

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsí 26, Dobřejovice, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Obec Čestlice**, se sídlem Pitkovická 290, Říčany, zastoupený JUDr. Emilem Flegem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) R. K., II) J. Z., III) Ing. B. B., IV) Domo Development a. s., V) BVX Czech, a. s.**, osoby zúčastněné na řízení IV) a V) sídlem Nádražní 762/32, Praha 5, obě zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **VI) Krajina pro život, spolek**, se sídlem Růžová 388, Průhonice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osob zúčastněných na řízení IV) a V) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 – 147,

t a k t o :

Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení IV) a V) se odkladný účinek **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

[1] Krajský soud v Praze zrušil v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) opatření obecné povahy – Změnu č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, a to v rozsahu textové a grafické části vymezující plochu Z12c.

[2] Proti napadenému rozsudku podali odpůrce a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) kasační stížnosti. Osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (dále společně označovány jako „stěžovatelky“) současně navrhly, aby Nejvyšší správní soud přiznal jejich kasační stížnosti odkladný účinek. K důvodům pro přiznání odkladného účinku uvádějí, že ačkoliv je napadený rozsudek dle jejich mínění nezákonný, má jeho právní moc za následek tzv. stop stav v dalších procesech směřujících k realizaci výstavby v plánované obchodní zóně a s tím spojený zásadní dopad do práv stěžovatelek.

[3] Osoba zúčastněná na řízení V) je vlastníkem pozemků v území Z12c, přičemž nákup těchto pozemků financovala úvěrem v celkové výši 70 681 500 Kč, který je zatížen

úrokovou sazbou 2 % p. a. Jen měsíční úrok (bez splátky jistiny) tedy činí 117 802,50 Kč. Právní moc napadeného rozsudku má za následek to, že osoba zúčastněná na řízení V) nemůže pokračovat v přípravě dalších povolovacích řízení, zejména nemůže podat návrh na vydání příslušného rozhodnutí o umístění stavby. Územní rozhodnutí ani stavební povolení nemohou být vydána dříve, než o věci rozhodne Nejvyšší správní soud. Osoba zúčastněná na řízení V) taktéž podepsala smlouvu o budoucím prodeji pozemků se společností patřící do koncernu Globus, jíž se zavázala prodat cca 7,6 ha pozemků v území Z12c. Před prodejem pozemků musí osoba zúčastněná na řízení V) zajistit pro Globus zejména územní rozhodnutí. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení IV), ta zajišťuje výstavbu dopravní a technické infrastruktury pro projekt KZ Čestlice, a to mimo jiné pro území Z12c. Infrastruktura je ve vysokém stupni rozestavěnosti, kolaudace se předpokládá v září 2017. Obě stěžovatelky si jsou vědomy toho, že pokud Nejvyšší správní soud přizná kasační stížnosti odkladný účinek, budou vynakládat další prostředky při vědomí, že změna č. 1 územního plánu Čestlic může být zrušena. Jsou však přesvědčeny o tom, že napadený rozsudek je nezákonný, a tak pro ně tato skutečnost nepředstavuje riziko. Pokud kasační stížnosti naopak nebude přiznán odkladný účinek, nebudou stěžovatelky moci realizovat svůj podnikatelský záměr. Tím vznikne oběma stěžovatelkám škoda spočívající především v úrokových nákladech, činící v souhrnu 422 948,30 Kč měsíčně, což stěžovatelky dokládají přiloženými dokumenty.

[4] Přiznáním odkladného účinku naopak dle názoru stěžovatelek nevznikne žádná újma navrhovateli, neboť ten nemůže být ani teoreticky dotčen na svých hmotných subjektivních právech (k této otázce stěžovatelky argumentují v kasační stížnosti). V případě, že by před vydáním meritorního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo vydáno územní rozhodnutí, bylo by zrušení změny č. 1 územního plánu Čestlic v rozsahu plochy Z12c důvodem pro zrušení územního rozhodnutí nebo pro zahájení obnovy řízení. Stěžovatelky mají za to, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Změna č. 1 územního plánu Čestlic totiž byla přijata ve veřejném zájmu na rozvoj obce, což potvrdily i orgány ochrany zemědělského půdního fondu. V důsledku změny plochy R3 na plochu Z12c navíc dojde k realizaci veřejně prospěšných protipovodňových opatření. V souladu s veřejným zájmem je tak také to, že po přiznání odkladného účinku budou moci být učiněny kroky k přípravě protipovodňových opatření a veřejné infrastruktury. Jakákoli újma, kterou by mohl navrhovatel nebo jiná osoba utrpět, je neproporcionální k takto dotčenému veřejnému zájmu.

[5] Navrhovatel ve svém vyjádření k návrhu stěžovatelek na přiznání odkladného účinku zpochybňuje příčinnou souvislost mezi výkonem napadeného rozsudku a tvrzenou újmu a dodává, že na povinnost stěžovatelek splácet různé druhy úvěrů ani na délku trvání takové povinnosti nemá napadený rozsudek žádný vliv. Ke smlouvě ze dne 12. 4. 2017, podle níž má osoba zúčastněná na řízení V) zajistit vydání územních rozhodnutí pro Globus, navrhovatel konstatuje, že byla uzavřena již v době probíhajícího soudního řízení, a tak osoba zúčastněná na řízení V) musela alespoň s nějakou pravděpodobností, že dojde ke zrušení změny č. 1 územního plánu Čestlic, počítat. Navrhovatel dává stěžovatelkám za pravdu v tom, že v důsledku zrušení žalobou napadeného opatření obecné povahy nemohou pokračovat v přípravě dalších povolovacích řízení, nesouhlasí však s tím, že by současná situace znemožňovala průběh zjišťovacího

pokračování

řízení EIA, neboť posuzování vlivů na životní prostředí je na územním řízení a územním plánování zcela nezávislé. Jedinou újmu, jež stěžovatelkám hrozí, navrhopatel spatřuje v tom, že dojde k prodlení ohledně možnosti zahájit územní řízení. Jedná se však o běžné podnikatelské riziko, jež není nepoměrně větší než újma, jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jež nemůže být upřednostněno před hrozícím rozporem s veřejným zájmem. Pokud bude napadený rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, stěžovatelky budou moci pokračovat v realizaci svých projektů. Že by realizace projektů byla po určitém časovém odstupu nemožná nebo neúměrně obtížná, stěžovatelky nedoložily. Pokud by ale odkladný účinek byl přiznán, stěžovatelkám by se podařilo dosáhnout vydání pravomocného územního rozhodnutí a následně by bylo potvrzeno, že změna č. 1 územního plánu Čestlic byla nezákonná, důsledky by byly dle mínění navrhovatele fatální. V tomto kontextu navrhovatel cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 217/2015 a dodává, že veřejný zájem je třeba spatřovat v zájmu na tom, aby bylo posouzeno, zda byla změna územního plánu vydána zákonným způsobem. Závěrem navrhovatel odkazuje na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a navrhuje, aby zdejší soud nepřiznal kasační stížnosti stěžovatelek odkladný účinek.

II. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[6] Podle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce (zde pro stěžovatelky) nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže 2) to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[7] Přestože § 107 odst. 1 věta druhá s. ř. s. odkazuje na přiměřené užití ustanovení o odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, že odkladný účinek lze přiznat i v řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. (viz usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, publ. pod č. 3415/2016 Sb. NSS). Návrh stěžovatelek je tudíž přípustný.

[8] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznáním odkladného účinku se prolamují právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je jinak třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno; tímto zákonným postupem ovšem není přiznání odkladného účinku, ale až meritorní výrok o kasační stížnosti. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé a výjimečné případy, které zákonodárce popsal slovy o „nepoměrně větší újmě“.

[9] Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovateli oproti jiným osobám jsou vždy individuální, závislé pouze na konkrétní situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel, jenž musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj

znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností vznikl újmy vyvozuje a uvést její intenzitu. Stěžovatelem uvedená tvrzení musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu (resp. s napadeným správním rozhodnutím) obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Hrozící újma přitom musí být závažná a reálná, nikoliv pouze hypotetická a bagatelní.

[10] Stěžovatelky ve svém návrhu osvědčily, že újma, která jim hrozí v případě nepřiznání odkladného účinku, pro ně může představovat citelný, nikoli však likvidační zásah. Tento zásah nelze spatřovat v tom, že stěžovatelky musí měsíčně splácet úroky z úvěrů, neboť samotnou existenci takové povinnosti nemohl napadený rozsudek nikterak ovlivnit (jak správně poznamenal také navrhovatel). Újma, jež stěžovatelkám hrozí v případě nepřiznání odkladného účinku, spočívá v tom, že stěžovatelky nebudou po určité době moci zahájit územní či stavební řízení (resp. v nich se svými žádostmi uspět). Jakkoli stěžovatelky mohou tuto újmu pokládat za značnou, nelze jim ochranu před jejím vznikem poskytnout za užití institutu odkladného účinku kasační stížnosti, neboť by to bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[11] Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by v tomto konkrétním případě mělo za následek pozastavení právních účinků pravomocného napadeného rozsudku a „obživení“ změny č. 1 územního plánu Čestlic, v jejímž důsledku má dojít mimo jiné k převedení územní rezervy R3 na zastavitelnou plochu, což povede k odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu o celkové ploše cca 19 ha. Hlavními argumenty pro nezemědělské využití této plochy jsou dle změny č. 1 územního plánu Čestlic vydaná územní rozhodnutí na vybudování související dopravní infrastruktury a posílení technické infrastruktury a také potřeba dalších opatření, jimiž má být řešena pravidelně se opakující situace povodňových stavů na Černém potoce. Textová část změny č. 1 územního plánu Čestlic stanovuje hlavní využití ploch Z12a, Z12b a Z12c takto: obchod, služby, administrativa, společenská a zábavní centra, výstavní plochy, přístupové komunikace a parkoviště, zeleň veřejná.

[12] Krajský soud shledal důvodnou námitku porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu, neboť sdílel názor navrhovatele, že v projednávané věci neexistuje veřejný zájem, jenž by výrazně převážil nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Dodal, že ze správního spisu i vyjádření účastníků plyne, že sledovaným cílem změny č. 1 územního plánu Čestlic je umožnění výstavby komerčního centra na ploše Z12c, což však nelze pokládat za veřejný zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Pokud převažujícím veřejným zájmem měla být ochrana před povodněmi, pak mělo být schváleno odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pouze v rozsahu nezbytném pro splnění takového účelu. Takovou koncepci však dle názoru krajského soudu napadené opatření obecné povahy nesleduje, a proto krajský soud uzavřel, že je v části týkající se plochy Z12c nezákonné.

[13] Otázkou, jež má být řešena v řízení o kasačních stížnostech, je kromě namítaného nedostatku aktivní legitimace navrhovatele a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku také to, zda krajský soud správně posoudil nezákonnost vynětí ze zemědělského půdního

pokračování

fondy. Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku v žádném případě nemůže předjímat své rozhodnutí o věci samé. V daném případě však musí zohlednit, že sporným je mimo jiné právě to, zda pozemky nacházející se na ploše Z12c mohou být vyňaty ze zemědělského půdního fondu a využity k realizaci stavebních projektů stěžovatelek. Pokud by Nejvyšší správní soud nyní přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, stěžovatelky by mohly pokračovat v přípravě realizace stavebních projektů na podkladě, který krajský soud prohlásil za nezákonný. Nelze přitom s jistotou vyloučit, že v časovém období mezi přiznáním odkladného účinku a vydáním rozhodnutí zdejšího soudu o věci samé nedojde k vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení (popř. jiného aktu stavebního úřadu) umožňujícího započítí stavebních prací. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelek se proto potenciálně může dostat do rozporu s veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, jakož i do rozporu s veřejným zájmem na tom, aby konkrétní činnosti v území a stavební práce probíhaly v souladu se zákonem.

[14] Lze tedy konstatovat, že újmu, která stěžovatelkám v případě nepřiznání odkladného účinku hrozí, nelze upřednostnit před veřejnými zájmy, jejichž zasažení je v případě přiznání odkladného účinku v sázce. Zatímco následky případných stavebních aktivit na pozemcích, které nyní náleží do zemědělského půdního fondu, mohou být nenapravitelné, případnou majetkovou újmu stěžovatelek lze nahradit penězi.

III. Závěr

[15] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nejsou splněny podmínky dle v § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., a proto kasační stížnosti stěžovatelek odkladný účinek nepřiznal. Tím Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé, pro jejíž přednostní projednání spatřuje závažné důvody ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. července 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu