

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **JUDr. D. Č.**, zastoupen JUDr. Martinem Vychopněm, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, proti odpůrci: **město Benešov**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov, zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2024, č. j. 54 A 86/2023-62,

t a k t o :

Návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření **se z a m í t á .**

Odůvodnění:

[1] Výše označeným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Benešov, a to v části *„týkající se lokality označené jako Z2/62, ploch přestavby z této lokality označených jako P22, P23 a P24 a pozemků parc. č. 2225/1, 2225/5, 2226/7, 2226/8, 2225/9, 2225/6, 2225/8, 2222/41, 2226/9, vše v k. ú. Benešov u Prahy, a dále i v části týkající se objektu Základní škola – Černoleská ulice.“*

[2] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) napadl tento rozsudek dne 28. 2. 2024 kasační stížností. Následně podal dne 18. 4. 2024 návrh na vydání předběžného opatření. Tímto návrhem se domáhá, aby se Město Benešov a Městský úřad Benešov zdržely provádění úkonů, jimiž by bylo pokračováno v řízení o žádosti č. j. 479302/2023 o vydání rozhodnutí o umístění stavby (novostavba základní školy APERTO v Benešově, ul. Černoleská, parc. č. 2225/5, 2226/7, 2226/8, 2225/1, 2225/9 na pozemcích parc. č. 2225/5, 2226/7, 2226/8, 2225/1 a 2225/9 v k. ú. Benešov u Prahy ze dne 20. 12. 2023) do doby nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o podané kasační stížnosti, zejména pak, aby se Městský úřad Benešov zdržel vydání územního rozhodnutí o umístění stavby na základě citované žádosti. Stěžovatel se domnívá, že pokud by bylo před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vyhověno žádosti navrhovatele a bylo by rozhodnuto o umístění předmětné stavby, stalo by se řízení o kasační stížnosti bezpředmětné. I pokud by totiž byl stěžovatel úspěšný, uplatnil by se § 101 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), dle něhož práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením

opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Vyhověním výše popsané žádosti by tak došlo dle stěžovatele k vytvoření nezvratného stavu. Stěžovatel by ztratil možnost domáhat se ochrany svých práv v soudním řízení. Novostavba základní školy přitom sousedí s jeho nemovitostmi a bez napadené změny územního plánu by nebylo možné novostavbu do předmětné lokality umístit.

[3] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření uvedl, že stěžovateli nehrozí vznik vážné újmy. Stavba, pro kterou zatím nebylo vydáno územní rozhodnutí, žádným způsobem nezasahuje do pozemků ve vlastnictví stěžovatele. Vlastník pozemku pak nemá žádné legitimní očekávání, že nemůže dojít ke změně funkčního využití pozemku v jeho sousedství. Již před přijetím změny územního plánu přitom bylo možno do daného území umístit školské zařízení i parkoviště. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na vydání předběžného opatření zamítl.

[4] Nejvyšší správní soud může, byl-li *podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu [...] 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.* [§ 38 odst. 1, věta první, ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“)].

[5] Pro vydání předběžného opatření musí být podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006-37, současně (kumulativně) splněny tyto podmínky: „1) *podaná kasační stížnost; 2) návrh na vydání předběžného opatření; 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící 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 podmínku č. 5 (která byla zákonem č. 303/2011 Sb. novelizujícím § 38 odst. 3 s. ř. s. odstraněna), jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[6] Podle téhož rozhodnutí 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. (...) 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*“.

[7] V odkazovaném usnesení se Nejvyšší správní 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*

pokračování

navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených.“

[8] 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. Nejvyšší správní soud však neshledal naplnění třetí podmínky, tedy že by stěžovateli hrozila vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímně upravit poměry účastníků řízení.

[9] Platí totiž, že i tehdy, pokud se bude v řízení o umístění předmětné stavby pokračovat, a případně dojde dokonce i k vydání rozhodnutí o umístění stavby, nebude se nezbytně jednat o situaci, která by z pohledu stěžovatele byla konečná a činila řízení o kasační stížnosti obsoletním, případně v důsledku čehož by bez dalšího došlo k natolik zásadnímu narušení sféry stěžovatele (byť i dočasnému), že po něm nelze spravedlivě požadovat, aby je snášel (srov. usnesení tohoto soudu ze dne 30. 10. 2023, č. j. 5 As 249/2022-33, či ze dne 8. 6. 2023, č. j. 2 As145/2023-24).

[10] Sám stěžovatel ostatně ani neoznačil žádnou konkrétní újmu, která by mu mohla vzniknout samotným vedením řízení o umístění předmětné stavby, včetně případného vydání rozhodnutí o umístění předmětné stavby, ve smyslu vzniku újmy, která by byla nenahraditelná, či snad že by došlo k vytvoření nezvratného stavu. Ve vztahu k jeho odkazu na § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něž *[p]ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena*, Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětné ustanovení ve své podstatě znamená pouze to, že rozhodnutí, která správní orgány vydaly na základě opatření obecné povahy před jeho zrušením (či zrušením jeho části), nezanikají automaticky, a zůstávají v platnosti. To však neznamená, že by správní orgány nemohly zohlednit případné zrušení podkladového aktu (zde územního plánu, respektive jeho části) v navazujících řízeních (např. o povolení stavby), případně rovněž v řízeních o řádných či mimořádných opravných prostředcích. Dále citované ustanovení nijak nebrání tomu, aby – v souladu s nutností zajištění účinnosti ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy – tuto skutečnost nemohly zohlednit správní soudy při přezkumu navazujících řetězených rozhodnutí, pro něž bylo opatření obecné povahy podkladovým aktem (tj. případně i územního rozhodnutí, proti jehož vydání stěžovatel zjevně brojí v aktuálně vedeném řízení o umístění stavby). V tomto směru viz i výslovnou úpravu v § 101d odst. 3 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2024: *Ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přihlédne soud vždy při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením.*

[11] V této souvislosti lze odkázat na závěry, které Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47: *„Do 1. 1. 2024 tedy výslovná právní úprava nepočítá s možností závazně deklarovat nezákonnost opatření obecné povahy, kterého bylo užito při vydání rozhodnutí správního orgánu, jinak než v souvislosti s jeho zrušením erga omnes v rámci abstraktního nebo incidenčního přezkumu tohoto opatření podle § 101a a násl. s. ř. s. To může vytvářet zákonodárcem jistě nezamýšlené, neboť zjevně protiústavní a hrubě iracionální mezery v účinné soudní ochraně. Zvláště patrné je to v incidenčním přezkumu opatření obecné povahy. Jeho smyslem a účelem je pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, k jehož vydání bylo užito opatření obecné povahy, posoudit zákonnost tohoto opatření a případně promítnout*

zjištěnou nezákonnost do závěru o zákonnosti správního rozhodnutí samotného. To je také důvodem, proč je incidenční přezkum přísně svázán se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, a to pouze v rozsahu, v jakém bylo ve věci užito (akcesorita návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy). Je to také důvodem, proč se v řízení o incidenčním přezkumu opatření obecné povahy neužije lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jinak platná při abstraktním přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS). (...) Soudní řád správní pro případy jako v nyní projednávané věci neznal do 31. 12. 2023 výslovné řešení a od 1. 1. 2024 je nabídné pouze pro případy zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro nezákonnost, ne však pro případy derogace či novelizace opatření obecné povahy nebo jeho části. Absence řešení je přitom způsobila zásadně a na základě často zcela náhodných okolností (odvíjejících se někdy jen od plynutí času, rychlosti rozhodování orgánů veřejné moci a činnosti orgánů moci zákonodárné či – při změnách opatření obecné povahy z důvodů věcných – činností orgánů příslušných k vydávání opatření obecné povahy) zasáhnout do sféry práv a povinností tak, že by účinná kontrola zákonnosti jednání správních orgánů vůči jednotlivci byla nedosažitelná. Takovýto protiústavní důsledek jistě nemohl být úmyslem historického zákonodárce ani v době vytváření právní úpravy soudní kontroly opatření obecné povahy, ani nyní, při vytváření nové úpravy účinků jeho zrušení či zrušení jeho části, a nemohl by ani být úmyslem jakéhokoli racionálního a ústavní hodnoty respektujícího zákonodárce. Jedná se o tzv. nepravou mezeru v zákoně, kterou je potřeba vyplnit s ohledem na zachování ústavního principu rovnosti přístupu k soudní ochraně v situacích, mezi nimiž není z pohledu smyslu a účelu zajištění soudní ochrany důvodu rozlišovat. Nelze činit rozdíly v účinnosti soudní ochrany v řízení o přezkumu správního rozhodnutí ve věci, v níž bylo užito opatření obecné povahy, pouze v závislosti na tom, jaký právní osud toto opatření obecné povahy poté, co bylo užito, stihl, aniž ten, kdo se přezkumu zmíněného správního rozhodnutí domáhá, mohl tento právní osud opatření obecné povahy ovlivnit. Nejvhodnějším způsobem, jak lze uvedenou nepravou mezeru v zákoně vyplnit, je analogické užití čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle něhož soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (...) Výše uvedeným výkladem je zaručeno, že správní soud má nástroj, s jehož pomocí v každé představitelné situaci minimálně s účinky *inter partes* posoudí, zda opatření obecné povahy, které bylo užito vůči jednotlivci, typicky k vydání rozhodnutí vůči němu, ale i k jinému vůči jednotlivci cílenému jednání veřejné správy, jež zasáhne do sféry jeho práv a povinností, bylo v době, kdy bylo užito, v souladu se zákonem, bez ohledu na to, zda v době rozhodování správního soudu toto opatření obecné povahy ještě platí, či nikoliv.“

[12] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovateli nehrozí vážná újma, pro kterou by bylo nutno zatímne upravit poměry účastníků řízení, a nesplnil tak jeden ze zákonných požadavků pro vydání předběžného opatření, jeho návrh zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud podotýká, že tímto rozhodnutím nikterak nepředjímá budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2024

pokračování

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu