

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Letiště Vodochody a. s.**, se sídlem U Letiště 374, Odolena Voda – Dolínek, zastoupena Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem se sídlem Bílkova 4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného, a dále o kasačních stížnostech obce Zlončice, se sídlem Zlončice 40, obce Dolany, se sídlem Dolany 95, obce Panenské Břežany, se sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany, obce Bašť, se sídlem Obecní 126, Bašť, obce Kozomín, se sídlem Kozomín 28, města Kralupy nad Vltavou, se sídlem Palackého nám. 1, Kralupy nad Vltavou, obce Líbeznice, se sídlem Mělnická 43, Líbeznice, obce Měšice, se sídlem Hlavní 55, Měšice, obce Postržín, se sídlem Pražská 42, Postržín, obce Úžice, se sídlem Nádražní 200, Úžice, obce Máslovice, se sídlem Pražská 18, Máslovice, a obce Chvatěruby, se sídlem Chvatěruby 230, všech zastoupených Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, společnost Doucha Šikola advokáti s. r. o. se sídlem Mezibranská 7, Praha 1, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2015, č. j. 10 A 204/2014 – 197,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného **se nepřiznává** odkladný účinek.
- II. Kasační stížnosti obce Zlončice, obce Dolany, obce Panenské Břežany, obce Bašť, obce Kozomín, města Kralupy nad Vltavou, obce Líbeznice, obce Měšice, obce Postržín, obce Úžice, obce Máslovice a obce Chvatěruby **se odmítají**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech obce Zlončice, obce Dolany, obce Panenské Břežany, obce Bašť, obce Kozomín, města Kralupy nad Vltavou, obce Líbeznice, obce Měšice, obce Postržín, obce Úžice, obce Máslovice a obce Chvatěruby.

O d ů v o d n ě n í :

Podanými kasačními stížnostmi se žalovaný a dále obec Zlončice, obec Dolany, obec Panenské Břežany, obec Bašť, obec Kozomín, město Kralupy nad Vltavou, obec Líbeznice, obec Měšice, obec Postržín, obec Úžice, obec Máslovice a obec Chvatěruby domáhají zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“) ze dne 14. 12. 2015, č. j. 10 A 204/2014 – 197, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4751/M/14; 67609/ENV/14, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, a dále bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo podle ust. § 156 odst. 2, § 98 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno Stanovisko Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydané podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), pod č. j. 71411/ENV/13, 76786/ENV/13 dne 29. 10. 2013 ve věci záměru „Letiště Vodochody“.

Žalovaný v kasační stížnosti požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Uvedl, že odpovídá za řádné a zákonné vedení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž v tomto ohledu realizuje svou odpovědnost vnitrostátně, z pohledu práva EU a mezinárodních závazků České republiky. Ponechání nezákonného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále také „stanovisko EIA“) v platnosti by vystavilo Českou republiku vážnému riziku újmy plynoucí z odpovědnosti za neplnění těchto závazků. Pokud zjistil, že stanovisko EIA trpí závažnými nedostatky, bylo nutno včas reagovat. Tím chránil zájmy všech účastníků řízení. Rozhodnutím soudu vznikla naopak situace, kdy nyní reálně hrozí, že paralelně poběží navazující řízení a řízení o zrušení stanoviska EIA a vedle sebe pak mohou existovat protichůdná rozhodnutí. Právní následky napadeného rozsudku znamenají pro řádný proces posuzování vlivů na životní prostředí, a tedy pro žalovaného, nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobkyni či jiným osobám. Přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem, naopak zabrání ve vztahu k předmětnému záměru vzniku neřešitelných procesních situací do budoucna.

Žalobkyně navrhla, aby kasační stížnosti žalovaného nebyl přiznán odkladný účinek. Ze žádosti nevyplývá žádné tvrzení ani jiná skutečnost, která by prokazovala konkrétní újmu způsobenou výkonem napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že stanovisko EIA nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žalovaného ani obcí, nemůže jim vydání tohoto stanoviska ani způsobit újmu. Přiznání odkladného účinku by znamenalo další zásah do práv žalobkyně nabytých v dobré víře a další navyšování ztrátovosti investic vložených do projektu. Každý rok odkladu realizace projektu bude mít za následek dodatečné náklady ve výši odhadem 44.000.000 Kč. Oproti tomu žalovanému ani obcím žádná újma vzniknout nemohla. Přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem na modernizaci letiště tak, aby bylo schopno plnit dlouhodobě závazky vůči Armádě České republiky a umožňovat bezpečný a ekonomicky udržitelný provoz letiště bez dopadu na státní rozpočet.

Kasační stížnost nemá podle § 107 s. ř. s. odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Přitom užije přiměřeně ust. § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. lze 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 veřejným zájmem.

Novelou soudního řádu správního č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 došlo ke zmírnění podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě i kasační stížnosti. Již není výslovně požadováno tvrzení a prokazování hrozby vzniku nenahraditelné újmy, nýbrž „pouze“ újmy, která bude nepoměrně větší oproti újmě, která může vzniknout jiným osobám přiznáním odkladného účinku. Je tedy vyžadováno poměrování závažnosti újmy, která může vzniknout žalobci či stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku, a újmy, která může naopak vzniknout jiným osobám přiznáním odkladného účinku. Je přitom požadováno, aby možná újma hrozící navrhovateli byla nepoměrně vyšší. Odkladný účinek žaloby i kasační stížnosti tedy ani po novelizaci neztratil charakter institutu mimořádného. Přiznáním odkladného účinku je prolamována právní moc správního nebo soudního rozhodnutí, což je zákonem nadále

pokračování

podmíněno splněním striktních (byť dle slovního vyjádření v ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. již mírnějších) podmínek.

Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na poměrování závažnosti újmy, jaká může vzniknout žalovanému v případě nepřiznání odkladného účinku, a újmy, jaká může vzniknout ostatním osobám přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Shledal přitom, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by mohla vzniknout újma žalobkyni, která na základě napadeného rozsudku legitimně očekává další postup správních orgánů v územním řízení směřujícím k realizaci jejího záměru. Již samotné prodlužování správního řízení o žádosti je nutno považovat za újmu žadatele.

V tvrzeních žalovaného Nejvyšší správní soud nespatřuje újmu, která by mohla být nepoměrně větší než újma hrozící žalobkyni přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný svou újmu spatřuje předně v tom, že v důsledku napadeného rozsudku zde bude existovat nezákonné stanovisko EIA. To, zda je stanovisko EIA nezákonné či nikoliv, ovšem Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší v této fázi řízení posuzovat, neboť by tím nepřípustně předjímal výsledek meritorního posouzení kasační stížnosti (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Kromě toho samotná případná nezákonnost stanoviska EIA nemůže bezprostředně představovat újmu žalovaného. Toto stanovisko totiž samo o sobě žalobkyni ani nikoho jiného k žádné činnosti neopravňuje. Případná újma (i v podobě porušení unijních či mezinárodních závazků) by mohla nastat až na základě realizace záměru v souladu s tímto stanoviskem. V takové fázi se ovšem správní řízení nenachází.

Vedle toho žalovaný újmu spatřuje v hrozbě existence dvou protichůdných rozhodnutí, neboť vedle sebe paralelně poběží navazující řízení a řízení o zrušení stanoviska EIA. V této skutečnosti nelze spatřovat nepoměrně větší újmu, než jaká hrozí žalobkyni v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Situace, kdy správní řízení, popř. jiné postupy správních orgánů na sebe navazují a navzájem se podmiňují, jsou běžné. Hrozba zrušení předcházejícího aktu ve chvíli, kdy je již vydán akt navazující, není proto nikterak výjimečná.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., ve spojení s ust. § 107 s. ř. s. Rozhodl proto tak, že se kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek nepřiznává.

Zároveň Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnosti obce Zlončice, obce Dolany, obce Panenské Břežany, obce Bašť, obce Kozomín, města Kralupy nad Vltavou, obce Líbeznice, obce Měšice, obce Postřizín, obce Úžice, obce Máslovice a obce Chvatěruby byly podány osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Podle ust. § 102 věty první s. ř. s. kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Za osoby oprávněné k podání kasační stížnosti se tedy na základě ust. § 102 věty první s. ř. s. považují účastníci řízení před krajským soudem a osoby zúčastněné na takovém řízení

(včetně osob, o nichž krajský soud nesprávně vyslovil, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení, a osob, které uplatnily práva osob zúčastněných na řízení teprve po vydání napadeného rozsudku, jak implicitně vyplývá z ust. § 106 odst. 2 věty druhé s. ř. s.).

Výše vyjmenovaní stěžovatelé podali kasační stížnost z titulu tvrzeného postavení osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že jim postavení osob zúčastněných na řízení nepřísluší.

Z ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Toto oznámení je podle odstavce druhého citovaného ustanovení nutno učinit ve lhůtě stanovené soudem. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (č. 489/2005 Sb.NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 - 129, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 - 284 a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, nebo ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190 (č. 2341/2011 Sb.NSS). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

V případě uvedených stěžovatelů má Nejvyšší správní soud za to, že nesplňují materiální podmínku, tj. přímé dotčení ve svých právech a povinnostech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí.

V předchozím rozsudku v této věci (rozsudek ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76) Nejvyšší správní soud k možnému dotčení právní sféry v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí uvedl následující: „*Zatímco tedy stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je, protože má vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět.*“ Shodný závěr vyslovil ostatně Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69. Zcela záměrně Nejvyšší správní soud v citované pasáži počítá s dotčením právní sféry toliko osoby, která dala podnět k vydání stanoviska EIA (potažmo měla na jeho vydání zájem). Účelem soudního přezkumu takového rozhodnutí je totiž výlučně zajištění toho, aby se taková osoba mohla domoci posouzení zákonnosti zrušení původního stanoviska EIA. To Nejvyšší správní soud také zdůraznil jak ve svém předchozím rozsudku v této věci, tak ve zmíněném rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69, z něhož lze citovat následující pasáž: „*Pokud by stěžovatel v souladu s názorem žalovaného pouze čekal na vydání nového závazného stanoviska, nikdy by se již nemohl domoci posouzení zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska, které jeho zájem za splnění vymezených podmínek umožňovalo. V navazujícím stavebním řízení by pak mohl napadnout jen obsah nového závazného stanoviska, jež by bylo podkladem pro vydané rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o zrušení původního závazného stanoviska (srovnej § 149 odst. 4 správního řádu). Stěžovatelovi by tak byla zcela odňata možnost bránit se změně nebo zrušení původního závazného stanoviska, o jehož vydání stěžovatel požádal a má na jeho existenci zájem, které ale bylo z podnětu správního orgánu nebo třetích osob v neprospěch stěžovatele zrušeno, včetně otázky přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 správního řádu).*“ Přímé dotčení na právech a povinnostech v důsledku rozhodnutí o zrušení stanoviska EIA v přezkumném řízení je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu možné pouze na straně toho, kdo dal podnět k vydání stanoviska EIA nebo měl na jeho vydání zájem.

pokračování

Dotčená veřejnost (zde obce) jistě může být nepřímou dotčena tím, že v důsledku zrušení zrušujícího rozhodnutí obživovalo stanovisko EIA, s nímž nesouhlasí. Jelikož se však samotné stanovisko EIA nemůže dotýkat práv a povinností žádné osoby (viz např. rozsudek ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55), nemůže dojít k přímému dotčení ani v důsledku obživení tohoto stanoviska (zrušením zrušujícího rozhodnutí). Přímé dotčení určitých osob (včetně dotčené veřejnosti) přichází v úvahu až v důsledku rozhodnutí, které bude na stanovisko EIA navazovat, zde rozhodnutí o umístění stavby. Proti němu pak mohou dotčené osoby brojit opravnými prostředky a posléze případně také žalobou ve správním soudnictví. To, že tyto osoby nejsou nyní přímo dotčeny žalobou napadeným rozhodnutím, je tedy nijak nezabavuje možnosti soudní ochrany proti negativním důsledkům stanoviska EIA, které považují za nezákonné. Právní režim soudní ochrany pro ně zůstává stejný bez ohledu na to, zda podkladem pro správní rozhodnutí je nově vydané stanovisko EIA či obživené stanovisko EIA.

Protože je však zákonným předpokladem pro to, aby se osoba mohla stát osobou zúčastněnou na řízení (viz ust. § 34 odst. 1 s. ř. s.), přímé (nikoliv pouze nepřímé) dotčení v jejich právech a povinnostech, nemůže být na obce v nyní projednávané věci nahlíženo jako na osoby zúčastněné na řízení.

Osoby vyjmenované ve výroku II. tohoto usnesení tedy nesplňují materiální podmínku dle ust. § 34 odst. 1 s. ř. s., a nejsou proto osobami zúčastněnými na řízení. V důsledku toho ani nepatří do okruhu osob oprávněných k podání kasační stížnosti dle ust. § 102 věty první s. ř. s. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že nedostatek aktivní procesní legitimity je v tomto případě zjevný – tj. patrný již z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí. Protože jsou uvedené osoby zjevně neoprávněné k podání kasační stížnosti proti napadenému usnesení, přistoupil Nejvyšší správní soud k odmítnutí jejich kasačních stížností na základě ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že na uvedeném postupu nemohlo nic změnit to, že městský soud ve svém rozsudku označil některé z uvedených osob jako osoby zúčastněné na řízení. I kdyby byly v důsledku pochybení městského soudu uvedeny v omyl ohledně jejich oprávnění k podání kasační stížnosti, nemohla by tato skutečnost založit jejich aktivní procesní legitimitu (srov. obdobně např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004 - 36, č. 737/2006 Sb.NSS, podle něhož nemůže nesprávné poučení krajského soudu o tom, že proti jeho rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, založit její přípustnost). Ačkoliv obecně dochází k přenosu postavení osoby zúčastněné na řízení z řízení o žalobě do řízení o kasační stížnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb.NSS), v případě posuzování aktivní procesní legitimity k podání kasační stížnosti se nejedná o přenos procesního postavení, nýbrž o založení nového procesního postavení stěžovatele – tedy účastníka řízení, jehož návrh na zahájení řízení (kasační stížnost) je nutno mimo jiné poměřovat hledisky stanovenými v ust. § 46 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013 - 118, či usnesení ze dne 25. 8. 2006, č. j. 5 As 32/2005 - 143). Kromě toho městský soud s uvedenými osobami fakticky ani jako s osobami zúčastněnými na řízení nejednal, neboť jim vůbec neumožnil uplatnění práv osob zúčastněných na řízení a jejich postavení v rozsudku dokonce výslovně zpochybnil. Přestože to nemůže mít vliv na závěr o nutnosti odmítnout kasační stížnosti stěžovatelů vyjmenovaných ve výroku II., je nutno poznamenat, že tento nejistý postup městského soudu byl krajně nevhodný. Soud musí volit mezi dvěma možnostmi – buď umožnit plné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení, nebo rozhodnout o tom, že se o osobu zúčastněnou na řízení nejedná. Zákon nezná žádnou třetí variantu zvolenou městským soudem, který „*z procesní opatrnosti účast těchto osob vzal na vědomí.*“

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Jelikož kasační stížnosti osob vyjmenovaných ve výroku II. byly odmítnuty, Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o žádostech těchto osob, aby byly jejich kasačním stížnostem přiznány odkladné účinky.

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

V Brně dne 5. května 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu