



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Letiště Praha, a. s.**, se sídlem Praha 6, K Letišti 1019/6, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 81/11, za účasti osoby zúčastněné na řízení **PRAGOSOUND s. r. o.**, se sídlem Praha 6, Radčína 523/16, zastoupené Mgr. Ing. Václavem Staňkovským, LL.M., advokátem se sídlem Praha 2, Slezská 1357/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2020, č. j. 54 A 148/2018-58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byly zamítnuty její žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2018, č. j. 111205/2018/KUSK (dále též jen „první rozhodnutí“), a ze dne 28. 8. 2018, č. j. 112837/2018/KUSK (dále též jen „druhé rozhodnutí“).

[2] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení bylo u Městského úřadu Hostivice (dále jen „stavební úřad“) vedeno stavební řízení za účelem vydání stavebního povolení pro stavbu „*novostavba - provozní areál firmy PRAGOSOUND - parc. č. 86/37, 86/39 kat. území Kněžívka*“ (dále jen „dotčená stavba“). Výstavba provozního areálu měla spočívat především ve stavbě skladové haly a administrativní části sloužící jako sídlo osoby zúčastněné na řízení; jako součásti stavby

byly navrženy vnitroareálové komunikace, úprava stávajícího vjezdu a zřízení vedlejšího vjezdu z obslužné komunikace, oplocení, vsakovací objekty a napojení objektu na stávající přípojky inženýrských sítí, které jsou přivedeny na hranici pozemku.

[3] Stavební úřad usnesením ze dne 19. 10. 2017, č. j. SÚ-17741/1/17/Al, zamítl žádost stěžovatelky doručenou mu dne 25. 9. 2017, o přiznání postavení účastníka řízení ve shora uvedeném stavebním řízení. Z odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že stavební úřad nezjistil žádné skutečnosti pro přiznání postavení účastníka v daném řízení; stěžovatelka je pouze správcem sítí, což jí účastenské postavení nezakládá.

[4] Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2017, č. j. 19673/17/SÚ, vydal stavební úřad rozhodnutí o povolení dotčené stavby (dále jen „stavební povolení“). Toto rozhodnutí bylo zasláno stěžovatelce na vědomí.

[5] Podáním ze dne 6. 11. 2017 stěžovatelka podala odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 19. 10. 2017. Namítla, že napadené usnesení je vnitřně rozporné, neboť je v jeho výrokové části bez vysvětlení uvedeno, že se žádost o přiznání postavení účastníka stavebního řízení zamítá, ale také, že je stěžovatelka účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Nadto se stavební úřad nijak nevypořádal s argumenty, kterými stěžovatelka svoji žádost o přiznání postavení účastníka stavebního řízení odůvodňovala.

[6] Dalším podáním ze dne 6. 11. 2017 stěžovatelka podala žádost o přiznání postavení účastníka stavebního řízení podle § 28 správního řádu, a současně se odvolala proti stavebnímu povolení. Uvedla, že je provozovatelkou Letiště Václava Havla, a že je zcela vlastněna společností Český Aeroholding, a. s., která vlastní veškeré nemovitě věci v areálu letiště. Namítla, že realizací stavby dojde ke zhoršení dopravní obslužnosti letiště, a že je v předmětné oblasti vyhlášeno ochranné hlukové pásmo. Podle § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně zdraví“), má stěžovatelka, jakožto provozovatelka letiště, povinnost zajistit u staveb v ochranném hlukovém pásmu protihluková opatření. Povolovanou stavbou jsou tedy dotčena její práva a měla by proto být účastníkem stavebního řízení. Ve vztahu k vydanému stavebnímu povolení uvedla, že v něm, v rozporu s § 111 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), nebyly zohledněny a vypořádány její námitky týkající se dopravní obslužnosti stavby a povinností vyplývajících z ochranného hlukového pásma.

[7] Žalovaný prvním rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatelky proti usnesení stavebního úřadu ze dne 19. 10. 2017, a toto usnesení potvrdil. Uvedl, že stěžovatelka, která je pouze provozovatelkou letiště, nespĺňuje žádný z parametrů účastenství vymezených v § 109 stavebního zákona. Dodal, že napadené usnesení není vnitřně rozporné. Stavební úřad totiž první částí výroku rozhodl o otázce účastenství stěžovatelky ve stavebním řízení, a druhou částí stanovil účastníky řízení o přiznání účastenství ve stavebním řízení ve smyslu § 68 správního řádu.

[8] Druhým rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti stavebnímu povolení jako nepřipustné. Uvedl, že stěžovatelka nespĺnila základní formální předpoklady účastenství dle § 109 stavebního zákona; je pouze provozovatelkou letiště, vlastníkem nemovitostí v areálu letiště je společnost Český Aeroholding, a.s. Skutečnost, že tato společnost je jediným akcionářem stěžovatelky, a že stěžovatelku zastupovala na základě plné moci, byla dle žalovaného zcela irelevantní pro naplnění prvního z předpokladů účastenství (existence vlastnického či jiného věcného práva k sousedním nemovitostem) podle stavebního zákona. Tvrzení, že byla

pokračování

stěžovatelka, jakožto provozovatelka letiště, dotčena na svých právech ke stavbám a pozemkům v areálu letiště, označil žalovaný za zcela irelevantní z hlediska § 109 stavebního zákona. Pokud tedy nebyla splněna první podmínka účastenství, je vyloučeno, aby došlo k naplnění druhé z podmínek, tj. k přímému dotčení těchto práv stavebním povolením. Žalovaný dále připomněl, že účastník řízení není ve stavebním řízení oprávněn hájit jiné, než své vlastní zájmy. K námitce, že stěžovatelka má povinnost zajistit na své náklady protihluková opatření, žalovaný uvedl, že tato povinnost se týká pouze určitých typů staveb (bytové domy, rodinné domy, stavby pro předškolní a školní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely apod.), nikoli provozního areálu jako v tomto případě. Dále uvedl, že námitka týkající se dlouhodobě nedořešené dopravní obslužnosti dané lokality je pouze obecného charakteru. Dopravní obslužnost se práv stěžovatelky, vzhledem k rozsahu projednávaného záměru souvisejícího s dotčenou stavbou, přímo nedotýká. Nadto žalovaný již v rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí pro dotčenou stavbu (a obdobně i ve svém stanovisku ze dne 29. 3. 2017), dospěl k závěru, že intenzita provozu související s projednávaným záměrem stavby není s to způsobit zátěž pro dopravní obslužnost letiště.

[9] Stěžovatelka napadla obě rozhodnutí žalovaného žalobami. Uvedla, že se v důsledku sloučení se společností Český Aeroholding, a. s., jako zanikající společností, stala od 1. 10. 2018 jak provozovatelkou letiště, tak i jediným vlastníkem nemovitostí, které byly v areálu tohoto letiště zanikající společností vlastněny. Zopakovala, že s ní mělo být ve stavebním řízení jednáno jakožto s účastníkem řízení podle § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona. Namítla, že dle § 28 správního řádu má správní orgán vycházet především z materiálního pojetí účastenství, nikoli formálního. Stěžovatelka přitom tvrdila své účastenství již před vydáním stavebního povolení, a proto jí měl správní orgán již tehdy považovat za účastníka řízení. Dále zopakovala, že je dotčena jako provozovatelka letiště na svých právech ke stavbám a pozemkům v areálu letiště umístěním dotčené stavby, neboť tato stavba byla umístěna v ochranném hlukovém pásmu. Je tak dotčeno její právo k provozování letiště a jejím prostřednictvím i vlastnická práva k nemovitostem vlastněným její mateřskou společností. K tomu dodala, že dle § 31 zákona o ochraně zdraví má jako provozovatelka letiště povinnost na svůj náklad provést a zajistit protihluková opatření, aby byly alespoň uvnitř staveb splněny hygienické limity hluku. Ze zákona je jí tak dána povinnost, aby něco konala (zajistila protihluková opatření). Rovněž tvrdila, že realizací stavby dojde ke zhoršení dopravní obslužnosti letiště, přičemž i takové dotčení práv zakládá její účastenství ve stavebním řízení. Provozování letiště je značně specifickou činností a měla by být účastníkem stavebního řízení, neboť je dotčena na svých právech provozovat letiště. Ustanovení § 109 stavebního zákona naplňuje tím, že jejím vlastníkem byla společnost Český Aeroholding, a.s., která sdružuje společnosti působící v oblastech souvisejících s provozováním letiště a zabývá se zejména pronájmem nemovitostí. Jediným akcionářem Českého Aeroholdingu, a. s., je stát zastoupený Ministerstvem financí. Zmíněné propojení však žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednil. Výsledkem argumentace žalovaného je situace, kdy by společnost Český Aeroholding, a.s., nemohla hájit svá práva k nemovitým věcem, protože není provozovatelkou letiště, a stěžovatelce je upíráno hájit svá práva z titulu provozovatele, neboť není vlastníkem nemovitostí tvořících letiště. Stěžovatelka konečně zopakovala, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem stavebního řízení buď podle § 109 stavebního zákona, nebo na základě § 28 odst. 1 správního řádu.

[10] Krajský soud usnesením ze dne 19. 11. 2018 spojil řízení o předmětných žalobách ke společnému projednání, načež žaloby v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že stěžovatelka neměla vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Už jen proto nemohla být účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. e) či f) stavebního

zákona. Jestliže stěžovatelka takovými právy nedisponovala, logicky nemohlo dojít ani k jejich dotčení. K poukazu stěžovatelky na její „specifické“ propojení se společností Český Aeroholding, a.s. krajský soud konstatoval, že se jedná o dvě odlišné právnické osoby, přičemž každá je nadána vlastní právní osobností; neztotožnil se tedy s tvrzením stěžovatelky, že mezi ní a společností Český Aeroholding, a.s. není jasná „dělící čára“, žádnou roli nehraje ani namítaný vztah ovládané a ovládající osoby. Krajský soud poukázal na to, že v případě účastenství ve stavebním řízení podle § 109 stavebního zákona je účastenství každé osoby odvozováno od možnosti dotčení výhradně jejích práv a je vyloučeno, aby se kdokoli domáhal ochrany práv jiných osob či odvozoval své účastenství od možného dotčení práv jiných osob. K tomu odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dodal, že pokud došlo k dotčení práv společnosti Český Aeroholding, a.s., nic této společnosti nebránilo, aby se sama domáhala jejich ochrany. K námitce navýšení dopravy v důsledku umístění dotčené stavby krajský soud uvedl, že ve smyslu § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona musí jít o dotčení práv citovaných v tomto ustanovení, tedy dotčení vlastnického či jiného věcného práva k sousední stavbě nebo sousednímu pozemku nebo stavbě na nich. K tvrzené povinnosti provozovatele letiště provést na své náklady protihluková opatření podle § 31 odst. 4 zákona o ochraně zdraví krajský soud konstatoval, že tato povinnost na projednávanou věc vůbec nedopadá; stavebním povolením bylo rozhodnuto o povolení provedení stavby - provozního areálu se skladovou halou a administrativní částí sloužící jako sídlo firmy, nikoli „bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb“, na které toto zákonné ustanovení dopadá. S touto námitkou se vypořádal dostatečně již žalovaný, přičemž stěžovatelka pouze opakovala svoji argumentaci v odvolání. Krajský soud dále uvedl, že § 28 odst. 1 správního řádu přiznává osobě postavení účastníka do doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Tato otázka je postavena najisto usnesením správního orgánu o tom, že určitá osoba je či není účastníkem řízení, přičemž odvolání proti usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nemá odkladný účinek. Stěžovatelka se tak nemohla domáhat svého účastenství na základě domněnky podle § 28 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgán usnesením ze dne 19. 10. 2017 rozhodl, že stěžovatelka účastníkem stavebního řízení není. Soud uzavřel, že se žalovaný v napadených rozhodnutích s tvrzeními stěžovatelky podrobně zabýval, přičemž správně dospěl k závěru, že stěžovatelka nespĺňuje žádné znaky účastenství podle § 109 stavebního zákona. Žalovaný tedy odvolání stěžovatelky proti stavebnímu povolení správně zamítl pro nepřipustnost.

[11] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou opřela o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítla, že krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatelka měla být účastníkem stavebního řízení, a dále otázku tvrzeného přímého dotčení jejích práv.

[12] Stěžovatelka zopakovala, že vztah mezi ní a společností Český Aeroholding, a.s., byl velmi specifický a svým způsobem se jednalo o „dvojjedinou entitu“, což bylo později vyřešeno mimo jiné tím, že došlo k přeměně společností a právním nástupcem se od 1. 1. 2018 stala stěžovatelka, která je od tohoto okamžiku jak vlastníkem sousedních nemovitostí, tak i provozovatelkou letiště. Stěžovatelka zdůraznila, že ve stavebním řízení došlo k dotčení jejích práv a od 1. 1. 2018 i jejích práv „jako vlastníka pozemku“. Předchozí vlastník pozemku – společnost Český Aeroholding, a. s., by stavebním povolením dotčen nebyl, a tedy by nemohl splnit požadavky přímého dotčení; tyto mohly být splněny pouze stěžovatelkou, jakožto provozovatelkou letiště. Stěžovatelka tak nadále trvá na tom, co tvrdila již v řízení před správním orgánem i ve správní žalobě, tedy že ve stavebním řízení byla přímo dotčena její práva, a to práva plynoucí z jejího postavení provozovatelky mezinárodního civilního letiště, kterému svědčí ochranné hlukové pásmo. Dále stěžovatelka poukázala na to, že se soud v napadeném rozsudku dovolává stavu v době

pokračování

rozhodování správního orgánu dle § 75 s. ř. s. a velmi tvrdě lpí na formálním rozdělení stěžovatelky a společnosti Český Aeroholding, a.s., přestože jejich vztah byl úzce propojen a bylo tedy velmi složité správně uplatňovat za jednu či druhou společnost práva právě kvůli této skutečnosti. Dle stěžovatelky měl soud vzít v potaz výše popisovaný specifický vztah mezi ní a společností Český Aeroholding, a.s., který byl z formálního hlediska naplněn později, avšak v době rozhodování správního orgánu již existoval.

[13] Dále stěžovatelka zopakovala závěry krajského soudu k otázce požadavku na zajištění protihlukových opatření dle § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví a dodala, že tento pohled na ochranné hlukové pásmo pokrývá pouze jednu jeho funkci, a to funkci ochrany veřejného zdraví – ochrany okolí před negativními vlivy, v tomto případě hlukovými, z letiště. Soud však v napadeném rozsudku naprosto pominul další funkci ochranného hlukového pásma, tj. ochranu letiště před negativními vlivy okolí. Stávající ochranné hlukové pásmo letiště je ochranným hlukovým pásmem zřízeným jak podle zákona o ochraně veřejného zdraví, tak podle zákona o civilním letectví (zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví – pozn. NSS). Takto s ochrannými pásmami počítá i důvodová zpráva zákona o civilním letectví, ve které je uvedeno, že účelem ochranných pásem dle tohoto zákona je ochrana bezpečnosti leteckého provozu, tj. ochrana letiště před vnějšími vlivy. Ochranné hlukové pásmo patří mezi jedno z ochranných pásem předpokládaných dle § 37 odst. 3 písm. e) zákona o civilním letectví. Je tedy důležité vzít v potaz nejen otázku, zda je ohroženo veřejné zdraví v rámci hlukového pásma, ale také, zda je chráněno letiště před vlivy okolí. Toto stěžovatelka tvrdila již od počátku řízení, avšak správní orgány a soud se pouze omezily na konstatování, že stavba nespadá do dikce § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[14] Stěžovatelka dále již od začátku řízení uváděla přímé dotčení svých práv také v podobě zvýšení dopravního zatížení v řešené lokalitě, s čímž se ovšem krajský soud nevypořádal s poukazem na to, že je nutné, aby bylo dotčeno vlastnické či jiné věcné právo stěžovatelky; to však dotčeno bylo. Stěžovatelka konečně citovala komentář k § 85 stavebního zákona („C.H. Beck, 2013“), dle kterého je pro vyloučení účastenství třeba zohlednit kombinaci různých vlivů; posuzování otázky účastenství v územním řízení by mělo být spíše extenzivní. Dokud se neprokáže opak, je na místě s osobou tvrdící své účastenství v územním řízení jednat jako s účastníkem.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem zcela ztotožňuje. Stěžovatelce v době vedeného řízení a ani nyní nepřísluší postavení účastníka stavebního řízení; § 109 stavebního zákona účastníky řízení vymezuje zcela zřejmým způsobem, přičemž žádný „provozovatel“ mezi nimi zahrnut není. Tvrzení stěžovatelky ohledně jedné z funkcí ochranného pásma letiště, chránící letiště před vlivy okolí, nebylo v odvolacím řízení vůbec zmíněno; stěžovatelka se k ochrannému pásmu vyjadřovala pouze z hlediska ochrany veřejného zdraví. Tvrzení ohledně zvýšení dopravního vytížení bylo v odvolacím řízení vyvráceno a zdůvodněno – v územním řízení pro dotčenou stavbu bylo totiž doloženo stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, dle kterého posuzovaný záměr nepředstavuje zvýšenou zátěž pro dopravní obslužnost v zájmovém území, neboť doprava vyvolaná provozem záměru je zanedbatelná.

[16] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že s argumenty uvedenými v kasační stížnosti se již řádně vypořádal krajský soud. U stěžovatelky nejsou a nebyly naplněny zákonné předpoklady pro účastenství ve stavebním řízení a nemohla tedy být jeho účastníkem. V rozhodné době byla stěžovatelka pouze provozovatelkou letiště, vlastníkem staveb a pozemků v areálu letiště však byla společnost Český Aeroholding, a.s. Skutečnost,

že se stěžovatelka stala v roce 2018 právním nástupcem této společnosti, je pro naplnění prvního z předpokladů účastenství stěžovatelky irelevantní. Při přezkoumání rozhodnutí musí soud vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, což ostatně sama stěžovatelka připouští. Jelikož stěžovatelka v té době nesplňovala první podmínku účastenství ve stavebním řízení (tj. existenci vlastnického nebo věcného práva k sousedním stavbám a pozemkům), je vyloučeno, aby došlo k naplnění druhé z podmínek účastenství, tedy přímému dotčení jejích vlastnických, respektive věcných práv ve smyslu § 109 stavebního zákona. Skutečnost, že se lokalita stavebního záměru nachází v ochranném hlukovém pásmu letiště, byla v předmětném řízení zohledněna, a to nejprve v závazných stanoviscích příslušných dotčených orgánů (zejména Úřadu pro civilní letectví a Krajské hygienické stanice Středočeského kraje), následně byly tyto podmínky dotčených orgánů uvedeny v územním rozhodnutí jako podmínky pro umístění stavby. Přímé dotčení práv stěžovatelky je tedy s ohledem na charakter předmětné stavby zcela nepochybně vyloučeno. K argumentu stěžovatelky, že dojde ke zvýšení dopravního zatížení lokality, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že by musela být překročena určitá hladina intenzity a míra negativních efektů s tím spojených. V daném případě k tomu ale nedochází; intenzita provozu, která je s dotčenou stavbou spojena, není už jen s ohledem na povahu povolené stavby s to způsobit zátěž pro dopravní obslužnost letiště. Bez významu není ani fakt, že se v dané lokalitě (Tuchoměřice) nachází frekventovaná komerční zóna - *The Prague Outlet (Galleria Moda)*. Jedná se o největší outletové obchodní centrum v České republice s rozlohou 30 000 m² a 2 400 parkovacími místy pro automobily a 10 parkovacími místy pro autobusy. Úvahy o neúměrném zatížení dopravní komunikace v okolí letiště jsou tedy pouze účelovým pokusem stěžovatelky o omezení jakékoli výstavby v okolí letiště. Osoba zúčastněná na řízení konečně dodala, že postup stěžovatelky ve správním i soudním řízení lze označit jako čistě účelový, respektive jej lze charakterizovat jako zneužívání práva. Stěžovatelka tím způsobila osobě zúčastněné na řízení značné obtíže a náklady. Jakkoli si je vědoma znění § 60 odst. 5 s. ř. s., má za to, že by jí měly být z tohoto důvodu přiznány náklady řízení za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření k žalobám a vyjádření ke kasační stížnosti) v celkové výši 12 342 Kč.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval v obecné rovině uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu.

[20] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být

pokračování

patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o kterou se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

[21] Kritéria přezkoumatelnosti napadený rozsudek krajského soudu nepochybně splňuje. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakým závěrům na jejich základě dospěl; vypořádal se přitom se všemi argumenty žaloby a přihlédl k veškerým skutečnostem, které byly pro posouzení věci rozhodné. Fakt, že stěžovatelka s posouzením věci krajským soudem nesouhlasí, respektive že má na věc jiný názor, nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá. To, zda krajský soud zjistil skutkový stav rozhodný pro posouzení věci dostatečně, jakož i to, zda jej správně právně zhodnotil, je již otázkou věcného posouzení, k čemuž se Nejvyšší správní soud vyjádří dále.

[22] Pokud stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nevypořádal s žalobním tvrzením přímého dotčení jejich práv v důsledku zvýšení dopravního zatížení lokality z důvodu realizace povolované stavby a ustal jen na konstatování, že nebyla dotčena její vlastnická či jiná věcná práva ve smyslu § 109 písm. e) a f) stavebního zákona, jde o argumentaci zcela lichou. Krajský soud se s uvedeným tvrzením stěžovatelky dostatečně vypořádal v odst. [24] až [27] svého rozsudku; uvedl, že ačkoliv může být přímé dotčení práv ve smyslu § 109 písm. e) a f) stavebního zákona představováno například právě imisemi z dopravy, musí vždy jít o dotčení práv ve vztahu k vlastnickému právu či k právu odpovídajícímu věcnému břemeni k sousední stavbě nebo sousednímu pozemku nebo stavbě na nich. K dotčení těchto práv stěžovatelky nemohlo dojít, neboť stěžovatelka v době rozhodování správních orgánů jejich nositelkou nebyla. Takové vypořádání uplatněné námitky považuje kasační soud nejen za srozumitelné, ale i konzistentní ve vztahu k další argumentaci krajského soudu (viz dále).

[23] Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není.

[24] Stěžovatelka dále namítala, že se soud v napadeném rozsudku s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. dovolával stavu v době rozhodování správního orgánu a striktně tak lpěl na tehdejší formálním rozdělení stěžovatelky a společnosti Český Aeroholding, a. s.; dle jejího názoru měl vzít v potaz specifický vztah těchto subjektů, který byl ke dni 1. 1. 2018 z formálního hlediska změněn, avšak už v době rozhodování žalovaného existoval. Ani tuto námitku [podřaditelnou pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[25] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. platí, že *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Citované ustanovení odráží přezkumný charakter správního soudnictví založený na kasačním principu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) správní soudy posuzují, zda správní orgán na základě skutečností v té době existujících (řádně a v potřebném rozsahu zjištěných) a na základě právního stavu účinného v době jeho rozhodování, rozhodl po právu. Jejich činnost není dalším stupněm správního řízení, soudní řízení správní v tomto smyslu nemá povahu nalézací a soudy nerozhodují namísto veřejné správy ve věci samé.

[26] Z tohoto pravidla judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu připustila některé výjimky, a to jak v případě pozdější změny právního stavu (objektivního práva, případně změny judikatury vysokých soudů), tak i v situaci pozdějších změn skutkového stavu. Například

v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod dovodil povinnost krajských soudů zohledňovat vývoj právní úpravy po vydání žalobou napadeného rozhodnutí ve věcech správního trestání. Rovněž Nejvyšší správní soud judikoval nutnost zohlednit v rámci soudního přezkumu fakt, že bylo ve správním řízení aplikováno ustanovení právního předpisu, které Ústavní soud později zrušil pro jeho rozpor s ústavním pořádkem (rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, č. 1041/2007 Sb. NSS).

[27] Pokud jde o možnost prolomení pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 s. ř. s., v případě pozdější změny skutkového stavu věci (kam svou argumentací míří stěžovatelka), Nejvyšší správní soud a Ústavní soud výjimečně připustily prolomení tohoto pravidla v některých věcech mezinárodní ochrany (ke splnění zákazu principu *non refoulement* - viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Azs 3/2011 - 131, a ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012 - 65, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, N 66/81 SbNU 153, a v případech uplatnění aplikační přednosti evropského práva – viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015 - 32, a již uvedený nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 425/16) a také ve věcech správního trestání, k prosazení uplatnění principu *ne bis in idem* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, č. 1842/2009 Sb. NSS). V obdobném duchu Ústavní soud připustil výjimečně prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. v případě, že si to vyžadovalo prosazení elementární spravedlnosti při nápravě historické křivdy způsobené minulým nedemokratickým režimem (viz nálezy ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, N 114/37 SbNU 475).

[28] K prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. (tj. jeho neuplatnění na základě přednostní aplikace mezinárodního či evropského práva či na základě jeho ústavně konformní interpretace) tedy v minulosti soudy přistoupily s velkou obezřetností a pouze v situaci, kdy by jinak nebylo možno splnit mezinárodněprávní závazek České republiky nebo ústavní kautely. Musí tedy vždy jít o případy výjimečné, kdy by (s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci) nebylo možné důslednou aplikaci shora zmiňovaného ustanovení soudního řádu správního z ústavně právního hlediska akceptovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03).

[29] Žádná taková situace v projednávané věci zjevně nenastala. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud při svém přezkumu vycházel výlučně ze skutkového (a právního) stavu, který tu byl ke dni vydání napadených rozhodnutí žalovaného. V době rozhodování žalovaného stěžovatelka podmínky účastenství v předmětném stavebním řízení ve smyslu § 109 stavebního zákona nenaplňovala, na čemž ani pozdější změna okolností v jejím právním postavení již nemůže ničeho změnit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že právní účinky fúze stěžovatelky se společností Český Aeroholding, a. s. (na jehož základě se stěžovatelka stala, jakožto právní nástupce uvedené společnosti, vlastníkem nemovitostí v areálu jí provozovaného letiště, tj. v blízkosti povolené stavby), nastaly dne 1. 1. 2018 (tedy ještě v době vedení správních řízení), jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti, ale až dnem 1. 10. 2018 (tj. až po pravomocném skončení obou správních řízení), jak správně uvedla v žalobě, což kasační soud ověřil nahlédnutím do obchodního rejstříku na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=715687&typ=UPLNY>.

Z odst. [28] odůvodnění rozsudku krajského soudu je dále zřejmé, že se soud „specifickým“ vztahem mezi stěžovatelkou a společností Český Aeroholding, a. s., zabýval, přičemž dospěl k závěru, že ani jejich posuzované propojení nemělo na otázku účastenství stěžovatelky ve stavebním řízení vliv. Rovněž s těmito závěry se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. Nelze konečně souhlasit ani s tvrzením stěžovatelky, že společnost Český Aeroholding, a. s., nemohla hájit svá práva v rámci stavebního řízení, neboť

pokračování

nebyla provozovatelem letiště (a nedotýkaly se jí tak potenciální vlivy povolované stavby na provoz letiště). Lze naopak zcela přisvědčit názoru krajského soudu, že této společnosti nic nebránilo se do stavebního řízení jako účastník přihlásit, přičemž tvrzení stěžovatelky, že by podmínky účastenství nesplňovala, je z její strany pouhou spekulací.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž namítala, že krajský soud nezohlednil další funkci ochranného hlukového pásma letiště, spočívající v jeho ochraně před negativními vlivy okolí. Stěžovatelka má za to, že ukládá-li jí zákon o civilním letectví povinnost zajistit řádné fungování tohoto ochranného pásma, je z titulu této zvláštní úpravy nutné umožnit jí vystupovat jako účastník ve stavebním řízení týkajícím se stavby v okolí letiště. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že otázkou ochranného hlukového pásma se k námitce stěžovatelky zabýval žalovaný ve svém druhém rozhodnutí, a to z hlediska funkce ochrany veřejného zdraví podle zákona o ochraně zdraví (viz odst. [6] odůvodnění tohoto rozsudku) a krajský soud jeho úvahy o této otázce přezkoumal. V žalobách ovšem stěžovatelka nezohlednění další funkce ochranného hlukového pásma z pohledu požadavků zákona o civilním letectví vůbec nenamítala, krajský soud tedy neměl povinnost ani důvod se tímto aspektem věci sám zabývat. S ohledem na uvedené skutečnosti je tato kasační námitka nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatelce nic nebránilo tuto námitku vznést již v rámci žaloby.

[31] Rovněž komentář k § 85 stavebního zákona stěžovatelka prvně citovala (nadto bez bližšího zdůvodnění) až v kasační stížnosti; chtěla-li, aby se s názory obsaženými v komentáři zabýval krajský soud, měla je uplatnit již v žalobách. Jelikož tak neučinila, ač jí v tom nic nebránilo, je i tato část kasační stížnosti nyní nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přesto pro úplnost dodává, že pokud stěžovatelka mířila citovaným komentářem na to, že s ní mělo být ve stavebním řízení jednáno jako s účastníkem stavebního řízení na základě § 28 odst. 1 správního řádu, lze v tomto směru opět plně odkázat na odst. [30] odůvodnění rozsudku krajského soudu, kde krajský soud vyložil, že se stěžovatelka nemůže domáhat svého účastenství ve stavebním řízení na základě § 28 odst. 1 správního řádu, neboť stavební úřad již usnesením ze dne 19. 10. 2017 rozhodl, že stěžovatelka účastníkem stavebního řízení není.

[32] Lze tedy uzavřít, že krajský soud nepochybil, pokud aproboval názor správních orgánů, že stěžovatelka nebyla účastníkem stavebního řízení, neboť nesplňovala žádnou z podmínek uvedených v § 109 stavebního zákona pro přiznání takového postavení, přičemž ani pozdější změna okolností na straně stěžovatelky nemohla na tomto faktu ničeho změnit. Se stěžovatelkou nemělo být jednáno jako s účastníkem stavebního řízení ani na základě § 28 odst. 1 správního řádu, neboť stavební úřad před vydáním stavebního povolení rozhodl, že stěžovatelka účastníkem stavebního řízení není. Za této situace postupoval žalovaný v souladu se zákonem, pokud odvolání stěžovatelky postupem dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřijatelné (tj. podané někým, kdo nebyl účastníkem stavebního řízení).

[33] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[35] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jí soud neuložil v řízení žádné povinnosti, a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. června 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu