

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z. s.**, se sídlem Písecká 372, Bechyně, zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **ČEZ, a. s.**, se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zast. JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2018, č. j. 10 A 140/2016 - 81,

t a k t o :

Kasačním stížnostem **s e n e p ř i z n á v á** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic, ze dne 14. 4. 2008, č. j. KUJCK 11265/2006 OREG/177, bylo rozhodnuto o umístění stavby označené jako „Sklad vyhořelého jaderného paliva v areálu jaderné elektrárny Temelín“ (dále také „rozhodnutí o umístění stavby“).

[2] Žalobce napadl označené rozhodnutí odvoláním. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2016, č. j. MMR-20786/2016-83/1331 (dále také „rozhodnutí o odvolání“), žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobou. Městský soud v Praze žalobě shora označeným rozsudkem vyhověl a zrušil jak rozhodnutí o odvolání, tak i rozhodnutí o umístění stavby, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Soud správním orgánům vytkl porušení § 36 odst. 3 správního řádu a dále to, že stanovisko EIA vztahující se k dané věci bylo vydáno, aniž by došlo k dostatečnému posouzení vlivů záměru na životní prostředí, konkrétně vlivů tzv. nadprojektových nehod vzniklých ve vazbě na předmětný záměr.

[4] Žalovaný podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost a současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, neboť má za to, že ke zrušení rozhodnutí došlo z rýze formálních důvodů, bez ohledu na jejich věcnou správnost či nesprávnost, kterou se správní soud nijak nezabýval.

[5] Rozsudek městského soudu napadla samostatnou kasační stížností i osoba zúčastněná na řízení, která v ní rovněž požádala o přiznání odkladného účinku. K tomu zejména uvedla, že pro přiznání odkladného účinku jsou splněny zákonné podmínky, neboť právní následky rozsudku by pro ni znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku

může vzniknout jiným osobám, a přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Poukázala na důsledky, resp. náklady (finanční a administrativní) spojené se znovuotevřením procesu EIA. Podle osoby zúčastněné na řízení je dále nutno zohlednit její dobrou víru a také specifické okolnosti posuzované věci – sklad paliva je již 6 let bezproblémově provozován, a to za přísného dohledu Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

[6] Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení návrhů na přiznání odkladného účinku kasačních stížností z následujících skutečností, úvah a závěrů.

[7] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; § 73 odst. 2 až 5 se užíje přiměřeně.

[8] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí 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.

[9] Aby tedy mohl být kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, musí být kumulativně (současně) splněny následující podmínky: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro žadatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Nutno zdůraznit, že tyto podmínky se liší od důvodů, za nichž lze podat kasační stížnost ve věci samé (§ 103 s. ř. s.), a předmětem rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku proto není předběžné posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 - 33, č. 1669/2008 Sb. NSS). Nesplnění jen jedné z uvedených podmínek vyvolává nemožnost přiznání odkladného účinku.

[10] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přiznání odkladného účinku představuje výjimku ze zákonem stanoveného pravidla, že podání kasační stížnosti odkladný účinek nemá. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 22. 12. 2003, č. j. 7 A 115/2002 - 67, č. 760/2006 Sb. NSS, „poskytnutí odkladného účinku má mimořádný charakter: soud tu totiž před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy“. Stejně tak viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2015, č. j. 4 Afs 35/2015 - 71, podle něhož „odkladný účinek má charakter mimořádného institutu, vyhrazeného pro ojedinělé případy; je koncipován jako dočasná procesní ochrana stěžovatele jako účastníka řízení před okamžitým výkonem pro něj nepřiznivého soudního rozhodnutí. Přiznáním odkladného účinku je prolamována právní moc rozsudku krajského soudu. Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, přitom má povinnost tvrzení a povinnost důkazní, a je tedy na něm, aby konkretizoval a doložil (prokázal), jakou konkrétní újmu by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly.“

[11] Soud dále připomíná, že řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku je stejně jako řízení o kasační stížnosti charakterizováno přísnou dispoziční zásadou. To znamená, že soud je při posuzování důvodnosti návrhu oprávněn vycházet pouze z důvodů, které účastník uvede ve svém návrhu. Návrh na přiznání odkladného účinku přitom musí být dostatečně individualizován a doložen konkrétními důkazy, protože navrhovatel nese jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. Navrhovatel musí dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že mu hrozí nepoměrně větší újma, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, v čem konkrétně tato újma spočívá a jaký je její rozsah (srov. usnesení ze dne ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32). Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74, či usnesení ze dne 20. 9. 2012, č. j. 8 Afs 40/2012 - 56). Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoliv pouze hypotetická a bagatelní (srov. usnesení ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014 - 56).

[12] Z další judikatury pak vyplývá, že situace, ve kterých bude nutno přiznat odkladný účinek, budou nepochybně představitelné na straně žalovaného správního orgánu v poněkud omezenější míře, než jak tomu bude na straně žalobce (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, či usnesení téhož soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 - 20, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 6 As 231/2016 - 30, atp.). Z uvedených rozhodnutí přitom mj. vyplývá i to, že hrozba dalšího procesního vývoje ve správním řízení, resp. důsledky rozsudku krajského soudu pro veřejnou správu nejsou samy o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Např. v označeném usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, rozšířený senát příkladmo uvedl jako relevantní situaci pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu případy vrácení řídičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

[13] Dále lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, podle něhož: „*Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv. Podle § 73 s. ř. s. nemá žaloba odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. (...) Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí, a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závažné a nezměnitelné. Proto se na takové rozhodnutí pohlíží jako na správné. (...) Je pravda, že čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žalodatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žalodatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byla-li by újma ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad by však opomíjel základní znak institutu odkladného účinku, a sice že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. (...) Vznik takto chápané újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu. Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně ohrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. (...) Jako příklad újmy na straně žalovaného lze uvést ohrožení důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana vzácné kulturní památky, jež by mohla být nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nevratně poškozena nebo zničena. (...) Za ohrožení důležitého veřejného zájmu lze považovat i případy, které již rozšířený senát jako výjimečné uvedl v usnesení ve věci sp. zn. 2 Ans 3/2006: vrácení řídičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. (...) Považovala-li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jež rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s. Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přestože je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.“*

[14] Optikou výše uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud na podané žádosti o přiznání odkladného účinku.

[15] Jak již bylo výše uvedeno, odkladný účinek lze přiznat při splnění podmínky, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro navrhovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a dále při současném splnění podmínky, že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Uvedené podmínky je přitom nutno splnit kumulativně (současně). Nesplnění jen jedné z podmínek vyvolává nemožnost přiznání odkladného účinku (vedle shora uvedených usnesení viz i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, č. j. 4 As 179/2015 - 59).

[16] Soudní řád správní nepodává definici veřejného zájmu. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.) [srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358]. Veřejným zájmem není cokoliv, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 817 - 818). Stejně tak zákon blíže neupravuje, jak nahlížet na konkurenci újmy na straně navrhovatele a na straně dalších osob. Zákon vychází z toho, že se musí jednat o „nepoměrně větší újmu“. Ze shora uvedené judikatury vyplývá, že vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce. Bude se jednat o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení. Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58).

[17] V projednávané věci městský soud zrušil správní rozhodnutí mj. z důvodu nedostatečného vyhodnocení dopadů případné nadprojektové havárie skladu vyhořelého jaderného paliva.

[18] Jakkoli Nejvyšší správní soud nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci (a posouzení správnosti uvedeného závěru městského soudu), je názoru, že bezpečnost předmětného skladu je jednoznačně v zájmu veřejnosti. Případná havárie takového skladu by mohla mít zásadní (a nevratné) dopady na životy a zdraví obyvatel, životní prostředí atp. Na půdorysu uvedených rizik přitom žalobce vystavěl i svá žalobní tvrzení, která vedla ke zrušení správních rozhodnutí shora označeným rozsudkem městského soudu (jehož zákonnost bude posuzována až při meritorním přezkumu).

[19] Proti uvedenému veřejnému zájmu pak žalovaný staví lapidární a nepřesné tvrzení, že městský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů pouze z formálních důvodů bez ohledu na jejich věcnou správnost či nesprávnost, kterou se správní soud nijak nezabýval. Nepřesnost tohoto tvrzení plyne ze skutečnosti, že městský soud správním orgánům nevytkl pouze formální pochybení, nýbrž i to, že stanovisko EIA vztahující se k dané věci bylo vydáno, aniž by došlo k dostatečnému posouzení vlivů záměru na životní prostředí, konkrétně vlivů tzv. nadprojektových nehod vzniklých ve vazbě na předmětný záměr. Žádnou další argumentaci

pokračování

žalovaný v žádosti o přiznání odkladného účinku neuvedl. Ani netvrdil, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu poukazuje na dispoziční zásadu ovládající rozhodování o žádosti o přiznání odkladného účinku; soud není povolán k tomu, aby za účastníka řízení zjišťoval či dovozoval důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2015, č. j. 6 As 191/2015 - 36).

[20] Ani na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení nelze dovodit splnění všech podmínek pro přiznání odkladného účinku. Osoba zúčastněná na řízení svoji žádost odůvodnila primárně vznikem nákladů spojených s nutností nového posouzení důsledků nadprojektových havárií v procesu EIA. Jak však vyplývá z judikatury zdejšího soudu, riziko vzniku dodatečných nákladů (či podobné důsledky rozsudku krajského soudu) nevyvolává automaticky nutnost přiznání odkladného účinku (srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 2 As 187/2017 - 232, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 5 As 182/2017 - 55, ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 88/2008 - 293, či ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 As 93/2017 - 57). To platí tím spíše, když osoba zúčastněná na řízení vznik uvedených nákladů pouze tvrdí a nijak relevantně nedokládá. Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74, ze dne 20. 9. 2012, č. j. 8 Afs 40/2012 - 56). Pohledem výše uvedeného lze nahlížet i na tvrzení osoby zúčastněné na řízení o doposud bezproblémovém fungování skladu (na což poukazoval i žalovaný v doplnění kasační stížnosti), či o její dobré víře. Ani na základě takových tvrzení nelze dovodit, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro navrhovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Jiné skutečnosti zapříčínující újmu na její straně přitom osoba zúčastněná na řízení netvrdila. Jak již však bylo výše uvedeno, rozhodování o odkladném účinku je ovládáno zásadou dispoziční; soud není oprávněn domýšlet za žadatele skutečnosti týkající se jeho případné újmy. Je to naopak žadatel, kdo má povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy. Žadatel musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí a z jakých konkrétních okolností to vyvozuje. K tomu viz vedle výše uvedené judikatury např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 8 As 166/2016 - 35, podle něhož i řízení o odkladném účinku „je ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy výlučně věcí účastníka takového řízení, zde stěžovatele, aby dostatečně určitě tvrdil skutečnosti, které jsou významné pro posouzení jeho návrhu a k nim také označil důkazy, jimiž jeho tvrzení mohou být prokázána. Povinností soudu naopak není pasivitu stěžovatele doplňovat či nabrazovat a vyhledávat za něj skutečnosti, které by nasvědčovaly opodstatněnosti jeho návrhu.“

[21] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud nepřiznal kasačním stížnostem odkladný účinek podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s.

[22] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že si plně uvědomuje důsledky rozsudku městského soudu, resp. povahu dané věci, které ve svém souhrnu vyvolávají závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy ve věci rozhodne přednostně; rozhodnutí lze očekávat v řádu týdnů až měsíců.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že o předmětných žádostech (které spolu úzce souvisejí; směřují proti stejnému rozsudku městského soudu a domáhají se jeho zrušení) rozhodl bezodkladně poté, co mu byl postoupen správní spis a doplnění kasační stížnosti ze strany žalovaného. Žalovaný nepředložil správní spis v soudem stanovené lhůtě (předložil jej až na základě urgency soudu) a doplnění kasační stížnosti soudu zaslal až v poslední den lhůty (§ 106 odst. 3 s. ř. s.). Bez uvedených podkladů přitom nebylo možno o odkladném účinku rozhodnout

(podpůrně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012 - 17, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 Afs 68/2016 - 32, atp.).

[24] Závěrem Nejvyšší správní soud opakovaně připomíná, že výrok o přiznání či nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 16. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu