

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **J. M.**, zast. Mgr. Tomášem Tyllem, advokátem se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Tišice**, se sídlem Marie Podvalové 334, Tišice, zast. JUDr. Radoslavem Bolfem, advokátem se sídlem Zádušní 2590/2, Mělník, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2022, č. j. 54 A 51/2021 – 57, o návrhu navrhovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se odmítá**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka, která vlastní pozemky p. č. X a p. č. st. Y, jehož součástí je stavba č. p. XA, zapsané na listu vlastnictví č. XB pro katastrální území Kozly u Tišic, obec Tišice, se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu obce Tišice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Tišice ze dne 20. 9. 2021. Krajský soud návrh rozsudkem ze dne 4. 2. 2022, č. j. 54 A 51/2021 – 57, zamítl.

[2] Proti tomuto rozsudku podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. K návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že na výsledku daného řízení závisí výsledek řízení o dodatečném povolení stavby č. p. XA ve vlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelka a její nezletilý syn danou stavbu trvale obývají a mají zde „*trvalé bydliště*“, „*výkon rozhodnutí*“ by tedy pro stěžovatelku znamenal nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, neboť by mohlo být rozhodnuto o odstranění dané stavby. Dle stěžovatelky je napadený územní plán přinejmenším v rozsahu, v němž se týká jejích pozemků, nezákonný. Dodala, že přiznání odkladného účinku nemůže být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, neboť „*absence územního plánu*“ v rozsahu, v němž se týká jejích pozemků, nemůže zmařit případné stavební záměry jiných osob. Naproti tomu stěžovatelka a její syn by v konečném důsledku mohli přijít o bydlení.

[3] Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 téhož zákona se užije přiměřeně.

[4] Dle § 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. Dle odst. 3 téhož ustanovení se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

[5] Z citovaného ustanovení vyplývá, že možnost přiznání odkladného účinku soudem je vázána primárně na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Tomuto gramatickému výkladu odpovídá rovněž výklad systematický, neboť institut odkladného účinku není (oproti institutu předběžného opatření) upraven v obecných ustanoveních soudního řádu správního o řízení, nýbrž výlučně ve zvláštních ustanoveních pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Platí tedy, že zatímco institut předběžného opatření je v zásadě využitelný pro všechny typy žalob a návrhů ve správním soudnictví, které jsou předvídaný v § 4 s. ř. s., institut odkladného účinku nalézá využití v řízení vedeném před krajským soudem o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tedy nepřipadá přiznání odkladného účinku v úvahu.

[6] V usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, publ. pod č. 3415/2016 Sb. NSS, k této otázce rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl:

„Možnost přiznání odkladného účinku toliko v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 73 s. ř. s. vedeném před krajskými soudy, nikoli v řízení o žalobě proti nečinnosti a v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, podle rozšířeného senátu logicky plyne z rozdílu v předmětu těchto soudních řízení. Institut odkladného účinku je využitelný jen v takovém řízení, v němž je předmětem soudního přezkumu již vydané rozhodnutí, neboť odkladný účinek může být spojen ex lege nebo přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož právní účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se účastník domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (teprve) vydat; žádný akt, jehož účinky by bylo lze odložit, dosud neexistuje. Obdobně v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením není předmětem soudního řízení přezkoumání rozhodnutí, ale zákonost správním orgánem provedeného nebo neprovedeného úkonu, který není rozhodnutím (§ 82 s. ř. s.). Právě proto není v řízení o těchto žalobách (v § 79 a násl. a v § 89 a násl. s. ř. s.) zakotvena možnost přiznání odkladného účinku, a to ani odkazem na přiměřené použití § 73 s. ř. s.; povaha těchto řízení jeho využití vylučuje.

Závěru usnesení třetího senátu č. j. 3 As 192/2015 - 34 lze přisvědčit tak jen potud, že přiznání odkladného účinku je možné jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízeních před krajským soudem vedených dle § 79 a násl. a dle § 82 a násl. Ani

pokračování

v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. vedeném u krajského soudu nelze odkladný účinek návrhu přiznat, neboť pro aplikaci § 73 s. ř. s. v tomto řízení chybí zákonná opora. K tomuto právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013 - 46, shora citovaném (bod [37]); stejný závěr vyplývá i z usnesení ze dne 6. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 20, jímž Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení dle § 101a s. ř. s. (tj. dle příslušnosti mu dané do 31. 12. 2011) o návrhu na předběžné opatření. Od tohoto závěru není důvod se odchýlit.

Naopak rozšířený senát neshledal zákonný důvod pro závěr, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. je možné toliko v řízení navazujícím na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Pravomocné rozhodnutí krajského soudu (až na výjimky dle § 104 s. ř. s.) lze napadnout kasační stížností. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. [k]asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně. Kasační stížnost má odkladný účinek jen, stanoví-li tak soudní řád správní (např. § 107 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 10. 2012) nebo zvláštní zákon (např. § 32 odst. 2 a 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu, a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, nese s sebou právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s.

Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsudku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení, nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit.

Krajský soud může v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zavázat žalovaný správní orgán k tomu, aby vydal rozhodnutí ve věci a ve lhůtě mu soudem stanovené. Zákonem daná možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku krajského soudu sleduje legitimní důvod, totiž oddálit v konkrétním případě do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti závaznost tohoto rozsudku, je-li např. sporné, zda žalovaný (a dle rozsudku povinný) správní orgán má pravomoc (věcnou, popř. místní příslušnost) v konkrétní věci vůbec rozhodnutí vydat. I když krajský soud nemůže v tomto řízení zavázat správní orgán k tomu, jak ve věci rozhodnout (tzn., zda žádosti podané účastníkem vyhovět či ji zamítnout), nelze vyloučit ani jiné důvody, které mohou naplnit podmínky dle § 73 odst. 2 s. ř. s. pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem (např. navazovala-li žaloba na ochranu proti nečinnosti na pravomocný zrušující rozsudek se závazným právním názorem; k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015,

č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Oproti tomu při zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti, sama povaha takového výroku smysluplnost aplikace tohoto institutu vylučuje.

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 systace 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 shora usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS).

V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem soudní řád správní neodkazuje na § 73 s. ř. s. V případě hrozící vážné újmy však i zde přichází v úvahu aplikace § 38 s. ř. s.

V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy nebo jeho část, jak již ze shora označených rozhodnutí tohoto soudu plyne, odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti může působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení. Nelze přehlédnout, že v řízení podle dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., konkrétně od účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., podle § 101b odst. 4, lze použít přiměřeně § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 s. ř. s. Krajský soud tak může zrušit opatření obecné povahy i pro vady řízení. Postup při přezkoumání opatření obecné povahy se tak v mnohém přibližuje postupu podle § 65 s. ř. s. V případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž možné se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem (srov. usnesení NSS ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 95).“ (důraz doplněn)

[7] Rozšířený senát tedy v citovaném usnesení připustil, že směřuje-li kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo opatření obecné povahy (resp. jeho část) zrušeno, může se stěžovatel (odpůrce nebo osoba zúčastněná na řízení) domáhat přiznání jejího odkladného účinku. V takovém případě návrh směřuje k systaci účinků napadeného rozsudku krajského soudu. Naopak v případě, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, jímž nebylo návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyhověno (tedy byl zamítnut, odmítnut nebo bylo řízení o něm zastaveno), nepřipadá přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v úvahu, neboť přiznání odkladného účinku vůči takovému kasační stížností napadenému rozhodnutí krajského soudu nemůže nic změnit na účincích pro stěžovatele nepříznivého opatření obecné povahy, proti němuž samotný návrh na přiznání odkladného účinku, jak konstatoval rozšířený senát, směřovat nemůže.

[8] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud shledal návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nepřipustným, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

pokračování

[9] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odmítl, nevyzýval stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku za tento návrh (§ 6a odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v relevantním znění) ani nezasílal tento návrh k vyjádření odpůrkyni.

Poučení:

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

V Brně dne 3. března 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu