

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **AIR STATION s.r.o.**, IČ 28410513, se sídlem Žitavského 496, Praha 5, zastoupená Mgr. Vladislavem Jirkou, Ph. D., advokátem, se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží L. Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti:** Letiště Příbram s.r.o., IČ 27421821, se sídlem Skalka 39, Drásov, zastoupená JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou, se sídlem Komenského náměstí 289, Příbram, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. dubna 2016, č. j. 74/2016-220-LPR/6, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. dubna 2017, č. j. 10 A 107/2016 - 102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného **se nepřiznává** odkladný účinek.
- II. Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Úřad pro civilní letectví zamítl dne 20. ledna 2016 rozhodnutím č. j. 436-16-701 žádost žalobkyně o vydání povolení provozovat letiště Příbram. Odvolání žalobkyně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) následně rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví v záhlaví označeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Na rozdíl od žalovaného zaujal městský soud stanovisko, že žadatel o povolení provozovat letiště, který je vlastníkem nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků [§ 27 odst. 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví“)], nemusí dokládat právní vztah k letišti ve smyslu § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví a před vydáním povolení není povinen ani dokládat splnění povinnosti nahradit původnímu provozovateli letiště (osobě zúčastněné na řízení) jeho investice.

[2] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný i osoba zúčastněná na řízení (společně dále jako „stěžovatelé“) kasační stížnost, kterou oba spojili se žádostí o přiznání odkladného účinku. Žalovaný zdůraznil význam řešené právní otázky, která má dopad na většinu civilních letišť nacházejících se v České republice. Zároveň poukázal na újmu, která by mohla vzniknout osobě zúčastněné na řízení, neboť městský soud jej fakticky zavázal žalobkyni povolení k provozování letiště Příbram udělit. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je dle názoru žalovaného také ve veřejném zájmu, neboť pokud by žalovaný vydal povolení k provozování

letišť žalobkyni a následně by Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil, vzniklo by osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu škody způsobené nezákonným úředním postupem.

[3] Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že letiště Příbram provozuje již od 1. července 2006 a od té doby zaznamenalo letiště významný rozvoj. Letiště Příbram je veřejnou dopravní infrastrukturou, kterou využívá řada obchodních společností i složky integrovaného záchranného systému. Osoba zúčastněná na řízení má přitom v souladu se zákonem k těm letištním pozemkům, které nejsou v jejím vlastnictví, zřízeno věcné břemeno, což platí i pro pozemky ve vlastnictví žalobkyně. Cílem žalobkyně je dle jejího názoru pouze uzavření letiště a zpeněžení získaných pozemků, o čemž svědčí i to, že v občanském soudním řízení vedeném s jiným vlastníkem části letištních pozemků vyslovila žalobkyně souhlas s odstraněním části vzletové a přistávací dráhy. Odstranění dráhy by přitom významně zasáhlo nejen do práv osoby zúčastněné na řízení, ale též dalších vlastníků letištních pozemků i uživatelů letiště Příbram. S vydáním povolení provozovat letiště žalobkyni je však především spojen zánik provozního povolení osoby zúčastněné na řízení. I v případě, že by Nejvyšší správní soud v budoucnu rozsudek městského soudu zrušil, nemusely by takto vzniklé škody být nahraditelné. Naopak žalobkyni přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žádá újmu nevznikne, neboť osoba zúčastněná na řízení jí za užívání letištních pozemků pravidelně vyplácí stanovenou finanční náhradu. Hrozící újmu spatřuje i v případném zániku věcných břemen, která jí nyní svědčí vůči letištním pozemkům, které nejsou v jejím vlastnictví, spojeném se ztrátou povolení provozovat letiště Příbram. Jediný společník osoby zúčastněné na řízení přitom do letiště významně investoval, újma spočívající ve ztrátě těchto investic proto hrozí i jemu.

[4] K výzvě Nejvyššího správního soudu se osoba zúčastněná na řízení vyjádřila též k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného, s nímž se zcela ztotožnila. Dále upozornila, že žalobkyně začala nakupovat letištní pozemky až poté, co civilní soudy určily, že jediný společník osoby zúčastněné na řízení je vlastníkem povrchu letištních pozemků a že vzletová a přistávací dráha není samostatnou věcí ve vlastnictví žalobkyně. Opět zdůraznila, že žalobkyni v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žádá újmu nevznikne. Osoba zúčastněná na řízení by naopak pozbyla oprávnění provozovat letiště, v důsledku čehož by zanikla i všechna věcná břemena k letištním pozemkům, jejichž zřízení si z její strany vyžádalo nemalé náklady. Rovněž poukázala na to, že žalobkyně v areálu letiště vlastní pouze dva hangáry, zatímco jediný společník osoby zúčastněné na řízení vlastní osm hangárů s mnohem větší výměrou.

[5] Dle názoru žalobkyně nejsou podmínky pro přiznání odkladného účinku ani jedné z kasačních stížností splněny. Žalovaný jako správní orgán může odklad vykonatelnosti odůvodnit jen zcela výjimečnými okolnostmi souvisejícími s ochranou důležitého veřejného zájmu bezprostředně ohroženého rozhodnutím soudu, nemůže však hájit partikulární zájmy osoby zúčastněné na řízení. Rozsudek městského soudu považuje žalobkyně za věcně správný a řádně odůvodněný, přičemž samotný nesouhlas stěžovatelů s jeho závěry nepředstavuje důvod pro přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem. Ani jednomu ze stěžovatelů nemůže v důsledku vykonatelnosti rozsudku městského soudu vzniknout žádná újma. Vykonatelnost tohoto rozsudku vyvolává právní účinky vůči rozhodnutí žalovaného, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobkyně. Nezaložil však žalobkyni přímo žádná práva či povinnosti. Práva osoby zúčastněné na řízení mohou být dotčena až v důsledku nového rozhodnutí žalovaného, proti němuž se bude případně moci bránit. Zákonem předvídané důsledky udělení povolení provozovat letiště žalobkyni nadto nepředstavují právně relevantní újmu a investice osoby zúčastněné na řízení do letiště by jí byly nahrazeny. Žalobkyně zdůraznila, že ona sama – na rozdíl od osoby zúčastněné na řízení – vlastní letištní pozemky. V jejím případě

pokračování

by tedy bylo nutné zatížit věcným břemenem provozování letiště podstatně menší počet pozemků. Vykonatelnost rozsudku městského soudu nebude mít dopad ani na provozuschopnost letiště Příbram či jeho využitelnost složkami integrovaného záchranného systému, a to právě z toho důvodu, že toto rozhodnutí samo o sobě nezpůsobí zánik povolení osoby zúčastněné na řízení provozovat letiště. Žalobkyně dále shledává veřejný zájem na tom, aby jako většinový vlastník letištních pozemků letiště provozovala. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že žalobkyně má v úmyslu letiště Příbram uzavřít, považuje za lživé. Případný odkladný účinek kasačních stížností by mohl žalobkyni způsobit újmu v tom směru, že by žalovanému umožnil správní řízení, jehož délka již nyní mnohonásobně přesáhla lhůty stanovené správním řádem, dále protahovat. Jsou tak ohroženy investice žalobkyně do letiště, které v důsledku nedostatečné údržby ze strany osoby zúčastněné na řízení ztrácí na hodnotě.

[6] Žalovaný se ztotožnil s argumentací osoby zúčastněné na řízení, neboť jí jako současnému provozovateli letiště skutečně hrozí vážná újma spočívající ve ztrátě tohoto oprávnění. Po případném kasačním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vůči rozsudku městského soudu by sice bylo možné žalobkyni později vydané povolení k provozování letiště odebrat, vydat ho opětovně osobě zúčastněné na řízení by však kvůli zániku věcných břemen již možné nebylo. Neprovozované letiště by tak chátralo a stát by čelil nárokům osoby zúčastněné na řízení na náhradu škody způsobené nezákonným úředním postupem.

[7] Podle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nemá kasační stížnost odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Odkladný účinek lze tedy kasační stížnosti přiznat tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí krajského (v tomto případě městského) soudu znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[8] Na úvod považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že žalobkyně ve svém vyjádření nesprávně užívá pojem *odklad vykonatelnosti*. Je pravda, že tento termín používala úprava správního soudnictví v podobě zrušené nálezem Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb. (srov. § 250c zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. prosince 2002). Nynější právní úprava hovoří o odkladném účinku kasační stížnosti, což je také důvodem, proč Nejvyšší správní soud posuzuje návrhy na přiznání odkladného účinku kasačních stížností obou stěžovatelů relativně samostatně a rozhoduje o nich dvěma výroky. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. se však přiznáním odkladného účinku *pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí*, přičemž pojem „účinky napadeného rozhodnutí“ má mnohem širší obsah než „vykonatelnost“ (srov. též důvodovou zprávu k soudnímu řádu správnímu, sněmovní tisk č. 1080/0, 3. volební období, www.psp.cz). Mezi právní účinky kasačního rozsudku soudu ve správním soudnictví tak nepochybně patří i povinnost žalovaného pokračovat ve správním řízení, v jehož rámci je vázán právním názorem vysloveným v takovém rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[9] Dále je třeba uvést, že okolnosti, o něž konkrétní stěžovatel opřel návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, se budou zpravidla lišit v závislosti na tom, která z procesních stran je uplatněna. „S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS). Proto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné návrhy žalovaného a osoby zúčastněné na řízení posoudit odděleně.

[10] Se žalovaným lze souhlasit, že právní otázka, jež je předmětem probíhajícího řízení, dosud nebyla předmětem posouzení ze strany správních soudů, přičemž se z hlediska postavení řady subjektů majících rozličná práva k letištním pozemkům a budovám jeví jako velice důležitá. To však samo o sobě pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nestačí, žalovaný navíc v tomto směru nenabídl žádnou podrobnější argumentaci. Jeho další tvrzení se zaměřují především na ochranu postavení osoby zúčastněné na řízení, což však úkolem správního orgánu v řízení ve správním soudnictví není (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. října 2008, č. j. 1 As 79/2008 - 105, č. 2197/2011 Sb. NSS). Důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného jakožto správního orgánu nemůže být ani hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci (usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 - 58 ze dne 1. července 2015, č. 3270/2015 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek nepřiznal.

[11] Oproti tomu osoba zúčastněná na řízení svým návrhem na přiznání odkladného účinku hájí své vlastní zájmy. Podle § 34 písm. d) zákona o civilním letectví totiž *povolení k provozování letiště zaniká dnem právní moci rozhodnutí o povolení provozovat letiště vydaného žadatelem, který prokázal, že je vlastníkem nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků*. Je tedy zřejmé, že byt' tomu procesní postavení žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení neodpovídá, fakticky jsou v postavení soupeřů, neboť výhra jedné znamená automaticky ztrátu druhé. Pokud by žalovaný v souladu se závazným právním názorem městského soudu žalobkyni vydal povolení provozovat letiště Příbram, osoba zúčastněná na řízení by povolení se stejným obsahem *ex lege* pozbyla (řečí teorie her se jedná o hru s nulovým součtem).

[12] Nejvyšší správní soud odmítá jakkoli hodnotit vzájemné osočování žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení z nedostatečného zájmu o rozvoj letiště Příbram či ze snah o jeho uzavření. Je však toho názoru, že za situace, kdy je již z rozsudku městského soudu zřejmé, že posuzovaná právní otázka je nová a komplikovaná a její vyřešení bude mít zásadní dopad na práva a povinnosti jak osoby zúčastněné na řízení, tak žalobkyně, je v zájmu co nejefektivnější ochrany jejich práv zachovat prozatím *status quo*. Takové řešení je v souladu se zásadou ochrany nabytých práv. Zároveň v případě, že by se při věcném posouzení kasačních stížností Nejvyšší správní soud přiklonil na stranu stěžovatelů a rozsudek městského soudu by zrušil, zamezí vzniku závažné újmy na straně osoby zúčastněné na řízení spočívající v – možná nezvratné – ztrátě povolení provozovat letiště Příbram.

[13] Tímto postupem Nejvyšší správní soud v žádném případě nepředjímá výsledek řízení o kasačních stížnostech. Má však za to, že za současné procesní situace prakticky jistá ztráta povolení provozovat letiště na straně osoby zúčastněné na řízení představuje nepoměrně větší újmu, než jaká na straně žalobkyně vznikne v důsledku toho, že jí toto povolení bude případně uděleno s určitým pozděním.

[14] Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není ani v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Pokud by totiž žalovaný na základě rozsudku městského soudu vydal povolení provozovat letiště žalobkyni a Nejvyšší správní soud by následně rozsudek městského soudu zrušil, bylo by možné povolení vydané žalobkyni odejmout. Letiště Příbram by se tak však ocitlo rázem bez provozovatele, neboť osoba zúčastněná na řízení by již své původní povolení zpět nenabyla. To by však bylo v rozporu se zájmem na soustavném provozování letiště Příbram, které kromě řady soukromých subjektů využívají i složky integrovaného záchranného systému.

[15] Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že na straně osoby zúčastněné na řízení jsou splněny podmínky pro to, aby byl její kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

pokračování

[16] Jakkoli Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek pouze kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení, a nikoli kasační stížnosti žalovaného, je zřejmé, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí (viz odstavec [8] odůvodnění tohoto usnesení) i ve vztahu k žalovanému a jeho rozhodnutí.

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

V Brně dne 2. srpna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu