



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Ing. J. H.**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2007, č. j. 235/2007-220-SP/7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2009, č. j. 11 Ca 123/2007 - 71,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu ze dne 19. 11. 2009. Ten zamítl jeho žalobu proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2007, který zamítl pro nepřipustnost odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 26. 1. 2007, č. j. 20255/06-701/A. Správní orgán prvního stupně rozhodl o vydání povolení k provozování veřejného vnitrostátního letiště Frýdlant nad Ostravicí žadateli Paraklub Lysá Hora. Žalovaný konstatoval, že žalobce projevil zájem být účastníkem v budoucnu zahájených správních řízení týkajících se letiště Frýdlant nad Ostravicí. Žádost odůvodnil tím, že je vlastníkem nemovitosti, která se nachází nedaleko vzletové a přistávací dráhy a je navíc uvnitř ochranného pásma letiště, a proto je vydáním povolení k provozování letiště přímo dotčen na svých právech. Žalovaný ve svém rozhodnutí argumentaci žalobce o přímém dotčení na jeho právech nepřisvědčil.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku souhlasil se závěrem žalovaného, že žalobci nesvědčí postavení účastníka správního řízení ve věci vydání povolení k provozování veřejného vnitrostátního letiště. Konstatoval, že při posuzování důvodnosti žaloby je nutno přihlížet k předmětu řízení, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí. Řízení ve věci žádosti o povolení k provozování letiště je řízením, ve kterém příslušný správní orgán upravuje způsob využívání stávajícího a existujícího letiště tak, jak to má na mysli zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o civilním letectví“). Žalobci v uvedeném řízení nepřísluší právo zpochybňovat právní i faktickou existenci letiště, k tomu slouží jiná řízení. Podstatou předmětného řízení je posouzení otázky, zda ten, kdo letiště hodlá provozovat, splňuje zákonem předepsané požadavky. Proto není v případě žalobce naplněna podmínka stanovená v § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podle níž jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Městský soud dále uvedl, že právní postavení žalobce se liší od postavení odvolatelů, k jejichž odvolání bylo prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Uvedené osoby se v řízení označily jako vlastníci pozemků, na nichž se nachází část areálu letiště, a uvedly souvislost s řízením na určení vlastnictví k těmto pozemkům. Podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví totiž musí být žádost o vydání povolení provozovat letiště doložena dokladem, který osvědčuje, že žadatel je vlastníkem letiště nebo že má jiný právní vztah k letišti, a dokladem osvědčujícím souhlas vlastníka letiště s provozováním letiště, není-li vlastník současně provozovatelem letiště. Za takové situace je nepochybné, že otázka vlastnictví k pozemkům, na kterých se letiště nachází, je podstatná mimo jiné z hlediska náležitosti podané žádosti. Žalobce však v podané žalobě netvrdil, že by se letiště nacházelo na jeho pozemcích. Městský soud konečně také konstatoval, že není rozhodná skutečnost, že žalobce již v minulosti byl (dle svého tvrzení) účastníkem správního řízení s obdobným předmětem, protože účastenství v řízení nevyplývá z toho, zda správní orgán s daným subjektem jedná či nikoli, ale z toho, zda jsou splněny zákonné podmínky příznávající subjektu právní postavení účastníka řízení.

II.

[3] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu z důvodu namítané nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), spočívající v nesprávném posouzení právní otázky předmětu řízení o povolení k provozování letiště a s tím související otázky účastníků daného řízení. Stěžovatel odkázal na ustanovení § 31 odst. 1 zákona o civilním letectví, podle něž je provozovatel povinen ke dni zahájení provozu letiště doložit Úřadu pro civilní letectví, že splňuje podmínky stanovené pro provozování letiště. Mezi tyto podmínky dle stěžovatele spadají i technické a provozní podmínky, které stanoví vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon o civilním letectví. V řízení o povolení k provozování letiště se tak nezkoumá pouze bezúhonnost a odborná způsobilost žadatele, nýbrž i např. způsobilost a technický stav zařízení zajišťujících letecký provoz a jeho bezpečnost. Sám městský soud ve svém rozsudku uvedl, že v rozhodnutí o povolení k provozování letiště upravuje příslušný správní orgán způsob využívání letiště.

[4] Stěžovatel vyjádřil zásadní nesouhlas se závěrem městského soudu, podle něž v řízení o vydání povolení k provozování letiště není řešeno to, zda na letišti bude probíhat provoz. Byť zákon o civilním letectví stanoví povinnost vlastníka letiště zajistit jeho provozování, toto nelze uskutečnit bez vydání povolení k provozování. Výsledkem řízení o povolení k provozování letiště tak může být i zamítnutí žádosti (v případě nesplnění podmínek pro provoz letiště). Není zajisté možné povolit provozování letiště, které právně neexistuje, a to bez ohledu

na naplnění podmínek uvedených v § 27 cit. zákona (zejména je-li v rámci řízení jedním z účastníků řízení vznesena pochybnost ohledně naplnění těchto podmínek). Povinnost vlastníka letiště zajistit jeho provozování ještě ve svém výsledku neznamena, že dané letiště musí být nutně provozováno. Zákon o civilním letectví (dříve v ustanovení § 25a, nyní § 25b) stanoví, že pouze v případě, kdy to vyžaduje veřejný zájem, je „za každou cenu“ zajištěno provozování letiště.

[5] Stěžovatel dovedl *ad absurdum* dle něj zužující názor na předmět daného řízení a namítl, že pokud by byla předmětem řízení pouze bezúhonnost a odbornost žadatele, pak by účastníkem řízení neměl být ani vlastník letiště, pokud by byl odlišný od žadatele. Proč by se totiž měl vlastník letiště vyjadřovat k bezúhonnosti a odborné způsobilosti žadatele. Příslušný správní orgán a následně i žalovaný však za účastníky považoval i vlastníky pozemků a staveb nacházejících se na území, jehož se týká žádost o povolení k provozování letiště, s tím, že rozhodnutím mohlo být dotčeno jejich vlastnické právo. Stěžovatel z těchto úvah vyvodil, že v řízení o povolení provozu letiště jde o více než jen o odbornost a bezúhonnost žadatele a že předmětným rozhodnutím mohlo dojít i k dotčení jeho vlastnického práva. Stěžovatel vlastní nemovitosti v bezprostředním sousedství ploch, na nichž bylo povoleno provozování letiště. Ve většině případů nebudou dodrženy ani odstupové vzdálenosti stanovené v § 14 odst. 2 písm. c) a odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 108/1997 Sb. Provozovatel letiště tak může dávat stěžovateli příkazy, jak má svou nemovitost užívat, aby byla zajištěna bezpečnost leteckého provozu (§ 26 odst. 1 a § 31 odst. 2 zákon o civilním letectví). Stěžovatel je tak rozhodnutím dotčen ve svém vlastnickém právu, v právu na příznivé životní prostředí, v právu na zachování pohody bydlení a v právu na ochranu zdraví; z hlediska tohoto dotčení je pro něj významné, jakým způsobem bude letiště provozováno, zda jsou splněny podmínky pro jeho provoz a jaké podmínky pro jeho provoz příslušný úřad stanoví. Stěžovatel uzavřel, že v průběhu správního řízení tvrdil, že naplňuje předpoklady účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu a že v jeho případě je naplněna minimálně možnost dotčení v jeho právech vydáním napadeného rozhodnutí. V této souvislosti poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterého musí být žalobní legitimace ve správním soudnictví dána pro všechny případy, kdy je dotčena „právní sféra“ žalobce. Stěžovatel má za to, že se povolení k provozování letiště, se kterým bezprostředně sousedí, v jeho právní sféře projevovalo.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu. Předmětem daného řízení je zkoumání odborné způsobilosti a bezúhonnosti osob jednajících jménem žadatele, případně technického vybavení letiště, to však pouze ve vztahu ke stanovenému druhu letiště, tedy k jeho kategorii. V předmětném řízení se však v žádném případě nezkoumá vlastní existence letiště jako takového. Za nepřípadnou označil žalobce argumentaci stěžovatele odkazující na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 - 42. Dovedeno *ad absurdum* by účastníkem řízení o povolení provozování veřejné stavby (elektrárny, teplárny, či jiné obdobné veřejně prospěšné stavby) byli všichni občané a cizinci, jejichž právní sféra je dotčena. Ministerstvo dopravy nikdy nezpochybňovalo, že se provoz letiště či jiné veřejně prospěšné stavby určitým způsobem dotýká fyzických osob žijících v jejím bezprostředním okolí, nicméně toto dotčení nelze extenzivním způsobem vykládat tak, že by takto dotčené osoby měly být účastníky specifického řízení o vydání povolení k provozování takovéto stavby. K hájení jejich zájmů slouží zcela odlišná řízení, tedy zejména proces EIA a územní řízení o umístění předmětné stavby, v jejichž rámci musí být zohledněny, respektive vyváženy zájmy na zřízení předmětné stavby a zájmy obyvatel žijících v dotčené lokalitě. Pro takto dotčené osoby je irelevantní, který konkrétní subjekt předmětnou stavbu provozuje, podstatné je, aby tento subjekt, pokud tak příslušný právní předpis stanoví, byl

bezúhonný, odborně způsobilý, měl k této činnosti požadované vybavení a zajistil provozování takové stavby bezpečně a s nejmenšími negativními vlivy na bezprostřední okolí.

III.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Předmětem kasačního přezkumu je otázka, zda stěžovateli svědčí postavení účastníka správního řízení ve věci vydání povolení k provozování veřejného vnitrostátního letiště. Relevantní právní předpis upravující řízení o žádosti o povolení provozovat letiště (zákon o civilním letectví) žádnou speciální úpravu účastnictví v daném řízení neobsahuje, a tak je nutno postupovat podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu. V případě stěžovatele přichází v úvahu účastnictví dle § 27 odst. 2 správního řádu, které je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí. Lze shrnout, že žalovaný ani městský soud možnost takového dotčení stěžovatelových práv či povinností neshledali, stěžovatel naopak namítá, že předmětným rozhodnutím může být dotčen ve svém vlastnickém právu, v právu na příznivé životní prostředí, v právu na zachování pohody bydlení a v právu na ochranu zdraví.

[9] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na to, že podmínka „přímého dotčení na právu“ je typickým neurčitým pojmem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48, č. 1641/2008 Sb. NSS). Ve shodě s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62, lze konstatovat, že přezkum aplikace neurčitých pojmů je omezen na zkoumání, zda správní orgán pro svůj závěr shromáždil dostatek podkladů, tyto podklady poskytují dostatečnou oporu pro závěry správního orgánu a zda jeho zjištění nejsou v logickém rozporu se shromážděnými podklady. Jednotlivé dílčí závěry musí vzájemně vytvářet logický kruh. V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[10] V posuzovaném případě je spornou zejména otázka předmětu řízení o povolení k provozování letiště (z něž je následně dovozován okruh potenciálních účastníků takového řízení). Podle § 27 odst. 2 zákona o civilním letectví povolení provozovat letiště „*může být vydáno za podmínky, že a) fyzická osoba a její odpovědný zástupce, byl-li ustanoven, dosáhl věku 18 let, jsou způsobilí k právním úkonům, bezúhonní a alespoň jeden z nich je odborně způsobilý, b) všechny fyzické osoby, které jsou statutárním orgánem právnické osoby nebo členy statutárního orgánu, dosáhly věku 18 let, jsou způsobilé k právním úkonům, bezúhonné a alespoň jeden člen statutárního orgánu nebo odpovědný zástupce právnické osoby splňuje podmínku odborné způsobilosti.*“ Podle § 30 odst. 1 citovaného zákona musí žádost o povolení provozovat letiště obsahovat „*a) obchodní firmu nebo název, sídlo a právní formu právnické osoby a její identifikační číslo, bylo-li přiděleno, nebo jméno a trvalý pobyt, obchodní jméno a rodné číslo fyzické osoby, b) označení vlastníka letiště, není-li budoucí provozovatel současně vlastníkem letiště, způsobem uvedeným v písmenu a).*“ Podle odst. 2 uvedeného ustanovení musí být žádost o povolení provozovat letiště doložena „*a) ověřenou kopií smlouvy nebo listiny o zřízení nebo založení právnické osoby, u právnických osob zapsaných v obchodním rejstříku výpisem z obchodního rejstříku, b) výpisem z evidence Rejstříku trestů, který není starší než šest měsíců, všech fyzických osob, které jsou statutárním orgánem žadatele nebo členy statutárního orgánu, a odpovědného zástupce, byl-li ustanoven, je-li žadatelem právnická osoba, nebo výpisem z evidence Rejstříku trestů, který není starší než šest měsíců, fyzické osoby a jejího odpovědného zástupce, je-li ustanoven, je-li žadatelem fyzická osoba, c) dokladem prokazujícím odbornou způsobilost, d) dokladem, který osvědčuje, že žadatel je vlastníkem letiště nebo že má jiný právní vztah k letišti, a dokladem osvědčujícím souhlas vlastníka letiště s provozováním letiště, není-li vlastník současně provozovatelem letiště.*“

[11] Citovaná ustanovení zákona o civilním letectví tedy skutečně vymezují předmět daného řízení velmi úzce, a to tak, že správní orgán posuzuje u žadatelů o povolení provozovat letiště toliko jejich zletilost, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, odbornou způsobilost a právní vztah k letišti. Zároveň nelze než dát za pravdu žalovanému a městskému soudu, že stěžovatelova práva nemohou být posuzováním těchto kritérií dotčena. Co se týče dalších podmínek pro provozování letiště, pak dle § 26 odst. 2 zákona o civilním letectví technické a provozní podmínky pro provozování letiště stanoví prováděcí předpis. Tím je vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 108/1997 Sb., která obsahuje úpravu technických a provozních podmínek jednotlivých druhů letišť ve své Příloze 3 (podle níž je provozovatel veřejného vnitrostátního letiště v provozní době povinen zajistit např. služební místnost pro navigační přípravu posádek letadel vybavenou Leteckou informační příručkou ČR, leteckými oběžníky a leteckou mapou ICAO, veřejné sanitární zařízení, veřejně přístupné parkoviště automobilů, plnění letadel leteckými pohonnými hmotami a oleji atd.). Podle § 31 odst. 1 cit. zákona je provozovatel letiště povinen ke dni zahájení provozu letiště doložit Úřadu pro civilní letectví, že splňuje podmínky stanovené pro provozování letiště. Splnění těchto podmínek tedy provozovatel letiště dokládá až ke dni zahájení provozu letiště. Zákon nadto nedává správnímu orgánu žádnou diskreci při vymezování takových podmínek (jak dovozuje stěžovatel), podmínky pro provozování letiště vymezuje ministerská vyhláška. Se stěžovatelovou námitkou, podle níž přece nelze povolit provozování právně neexistujícího letiště, lze souhlasit, nicméně je na oprávněných účastnících řízení, aby tuto skutečnost namítali, případně na správním orgánu, aby k ní přihlédl z úřední povinnosti.

[12] Nejvyšší správní soud připouští, že zahájení provozu na letišti se stěžovatele, jakožto vlastníka sousedících pozemků, nacházejících se navíc v ochranném pásmu letiště, dotkne. Podobně jako je tomu i u jiných obdobných staveb, také v případě letiště je však nutno rozlišovat mezi různými řízeními týkajícími se dané stavby. Účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu je na místě dotčeným osobám přiznat v těch řízeních, v nichž mohou efektivně hájit své zájmy. Stěžovateli by tak jistě svědčilo právo účastnit se územního řízení o umístění předmětného letiště, případně řízení, v nichž by se vymezovala ochranná pásma kolem letiště. Zahájení provozování letiště je však již jen přirozeným následujícím krokem a zdejšímu soud není zřejmé, jaký význam by mělo účastenství stěžovatele v řízení o povolení provozovat letiště. Je sice pravdou, že všechna letiště nemusí být „za každou cenu“ provozována, jak namítá stěžovatel. Pokud je to ale možné, pak by provozována být měla (přinejmenším veřejná letiště, což je i případ letiště figurujícího v nyní posuzované věci). Podle § 25a zákona o civilním letectví je totiž vlastník veřejného letiště povinen zajistit provozování letiště a pokud tak nemůže učinit, je povinen nabídnout letiště k zajištění jeho provozování státu. Vyžaduje-li to veřejný zájem, zajistí provozování veřejného letiště Ministerstvo dopravy. Je tedy patrné, že vlastníci pozemků sousedících s veřejným letištem musí počítat s tím, že takové letiště bude s velkou pravděpodobností provozováno. Výhrady stěžovatele přitom fakticky směřují vůči samotnému provozování letiště, nikoli např. proti tomu, kým bude provozováno.

[13] Ke stěžovatelově námitce, že při akceptaci „užšího“ náhledu na předmět daného řízení by jeho účastníky neměli být ani vlastníci pozemků a staveb nacházejících se na území, jehož se týká žádost o povolení k provozování letiště, Nejvyšší správní soud uvádí, že u těchto osob naopak důvod k účastenství v řízení existuje. Ten je možno dovodit z ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví, podle něž musí být žádost o povolení provozovat letiště doložena dokladem, který osvědčuje, že žadatel je vlastníkem letiště nebo že má jiný právní vztah k letišti, a dokladem osvědčujícím souhlas vlastníka letiště s provozováním letiště, není-li vlastník současně provozovatelem letiště. Zákonodárce sice projevil určitou nedůslednost, neboť v § 27 odst. 2 téhož zákona není podmínka existence právního vztahu provozovatele k letišti zmíněna, nicméně z citovaného § 30 odst. 2 písm. d) lze povinnost zabývat se splněním této podmínky

dovodit. Ostatně i v nyní posuzovaném případě sice žalovaný zamítl pro nepřípustnost odvolání stěžovatele, avšak odvoláním dalších odvolatelů vyhověl právě s poukazem na to, že důvodně namítali nevyjasněnost otázky vlastnictví letiště.

IV.

[14] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[15] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. prosince 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu