

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatele: **APB-PLZEŇ a. s.**, se sídlem Losiná 303, Losiná, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o zřízení ochranného pásma leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru Hrušovany ze dne 5. 5. 2021, sp. zn. SpMO 11918-114/2019-1216, č. j. MO 126171/2021-1150, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-84, o návrhu odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení o kasační stížnosti se pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-84.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce napadeným opatřením obecné povahy stanovil ochranné pásmo leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru (radaru) Hrušovany (dále jen „opatření“), přičemž vymezil dva sektory ochranného pásma. V sektoru A, který má tvar kruhu se středem v ose antény radaru a poloměrem 500 m nesmí být zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty, které převyšují vodorovnou rovinu ve výšce 3 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. Sektor B má tvar mezikruží se středem v ose antény radaru a poloměry 500 m a 5 km; pokud jde o posuzování vlivu větrných elektráren, má sektor poloměry 500 m a 30 km od osy antény, přičemž v tomto sektoru nesmí být zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty a větrné elektrárny, pokud jsou v přímé radiové dohlednosti, které převyšují kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně, a vrcholem, který leží v ose antény ve výšce 5,6 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. V ochranném pásmu radaru lze zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Ministerstva obrany, který ministerstvo udělí, nebude-li zařízení nebo činnost bránit leteckému provozu ani ohrožovat jeho bezpečnost. Překážky, které zasahují do ochranného pásma a vznikly před účinností opatření obecné povahy, nejsou nijak dotčeny.

[2] Opatření bylo vydáno na základě § 37 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) (dále jen „zákon o civilním letectví“). Ten umožňuje opatřením obecné povahy zřídit ochranná pásma letišť a leteckých zabezpečovacích zařízení, mezi něž spadají i radiolokační zařízení. Podle § 40 odst. 2 zákona o civilním letectví lze v ochranných pásmech provádět činnosti a provozovat zařízení jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví, přičemž působnost úřadu ve věcech vojenských letišť, vojenských leteckých staveb a jejich ochranných pásem vykonává Ministerstvo obrany (§ 43 zákona o civilním letectví).

[3] Navrhovatel napadl opatření žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Do sektoru B ochranného pásma spadá jeho záměr vybudování větrných elektráren „Větrný park Chomutov“, které měly být umístěny na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele, a to ve vzdálenosti více než 20 km od radiolokátoru Hrušovany. Opatření mu proto brání uskutečnit tento záměr, čímž zasahuje do jeho vlastnického práva a práva podnikat. Dle propočtů navrhovatele opatření znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území Krušných hor, jelikož lokality vhodné pro jejich umístění (včetně lokalit, v nichž se již nachází několik desítek elektráren) svou nadmořskou výškou převyšují stanovenou kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně. Opatření tak znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území s největším větrným potenciálem v rámci ČR. Odpůrce přitom v minulosti souhlasil s umístěním navrhovatelova záměru 3. fáze Větrného parku Chomutov a byl přesvědčen, že toto zařízení neohrožuje radiolokátor. Navrhovatel tedy původně disponoval souhlasným závazným stanoviskem odpůrce, avšak po uplynutí jeho platnosti obdržel od odpůrce dne 24. 11. 2016 nové, avšak již nesouhlasné závazné stanovisko. Stejně tak odpůrce v minulosti souhlasil s umístěním několika desítek větrných elektráren, které jsou již v provozu a nacházejí se nyní v ochranném pásmu radaru.

[4] Městský soud návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69, opatření odpůrce zrušil. Shledal jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce nijak nezduvodnil zvolený rozsah a velikost ochranného pásma. Zduvodnění velikosti je nutné s ohledem na to, že ochranné pásmo značnou měrou zasahuje do práv třetích osob a ukládá jim rozsáhlá omezení a povinnosti. Podle městského soudu přitom nestačí, pokud odpůrce opatření odůvodnil odkazem na interní vojenský letecký předpis LET-1-6/L14, který stanoví parametry radiolokátoru. Jedná se však pouze o vnitřní předpis odpůrce, který nemá povahu obecně závazného právního předpisu, a proto je to až opatření, které originárně omezuje práva a stanoví povinnosti třetím osobám. Z toho důvodu byl odpůrce povinen zdůvodnit zvolený rozsah ochranného pásma přímo v napadeném opatření.

II. Kasační stížnost odpůrce, návrh na přiznání odkladného účinku a vyjádření navrhovatele

[5] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, s níž spojil návrh na přiznání odkladného účinku podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V kasační stížnosti odpůrce uvedl, že je na rozdíl od městského soudu přesvědčen, že odkaz na vojenský předpis LET-1-6/L14 „Vojenská letiště“ je a musí být dostačující. V případě ochranného pásma vojenského zařízení nelze vyčerpávajícím způsobem odůvodňovat rozsah a podobu ochranných pásem, jelikož radiolokátor Hrušovany je objektem důležitým pro obranu státu, což je spojeno s potřebou nezbytného utajení klíčových parametrů tohoto zařízení.

[6] V návrhu na přiznání odkladného účinku pak odpůrce konstatoval, že na základě § 9 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, je základním úkolem ozbrojených

pokračování

sil připravovat se k obraně ČR a bránit ji proti vnějšmu napadení a dále plnit úkoly, které vyplývají z mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení. Na to navazující a neméně podstatné jsou pak činnosti Armády ČR vymezené v § 14 zákona o ozbrojených silách, mezi něž patří zajišťování letecké dopravy a poskytování leteckých služeb. Bezproblémovým provozem leteckého zařízení – radiolokátoru, který je však podmíněn právě i omezeními v okolí zařízení, jsou také naplňovány mezinárodní závazky ČR zajistit bezpečný letecký provoz. Plněním těchto závazků je pak uskutečňován veřejný zájem na ochraně života, zdraví a majetku osob v souvislosti s leteckým provozem. Činnosti v ochranném pásmu, které mají být omezeny právě ve prospěch bezchybného provozu leteckého zařízení, mohou naopak provoz omezit a narušit a v konečném důsledku tak ohrozit bezpečnost leteckého provozu. Odpůrce je proto přesvědčen, že při nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti by v tomto případě mohlo dojít k nepoměrně větší újmě, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám. Přiznání odkladného účinku pak rozhodně není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[7] Navrhovatel ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyslovil přesvědčení, že k jeho přiznání není důvod. Zdůraznil, že odkladný účinek přichází v úvahu pouze ve výjimečných situacích, v nichž by s ohledem na poměry konkrétního stěžovatele mohly výkon či případně jiné právní následky rozhodnutí vést k velmi závažným až nevratným následkům. Břemeno tvrzení i důkazní, pokud jde o tyto negativní důsledky, tíží stěžovatele. Hrozbu nepoměrně větší újmy musí stěžovatel dostatečně určitě tvrdit a rovněž náležitě doložit. V tomto případě navíc žádá přiznání odkladného účinku odpůrce jako správní orgán. V této souvislosti navrhovatel odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 1 As 231/2020-47, podle něhož vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu (odpůrce) jako stěžovatele bude z logiky věci méně častý než na straně žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nebo na usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, podle kterého lze návrhu správního orgánu na přiznání odkladného účinku vyhovět spíše výjimečně, a to za situace, 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 účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem.

[8] Navrhovatel nezpochybnuje skutečnost, že obranu ČR před vnějším napadením a zajištění bezpečnosti leteckého provozu lze v obecné rovině považovat za veřejné zájmy. Odpůrce však podle něj neunesl břemeno tvrzení a důkazní, pokud jde o konkrétní újmu či ohrožení, které by v důsledku rozsudku městského soudu na těchto veřejných zájmech vzniklo. Jeho tvrzení jsou zcela neurčitá a nepodložená žádnými dalšími skutečnostmi.

[9] Městský soud navíc nijak nezpochybnil pravomoc stěžovatele vydat ve vztahu k radiolokátoru Hrušovany opatření obecné povahy o zřízení ochranného pásma. Stěžovatel však musí konkrétně odůvodnit jeho rozsah s ohledem na dopad do práv dotčených osob. Stěžovateli proto nic nebrání opětovně vydat nové opatření obecné povahy a zřídit nové ochranné pásmo, pokud odstraní vytýkané nedostatky. Stejně tak může stěžovatel bránit umístování a uskutečňování staveb, a to prostřednictvím nesouhlasných závazných stanovisek, jak to ostatně v minulosti učinil v případě navrhovatele.

[10] Naopak vyhověním návrhu na přiznání odkladného účinku by vznikla nepoměrně větší újma jiným osobám. Předmětem přezkumu je opatření obecné povahy, které směřovalo vůči neurčitému okruhu adresátů, dotýkalo se širokého okruhu subjektů, což bylo umocněno velkým územním rozsahem. Přiznáním odkladného účinku by opatření nadále zasahovalo do vlastnického práva dotčených vlastníků a do práva obcí na samosprávu.

III. Posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku

[11] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení návrhu a po zvážení důvodů a skutečností přednesených stěžovatelem dospěl k závěru, že jsou naplněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.

[12] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej ale může na návrh stěžovatele přiznat a užije přitom přiměřeně § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Ustanovení § 73 s. ř. s. sice upravuje rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části schází zákonný podklad pro jeho aplikaci (viz usnesení NSS ze dne 6. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010-20), Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře dovedl, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takový zákonný podklad představuje § 107 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS). Z povahy věci pak možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti připadá v úvahu právě v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud vyhověl návrhu a napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušil. Odkladný účinek má charakter institutu mimořádného, vyhrazeného pro ojedinělé případy; je koncipován jako dočasná procesní ochrana stěžovatele jako účastníka řízení před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého soudního rozhodnutí. Odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti tak bude působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozsudku krajského soudu po dobu kasačního řízení.

[13] Podle § 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 důležitým veřejným zájmem. Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je tedy podmíněna kumulativním splněním dvou podmínek: (i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (ii) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přichází v úvahu pouze ve výjimečných situacích, v nichž by, s ohledem na poměry konkrétního stěžovatele, mohly výkon či případně jiné právní následky rozhodnutí u tohoto stěžovatele vést k velmi závažným až nevratným následkům. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní ohledně prokázání splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku, tj. negativních právních důsledků spjatých s rozhodnutím krajského soudu, nese v dané věci stěžovatel (zde odpůrce).

[14] První podmínkou přiznání odkladného účinku je existence nepoměrně větší újmy, která hrozí stěžovateli, oproti újmě, která může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám. V případě návrhu správního orgánu (odpůrce) jako stěžovatele judikatura připustila, že mu lze vyhovět za situace, 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 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58 č. 3270/2015 Sb. NSS).

[15] Podle stěžovatele újma, která je spojena s výkonem a právními následky rozsudku krajského soudu, spočívá v ohrožení veřejných zájmů, jimiž je bezpečnost leteckého provozu a s ní spojené ohrožení dalších veřejných zájmů jako je ochrana života, zdraví a majetku osob. Tyto zájmy mohou být dotčeny tím, že v území, které dle zrušeného opatření spadalo do

pokračování

ochranného pásma leteckého zabezpečovacího zařízení – radiolokátoru Hrušovany, budou vykonávány činnosti nebo umístovány stavby narušující bezproblémovou činnost tohoto zařízení.

[16] Nejvyšší správní soud vzal při posuzování návrhu v úvahu to, že existenci ochranných pásem leteckých staveb vymezuje přímo zákon o civilním letectví (§ 37), stejně jako omezení, která pro všechny osoby z existence ochranného pásma vyplývají, přičemž přímo zákon tato omezení vymezuje velmi široce. Podle § 40 zákona o civilním letectví lze v ochranných pásmech leteckých staveb zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví (v případě vojenských leteckých staveb vykonává jeho působnost podle § 43 zákona Ministerstvo obrany). Zákon tak například vyžaduje souhlas Úřadu a Ministerstva obrany s umístováním určitých staveb a zařízení i mimo vymezená ochranná pásma, jako je tomu u staveb vyšších jak 75 m, nebo právě u různých typů energetických zařízení včetně větrných elektráren. Tato úprava odpovídá významu chráněných veřejných zájmů, resp. rizikům, s nimiž je letecká doprava spojena. Pravomocí Úřadu a Ministerstva obrany je pak konkrétním opatřením obecné povahy vymezit rozsah ochranného pásma tak, aby odpovídalo požadavkům na bezproblémový provoz leteckých staveb, avšak současně v souladu s principem proporcionality omezovalo jiné veřejné zájmy a práva osob v míře co nejmenší.

[17] Kasační soud dospěl k závěru, že výkon či právní následky rozsudku, jímž došlo k zrušení opatření o ochranném pásmu radiolokátoru je způsobilé vyvolat velmi závažnou újmu na veřejných zájmech, které jsou chráněny prostřednictvím institutu ochranného pásma leteckých staveb. Nelze rovněž odhlížet od rizik, která s sebou letecká doprava nese a jejichž negativní důsledky v případě letecké havárie mohou mít závažný a fatální dopad na životy, zdraví a majetek velkého okruhu osob. Újmu stěžovatele je třeba hodnotit i s ohledem na to, že krajský soud napadeným rozsudkem zrušil opatření jako celek, tj. nejen sektor B ochranného pásma, do něhož spadají pozemky ve vlastnictví navrhovatele, ale rovněž i sektor A bezprostředně přiléhající k radiolokátoru, v němž je riziko narušení jeho funkcí největší a také intenzita ochrany výše uvedených veřejných zájmů nejsilnější.

[18] Jedná se přitom o újmu, která je – s ohledem na tato rizika a závažnost chráněných veřejných zájmů - nepoměrně větší než újma, která vznikne odložením účinků napadeného rozsudku navrhovatelí a případně jiným osobám. V případě navrhovatele se jedná o újmu, spočívající v dočasné nemožnosti uskutečnit záměr další fáze větrných elektráren na jeho pozemcích. Ostatně jak sám ve vyjádření k návrhu uvedl, uskutečnění záměru nebrání pouze opatření odpůrce, ale jeho nesouhlasné závazné stanovisko, které v minulosti jako dotčený orgán k záměru navrhovatele vydal. Stejně tak budou dočasně – po dobu řízení o kasační stížnosti – omezeni další vlastníci pozemků, na které se vztahuje ochranné pásmo vymezené opatřením odpůrce. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závažnost a intenzitu omezení těchto osob v důsledku zřízení ochranného pásma, avšak znovu poukazuje na to, že podstata těchto široce vymezených omezení neplyne z opatření odpůrce, ale přímo ze zákona (§ 40 zákona o civilním letectví). Je třeba také vzít v potaz to, že v území, na něž se vztahuje ochranné pásmo, není stanoven absolutní zákaz všech činností, které by mohly mít vliv na provoz radiolokátoru, lze je však provádět pouze se souhlasem odpůrce.

[19] Taková dočasná újma, byť poměrně širokého okruhu osob, nemůže podle soudu převážit v daném případě nad újmou hrozící závažným veřejným zájmům, které hájí v řízení stěžovatel. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že první podmínka pro přiznání odkladného účinku je splněna.

[20] Pokud jde o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, je třeba za pomoci testu proporcionality poměřovat intenzitu hrozícího zásahu do „práv“ svěřících stěžovatelů s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 - 131, č. 1698/2008 Sb. NSS). V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud neshledal, že by přiznání odkladného účinku mohlo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Je proto splněna i druhá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[21] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud stěžovateli vyhověl a tímto usnesením jeho kasační stížnosti přiznal odkladný účinek podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. Do rozhodnutí o kasační stížnosti se tak pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69.

[22] Soud připomíná, že může usnesení o přiznání odkladného účinku i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Z usnesení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rovněž nelze dovozovat jakékoliv závěry ohledně toho, jak bude rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (viz 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 6. října 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu