, jež jsou podmíněny přezkumem správnosti rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů. Uložení povinnosti třetí osobě tak může spočívat např. v zákazu jiným osobám realizovat práva či vykonávat povinnosti, jež byly deklarovány napadeným rozhodnutím (v důsledku deklaratorní povahy rozhodnutí takový zákaz ze samotného přiznání odkladného účinku podané žalobě pro zúčastněné osoby plynout nemusí). Rozhodující v tomto směru je však přímá návaznost poměrů, do nichž je zasahováno předběžným opatřením vydaným správním soudem na předmět soudního řízení správního, a současně i tím činěný zásah do pravomoci správního orgánu, jehož úkony soud v soudním řízení správním v daném řízení přezkoumává (popř. přezkoumává-li soud úkon, z něž je dotčená pravomoc správního orgánu přímo odvozena).“*

[13] Nejvyšší správní soud připomíná, že úřady nařídily v posuzované věci žalobci odstranit provedené terénní úpravy proto, že se tyto úpravy dostaly v určité části do rozporu s vydanými souhlasmi stavebního úřadu. Spor před Nejvyšším správním soudem se vede již pouze o to, v jakém rozsahu jsou terénní úpravy nepovolené a zda bylo či nebylo možné nepovolenou část terénních úprav oddělit a rozhodnout o ní samostatně, aniž by bylo nutné odstraňovat terénní úpravy jako celek. Jde tedy o posouzení, zda rozhodnutí o odstranění nepovolených terénních úprav je svým dopadem (odstranění celé terénní úpravy) přiměřené sledovanému cíli; ostatní žalobní body krajský soud ve svém rozsudku vypořádal jako nedůvodné. Pokud by měl žalobce dále navázat na předmětné pozemky zeminu s tvrzením, že ještě ani nevyčerpal celý rozsah povolených terénních úprav vymezených výše uvedenými souhlasmi stavebního úřadu, nelze vyloučit, že by tím vytvářel nové nepovolené terénní úpravy. Takový stav by byl jistě nežádoucí a dostával by se jednoznačně do rozporu s účelem provedení správního řízení, jehož smyslem bylo, aby nepovolené terénní úpravy (či jejich části) byly z dotčených pozemků odstraněny. Nejvyšší správní soud zde proto spatřuje potřebnou souvislost navrženého předběžného opatření s předmětem soudního řízení. Pokud by totiž na základě kasační stížnosti rozsudek krajského soudu zrušil a žaloba by následně byla zamítnuta, byl by žalobce povinen odstranit celou provedenou terénní úpravu. Navážením dalšího materiálu na předmětné pozemky v průběhu soudního řízení (i kdyby se mělo jednat jen o dočasné uložení) by se výkon rozhodnutí stavebního úřadu mohl zkomplikovat a nepochybně by se zvýšily náklady na něj.

[14] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že podle aktuálních údajů v katastru nemovitostí jsou pozemky p. č. 1852, 1854/2, 1854/3 a 1855 ve vlastnictví žalobce dotčené terénními úpravami předmětem nuceného prodeje v exekuci (tyto nemovitosti byly zajištěny jak v rámci trestního řízení, tak i zástavním právem z rozhodnutí správního orgánu). Nelze tedy vyloučit, že bude muset stavební úřad v budoucnu provést exekuci náhradním výkonem svého rozhodnutí o odstranění terénních úprav bez vyhlídky na to, že by náklady na správní exekuci vymohl po povinném subjektu zpět. Nejvyšší správní soud proto uzavírá tuto část své argumentace s tím, že i když zpravidla se předběžné opatření v řízení podle soudního řádu správního nařizuje pro vážnou újmu na právech hrozící žalobci či navrhovateli, nelze vyloučit jeho nařízení ani v případě, že vážná újma hrozí veřejnému zájmu, který v řízení hájí správní orgán. V nyní posuzovaném případě má tato úvaha oporu ve faktu, že se žalovaný s návrhem na vydání předběžného opatření ztotožnil.

[15] Pokud jde o třetí žalobcovu námitku proti vydání předběžného opatření, v ní především zpochybňuje, že by na předmětné pozemky cokoliv navázal, resp. stěžovatelka podle něj nic takového neprokázala. K tomu Nejvyšší správní soud stručně poznamenává, že neprovádí-li žalobce na předmětných pozemcích v současné době terénní úpravy ani na ně nenavází za tímto účelem materiál, pak předběžné opatření nemůže zasáhnout do jeho práv, neboť se mu jím má zakázat činnost, kterou stejně nevykonává (a netvrdí ani, že by ji v dohledné době vykonávat hodlal). Stejně tak Nejvyšší správní soud k námitce, že předběžné opatření se má týkat pozemků, jež nejsou ve vlastnictví žalobce, stručně uvádí, že se to jeví zcela přiměřené okolnostem. Žalobci nemá být uloženo, aby aktivně svým konáním zajistil, že na uvedené pozemky nebude navážen materiál, ale pouze

pokračování

to, aby se takového jednání na výše vymezených svých i cizích pozemcích zdržel, tedy aby se na ně sám materiál nenavážel ani takové práce nikomu nezařádal.

[16] Pokud jde o vážnou újmu hrozící stěžovateli (obec Vážany nad Litavou), která vydání předběžného opatření navrhla, již výše Nejvyšší správní soud dovodil, že v posuzovaném případě hrozí vážná újma především veřejnému zájmu, konkrétně zájmu na řádném a efektivním výkonu rozhodnutí stavebního úřadu vydaného z moci úřední. To by samo o sobě postačovalo k nařízení předběžného opatření. Nejvyšší správní soud nicméně shledal reálnou a dostatečně podloženou i hrozbu vznášející se nad obcí Vážany nad Litavou. Riziko sesuvů u provedených terénních úprav, zejména na jejich severních a západních svazích, totiž nepopírá ani inženýrskogeologický posudek společnosti AQUA ENVIRO s. r. o., který objednal a Nejvyššímu správnímu soudu předložil žalobce. Údajná zabezpečovací opatření spočívající v odtěžení sesuté zeminy v severní části terénních úprav (směrem k poldru) žalobce nikterak důkazně nedoložil. I kdyby to však učinil, bylo by nutné zvážit, zda byl zásah proveden odborně a účinně, nebo zda ve skutečnosti nepovede ke zvýšení rizika sesuvů. K tomu je možno citovat z geotechnického posouzení společnosti PROXIMA PROJEKT s.r.o., předloženého stěžovatelkou: *„Je patrná snaha o odtěžení části násypového tělesa. Hmota z tělesa byla odvezena do horních partií násypového tělesa. Při odtěžování došlo i k odtěžení paty násypového tělesa. Nejvyšší hmota násypového tělesa a sesuvu zůstala nedotčená a dále přitěžuje celý masív, který je nyní oslaben v jeho patě.“*

[17] Rozhodně nelze tvrdit, že by geotechnické posouzení společnosti PROXIMA PROJEKT s.r.o. bylo nevěrohodné jen proto, že se riziko, které predestírá, nenaplnilo hned poté, co pro to byly poprvé splněny podmínky. Podstatou odhadu rizika je, že pracuje s určitou mírou nejistoty. Nejvyšší správní soud připomíná v této souvislosti závěry svého výše citovaného usnesení č. j. Na 112/2006-37: *„Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzivním časovým tlakem, neboť ochrana práv formou předběžného opatření má smyslu pouze tehdy, je-li poskytnuta relativně rychle, zpravidla v horizontu dní či maximálně několika málo týdnů. S ohledem na to nebude zpravidla možno skutečnosti, které soud vezme za rozhodné pro posouzení věci, postavit najisto, nýbrž bude nutno v řadě ohledů vycházet pouze ze skutečností účastníky osvědčených (učiněných pravděpodobnými) či jen tvrzených, nebudou-li v rozporu s dalšími informacemi o věci, které soud bude mít k dispozici.“* Nejvyšší správní soud tak po důkladném zvážení, jak pravděpodobná a jak vážná se jeví újma hrozící stěžovateli, a jak vážným se naopak ve světle výše uvedených skutečností jeví zásah do práv žalobce, rozhodl předběžné opatření v daném případě vydat.

[18] Nejvyšší správní soud zvážil i argument žalobce, že ochrana poskytovaná předběžným opatřením v řízení podle soudního řádu správního by měla mít subsidiární (podpůrnou) povahu. V obecné rovině lze se žalobcem v této otázce souhlasit. Jestliže se navrhovateli již ochrany dostalo nebo jestliže je její poskytnutí úkolem jiného orgánu veřejné moci, měl by soud návrh na vydání předběžného opatření zamítnout. V daném případě nicméně ke konkurenci kompetencí obecných a správních soudů reálně nedochází. Vlastníci pozemků, na něž se sesunuly některé části terénních úprav z pozemků žalobce, by jistě mohli bránit svá vlastnická práva zápůřčí žalobou u obecného soudu a v jejím rámci se dožadovat vydání předběžného opatření podle § 74 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Neučinili tak ale a správní soudy jim

nemohou fakticky ukládat povinnost, aby podali žalobu v obecném soudnictví jen za tím účelem, tj. aby si otevřeli možnost navrhnout soudu vydání předběžného opatření. Negatorní žaloba slouží ke zcela jinému účelu než žaloba ve správním soudnictví, totiž k ochraně vlastníků před jednáním jiné osoby soukromého práva, nikoliv k ochraně před jednáním veřejné moci. Rozhodnutí vlastníka pozemku, zda takovou ochranu využije, je čistě v jeho dispozici a správní soud jej k jejímu podání nemůže nutit tím, že by odmítal vydat předběžné opatření podle soudního řádu správního, ačkoliv jsou pro to splněny veškeré podmínky tímto zákonem požadované.

[19] Nejvyšší správní soud zvážil i to, že úkolem správních soudů není kompenzovat nečinnost exekutivy vydáním předběžného opatření, jehož obsahem by v podstatě bylo uložení povinnosti, kterou má podle práva ukládat a vymáhat k tomu příslušný úřad. V daném případě připadají v úvahu zejména pravomoci svěřené zákonem stavebnímu úřadu. Jestliže má stavební úřad za to, že terénní úpravy nejsou v současné době již prováděny podle ověřené dokumentace, nýbrž v rozporu s ní, pak by měl provést na místě kontrolní prohlídku a uložit stavebníkovi, stavbyvedoucímu, osobě vykonávající stavební dozor nebo vlastníkově stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Tuto pravomoc mu zakládá § 134 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stavební úřad může také podle § 134 odst. 3 stavebního zákona rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování, a to i bez předchozí výzvy. Nesplnění výzvy, stejně jako nesplnění rozhodnutí podle § 134 stavebního zákona, lze trestat pokutou do výše 200 000 Kč (§ 178 odst. 2 písm. j) a § 180 odst. 2 písm. j) stavebního zákona]. Nadto lze dodržování zákazových rozhodnutí vymáhat ukládáním donucovacích pokut až do výše 100 000 Kč (§ 129 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud nicméně považuje za nutné projevit určité pochopení pro to, že v daném případě je mimořádně složité posoudit, zda hlavní část terénních úprav, která se nachází na pozemcích, jež vznikly rozdělením původního pozemku 1854, již překročila povolený rozsah. Všechny tři výše citované souhlasy stavebního úřadu totiž byly vydány na základě naprosto nedostatečné dokumentace předložené stavebníkem a bez stanovení podmínek pro provádění stavby. Není z nich tudíž zřejmé, do jaké výšky bylo možno terénní úpravy provádět, resp. jaké celkové mocnosti směla navážka dosáhnout. Zároveň je ze správního spisu patrné, že stavební úřad se pokusil přinejmenším zčásti popsané právní nástroje využít, avšak na jednání žalobce to nemělo kýžený vliv. Nejvyšší správní soud naproti tomu nemusí ze své pozice otázku legality pokračujícího návozu materiálu na žalobcovy pozemky řešit, neboť smyslem předběžného opatření (které je rozhodnutím ze své povahy prozatímním a dočasným) je pouze fixovat stávající stav do doby skončení řízení o kasační stížnosti.

[20] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že pokud by žalobce výrok tohoto usnesení nerespektoval, mohla by obec Vážany nad Litavou (jakožto navrhovatel a tudíž oprávněná osoba) podat příslušnému obecnému soudu návrh na výkon vydaného rozhodnutí (§ 251 a násl. občanského soudního řádu). Z povahy věci by se tak dělo ukládáním donucovacích pokut (§ 351 občanského soudního řádu). Pro potřeby výkonu rozhodnutí by samozřejmě bylo vhodné doložit, že k navážení materiálu dochází (a kdo je provádí). Klíčové se Nejvyššímu správnímu soudu v tomto směru jeví zdokumentovat fotograficky, slovním popisem a případně i zaměřením pomocí GPS aktuální stav dotčených pozemků a

pokračování

terénních úprav na nich v době vydání tohoto usnesení. Nejvyšší správní soud nicméně předpokládá, že takovouto dokumentací s ohledem na provedené kontrolní prohlídky disponuje Městský úřad ve Slavkově u Brna jako stavební úřad (a pokud nikoliv, že si aktuální dokumentaci opatří). Proto zasílá Nejvyšší správní soud toto své usnesení na vědomí též Městskému úřadu ve Slavkově u Brna, ačkoliv není účastníkem kasačního řízení.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že návrhu stěžovatelky na vydání předběžného opatření z výše vymezených důvodů vyhověl a žalobci uložil povinnost zdržet se navážení jakéhokoliv materiálu na pozemky vymezené ve výroku tohoto usnesení. O nákladech řízení o předběžném opatření rozhodne Nejvyšší správní soud v rámci rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 61 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. února 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu