

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Contur media s. r. o.**, sídlem Ovocný trh 572/11, Praha, zastoupen Mgr. Viktorem Hunalem, advokátem se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2020, č. j. 62 A 13/2020 – 110, o návrhu na vydání předběžného opatření, resp. návrhu na přiznání odkladného účinku,

t a k t o :

- I. Návrh žalobce na vydání předběžného opatření, jímž by se žalovanému uložilo, aby se do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti zdržel zásahů do reklamního zařízení provozovaného žalobcem, umístěného na pozemcích parc. č. 996/1 a parc. č. 510/8 v k. ú. Přízřenice, obci Brno, ul. Vídeňská, a to zejména jeho zakrýváním, odstraňováním či likvidací, **se z a m í t á**.
- II. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se o d m í t á**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval ve vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení ze dne 22. 10. 2019, č. j. MMB/0444201/2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/0438945/2019. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a shora uvedeným rozsudkem ji zamítl.

[2] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) neodůvodněnou kasační stížností, se kterou spojil návrh na vydání předběžného opatření dle § 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 provozovaného stěžovatelem, umístěného na pozemcích parc. č. 996/1 a parc. č. 510/8 v k. ú. Přízřenice, obci Brno, ul. Vídeňská.

[3] V odůvodnění návrhu stěžovatel uvedl, že je nezbytné ve smyslu § 38 s. ř. s. zatímně upravit poměry účastníků řízení pro hrozící vážnou majetkovou újmu na straně stěžovatele 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 dle stěžovatele vyloučit ani škodu v podobě správních

sankcí, které by mohl žalovaný v souvislosti s výkonem napadeného rozhodnutí uložit a vynucovat. Stěžovatel zdůraznil, že bude-li napadený rozsudek krajského soudu vykonán, aniž by ještě předtím bylo rozhodnuto o kasační stížnosti, bude to pro něj znamenat nevratné a tíživé následky stavu věci. Dále připomněl, 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] Stěžovatel uvedl, že z opatrnosti podal rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v souladu s § 107 s. ř. s., a to alternativně, pokud by nebylo vyhověno jeho návrhu na vydání předběžného opatření. Výkon nebo jiné právní následky rozsudku totiž pro stěžovatele 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 k návrhu uvedl, že jej považuje za zcela nedůvodný, neboť výzva k odstranění reklamního zařízení byla vydána v souladu se zákonem; tvrzená újma zůstala pouze v rovině neprokázaných tvrzení; případná dopravní nehoda a škody na zdraví či životě lidí představují nepoměrně větší újmu, než by mohla vzniknout stěžovateli. Navrhl proto návrh na předběžné opatření, resp. přiznání odkladného účinku, zamítnout.

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že se obsahově obdobným návrhem na vydání předběžného opatření zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 103/2020 a sp. zn. 1 As 104/2020, přičemž o návrzích rozhodl tak, že je zamítl. Nejvyšší správní soud ani v nyní projednávané věci neshledal důvodu se od závěrů zde učiněných odchýlit.

[7] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně 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.“

[8] I v řízení o kasační stížnosti je založena pravomoc Nejvyššího správního soudu pro případné vydání předběžného opatření (srov. usnesení 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 nepřípustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.).“ Tyto

pokračování

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.

[9] 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 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“.

[10] 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 újmu 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 újmu tedy budou zejména intenzivní 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)“.

[11] V nyní posuzované věci stěžovatel podal kasační stížnost a návrh na vydání předběžného opatření, a splnil tedy první i druhou podmínku pro vydání předběžného opatření (viz odst. 8 výše). Nejvyšší správní soud však neshledal naplnění třetí podmínky, tedy že by stěžovateli hrozila vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímně upravit jeho poměry.

[12] Stěžovatel 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 stěžovateli spravedlivě požadovat, aby tento zásah snášel, 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 stěžovatele, v žádném případě nelze bez dalšího dospět k závěru, že se jedná o zásah natolik intenzivní.

[13] Stěžovatel ve svém návrhu nijak konkrétně nespecifikoval (nekvantifikoval) škodu, která mu v důsledku uvedeného jednání hrozí, a nepopsal své majetkové poměry způsobem, který by soudu umožňoval posoudit závažnost dopadu předpokládaného jednání žalovaného do jeho 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 neunesse 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.

[14] Případným odstraněním či zlikvidováním reklamního zařízení sice dojde k určité finanční ztrátě stěžovatele, 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, stěžovatel navíc nevyčíslil, o jakou finanční ztrátu by se jednalo, a proto soud nyní nemůže posoudit, jak citelná škoda by stěžovateli vznikla.

[15] Pokud stěžovatel poukazuje na skutečnost, že krajský soud návrhu na vydání předběžného opatření podloženému stejnými důvody v řízení o žalobě vyhověl, v řízení o kasační stížnosti soud není názorem krajského soudu vázán, a není tak povinen postupovat shodně s krajským soudem, pokud sám důvody pro nařízení předběžného opatření neshledá (srov. např. usnesení NSS ze dne 26. 3. 2020. č. j. 1 As 104/2020 – 23).

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel ve svém návrhu neuvedl skutečnosti svědčící o hrozbě natolik intenzivní, aby odůvodňovaly potřebu zatímní úpravy poměrů účastníků a tedy i výjimečný postup v podobě vydání předběžného opatření; jeho návrh na vydání předběžného opatření proto zamítl.

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

[18] Podle § 107 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.).

pokračování

[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 předvídány 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 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. října 2015, č. j. 3 As 192/2015 - 34).

[21] K této otázce se vyjádřil rovněž rozšířený senát NSS 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 hrozí-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, zvýraznění doplněno).

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je nepřipustný, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., odmítl.

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

V Brně dne 10. listopadu 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu