



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **T. K.**, zastoupeného Janem Kalvodou, advokátem se sídlem Praha 6, Bělohorská 35, proti žalovanému **Letišti Praha, a. s.**, se sídlem Praha 6, K Letišti 1019/6, zastoupenému Mgr. Markétou Kučerovou Pechovou, LL.M., advokátkou se sídlem Praha 1, Jungmannova 750/34, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2014, č. j. 7 A 244/2011 - 60,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2014, č. j. 7 A 244/2011 - 60 **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí odvolací komise Letiště Praha, a. s., ze dne 10. 5. 2011, č. j. BZP/BSR/615/2011 **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

„Odvolací komise“ žalovaného na svém jednání, konaném dne 10. 5. 2011, projednala odvolání žalobce proti „udělení jednoho trestného bodu za přestupek MMP – 1G“. Podstata skutku kladeného žalobci za vinu byla vymezena v zápisu z prvního jednání odvolací komise, konaném dne 14. 4. 2011, tak, že žalobce dne 2. 3. 2011 zaparkoval jím užívané vozidlo (označované interními předpisy žalovaného jako „MMP“ - mobilní mechanizační prostředek; pozn. NSS) „v prostoru NPL [neveřejný prostor letiště Praha Ruzyně (dále též jen „NPL“)], který k tomu není určen, nebo je vyhrazen pro jiné uživatele vč. odbavovacího stání, bez významného ohrožení bezpečnosti a plynulosti letecké dopravy“; za to mu byl udělen 1 „trestný bod“. Postup při ukládání trestného bodu se odvíjel od vnitřní normy žalovaného LP-SM-013/2010 – směrnice nazvané „Pravidla pro vstup osob a vjezd vozidel a pro jejich pobyt v neveřejném prostoru Letiště Praha Ruzyně“ (dále též jen „Směrnice“). V jednání žalobce bylo konkrétně spatřováno „Porušení Dopravního řádu letiště Praha – Ruzyně (směrnice žalovaného č. LP-SM-004A/2008 - „Dopravní řád Letiště Ruzyně“; pozn. NSS)

*a souvisejícího předpisu o provozu na pozemních komunikacích*“, ve smyslu sedmé položky na třetí straně přílohy č. 9 Směrnice. Na zmiňovaném jednání dne 10. 5. 2011 odvolací komise (dle „Zápisu z jednání odvolací komise dle SM-013/2010“, č. j. BZP/BSR/615/2011) konstatovala, že se „*popsaný skutek stal*“, že žalobci „*byl trestný bod udělen v souladu s SM-013/2010*“, že „*mimořádné bezpečnostní školení proběhlo v souladu s SM-013/2010*“ a konečně, že „*zaplacená kauce propadá v souladu s SM-013/2010*“. Tento akt žalovaného (který bude v dalším textu pro lepší srozumitelnost označován, jako „*rozhodnutí*“) napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten svým rozsudkem ze dne 25. 2. 2014, č. j. 7 A 244/2011 - 60 (dále jen „*napadený rozsudek*“), vyslovil, že rozhodnutí žalovaného je nicotné.

Městský soud se v odůvodnění svého rozsudku nejprve zabýval otázkou, zda je v projednávané věci nadán pravomocí přezkoumávat akty žalovaného. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, a ze dne 30. 9. 2004, č. j. 2 As 22/2004 - 68 (všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné z <http://www.nssoud.cz>), v nichž tento soud definoval, za jakých podmínek může subjekt vystupovat v postavení správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), dospěl k závěru, že pokud žalovaný, jako provozovatel letiště, činí vůči osobám zúčastněným na provozu letiště a při leteckém provozu úkony, aniž by s těmito osobami měl jakýkoli soukromoprávní vztah, fakticky při výkonu těchto pravomocí rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tedy vykonává veřejnou moc. Městský soud byl veden úvahou, že ač je žalovaný akciovou společností provozující Letiště Praha Ruzyně ve smyslu zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o civilním letectví*“), ustanovení § 31 odst. 2, § 85f odst. 1 a § 85f odst. 2 písm. e) tohoto zákona mu umožňují vydávat příkazy, přijímat opatření či provádět zákroky za účelem zajištění bezpečného provozu letiště, k zabránění vstupu nepovolaných osob nebo nepovoleného vjezdu či odebrání letištního identifikačního průkazu a povolení k vjezdu vozidel. Městský soud přitom nepochyboval, že žalobce, jakožto zaměstnanec společnosti Czech Airlines Handling, a. s., která poskytuje služby při odbavovacím procesu, je osobou účastnící se provozu letiště; současně ale odmítl argumentaci žalovaného, že vztah mezi ním a žalobcem měl soukromoprávní povahu a že výše jmenované směrnice jsou pouhými interními předpisy. Mezi účastníky řízení totiž nebylo sporu o tom, že žalobce není zaměstnancem žalovaného, a samotný fakt, že žalobce byl s obsahem směrnic seznámen a zavázal se k jejich dodržování, nezakládá mezi účastníky žádný soukromoprávní vztah (a to ani tehdy, zavázal-li by se žalobce dodržovat uvedené směrnice v pracovní smlouvě se společností Czech Airlines Handling, a. s., neboť pak by postih žalobce za porušení povinnosti nemohl uplatnit žalovaný, ale jediné tato společnost).

V další části napadeného rozsudku městský soud v podrobnostech přestřel důvody, pro které měl za to, že směrnice nebyly konstruovány jako interní předpisy; uvedl, že obsah jejich prvních stran nasvědčuje tomu, že je žalovaný chápal jako konkretizaci oprávnění vydávat příkazy a činit další opatření, které mu zakládá zákon o civilním letectví. Ačkoli městský soud nepovažoval tuto skutečnost samu o sobě pro souzenou věc za rozhodující, podle jeho mínění dokresluje, jak žalovaný sobě udělená oprávnění chápal; pro projednávání skutků zakládajících porušení směrnic komplexně upravil kvazi sankční řízení, jehož pojmosloví zřetelně připomíná veřejnoprávní úpravu a nijak nenaznačuje, že by snad mělo jít o běžné opatření v rámci soukromoprávního vztahu (žalovaným uváděné příklady soukromoprávních vztahů nevykazují dle názoru městského soudu se souzeným případem žádné shodné rysy).

S připomenutím čl. 2 odst. 3 Ústavy dospěl městský soud k závěru, že zákon o civilním letectví nesvěřuje žalovanému pravomoc vést řízení o porušení jím vydaných příkazů či prováděných opatření a ukládat v něm sankce. Jestliže žalobce porušil příkaz vydaný žalovaným

pokračování

(konkrétně *Dopravní řád Letiště Ruzyň*), mohl sice naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 92 odst. 1 písm. h) zákona o civilním letectví, avšak k jeho projednání je příslušný zákonem stanovený správní orgán, nikoli žalovaný. Ten si pravomoc projednat a sankcionovat porušení *Dopravního řádu* neoprávněně přisvojil namísto toho, aby o přestupku učinil oznámení příslušnému orgánu státní správy. Tím, že „*odvolací komise*“ žalovaného rozhodla mj. o propadnutí kauce za podání „*opravného prostředku*“ a o povinnosti žalobce uhradit náklady mimořádného bezpečnostního školení, došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, neboť právo, aby byly komukoli ze strany orgánů veřejné moci ukládány povinnosti jen způsobem stanoveným zákonem, je zaručeno čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. Žalovaným vedené řízení sice proběhlo postupem předpokládaným *Směrnicí*, avšak způsobem, který výrazně překročil rozsah zákonného zmocnění. Přesvědčení žalovaného, že je oprávněn trestat porušení svých interních předpisů, nevyplývá ani z žádné smlouvy mezi účastníky, ani ze zákona o civilním letectví. Naprostý nedostatek rozhodovací pravomoci přitom představuje závažnou vadu, která vyvolává nicotnost správního aktu. Svým rozsudkem proto nicotnost napadeného aktu žalovaného deklaroval.

Proti tomuto rozsudku brojí nyní žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel především popírá rozhodovací pravomoc městského soudu s poukazem na to, že žalobce porušil interní normy, k jejichž dodržování se dobrovolně zavázal; na tom nic nemění ani fakt, že nebyl přímým zaměstnancem stěžovatele, neboť se interním normám podřídil v součinnosti se svým zaměstnavatelem. Napadené rozhodnutí nadto nebylo fakticky vynuceno a i pokud by se tak stalo, mohl se žalobce proti němu bránit prostředky soukromého práva. Ostatně, mezi účastníky nebylo sporu o tom, že stěžovatel je subjektem soukromého práva a že mu nebyla svěřena pravomoc k rozhodování o přestupcích podle zákona o civilním letectví. Co se týče pravomoci soudu k přezkumu rozhodnutí stěžovatele, tu pro sebe městský soud dovodil z § 31 odst. 2 zákona o civilním letectví, kterým je stěžovateli umožněno vydávat příkazy mj. osobám zúčastněným na provozu letiště, přičemž nepovažoval za rozhodné, zda se jedná o formalizované rozhodování, či nikoli. Nevypořádal se však s námitkou, že je třeba rozlišovat, jakou činnost stěžovatel vykonává. Přestože stěžovatel nerozporuje, že vydávání příkazů podle § 31 odst. 2 zákona o civilním letectví představuje výkon oprávnění podle zákonného zmocnění a že porušení těchto příkazů může být přestupkem podle téhož zákona, vnitřní předpisy stěžovatele obsahují také interní pravidla, k jejichž dodržování se osoby zavazují na základě soukromoprávního vztahu se stěžovatelem. Omezil-li se městský soud na úvahu, zda stěžovatel chápal vydávání interních norem jako výkon zákonného oprávnění k vydávání příkazů (§ 31 odst. 2 zákona o civilním letectví), pak není jasné, proč uváděl, že směrnice působí vůči všem osobám, bez ohledu na existenci soukromoprávního vztahu, a proč z této skutečnosti dovozoval, jakým způsobem stěžovatel výše uvedené oprávnění chápal. Stejně tak není stěžovateli jasné, proč se soud zabýval prokazováním neexistence pracovního vztahu mezi žalobcem a stěžovatelem, dospěl-li současně k závěru, že stěžovatel vydával interní normy z pozice orgánu veřejné moci. Uvedená část odůvodnění se stěžovateli jeví jako nekonzistentní; pokud je totiž vydání směrnic výkonem veřejné moci, mělo by být irelevantní, zda mezi účastníky pracovní vztah existuje, či nikoli. Stěžovatel tedy na tomto podkladě shrnuje, že z oprávnění vydávat příkazy podle § 31 odst. 2 zákona o civilním letectví nelze bez dalšího dovozovat, že veškerá pravidla, která stěžovatel stanovil ve svých interních směrnících pro zajištění provozu či pro úpravu smluvních vztahů, reglementují činnost v oblasti veřejné správy.

Ve shodě s žalobou dále stěžovatel uvádí, že oprávnění soukromých subjektů stanovit interní pravidla, včetně sankcí za jejich nedodržení, plyne z obecného oprávnění regulovat provoz jejich soukromoprávní činnosti a z principu dobrovolného podřízení se těmto pravidlům.

Příklady, které stěžovatel uváděl (provozování veřejných kulturních a sportovních akcí či supermarketu), však městský soud ponechal bez komentáře. Úvaha o neexistenci soukromoprávního vztahu mezi účastníky řízení byla městským soudem rovněž podána nepřesvědčivě a nekomplexně (s redukcí problematiky na režim pracovního práva, bez současné reflexe jiných soukromoprávních norem), navíc městský soud pominul výslovné prohlášení žalobce v žádosti o vydání letištního identifikačního průkazu, jímž se jako žadatel zavázal seznámit s vnitřními předpisy stěžovatele.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že zcela pominul jeho námitky, dle kterých žalobce nebyl nucen se napadenému rozhodnutí podrobit pod přímou hrozbou sankcí. Rovněž tvrzení, že žalobce nemohl vykonávat dosavadní praxi, stěžovatel popírá a upozorňuje, že náplní žalobcova zaměstnání nebylo řízení MMP; ztráta oprávnění k jejich řízení tedy nemusela mít na výkon jeho práce vliv. Stěžovatel sice nepopírá, že negativní důsledky z porušení interních pravidel Letiště Praha, a. s., mohl pro žalobce vyvodit pouze jeho zaměstnavatel (společnost Czech Airlines Handling, a. s.), bez ohledu na to ale žalobce absolvoval mimořádné bezpečnostní školení zcela dobrovolně a celou záležitost začal řešit teprve posléze. Stěžovatel tedy nesouhlasí se závěrem městského soudu, že napadeným rozhodnutím zasáhl do veřejného subjektivního práva žalobce podle čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny, potažmo do žalobcova práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny). Jinými slovy, stěžovatel, žalobce i městský soud se sice shodují v tom, že žalovanému nebyla svěřena pravomoc vést řízení a trestat osoby za přestupky spáchané na úseku civilního letectví, na rozdíl od žalobce a městského soudu však stěžovatel tvrdí, že nevystupoval z pozice orgánu veřejné moci a o veřejných subjektivních právech žalobce nerozhodoval. Pouze z toho, že stěžovateli svěřeno oprávnění vydávat příkazy k zajištění bezpečnosti letiště, nelze dovozovat, že jakákoli jeho činnost podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Trvá tedy na tom, že napadené rozhodnutí nepředstavovalo sankci za přestupek podle zákona o civilním letectví (tj. výkon veřejné moci), ale soukromoprávní sankci, kterou stěžovatel žalobci uložil na základě předchozího souhlasu žalobce s dodržováním interních pravidel pro výkon práce v NPL. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl.

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti především uvádí, že se dosud řízení před správním soudem neúčastnil, neboť jej městský soud opomenul. O existenci napadeného rozsudku se dozvěděl teprve z přípisu Nejvyššího správního soudu, jímž byl informován o podání kasační stížnosti. Nahlédnutím do spisu pak zjistil, že městský soud od samého počátku řízení doručoval písemnosti do datové schránky podnikatele téhož jména a příjmení, jaké nese právní zástupce žalobce, a proto se žalobce jednak nedozvěděl o nařízeném ústním jednání, jednak k řádnému doručení rozsudku do datové schránky právního zástupce žalobce došlo teprve dne 31. 3. 2014. Z věcného hlediska pak žalobce vyjadřuje nesouhlas s argumentací stěžovatele, že v souzené věci šlo o porušení interních předpisů stěžovatele, respektive, že je třeba „rozlišovat, jakou činnost stěžovatel vykonává“, což žalobce chápe tak, že vnitřní předpisy stěžovatele obsahují jak pravidla veřejnoprávní (na základě zmocnění ze zákona o civilním letectví), tak soukromoprávní. Podstatným nedostatkem tohoto argumentu je, že stěžovatel blíže nespecifikuje, které interní pravidlo měl žalobce porušit, proč mu stěžovatel přisuzuje soukromoprávní povahu a proč se vymyká pravidlům vyplývajícím ze zákonného zmocnění. Stejným způsobem žalobce argumentuje ve vztahu k údajné podobnosti souzené věci s různými „pořadatelskými pravidly“; opět totiž není zřejmé, jaké interní („pořadatelské“) pravidlo měl žalobce porušit. Stěžovatel nejenže žádný soukromoprávní vztah netvrdí, ale navíc, s přihlédnutím k obsahu a povaze zmíněné regulace ve směrnících, nelze tvrdit, že existuje dvojí regulace pohybu osob a vozidel v NPL. Co se týče tvrzené soukromoprávní povahy stěžovatele, odkazuje žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (všechny nálezy Ústavního soudu jsou dostupné z <http://nalus.usoud.cz>), v němž tento soud dovodil,

pokračování

že stěžovatel je veřejnou institucí. Z přílohy č. 10 směrnice navíc plyne, že si stěžovatel přisvojuje pravomoc státního orgánu soustavně a vědomě, neboť „*odvolací komise*“ je pojmána jako stálý orgán a jejím rozhodnutím je přiznána kvalita mocenského aktu, který je nekompromisně vynucován. Nabízí-li stěžovatel jako další variantu vzniku soukromoprávního vztahu mezi ním a žalobcem závazek žalobce svému zaměstnavateli k dodržování interních norem, opomíjí nejen to, že tento závazek nevznikl přímo mezi žalobcem a stěžovatelem, ale také to, že se žalobce nezavázal k dodržování interních norem, ale k dodržování pravidel vydaných na základě zákonného zmocnění podle zákona o civilním letectví. Žalobce rovněž trvá na tom, že pokud by rozhodnutí stěžovatele ignoroval, nemohl by vykonávat dosavadní práci dle pracovní smlouvy; o tom ostatně svědčí skutečnost, že nebyl vpuštěn na nařízenou pracovní směnu (do NPL) a že pod pohrůzkou zbavení letištního identifikačního průkazu i oprávnění k řízení MMP, bez nichž nelze práci vykonávat, byl fakticky donucen absolvovat (a uhradit) mimořádné bezpečnostní školení. Závěrem svého vyjádření žalobce uvádí, že plně neporozuměl té části kasační stížnosti, v níž stěžovatel upozorňuje na nekonzistentní pohled městského soudu, který na jedné straně dospěl k závěru, že předmětné směrnice jsou založeny na veřejnoprávním zmocnění, na druhé straně však zkoumal, zda mezi stranami neexistuje soukromoprávní poměr. Tyto úvahy však očividně směřují k vyvrácení existence jiného právního titulu, o nějž by stěžovatel mohl opřít zvolený sankční postup vůči žalobci. Jelikož se tedy žalobce s napadeným rozsudkem plně ztotožňuje, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Jedna z námitek kasační stížnosti spočívá ve výtce, že se městský soud v napadeném rozsudku nijak nevyjádřil k podobnosti vztahů vznikajících při pořádání společenských, sportovních a kulturních akcí či při provozu supermarketu na straně jedné, se vztahy vznikajícími při provozu letiště na straně druhé. Stěžovatel rovněž namítal, že městský soud nevzal v potaz, že stěžovatel své rozhodnutí fakticky nevymáhal (natož pod hrozbou sankce). Zde je třeba předně upozornit, že ačkoli se výše zmíněná argumentace neobjevila v žalobě, ale ve vyjádření stěžovatele k ní, a nejedná se tedy o žalobní bod, jehož opomenutí podle konstantní judikatury představuje jednu z forem procesních pochybení vyvolávajících nezákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přesto není důvod jakkoli pochybovat o tom, že je povinností správního soudu zareagovat v odůvodnění jeho rozsudku i na protiargumenty žalovaného (zde stěžovatele) vztahující se k jednotlivým žalobním bodům.

Stěžovatelem uváděnými příklady regulace soukromoprávních vztahů se však městský soud zabýval na straně šesté v druhém odstavci odůvodnění napadeného rozsudku. V závěru tohoto odstavce vyslovil, že žalobcova povinnost podrobit se příkazům stěžovatele vyplývala z oprávnění stanoveného předpisem veřejného práva, nikoli ze soukromoprávního vztahu, neboť žádný takový soukromoprávní vztah mezi žalobcem a stěžovatelem v rozhodné době neexistoval. Co se týče v pořadí druhého domnělého nedostatku odůvodnění napadeného rozsudku, lze připustit, že městský soud skutečně výslovně nereagoval na procesní obranu stěžovatele, že k výkonu svého rozhodnutí fakticky nepřistoupil (respektive, že žalobce nebyl nucen se rozhodnutí podrobit pod hrozbou sankcí). Názor městského soudu na nepřiléhavost uvedeného protiargumentu je však možné v rozsudku nalézt alespoň implicitně, tedy dovodit jej z celkového kontextu odůvodnění. Pokud totiž městský soud primárně odmítl pravomoc

stěžovatele „*trestat*“ porušení jím vydaných příkazů, pak sekundárně stěžovatel nemohl mít ani pravomoc své „*sankční rozhodnutí*“ vykonat. Přestože tedy mohlo být odůvodnění napadeného rozsudku v tomto směru preciznější, nelze konstatovat, že by absence výše nastíněné úvahy činila rozsudek pro účastníky nesrozumitelným. V této souvislosti je na místě připomenout, že pokud jde o minimální požadavky na podobu a obsah odůvodnění, konstatoval zdejší soud již opakovaně (například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130), že „*[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“. Obdobně se v rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaném pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „*[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...)* Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.“. Nejvyšší správní soud tudíž nedospěl k závěru, že by napadený rozsudek trpěl nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak ji definuje ustálená judikatura (srov. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64), není proto naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a mohlo být proto přistoupeno k projednání dalších bodů kasační stížnosti.

Klíčovou námitkou kasační stížnosti je tvrzená absence pravomoci správního soudu k přezkumu „rozhodnutí“ (odvolací komise) stěžovatele; tuto námitku stěžovatel (spolu s dalšími námitkami) podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přestože nedostatek pravomoci, jakožto jedné z podmínek řízení, spadá pod stížnostní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy pod zmatečnost řízení před soudem. Nesprávná či nepřesná právní subsumpce kasačních důvodů pod jednotlivé litery ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. však není meritornímu projednání kasační stížnosti na překážku (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47).

Před vlastním vypořádáním této skupiny kasačních námitek je vhodné shrnout relevantní část aplikovaného interního předpisu stěžovatele, tedy Směrnice LP-SM-013/2010 – „*Pravidla pro vstup osob a vjezd vozidel a pro jejich pobyt v neveřejném prostoru Letiště Praha Ruzyň*“.

Předně je třeba upozornit, že Směrnice v čl. I.1. deklaruje, že představuje zveřejnění podmínek pro vstup a pobyt cestujících, ostatních osob a vjezd vozidel v prostoru letiště, čímž dochází k naplnění pokynů blíže specifikovaných právních předpisů, adresovaných provozovateli letiště. Odvolává se tak zejména na ustanovení § 31 odst. 2 zákona o civilním letectví (dle kterého má provozovatel letiště právo vydávat příkazy k zajištění bezpečného provozu letiště a právo kontrolovat činnost na letišti – pozn. NSS), § 85f odst. 2 písm. d) citovaného zákona (ukládajícího provozovateli letiště povinnost vydat a zveřejnit podmínky pro vstup a pobyt cestujících, ostatních osob a vozidel v prostoru letiště – pozn. NSS) a § 85f odst. 4 písm. a) citovaného zákona (obsahově prakticky podřaditelného pod obsah ustanovení § 31 odst. 2 – pozn. NSS).

Směrnice v čl. II.19. zavádí a rozpracovává postup při porušení pravidel z ní vyplývajících. Je zaveden systém bodového ohodnocení porušení pravidel, přičemž počet přidělených bodů (1, 2 a 4) se odvíjí od závažnosti takového jednání (čl. II.19.1.1. a čl. II.19.1.2.). Přidělené body se v rámci jednotlivých kategorií sčítají (čl. II.19.1.3.). Dle čl. II.19.2.2. je dosažení jednoho bodu

pokračování

spojeno se zanesením této skutečnosti do „*databáze porušujících osob IDC, nebo O/MMP*“ (dále jen „*databáze*“). Při dosažení dvou bodů dochází opět k zavedení této informace do databáze; porušující osoba je nadto povinna absolvovat mimořádné přezkoušení (*IDC/DR*), přičemž ve vztahu k ní mohou být užita i další (blíže neurčená) preventivní opatření. I nadále však může užívat *IDC* (Letištní identifikační průkaz) i *O/MMP* (oprávnění k řízení mobilních mechanizačních prostředků). Shodně je tomu v případě dosažení 3 bodů. V případě dosažení 4 bodů dochází již k odebrání *IDC* respektive *O/MMP*. Jestliže je *IDC* odebrán, je povinností správy letiště zajistit, aby jeho dosavadní držitel bezodkladně opustil NPL; obdobně je tomu v případě odebrání *O/MMP*, kdy tato osoba nesmí mechanizační prostředky dále používat (čl. II.19.7.6). Pokud jde o povahu mimořádného (bezpečnostního) přezkoušení *IDC/DR(SAFETY)*, to je obligatorně zpoplatněno, bez možnosti vrácení peněz (čl. II.19.6.3.), pro porušující osobu je povinné (čl. II.19.6.4.); pokud se na něj vyzvaná osoba nedostaví, případně neobstojí-li opakovaně v přezkoušení, je jí *IDC* respektive *O/MMP* odebráno a dočasně zadrženo (čl. II.19.6.6.). Je třeba také zdůraznit, že Směrnice (na rozdíl od „*rozhodnutí*“ odvolací komise stěžovatele) porušení stanovených pravidel nikde explicitně neoznačuje za „*přestupek*“.

Co se týče postupu při přidělování bodů, dle čl. II.19.7.1. Směrnice kontrolní orgán v případě zjištění porušení pravidel této normy „*vyhotoví záznam*“, dá dotčené osobě možnost se k věci vyjádřit a vyzve jí k podpisu tohoto záznamu. Současně se záznamem „*určí počet bodů*“ odpovídající závažnosti porušení (dle příslušné tabulky) a v závislosti na takto aktualizovaném stavu bodového konta osoby „*rozhodne o ponechání/odebrání IDC a, anebo/i O/MMP*“ a dotčenou osobu informuje o vzniklé situaci, včetně následcích s tím spojených (čl. II.19.7.3.). Automatické důsledky spojené s odebráním obou zmiňovaných průkazů byly již popsány výše. Dotčená osoba má právo podat písemnou „*žádost o přezkoumání porušení*“, a to ve smyslu přehodnocení stavu bodového konta či zrušení uložených bodů (čl. II.19.4.1.). Do 3 dnů musí složit kauci; v případě úspěchu je kauce vrácena, v opačném případě slouží k pokrytí nákladů přezkumného řízení (čl. II.19.4.4.). Ve věci pak „*rozhoduje*“ komise, která vede o žádosti „*řízení*“ (čl. II.19.4.6.). Směrnice rovněž v čl. II.19.4.7. stanovuje okruh „*účastníků řízení*“, kteří mají právo se k věci vyjádřit, „*podávat vysvětlení*“ a také „*navrhovat důkazy*“. Komise „*po přezkoumání případu vydá písemné rozhodnutí*“ (čl. II.19.4.9.). Komise může rozhodnout tak, že „*ke porušení nedošlo*“, důsledkem je navrácení počtu bodů v předešlý stav, vrácení kauce a vrácení *IDC* respektive *O/MMP* (čl. II.19.4.10.). Může také rozhodnout, že „*porušení bylo spácháno, ale s přihlédnutím na vážnost dopadu na bezpečnost leteckého provozu na letišti přehodnotí celkový bodový součet, nebo změni kvalifikaci porušení*“; výsledkem je úprava počtu bodů, bez vrácení zaplacené kauce (čl. II.19.4.11.). Způsob, jakým komise rozhodne v případě, kdy „*porušení bylo spácháno*“, avšak nebyly shledány důvody pro postup dle čl. II.19.4.11., Směrnice explicitně neupravuje. V čl. II.19.5. Směrnice také stanoví postup při přezkoumání odebrání *IDC* respektive *O/MMP* Letištním výborem pro bezpečnost; jde o postup obdobný, jako v případě přezkumu přidělených bodů, jak byl popsán výše.

Na základě těchto zjištění lze přistoupit k posouzení klíčové otázky, zda městskému soudu náležela pravomoc k přezkumu stěžovatelova „*rozhodnutí*“. Východiskem je nalezení odpovědi na otázku, jaké je právní postavení stěžovatele a jakou povahu má tento jím vydaný akt. V kasační stížnosti stěžovatel vyjadřuje přesvědčení, že je osobou soukromého práva, nikoli správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak konstatoval v napadeném rozsudku městský soud. Právě soukromoprávní poměr mezi stěžovatelem a žalobcem má determinovat i povahu napadeného „*rozhodnutí*“ stěžovatele.

Obecný rámec pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen především ustanovením § 4 s. ř. s., ve spojení s § 2 téhož zákona. V tomto směru klíčové ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „*správní orgán*“, kterým se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný



orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jak již uvedl městský soud, Nejvyšší správní soud například ve svém rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, konstatoval, že tato „*zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena jen taková činnost, která naplňuje všechny tři výše citované definiční znaky. Nadto, aby bylo možné provést přezkum činnosti správního orgánu, musí vedle těchto tří prvků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., a to, že v daném konkrétním případě musí být působením správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Právě fakt, že právní sféra adresáta veřejné správy je závazně a autoritativně dotčena uplatněním vrchnostenských oprávnění správního orgánu (tedy v konkrétní věci a vůči konkrétním adresátům), je pojmovým znakem veřejného subjektivního práva (blíže viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, publikovaný pod č. 415/2004 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 1. 2004, č. j. Konf 93/2003 - 5, publikované pod č. 276/2004 Sb. NSS). Sluší se v této souvislosti poznamenat, že ke zmiňovanému dotčení právní sféry fyzických a právnických osob (jejíž ochrana je důvodem existence správního soudnictví) nemusí nutně dojít v důsledku vydání správního rozhodnutí [jak by se mohlo zdát z dikce ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – „*pokud jim bylo svěřeno rozhodování*“], ale může jít i o jiné právně relevantní (a zákonem výslovně předpokládané) jednání subjektu vystupujícího (byť jen ve specifických případech) jako orgán veřejné moci (podoba definice správního orgánu je důsledkem toho, že je v s. ř. s. podána pouze v souvislosti s definicí řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Opačný výklad by vedl k naprostému popření smyslu řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (k tomu podrobněji dále).

Aplikací tohoto obecného východiska na skutkové a právní pozadí souzené věci, lze konstatovat, že stěžovatel Letiště Praha, a. s., je právnickou osobou, která vznikla v únoru roku 2008 v rámci privatizační transformace ze státního podniku Správa Letiště Praha, s. p. V roce 2011 byl stěžovatel začleněn do holdingové struktury Českého Aeroholdingu, a. s., který zastřešuje společnosti vlastněné státem, působící v oblasti letecké přepravy a v souvisejících pozemních službách. Očividně se tedy nejedná ani o orgán moci výkonné, ani o orgán územního samosprávného celku a nejde ani o právnickou osobu, již by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (ve smyslu vydávání správních rozhodnutí). Ve vztahu k argumentaci žalobce nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, podle něhož je stěžovatel „*veřejnou institucí*“, zdejší soud uvádí, že tato skutečnost jej bez dalšího nestaví do pozice správního orgánu nadaného rozhodovací pravomocí. Nelze přehlédnout, že tento závěr vyslovil Ústavní soud při výkladu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kdy dovodil, že stěžovatel je tzv. „*povinnou osobou*“ dle tohoto zákona; toto kritérium je však z hlediska ustanovení § 2 s. ř. s. a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., irelevantní a nemůže zpochybnit závěr, že stěžovateli nebyla zákonem svěřena žádná rozhodovací pravomoc (tedy pravomoc vydávat správní rozhodnutí) v oblasti veřejné správy. Jakékoli jim vydané akty tak nemohou být považovány za „rozhodnutí správního orgánu“ a jejich soulad se zákonem nelze posuzovat v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Pod pojem „*rozhodování*“, respektive „*rozhodovací pravomoc*“, totiž nelze zařadit oprávnění, která jsou stěžovateli dána k dispozici ustanoveními § 31 odst. 2, § 85f odst. 1, § 85f odst. 2 písm. e), případně § 85 odst. 4 zákona o civilním letectví. Tím méně lze „*rozhodovací pravomoc*“ ve výše uvedeném smyslu založit normami interního charakteru, bez toho, že by je zákon o civilním letectví předpokládal. Rozhodovací pravomoc přitom chápe Nejvyšší správní soud



pokračování

jako činnost, která směřuje k vydání „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž se podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaného pod č. 2206/2011 Sb. NSS, rozumí formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Imanentní podmínkou pro vydání rozhodnutí je přitom existence správního řízení (srov. ustanovení § 9 správního řádu), z něhož takové rozhodnutí vzešlo (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, publikovaný pod č. 1814/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát současně vymezil i pojem „rozhodnutí v materiálním smyslu“, jímž chápe takový akt, který má po obsahové stránce povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s., a který podle zákona měl mít též formu správního rozhodnutí, avšak který pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. Jak však již bylo výše uvedeno, od rozhodnutí ve formálním a materiálním smyslu je třeba odlišovat tzv. „jiné faktické pokyny či donucení“, které rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou, přesto však se proti nim lze dovolat ochrany ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

Do množiny jiných faktických pokynů či donucení lze zařadit právě ta oprávnění, která stěžovateli zákonodárce svěřil ve výše zmiňovaných ustanoveních zákona o civilním letectví. Všechna tato opatření, pokyny či příkazy jsou nástrojem k řádnému výkonu činností při provozu civilního letiště a slouží zejména k zajištění povinnosti provozovatele udržovat v letištním prostoru bezpečnost a pořádek [§ 26 písm. d) a e) zákona o civilním letectví]. Sledují tedy mimo jakoukoli pochybnost *veřejný zájem* na bezpečném a bezporuchovém fungování civilního letectví. Z pohledu posuzované věci je relevantní zejména ustanovení § 31 odst. 2 zákona o civilním letectví, dle kterého je provozovatel letiště oprávněn vydávat příkazy provozovatelům leteckých činností, cestujícím a ostatním osobám zúčastněným na provozu letiště a leteckém provozu k zajištění bezpečného provozu letiště a koordinovat jejich činnost. Výrazem tohoto obecného oprávnění je ustanovení § 85f odst. 2 písm. d) citovaného zákona, ukládající provozovateli letiště zveřejnit podmínky pro vstup a pobyt cestujících, ostatních osob a vozidel v prostoru letiště (tedy i v NPL). Stěžovatelem aplikovanou Směrnicí i Dopravní řád lze za naplnění tohoto zákonného pokynu nepochybně považovat. Obdobnou povahu má také ustanovení § 85f odst. 4 písm. a) zákona o leteckém provozu (na které Směrnice taktéž odkazuje), neboť provozovateli letiště nebo jím pověřené osobě přiznává oprávnění vydávat cestujícím a dalším osobám, které vstupují do prostorů určených provozovatelem letiště nebo se v těchto prostorech zdržují, pokyny a příkazy k zajištění bezpečnosti na letišti. Výčet oprávnění provozovatele letiště tím není vyčerpán [srov. zejména § 85f odst. 1, § 85f odst. 2 písm. e) a f), či § 85 odst. 4 písm. e) zákona o civilním letectví]; tato ustanovení nicméně z pohledu posuzované věci nejsou relevantní.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že provozovatel letiště při výkonu těchto oprávnění vystupuje v postavení správního orgánu sui generis, neboť tato oprávnění jsou mu výslovně svěřena zákonem (normou veřejného práva), slouží k prosazení výše popsaného veřejného zájmu a jejich využití není vázáno na podmínku existence soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem letiště a dotčenou osobou.

Proti těmto faktickým úkonům provozovatele letiště se tedy dotčená osoba může dovolávat ochrany ve správním soudnictví; jediným možným prostředkem však je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s.

Uvedené lze tedy shrnout tak, že zákon o civilním letectví sice umožňuje stěžovateli vydat v jeho mezích pokyny a příkazy k zajištění bezpečného provozu letiště (proti nimž se lze domáhat soudní ochrany v řízení na ochranu před nezákonným zásahem), avšak pro případ, že osoba účastnící se provozu letiště takový pokyn či příkaz poruší či odmítne-li se mu podřídit, není stěžovatel povolán k tomu, aby ji z vrchnostenské pozice za toto jednání sankčně postihoval. Jinými slovy, není-li stěžovatel oprávněn autoritativně postihovat porušení jím vydaných příkazů a pravidel nebo neuposlechnutí jeho pokynů, konsekventně platí, že na podkladě vlastní „sankční normotvorby“ nemůže přijmout akt s jakýmkoli (veřejnoprávními) účinky navenek vůči jeho adresátu.

Aplikuje-li Nejvyšší správní soud shora uvedené závěry na nyní posuzovaný případ, není pochyb o tom, že stěžovatel negativně zasáhl do právní sféry žalobce tím, že mu znemožnil účast na pracovní směně dne 19. 3. 2011 a že výše popsanou konstrukcí přezkumného řízení ve Směrnici přiměl žalobce nést náklady spojené s podáním žádosti o přezkoumání (tzv. kauci), potažmo náklady na mimořádné přezkoušení (IDC/DR), coby důsledek spojený s dosažením dvou bodů. To ovšem neznamena, že skutečně vykonával rozhodovací pravomoc v mezích zákona o civilním letectví; ta, jak již bylo opakovaně konstatováno, mu ze zákona nepřísluší.

Zbývá tedy posoudit, zda se žalobou napadený akt stěžovatele vskutku navenek představuje jako sankční rozhodnutí, tedy rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy. Pokud by tomu tak bylo, postupoval městský soud zcela v souladu se zákonem, pokud deklaroval nicotnost takového aktu; jde o zákonem předvídaný postup, sledující posílení právní pozice adresáta onoho nicotného aktu, přičemž závěr o jeho nicotnosti působí *erga omnes*. V opačném případě (tedy nevykazuje-li výstup z jednání odvolací komise žalovaného navenek formální atributy správního rozhodnutí), by městský soud pochybil, neboť by žaloba (podaná v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.) směřovala proti úkonu stěžovatele, který nejen že není správním rozhodnutím, ale ani se tak navenek nepředstavuje a není proto důvod jeho neexistence prostředky veřejného práva deklarovat; v takovém případě by nebyla splněna esenciální podmínka řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (absence předmětu řízení) a žaloba by musela být z tohoto důvodu odmítnuta.

Na základě výše popsaného skutkového stavu věci má Nejvyšší správní soud za to, že se předmětný akt jako správní (sankční) rozhodnutí nepředstavuje, neboť nejen nesplňuje základní formální požadavky kladené na individuální správní akty (srov. ustanovení § 68 správního řádu), ale z celkového kontextu věci, jak byl popsán výše, není ani zřejmá vůle stěžovatele takový akt vydat. Nejvyšší správní soud se přiklání k názoru, že napadený akt stěžovatele ze dne 10. 5. 2011, č. j. BZP/BSR/615/2011, je svým obsahem „jiným úkonem“ správního orgánu, ve smyslu ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu. Dle tohoto ustanovení se „[u]stanovení této části (části čtvrté – pozn. NSS) použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté, nebo šesté anebo v této části.“ Správní řád totiž pamatuje na případy, kdy správní orgán vykonává svou pravomoc (vyplývající pro něj ze zvláštních předpisů) způsobem, který nelze podřadit pod některý z výslovně pojmenovaných a definovaných úkonů v jiných částech správního řádu; typickým případem jsou právě různá oprávnění k vydávání závazných pokynů a provádění faktických úkonů. O takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci, kdy stěžovatel vůči žalobci vykonával svá veřejnoprávní oprávnění plynoucí pro něj z výše citovaných ustanovení zákona o civilním letectví. Postup stěžovatele svědčí o jeho úmyslu projednat a formalizovaným způsobem uzavřít možné porušení interních předpisů (podrobně rozpracovávajících zákonná zmocnění stěžovatele dle zákona o civilním letectví), aniž by výsledkem tohoto procesu (včetně „přezkumné“ fáze) mělo být vydání správního rozhodnutí. Zde je nutno upozornit, že žalobou napadený akt stěžovatele nelze vnímat odděleně od jeho předchozího postupu, ale naopak je na něj nutno nahlížet

pokračování

v celkovém kontextu, tedy od okamžiku sepsání „Záznamu o události“ dne 2. 3. 2011. Žalobce by se tedy mohl dovolávat soudní ochrany již proti jednotlivým dílčím faktickým úkonům stěžovatele, představovaly-li by pro něj v konkrétních případech negativní dotčení jeho právní sféry (například nevpouštění na pracoviště v důsledku tvrzeného porušení interního předpisu); procesním prostředkem této ochrany však nemůže být žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ale žaloba před jeho nezákonným zásahem.

Co se týče stěžovatelem namítané existence soukromoprávního poměru mezi účastníky (ať již založeného na bázi pracovněprávní, nebo občanskoprávní), v souzené věci nepanují žádné pochyby o tom, že žalobce nebyl stěžovatelovým zaměstnancem. Má-li snad takový vztah vyplývat z prohlášení o vázanosti interními normami v žádosti o vydání identifikačního průkazu, pak je na místě upozornit, že tato žádost není součástí správního či soudního spisu (stěžovatel ji na podporu svého procesního postojů nepředložil), a proto si nelze o jejím obsahu učinit spolehlivý obraz. Vyřešení této otázky však není pro posuzovanou věc podstatné, neboť již výše bylo konstatováno, že postup stěžovatele se odvíjel od jeho zákonného zmocnění k provádění faktických úkonů a přijímání opatření k bezporuchovému a bezpečnému provozování civilního letiště. Stěžovatel tedy vůči žalobci nevystupoval jako jedna ze smluvních stran, uplatňující soukromoprávní sankce, ale jako správní orgán *sui generis*, vystupující ve vrchnostenském postavení. Okruh těchto nástrojů, respektive možnost jejich uplatnění vůči konkrétním adresátům, bude pochopitelně odlišný v závislosti na tom, kdo oním adresátem je; z logiky věci mohou být některá opatření (například nevpouštění do NPL) uplatněna jen vůči osobám, kterým svědčí oprávnění, která jiní adresáti (například běžní cestující) vůbec nemají. Existence takových oprávnění může být jistě založena i soukromoprávní dispozicí (uzavřením pracovní smlouvy, akceptací konkrétních provozních pravidel letiště, apod.), tímto způsobem se však pouze rozšiřuje počet povinností, jež musí taková osoba dle zákona o civilním letectví dodržovat, aniž by se tím možnost stěžovatele přijímat opatření při jejich nedodržování posouvala do roviny soukromoprávní.

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné dále zdůraznit, že záměr stěžovatele vydat interní normativní předpisy, v nichž by byly konkrétně rozvedeny obecně formulované povinnosti osob účastnících se provozu letiště, jakož i tomu odpovídající mechanismy kontrolování jejich dodržování a vyvozování případných důsledků při jejich nedodržení, zcela odpovídá úmyslu zákonodárce [srov. zejména § 85f odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví]. Lze jistě pozitivně hodnotit fakt, že se stěžovatel pokusil vytvořit transparentní pravidla pro výkon svých oprávnění, konkrétní zvolený způsob však zdejší soud nepovažuje za odpovídající. V tomto ohledu se lze zcela ztotožnit s názorem městského soudu, že nastavený mechanismus kontroly a vyvozování důsledků z porušení povinností nápadně připomíná sankční správní řízení, k čemuž (jak již bylo opakovaně konstatováno) stěžovatel nemá žádné kompetence. Stanoví-li totiž Směrnice za porušení konkrétních povinností bodový systém, přičemž proti stanovení konkrétního počtu bodů má dotčená osoba právo podat písemnou „žádost o přezkoumání porušení“, do 3 dnů od podání této žádosti musí složit „kauci“, a pokud následně „rozhoduje“ komise, která vede o žádosti „řízení“, ve kterém je stanoven okruh „účastníků řízení“, kteří mají právo se k věci vyjádřit, „podávat vysvětlení“ a také „navrhovat důkazy“, pak je nejen v terminologické, ale i v rovině systematické podobnost s institutem sankčního správního řízení nepřehlédnutelná. Právě tato podobnost nepochybně vedla nejen žalobce, ale i městský soud k závěru, že výstup z tohoto procesu („rozhodnutí ze dne 10. 5. 2011, č. j. BZR/BSR/6152011“) považovali za akt, představující se jako sankční rozhodnutí.

Soulad takto nastaveného mechanismu se zákonem (tedy otázka, zda stěžovatel nepřekročil svá zmocnění plynoucí pro něj ze zákona o civilním letectví), potažmo s ústavní maximou vyjádřenou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nicméně nemůže

být předmětem nyní vedeného soudního řízení. Jak již bylo uvedeno, zákonnost postupu stěžovatele (nejen výstupu přezkumného řízení, ale i předcházejících úkonů stěžovatele, jimiž byla dotčena právní sféra žalobce) by mohla být posouzena pouze v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s. (řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu), nikoli v řízení dle části první hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (žaloba proti správnímu rozhodnutí); pouze v jeho rámci by se správní soud mohl autoritativně vyjádřit k tomu, zda obsah Směrnice nekoliduje s výše zmiňovanými zákonnými a ústavními mantinely. Pouze *obiter dictum* proto Nejvyšší správní soud apeluje na stěžovatele, aby obsah Směrnice podrobil kritickému přehodnocení z výše popsaných hledisek, a to nejen co se týče užití terminologie, ale například i vybírání kaucí za posouzení oprávněnosti přidělení bodů, apod.

Na základě všech výše popsaných skutečností lze konstatovat, že Městský soud v Praze (i přes jinak přiléhavé hodnocení zjištěných skutečností) pochybil, pokud podanou žalobu projednal v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Jelikož se žalobce proti postupu stěžovatele mohl bránit pouze v režimu žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, měla být podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žaloba odmítnuta. Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než postupem dle ustanovení § 110 odst. 1 napadený rozsudek zrušit a žalobu pro nedostatek podmínky řízení odmítnout.

Konečně je třeba pro úplnost uvést, že Nejvyšší správní soud nepřehlédl poukaz žalobce na procesní pochybení městského soudu, kdy nebyl obeznámen s termínem nařízeného ústního jednání a napadený rozsudek mu byl doručen teprve po podání kasační stížnosti. Přestože totiž nejde o kasační námitku (žalobce kasační stížnost nepodal), mohlo by se jednat o skutečnost relevantní z pohledu ustanovení § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s., podle kterého není kasační soud vázán důvody kasační stížnosti, zjistí-li že řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí krajského (městského) soudu bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost. Jelikož však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před městským soudem vůbec nemělo pro nedostatek podmínek řízení proběhnout, a z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušil, bylo by nadbytečné se otázkou dopadu této procesní vady do procesních práv žalobce blíže zabývat; žalobce ostatně ani nepožadoval, aby pro zmiňovaný deficit byl napadený rozsudek zrušen.

O náhradě nákladů řízení před správními soudy bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. února 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu