

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatelů: **a) Sdružení majitelů domů v centru Českých Budějovic**, se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, **b) OBCHODNÍ CENTRUM VLTAVÍN, s. r. o.**, se sídlem Krajinská 33/5, České Budějovice, obou zastoupených JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, proti odpůrci: **Magistrát města České Budějovice**, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 1/1, České Budějovice, zastoupenému Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem a společníkem HAVEL & PARTNERS, s. r. o., se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Dopravní podnik města České Budějovice, a. s.**, se sídlem Novohradská 738/40, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 18. 12. 2017, čj. ODSH/13646/2017-14, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 8. 2018, čj. 50 A 53/2018-74,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností se odpůrce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“), kterým krajský soud k datu právní moci tohoto rozsudku zrušil v záhlaví specifikované opatření obecné povahy, a to v části trvalé úpravy provozu na pozemní komunikaci v ulici Krajinská. Tímto opatřením obecné povahy stěžovatel stanovil místní trvalou úpravu provozu na pozemní komunikaci v ulici Hradební a Krajinská v Českých Budějovicích, a to z důvodu vedení nové „midibusové“ linky elektrobuseů městské hromadné dopravy (MHD). Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že odůvodnění opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a bez opory ve spisu, pokud jde o některé podklady, kterými stěžovatel v odůvodnění opatření obecné povahy argumentoval. Soud dále opatření obecné povahy vytkl, že nevypořádalo a nerespektovalo stanoviska Policie ČR (dopravního inspektorátu). Stěžovatel podle krajského soudu pochybil i v tom, že si nevyžádal stanovisko orgánu památkové péče.

[2] Součástí kasační stížnosti je v dané věci též návrh na přiznání odkladného účinku. Stěžovatel jej odůvodňuje předně tím, že až do právní moci napadeného rozsudku byl v ulici Krajinská realizován autobusový provoz MHD, který je předvojem pro provoz ekologických midibusů dodávaných od poloviny roku 2018 do poloviny října tohoto roku. Tuto formu MHD využívaly tisíce obyvatel. V důsledku vydání napadeného rozsudku dochází k omezení dopravní obslužnosti centrální části města, přičemž linka využívající tuto dopravní úpravu podle průzkumů osoby zúčastněné na řízení přepravila cca 30 000 cestujících měsíčně. Dále došlo k omezení možnosti, jak se MHD přepravit do dostatečné blízkosti centra města. Nejbližší zastávka („Poliklinika Sever“) je od středu nám. Přemysla Otakara II.) vzdálena cca 400 metrů, což již představuje významné omezení zejména pro občany se sníženou pohyblivostí. V důsledku napadeného rozsudku je též ohrožen účel záchytného parkoviště v Jírovcově ulici, které bylo danou linkou MHD obsluhováno a je samo vzdáleno od centra města. Nejbližší zastávka MHD vedoucí od tohoto parkoviště do centra (zastávka „J. Š. Baara“) je od centra vzdálena cca 600 metrů. Za takových okolností parkoviště nemůže plnit svou funkci, motoristé je přestanou využívat a budou zájždět do historického centra, což povede k jeho zatížení v důsledku zvýšení intenzity individuální dopravy. Újma tedy spočívá i ve zvýšení emisí.

[3] Stěžovatel v návrhu na přiznání odkladného účinku poukazuje též na to, že náhradní trasa MHD vedená na nám. Přemysla Otakara II. by si vyžádala oproti původní trase zvýšené provozní náklady. Trasa je delší a nákladnější, navíc pro provoz na náhradní trase by nepostačovaly objednané elektrobusesy. Stěžovatel argumentuje i tím, že osoba zúčastněná na řízení je financována z veřejných prostředků. Ztráta způsobená nepřiznáním odkladného účinku a dopady na cestující spočívají především v prodloužení trasy o 146,2 km za každý pracovní den, prodloužení jízdní doby v jednom oběhu o 7 minut, nutnosti vybavení jednoho vozu denně navíc a potřebě personálního zajištění dvou zaměstnanců (řidičů). Jen samotný finanční dopad na veřejný rozpočet tak činí podle stěžovatele měsíčně 289 800 Kč. Z toho plyne, že následky napadeného rozsudku by pro město a jeho obyvatele znamenaly mnohonásobně větší újmu, než jakou si vůbec lze představit na straně navrhovatelů. Dosavadní provoz MHD v ulici Krajinská dokazuje, že k reálné újmě na veřejných subjektivních právech navrhovatelů nedochází a z povahy věci k ní ani dojít nemůže. Nelze zde shledat ani kolizi s určitým veřejným zájmem, napadené opatření obecné povahy naopak veřejné zájmy města a jeho obyvatel sleduje a kromě toho respektuje i zájem na ochraně životního prostředí. Naopak ohrožení dopravní obslužnosti centra města odporuje veřejnému zájmu a znemožňuje městu naplňovat povinnost uspokojovat potřeby občanů obce mj. též na úseku dopravy [§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].

[4] Podle navrhovatelů není pro přiznání odkladného účinku důvod. Předepisují, že po celou dobu provozu dané linky MHD zde prokazatelně jezdily autobusy se spalovacími motory, tedy nikoliv ekologické, jak plyne z podmínek napadeného opatření obecné povahy. Dopravní obslužnost centra města není ohrožena. Téměř celé historické centrum je pohodlně dostupné stávající MHD, přičemž z okraje historického centra (tvořícího městskou památkovou rezervaci) až na centrální náměstí je to běžnou chůzí cca 5 minut, což je hodnota srovnatelná s časem chůze mezi jednotlivými zastávkami MHD obkružující centrum. Město navíc chystá spolu s osobou zúčastněnou od 1. 11. 2018 zavedení nové linky, která má jet do historického centra ulicí Karla IV. Průzkum osoby zúčastněné na

řízení ohledně počtu přepravených osob navrhovatelé označují za značně nadsazený a tendenční. Zastávka „Poliklinika Sever“, na kterou stěžovatel poukazuje, představuje jednu z nejvzdálenějších, jež pro porovnání přichází v úvahu. Navrhovatelé upozorňují i na to, že stěžovatel, ač v pozici správního orgánu obhajujícího pouze vlastní opatření obecné povahy, přichází s apologií celého konceptu MHD v historickém centru, ač to by mělo příslušet samotnému městu či osobě zúčastněné. Ve vztahu ke zmiňovanému záchytnému parkovišti navrhovatelé poukazují na to, že bylo zřízeno v rozporu s územním plánem, navíc dosud není dokončené (plně funkční) ani zkolaudované. Jeho provoz i v době fungování linky v Krajinské ulici byl i proto pro obslužnost centra marginální. Navíc v přiměřené docházkové vzdálenosti od tohoto parkoviště je na Pražské třídě v obou směrech hustý provoz MHD s obslužností historického centra. Tvrzení stěžovatele o zvýšení individuální automobilové dopravy v centru v důsledku vydání napadeného rozsudku je zcela nepodložené. S odkazem na svá vyjádření v řízení před krajským soudem i na odůvodnění rozsudku krajského soudu navrhovatelé zdůrazňují, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by bylo v rozporu hned s několika veřejnými zájmy, a to včetně veřejného zájmu na ochraně chodců na pěší zóně, ochraně nemovitých památek v městské památkové rezervaci, ochraně zdravého ovzduší a respektování územně plánovací dokumentace. Stěžovateli žádná reálná škoda nehrozí, neboť je správním orgánem a nikoliv investorem projektu. Z návrhu nevyplývá, že by tvrzená újma převážila nad hrozícími újmami v případě přiznání odkladného účinku. Zrušením napadeného opatření obecné povahy v dané věci nedošlo k žádným prokazatelným negativním vlivům na dopravní obslužnost centra, naopak došlo ke zlepšení stavu. Podstatně se zvýšila bezpečnost uživatelů pěší zóny a došlo ke zlepšení funkce městské památkové rezervace, jež byla narušena zavedením MHD do pěší zóny.

[5] Osoba zúčastněná na řízení se k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřila.

[6] Podle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. upravující odkladný účinek žaloby se užijí přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. musí být pro přiznání odkladného účinku naplněny dva základní předpoklady. Soud přizná žalobě (kasační stížnosti) odkladný účinek, jestliže (i) by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro navrhovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže (ii) to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[7] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (např. usnesení čj. 1 As 27/2012-32). Od stěžovatele, který žádá o přiznání odkladného účinku, se tak především očekává dostatečně konkrétní a individualizované tvrzení o tom, že mu v důsledku napadeného rozhodnutí vznikne nepoměrně větší újma než jiným osobám, vysvětlení, v čem tato újma spočívá, a uvedení jejího rozsahu. Vylicení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se stěžovatel v souvislosti s rozhodnutím žalovaného obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Kromě výše uvedeného tíží stěžovatele též důkazní břemeno k uplatněným tvrzením. Unesení tohoto důkazního břemena po stěžovateli vyžaduje, aby tvrzení,

kterými odůvodňuje návrh na přiznání odkladného účinku, také řádně doložil (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 218/2015-50).

[8] Odkladný účinek kasační stížnosti představuje zcela výjimečný institut, kterým se mění účinky pravomocného rozhodnutí, a měl by být využíván pouze v situacích, kde výkon rozhodnutí nebo jeho jiné následky mohou působit značné obtíže. Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí, a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je proto třeba na rozhodnutí krajského soudu pohlížet jako na správné. Pouze v případě naplnění zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je možno tuto zásadu narušit. Nejvyšší správní soud přitom v dané věci dospěl k závěru, že zde podmínky nutné pro aplikaci tohoto výjimečného institutu naplněny nejsou. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v rámci hodnocení důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku není na místě zabývat se věcí samou, tedy soudu zde nepřísluší zabývat se „zásadními a evidentními“ vadami rozsudku krajského soudu, o nichž stěžovatel hovoří. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku také nikterak nepředjímá výsledek rozhodnutí ve věci samé.

[9] Ve vztahu k újmě tvrzené stěžovatelem je třeba předeslat, že Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací navrhovatelů, podle nichž by koncepci MHD v Českých Budějovicích a související zájmy obyvatel města neměl hájit stěžovatel, ale město samotné, resp. osoba zúčastněná na řízení. Je sice pravdou, že shora citovaný § 73 odst. 2 s. ř. s. hovoří výslovně o újmě navrhovatele (ve smyslu subjektu podávajícího návrh na přiznání odkladného účinku), v tomto ohledu však nelze přehlédnout, že magistrát je jedním z orgánů statutárního města (§ 5 odst. 2 obecního zřízení), tedy není důvod, proč by nemohl hájit zájmy statutárního města, resp. jeho občanů. Jinak řečeno zde nelze setrvat na formálním navázání možné újmy toliko ve vztahu k samotnému odpůrci jakožto správnímu orgánu.

[10] Jak již bylo výše uvedeno, klíčovou podmínkou pro přiznání odkladného účinku je vznik újmy, nikoliv však újmy jakékoliv, nýbrž újmy dosahující (zákonem požadované) vyšší intenzity. Nejvyšší správní soud jistě nemá pochybnosti o tom, že v dané věci v důsledku vydání napadeného rozsudku krajského soudu stěžovateli (resp. občanům města), určitá újma vznikla, a to ať již v podobě nemožnosti využívat veškeré dosud existující linky MHD, tak i v podobě zvýšených nákladů nutných pro řešení nastalé situace v rámci MHD. Samotný vznik jakékoliv újmy však ještě není bez dalšího dostačující k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

[11] Spatřuje-li stěžovatel vznik újmy nepoměrně větší (než hrozí dalším osobám přiznáním odkladného účinku) v dohodnutých dodávkách elektrobusů, je k tomu třeba uvést, že pro jejich využití v rámci MHD v Českých Budějovicích nebude určující (ne)přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, ale až rozhodnutí ve věci samé. Ostatně z podkladů doložených stěžovatelem plyne, že dodávka elektrobusů se ani neuskuteční v původně smluveném termínu. Intenzitu újmy tvrzené a doložené stěžovatelem spočívající v omezení možnosti cestovat MHD do historického centra a ve zvýšených nákladech na řešení nastalé situace je pak třeba především poměřovat s újmou, která může v důsledku přiznání odkladného účinku vzniknout jiným osobám. V tomto

ohledu soud především nemohl přehlédnout, že krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy mimo jiné právě s ohledem na pochybnosti týkající se jak nebezpečnosti provozu MHD v dané lokalitě pro chodce a cyklisty, tak i ochrany přiléhajících nemovitostí, jež jsou součástí městské památkové rezervace. Ke svému vyjádření v dané věci navrhovatelé Nejvyššímu správnímu soudu doložili mimo jiné listinné podklady v podobě „*Dopravně-bezpečnostního posouzení změny dopravního režimu v ulici Krajinská v Českých Budějovicích*“ ze dne 7. 12. 2017 (zpracované Dipl. Ing. T. O.) a „*Vedení MHD v Krajinské ulici. Posouzení z hlediska statiky*“ z listopadu 2017 (zpracované Ing. J. H.), které popisují rizika provozu MHD v Krajinské ulici. Povaha daného řízení (o návrhu na přiznání odkladného účinku) Nejvyššímu správnímu soudu neumožňuje vést komplikované dokazování a autoritativně vyřešit sporné otázky ohledně bezpečnosti osob pohybujících se na pěší zóně v důsledku provozu MHD nebo ochrany dotčených budov v památkové zóně či se dokonce vypořádat s protikladnými odbornými stanovisky předkládanými jednotlivými účastníky. Podstatné zde je především to, že stěžovatelem tvrzená a doložená újma v návaznosti na výše nedostačuje k tomu, aby mohla představovat újmu nepoměrně větší, než ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. hrozí dalším osobám. Jinak řečeno, omezení linek MHD, resp. zvýšené náklady na provoz MHD v důsledku vydání napadeného rozsudku, které stěžovatel doložil, nedosahují takové intenzity, která by převážila nad újmou hrozící třetím osobám, jak plyne z odůvodnění pravomocného rozsudku krajského soudu a jak ji (hrozbu újmy) v řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku doložili navrhovatelé.

[12] K další argumentaci stěžovatele uplatněné v návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud dodává, že tvrzení o ohrožení účelu záchytného parkoviště v ulici Jírovcova stěžovatel nikterak nedoložil, stejně tak Nejvyšší správní soud bez dalšího nemohl akceptovat navazující tvrzení stěžovatele, podle něhož v důsledku vydání napadeného rozsudku dojde ke zvýšení individuální automobilové dopravy v centru města a tím i ke zvýšení emisí. Pokud pak jde o samotnou otázku omezení obslužnosti historického centra města, zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že související újmu stěžovatel výslovně dovozuje toliko od vzdálenosti existujících zastávek MHD od pomyslného středu centrálního náměstí, aniž by však blíže vysvětlil, proč právě dosah středu centrálního náměstí je z jeho pohledu významný (zde se nabízí např. otázka dosažitelnosti důležitých služeb, zdravotnických či školských zařízení, sídel správních orgánů apod.).

[13] Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal naplnění podmínek dle shora citovaného § 73 odst. 2 s. ř. s., a proto s ohledem na výše uvedené kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal.

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

V Brně 4. října 2018

JUDr. Miloslav Výborný

předseda senátu