

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci navrhovatele: **město Krásno**, se sídlem Radniční 1, Krásno, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 88, Karlovy Vary, **za účasti**: K M K GRANIT, a.s., se sídlem Mírová 545, Krásno, zastoupená JUDr. Monikou Novotnou, advokátkou se sídlem Platněřská 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2019, č. j. 59 A 13/2018 – 142, o návrhu odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud obdržel ve shora označené věci dne 24. 4. 2019 kasační stížnost odpůrce (dále jen „stěžovatel“) směřující proti v záhlaví označenému rozhodnutí krajského soudu.

[2] Dne 7. 8. 2015 zastupitelstvo města Krásno vydalo usnesením č. 6/8/2015 opatření obecné povahy, Územní plán Krásno, které nabylo účinnosti dne 16. 9. 2015 (dále jen „Územní plán Krásno“). Dne 14. 9. 2015 Krajský úřad Karlovarského kraje obdržel podnět dotčeného orgánu veřejné správy, Obvodního báňského úřadu pro území Karlovarského kraje (dále jen „OBÚ“), s návrhem na posouzení souladu Územního plánu Krásno s právními předpisy.

[3] Krajský úřad Karlovarského kraje vydal v přezkumném řízení opatření obecné povahy ze dne 28. 11. 2017, č. j. 1272/RR/17, kterým rozhodl podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 2 správního řádu tak, že textová a grafická část Územního plánu Krásno vztahující se k území vymezenému hranicemi stanoveného chráněného ložiskového území Horní Slavkov – Krásno – Čistá se ruší a takto vymezené území se stává územím bez územního plánu.

[4] Město Krásno následně podalo ke Krajskému soudu v Plzni návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy stěžovatele. Krajský soud napadené opatření obecné povahy stěžovatele zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Dle krajského soudu stěžovatel nedostatečně specifikoval hranice oblastí regulovaných a neregulovaných územním plánem, zrušení vymezené části územního plánu bylo nepřiměřené, stěžovatel se při svém rozhodování opíral výhradně o stanoviska a vyjádření OBÚ, aniž by se vypořádal se zásadou koncentrace, která ovládá uplatňování námitek a připomínek v rámci procesu pořizování územního plánu v jeho jednotlivých fázích, a s protichůdností v závěrech jednotlivých stanovisek OBÚ.

[5] Stěžovatel poté podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. Svůj návrh stěžovatel odůvodnil tím, že nepřiznáním odkladného účinku může vzniknout újma subjektům, které budou v území obnovené části Územního plánu Krásno realizovat své stavební záměry, jestliže by Nejvyšší správní soud následně rozhodnutí krajského soudu zrušil. Výstavbou staveb pro bydlení by dle stěžovatele mohlo také dojít ke ztížení či dokonce znemožnění vydobyví části ložiska nerostné suroviny, a mohla by tak vzniknout újma na veřejném zájmu vydobyví zásob výhradních ložisek co nejúplněji a s co nejmenšími ztrátami a znečištěním. Stěžovatel také odkázal na nutnost dodržení kontinuity právního rozhodování o změnách v předmětném území. Náhlé změny podmínek pro rozhodování o změnách v území s sebou dle něj nesou právní nejistotu nejen pro občany města Krásno, ale i pro další veřejnost. Přiznání odkladného účinku je pak dle něj v souladu s veřejným zájmem definovaným zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), spočívajícím v koordinaci veřejných i soukromých záměrů změn v území, výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území a v konkretizování ochrany veřejných zájmů. Právní následky rozhodnutí krajského soudu by proto dle jeho názoru znamenaly nepoměrně větší újmu pro veřejný zájem než přiznání odkladného účinku pro navrhovatele.

[6] Navrhovatel ve svém vyjádření odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu přiznávající odkladný účinek kasační stížnosti správního orgánu pouze ve výjimečných případech, v nichž správní orgán hájí určitý veřejný zájem. O takový ojedinělý případ se však dle navrhovatele nejedná. Dle navrhovatele stěžovatel neunesl břemeno tvrzení ani břemeno důkazní s ohledem na újmu, která by mu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. vznikla. Ačkoliv je jedním z cílů územního plánování také koordinace veřejných i soukromých záměrů změn v území, tento cíl se promítl do Územního plánu Krásno a důsledkem přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by bylo prodloužení doby, kdy území nebude regulováno, a tedy i zhoršení koordinace, neboť podmínky pro rozhodování v tomto území nebudou jednoznačné. Navrhovatel má za to, že újma osobám realizujícím svůj stavební záměr na daném území vznikla naopak vydáním opatření obecné povahy stěžovatelem, neboť je dle navrhovatele nesrozumitelné v důsledku nedostatečného vymezení zrušených částí územního plánu, přičemž na daném území by v důsledku tohoto opatření obecné povahy platily méně srozumitelné obecné podmínky pro využití zastavěného i nezastavěného území, značně omezující výstavbu v návrhových plochách.

[7] K možnosti ztížení či dokonce znemožnění vydobyví části ložiska nerostné suroviny a možné újmě na veřejném zájmu na vydobyví zásob výhradních ložisek

pokračování

navrhovatel uvedl, že tento zájem je oprávněně hájit v procesu územního plánování OBÚ. Je otázkou, zda může stěžovatel jako nadřízený orgán v oblasti územního plánování jednostranně hájit zájem na ochraně nerostného bohatství, což mají činit jiné orgány, které byly v procesu územního plánování liknavé. I pokud by byl snad stěžovatel oprávněn tento veřejný zájem hájit, navrhovatel zdůraznil, že vydaný Územní plán Krásno nemůže žádným způsobem ztížit nebo znemožnit vydobytí živcové suroviny v dobývacím prostoru Krásno I., neboť těžební organizace K M K GRANIT, a.s. (osoba zúčastněná na řízení), která zde provádí těžbu, musí již nyní splňovat mnohem přísnější podmínky týkající se vlivu těžby na okolní zástavbu, než stanoví Územní plán Krásno. Trhací práce jsou totiž zčásti prováděny také v ochranném pásmu II. stupně přírodních léčivých zdrojů peloidů Čistá – Krásno. Dobývací prostor je také projednaný a zakreslený ve výkresové části územního plánu pro možnost vydobytí ložiska (plánováno na 129 let), obdržel souhlasné stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí (na 30 let) a společnost vlastní těžební práva na dobu 89 let. Do Územního plánu Krásno byly zapracovány připomínky těžební společnosti a požadovaná omezení. Navržené nové zastavitelné plochy v Územním plánu Krásno nejsou blíže k dobývacímu prostoru, než je stávající zástavba. Navíc dostatečné záruky ochrany výše uvedeného veřejného zájmu dle navrhovatele poskytuje navazující územní řízení, neboť umístění každé stavby, která nesouvisí s těžbou a která by měla být umístěna v chráněném ložiskovém území, je dle § 19 odst.1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v relevantním znění (dále jen „horní zákon“), podmíněno závazným stanoviskem krajského úřadu (tedy stěžovatele), vydaným po projednání s OBÚ v rámci územního řízení tak, aby nemohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění vydobytí nerostné suroviny.

[8] Argument stěžovatele, že nepřiznáním odkladného účinku by byla narušena právní jistota dotčených osob, považuje navrhovatel za absurdní, neboť k narušení kontinuity rozhodování o změnách v území a právní jistoty dle jeho názoru došlo opakovaným rušením Územního plánu Krásno, a to v nepřiměřeném rozsahu. Přiznání odkladného účinku by dle navrhovatele bylo naopak v rozporu se zájmy zmiňovanými stěžovatelem, neboť by došlo k prodloužení stavu právní nejistoty pro občany města Krásno, samotné město a také vlastníky nemovitostí.

[9] Stěžovatel se dle navrhovatele ve svém návrhu nezabýval újmou, která by mohla v důsledku přiznání odkladného účinku vzniknout jiným osobám, především újmou navrhovatele jako nositele ústavně zaručeného práva na samosprávu. Do práva navrhovatele bylo zcela zásadním způsobem zasazeno, neboť většina současné zástavby ve městě Krásno (mimo menší sídelní útvary Milešov, Háje a Dolní Hluboká) a v podstatě veškeré zastavitelné plochy se nacházejí v centrální části města, tedy v sídelním útvaru Krásno, který se celý nachází v chráněném ložiskovém území. Opatření obecné povahy vydané stěžovatelem má proto za následek faktickou nemožnost jakéhokoliv rozvoje města. Újma, která by tak vznikla navrhovateli, občanům města a vlastníkům pozemků v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatele, by tedy byla nepoměrně větší než jakákoliv hypotetická újma, která by mohla vzniknout stěžovateli.

[10] K M K GRANIT, a.s., jako osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že důvody uvedené stěžovatelem považuje za dostatečný podklad pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel je dle ní oprávněn vystupovat mj. v zájmu ochrany nerostného bohatství, přičemž tento zájem legitimně chránil vydáním napadeného opatření

obecné povahy, neboť zastupitelstvo navrhovatele nepřihlédlo k novým stanoviskům OBÚ, přestože byla vydána na základě rozhodnutí o změně dobývacího prostoru Krásno I. sp. zn. SBS 04090/2010, které dle § 4 odst. 4 stavebního zákona představuje nově doloženou a zjištěnou skutečnost. Postup OBÚ proto nemohl být liknavý a stěžovatel byl jediným subjektem oprávněným v přezkumném řízení hájit veřejný zájem dle horního zákona. V souvislosti s možností stěžovatele podávat závazná stanoviska v navazujícím řízení osoba zúčastněná na řízení uvedla, že podmínka projednání věci s báňským úřadem nepředstavuje v žádném případě záruku, že stěžovatel závazné stanovisko nevydá i v případě rozpornosti stanovisek jednotlivých úřadů.

[11] Argumentaci navrhovatele směřující k tomu, že koordinace veřejných a soukromých záměrů byla zajištěna vydáním Územního plánu Krásno, neshledává osoba zúčastněná na řízení dostatečnou, neboť dle jejího názoru byl územní plán vydán v rozporu se zákonem. Opatření obecné povahy stěžovatele proto bylo logickým vyústěním, prodlužování nejistoty stavebníků a občanů lze tudíž přisuzovat pouze protizákonnému postupu navrhovatele. Osoba zúčastněná na řízení poukázala také na to, že navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy stěžovatele ke krajskému soudu až rok po jeho vydání, přičemž dle jejího názoru tak učinil proto, aby v případě, že zrušená část Územního plánu Krásno bude obnovena, již došlo k uplynutí lhůty k podání návrhů na zrušení samotného územního plánu. Navrhovateli tedy údajně nijak nevadilo, že část územního plánu po dobu jednoho roku neplatila. Ačkoliv se tedy navrhovatel zaštiťuje potřebami občanů města Krásna, je zřejmé, že právě v důsledku záměrně protizákonného schválení územního plánu nelze k této argumentaci navrhovatele přihlídnout.

[12] Nejvyšší správní soud hodnotil návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti takto. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přitom se užije přiměřeně § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze žalobě přiznat 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.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. nejsou v daném případě naplněny.

[14] Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Přiznání odkladného účinku je institutem výjimečným, jehož hlavním účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 – 115, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

pokračování

[15] Smyslem institutu odkladného účinku je to, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možné výjimečně docílit, aby po dobu přezkumu napadené rozhodnutí správního orgánu nebo krajského soudu nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

[16] Při použití § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba vycházet z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[17] Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem či jinými právními následky napadeného rozhodnutí správního orgánu. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odepřít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to ani v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku krajského soudu zrušujícímu opatření obecné povahy, přestože samotnému návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o němž rozhoduje krajský soud, odkladný účinek přiznat nelze (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, publ. pod č. 3415/2016 Sb. NSS). Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[18] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS, uvedl, že vznik „*újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu. Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně ohrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé.*

Výše uvedené neznámá, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá“.

[19] Návrh stěžovatele je třeba hodnotit i ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS, v němž rozšířený senát příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

[20] Veřejným zájmem stanoveným v horním zákoně, na který stěžovatel odkazuje, je hospodárné využívání nerostného bohatství a ochrana před ztížením či znemožněním jeho vydobytí. S tvrzením o nutnosti jeho ochrany se Nejvyšší správní soud jistě ztotožňuje. S ohledem na vzdálenost předmětné oblasti od dobývacího prostoru Krásno I., v němž probíhají aktivní těžba a trhačí práce, je kontrola tamní zástavby s přihlédnutím k udržení a rozvoji těžby ve veřejném zájmu. Stěžovatel také odkazuje na to, že jeho návrh na přiznání odkladného účinku je v souladu s veřejným zájmem na koordinaci postupů při územním plánování a na dodržování kontinuity právního rozhodování o změnách v území. Nejvyšší správní soud je však nucen konstatovat, že zrušením části Územního plánu Krásno vzniká spíše deficit v oblasti územního plánování a regulace využití území, neboť při absenci územního plánu jsou pro územní řízení použitelná pouze obecná pravidla dle stavebního zákona, která ke koordinaci a kontinuitě změn v zastavitelném území obce zpravidla nepostačují.

[21] Naopak lze souhlasit s navrhovatelem, že tuto situaci lze hodnotit jako citelný zásah do jeho práva na samosprávu, konkrétně zejména do možnosti regulovat stavební činnost a rozvoj na svém území. Zrušení významné části Územního plánu Krásno napadeným opatřením obecné povahy stěžovatele se týká intravilánu největšího sídelního útvaru města Krásno a přilehlého okolí a představuje zhruba třetinu území řešeného předmětným územním plánem. Na tomto území pak neměl navrhovatel možnost téměř žádnými mechanismy regulovat zástavbu. Je nutné proto porovnat, zda stěžovateli, resp. veřejnému zájmu dle horního zákona hrozí v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti újma nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku, a tedy obnovením účinnosti zrušení části Územního plánu Krásno, může vzniknout navrhovateli.

[22] Orgány územního plánování a zpracovatelé územně plánovací dokumentace mají dle § 15 odst. 1 horního zákona povinnost při územně plánovací činnosti vycházet z podkladů o zjištěných a předpokládaných výhradních ložiskách a navrhopvat řešení, které je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější, avšak z § 15 až § 19 horního zákona nevyplývá obecný zákaz umísťování staveb v chráněném ložiskovém území. Lze přisvědčit navrhovateli, že veřejný zájem na ochraně nerostného bohatství lze přinejmenším zčásti zabezpečit prostřednictvím závazných stanovisek stěžovatele v řízení o umístění, resp. následně povolení stavby v chráněném ložiskového území ve smyslu § 18 a § 19 horního zákona. Tato stanoviska lze vydat pouze po projednání s příslušným obvodním báňským úřadem, který navrhuje podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení, a jsou obligatorním podkladem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu pro vydání rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení.

pokračování

[23] V závazném stanovisku se může stěžovatel vyjádřit „např. k tomu, zda je záměr konstrukčně navržen tak, aby odolával negativním projevům těžby, jaká je vzdálenost těžby od navrhovaného místa povoloovaného záměru, jakým směrem od povoloovaného záměru bude těžba výhradních ložisek v dalších letech probíhat, a v návaznosti na tyto skutečnosti vyhodnotit, zda lze, či nelze záměr v chráněném ložiskovém území povolit (zřídit)“ (Vícha Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: ASPI 2017). Stěžovatel je v rámci vydání závazného stanoviska povinen hájit veřejný zájem na ochraně nerostného bohatství, a proto argument osoby zúčastněné na řízení týkající se tohoto postupu nemůže obstát.

[24] Újma navrhovatele jako dotčeného územního samosprávného celku by byla z výše uvedených důvodů dle Nejvyššího správního soudu nepoměrně větší, než případná újma na veřejném zájmu na ochraně nerostného bohatství, který hájí stěžovatel. Vzhledem k tomu, že dle Nejvyššího správního soudu není splněna druhá výše zmiňovaná zákonná podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatele, nezabýval se již zdejší soud poslední vymezenou podmínkou, jež by musela být pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti splněna kumulativně s předchozími.

[25] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. května 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu