

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Contur media s. r. o.**, se sídlem Ovocný trh 572/11, Praha 1, zastoupené Mgr. Viktorem Hunalem, advokátem se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **The building 91, s. r. o.**, se sídlem tř. Tomáše Bati 5331, Zlín, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2020, č. j. 30 A 46/2019-66,

t a k t o :

- I. Návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření ze dne 26. 2. 2020, jímž by se žalovanému uložilo, aby se do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti zdržel zásahů do reklamního zařízení (bigboardu) provozovaného žalobkyní, umístěného na pozemku parc. č. 1152/11 v katastrálním území Zlín, a to zejména jeho zakrýváním, odstraňováním či likvidací, **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyni **s e u k l á d á**, aby ve lhůtě **5 dnů** od doručení tohoto usnesení zaplatila soudní poplatek za návrh na vydání předběžného opatření ve výši **1.000 Kč**.
- III. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e o d m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou u krajského soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala ve vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení ze dne 6. 2. 2019, č. j. KUŽL 9565/2019, sp. zn. KUSP 9565/2019 DOP/MK, na pozemku parc. č. 1152/11 v katastrálním území Zlín. Krajský soud nepovažoval žalobu za důvodnou, a proto ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) neodůvodněnou kasační stížností, se kterou spojila návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jímž by soud žalovanému uložil povinnost zdržet se zásahů do reklamního zařízení (bigboardu) provozovaného stěžovatelkou, umístěného na pozemku parc. č. 1152/11 v katastrálním území Zlín, a to zejména jeho zakrýváním, odstraňováním či likvidací.

[3] V odůvodnění návrhu stěžovatelka uvedla, že je nezbytné ve smyslu § 38 s. ř. s. zatímne upravit poměry účastníků řízení pro hrozící vážnou majetkovou újmu na straně stěžovatelky spočívající v tzv. skutečné škodě (v podobě odstraněného a zlikvidovaného reklamního zařízení) a ušlém zisku způsobeném zakrytím reklamního zařízení, popř. jeho odstraněním a zlikvidováním. Nelze vyloučit ani škodu v podobě správních sankcí, které by mohl žalovaný v souvislosti s výkonem napadeného rozhodnutí uložit a vynucovat. Stěžovatelka zdůraznila, že bude-li napadený rozsudek krajského soudu vykonán, aniž by ještě předtím bylo rozhodnuto o kasační stížnosti, bude to pro ni znamenat nevratné a tíživé následky stavu věci. Dále připomněla, že s uvedenými důvody pro uložení předběžného opatření se plně ztotožnil v předcházejícím řízení krajský soud. Na tomto stavu se přitom v mezidobí nic nezměnilo, tvrzené důvody opodstatňující vydání předběžného opatření nadále existují, jejich váha je navíc vzhledem k vydání napadeného rozsudku ještě více zesílena.

[4] Stěžovatelka z opatrnosti podala rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v souladu s § 107 s. ř. s., a to alternativně, pokud by nebylo vyhověno jejímu návrhu na vydání předběžného opatření. Výkon nebo jiné právní následky rozsudku totiž pro stěžovatelku nepochybně budou znamenat nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalovanému či jakýmkoliv jiným osobám. Přiznání odkladného účinku svědčí obdobné okolnosti jako vydání předběžného opatření.

[5] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k návrhu na přiznání předběžného opatření, alternativně k návrhu na přiznání odkladného účinku, nevyjádřili.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící 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.“

[7] I v řízení o kasační stížnosti je založena pravomoc Nejvyššího správního soudu pro případné vydání předběžného opatření (srov. usnesení NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb. NSS). Pro vydání samotného předběžného opatření musí být dle citovaného usnesení současně (kumulativně) splněny tyto podmínky: „1) podaná kasační stížnost, řízení, o níž nebylo zastaveno, a to zásadně včetně kasační stížnosti mající vady, s výjimkou takových vad, že by z povahy věci bránily o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z kasační stížnosti nebylo zřejmé, jaké

rozhodnutí krajského soudu se jí napadá); vadu bránící o předběžném opatření rozhodnout se soud pokusí odstranit, jde-li o vadu odstranitelnou, a pokud se mu to podaří, o předběžném opatření poté rozhodne, jakmile to bude možné; 2) návrh na vydání předběžného opatření; 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu; 4) podané vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření, je-li takového vyjádření potřeba; 5) přípustnost návrhu, tj. neexistence důvodů nepřipustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.)“. Tyto podmínky, mimo podmínky č. 5 (která byla zákonem č. 303/2011 Sb. novelizujícím § 38 odst. 3 s. ř. s. odstraněna), jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[8] Při rozhodování o předběžném opatření soud „[...] vychází v první řadě z tvrzení navrhovatele a z obsahu spisu, přičemž v případě pochyb o pravdivosti skutkových tvrzení bude zpravidla vhodné vyžádat si vyjádření ostatních účastníků či některých z nich. Není vyloučeno, aby si soud z vlastní iniciativy za účelem řádného posouzení návrhu opatřil další podklady či informace a aby případně i provedl důkazy. Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzívním 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“.

[9] V tomtéž rozhodnutí se soud detailně zabýval i výkladem klíčového pojmu „vážná újma“, který je „[...] nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmou je v případě, že předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka-soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgánu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmou tedy budou zejména intenzívní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených [...]. V praxi půjde zejména o snahy správního orgánu proti vůli účastníka-soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněné detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost)“.

[10] V nyní posuzované věci stěžovatelka podala kasační stížnost a návrh na vydání předběžného opatření, a splnila tedy první i druhou podmínku pro vydání předběžného opatření (viz bod [7] výše). Nejvyšší správní soud však neshledal naplnění třetí podmínky, tedy že by stěžovatelce hrozila vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímně upravit její poměry.

[11] Stěžovatelka spatřuje hrozící újmu v zásahu do svého vlastnického práva, spočívajícím v zakrytí, odstranění a likvidaci reklamního zařízení. Z výše uvedeného nicméně vyplývá, že vydání předběžného opatření odůvodňuje pouze hrozba zásahu

takové intenzity, že by nebylo možné po stěžovatelce spravedlivě požadovat, aby tento zásah snášela, a že by v důsledku takového zásahu mohlo dojít k nenávratným škodám. Byť zakrytí, odstranění a likvidace reklamního zařízení nepochybně představují negativní zásah do majetkové sféry stěžovatelky, v žádném případě nelze bez dalšího dospět k závěru, že se jedná o zásah natolik intenzivní.

[12] Stěžovatelka ve svém návrhu nijak konkrétně nespecifikovala (nekvantifikovala) škodu, která mu v důsledku uvedeného jednání hrozí, a nepopsala své majetkové poměry způsobem, který by soudu umožňoval posoudit závažnost dopadu předpokládaného jednání žalovaného do její sféry. Bez dalšího tedy nelze říci, že by byl hrozící zásah dostatečně intenzivní. Je přitom třeba připomenout, že je na navrhovateli, aby svá tvrzení důkazně podložil. Pokud neunese důkazní břemeno ohledně tvrzených skutečností, nezbývá soudu než jeho návrh zamítnout. Na splnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní je nutno beze zbytku trvat, a to i s ohledem na to, že nařízením předběžného opatření může být zasaženo do majetkové sféry jiných dotčených osob.

[13] Případným odstraněním či zlikvidováním reklamního zařízení sice dojde k určité finanční ztrátě stěžovatelky, nejedná se však o nezvratný stav, o kterém hovoří výše citovaná judikatura. Majetkovou ztrátu lze přitom nahradit velmi snadno, na rozdíl např. od situace, která by mohla nastat v důsledku likvidace zásadního uměleckého díla, jehož hodnotu nelze redukovat na peníze a jehož poškození či zničení by vedlo k takové újmě, že by ji nebylo možné finanční náhradou napravit. V posuzované věci je však taková náhrada představitelná, stěžovatelka navíc nevyčíslila, o jakou finanční ztrátu by se jednalo, a proto soud nyní nemůže posoudit, jak citelná škoda by stěžovatelce vznikla.

[14] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že krajský soud stěžovatelčinu návrhu na vydání předběžného opatření podloženému stejnými důvody v předcházejícím řízení vyhověl. V řízení o kasační stížnosti však soud není názorem krajského soudu vázán, a není tak povinen postupovat shodně s krajským soudem, pokud sám důvody pro nařízení předběžného opatření neshledá.

[15] Soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatelka ve svém návrhu neprezentovala skutečnosti svědčící o hrozbě natolik intenzivní, aby odůvodňovaly potřebu zatímní úpravy poměrů účastníků a tedy i výjimečný postup v podobě vydání předběžného opatření. Její návrh na vydání předběžného opatření tak zamítl.

[16] Vzhledem k tomu, že podání návrhu na vydání předběžného opatření podléhá dle položky 5 sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, poplatkové povinnosti, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto usnesení. Soudní poplatek ve výši 1.000 Kč je možno uhradit v kolcích vylepením na vyznačeném místě v příloze tohoto usnesení (po připojení svého podpisu jej stěžovatel zašle zpět Nejvyššímu správnímu soudu), případně v hotovosti na podkladně soudu anebo bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: **3703 – 46127621/0710**, vedený u České národní banky, pobočka Brno, závazný variabilní symbol pro identifikaci platby: **1010410320**.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který stěžovatelka alternativně uplatnila. Neposuzoval jej však po věcné stránce, neboť dospěl k závěru, že je nepřipustný.

[18] Podle § 107 odst. 1 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 zde užije přiměřeně.

[19] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná 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. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí (§ 73 odst. 3 s. ř. s.).

[20] Z citovaného ustanovení gramatickým výkladem vyplývá, že možnost přiznání odkladného účinku soudem je vázána primárně na žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, tj. na žaloby, o nichž se vede řízení v režimu § 65 a násl. s. ř. s. (část třetí, hlava druhá – *zvláštní ustanovení o řízení*, díl první s. ř. s.). Tomuto gramatickému výkladu plně koresponduje i výklad systematický, neboť institut odkladného účinku není (oproti institutu předběžného opatření) upraven v obecných ustanoveních s. ř. s. o řízení ve správním soudnictví (část třetí, hlava první – *obecná ustanovení o řízení*), nýbrž výlučně ve zvláštních ustanoveních pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Platí tedy, že zatímco institut předběžného opatření je principiálně využitelný pro všechny typy žalob a návrhů ve správním soudnictví, které jsou předvídaný v § 4 s. ř. s., institut odkladného účinku nalézá uplatnění zásadně v rámci řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, potažmo v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů o těchto žalobách za použití § 107 odst. 1 s. ř. s. U žalob na ochranu před nezákonným zásahem ani v případných navazujících řízeních o kasační stížnosti tedy nepřipadá obecně přiznání odkladného účinku v úvahu (srov. usnesení NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 - 34).

[21] K této otázce se vyjádřil rovněž rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[v] řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením krajský soud, vyhoví-li žalobě, dle § 87 odst. 2 s. ř. s. [r]ozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Obsahuje-li výrok rozsudku krajského soudu příkaz nebo zákaz, nelze vyloučit, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může mít reálné opodstatnění a sistace jeho účinků v konkrétním případě může být žádoucí. Při zamítnutí žaloby krajským soudem lze v řízení o kasační stížnosti podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 120 ve spojení s § 38 s. ř. s.“ (viz bod [50] usnesení rozšířeného senátu, podtržení doplněno).

[22] Nejvyšší správní soud tedy považuje návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasací stížnosti za nepřipustný, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., odmítl.

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

V Brně dne 26. března 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

Vyhovuji výzvě a zasílám v kolkových známkách určený soudní poplatek.

podpis

Místo pro nalepení kolkových známek: