



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové, ve věci

navrhovatele:

██████████ s.r.o.

sídlem ██████████

zastoupen

advokátem

██████████
sídlem ██████████

proti

odpůrci:

Úřad pro civilní letectví

sídlem ██████████

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: ██████████ s.r.o.

sídlem ██████████

zastoupen

advokátkou

██████████
sídlem ██████████

o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy, kterým se zřizují ochranná pásma letiště Příbram, vydaného veřejnou vyhláškou Úřadu pro civilní letectví ze dne 28. 1. 2019, spis. zn. 18/730/0011/OPLKM/03/19, č.j. 954-19-701,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. T.

- I. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy, kterým se zřizují ochranná pásma letiště Příbram, vydaného veřejnou vyhláškou Úřadu pro civilní letectví ze dne 28. 1. 2019, spis. zn. 18/730/0011/OPLKM/03/19, č.j. 954-19-70, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

- 1 Navrhovatel návrhem došlým Městskému soudu v Praze dne 29. 1. 2020 napadl opatření obecné povahy ze dne 28. 1. 2019, spis. zn. 18/730/0011/OPLKM/03/19, č.j. 954-19-701 (dále dle kontextu též „opatření obecné povahy“ nebo jen „opatření“), vydaného veřejnou vyhláškou, kterým odpůrce podle ust. § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví“), zřídil ochranná pásma letiště Příbram.
- 2 Ochranná pásma (dále též „“) zasahují katastrální území Buková u Příbramě, Bytíz,  u Dobříše, Drásov u Příbramě, Druhlice, Dubenec u Příbramě, Dubno, Kotenčice, Liha, Občov, Obořiště, Ostrov u Ouběnic, Ouběnice u Dobříše, Pičín, Rosovice, Suchodol, Trhové Dušníky a Višňová. V opatření jsou dále podrobněji vymezeny základní údaje umístění a provozu letiště (veřejné vnitrostátní letiště s nepřístrojovou dráhou, provozovatel Letiště Příbram s.r.o., umístění asi 10 km severovýchodně od centra města Příbram, na letišti dvě vzletové a přistávací dráhy). Dále jsou specifikována jednotlivá ochranná pásma a jsou podrobněji vymezena omezení, která se na ně vztahují. Konkrétně jsou opatřením obecné povahy zřízena tato ochranná pásma letiště.

ochranná pásma se zákazem staveb:

- ochranné pásmo provozních ploch letiště

ochranná pásma s výškovým omezením staveb:

- ochranné pásmo vzletového a přiblížovacího prostoru

- ochranné pásmo vnitřní vodorovné plochy

- ochranné pásmo kuželové plochy

- ochranné pásmo přechodových ploch

ochranná pásma proti nebezpečným a klamavým světlům

ochranná pásma s omezením staveb vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí

ochranná pásma ornitologická:

- vnitřní ornitologické ochranné pásmo.

- 3 Ochranné pásmo se zákazem staveb je dle opatření obecné povahy tvořeno ochranným pásmem provozních ploch letiště, a je stanoveno ve tvaru obdélníku s podélnou osou totožnou s osou dráhy (dále též „RWY“) a celkovou šířkou minimálně 150 m a délce přesahující oba konce pásu RWY o 100 m, s tím, že ochranné pásmo provozních ploch má rozměr 1580 x 150 m, a je poznamenáno, že šířka ■ nesmí být menší než skutečná šířka pásu RWY. V ochranném pásmu se zákazem staveb je zakázáno trvale nebo dočasně zřizovat jakékoliv pozemní stavby (budovy, zdi, ploty, komíny, stožáry), vzdušná vedení vysokého napětí nebo velmi vysokého napětí, komunikace apod., s výjimkou staveb sloužících leteckému provozu, vysazovat stromy, keře nebo jiné výškové porosty, hloubit, zvyšovat nebo snižovat území tak, že by tím byla narušena plynulost povrchu, trvale nebo dočasně umísťovat vozidla, hospodářské nebo stavební stroje nebo jiné předměty, konat jakoukoliv činnost, která by mohla ohrozit letecký provoz nebo funkci leteckých zařízení, realizovat trvalé neletecké stavby (přípustná je pouze realizace staveb dočasných, a to za předpokladu souhlasu provozovatele letiště a Úřadu pro civilní letectví).
- 4 V ochranných pásmech s výškovým omezením staveb, konkrétně v ochranných pásmech přibližovacích prostorů a v ochranných pásmech přechodových ploch, nesmí dle opatření obecné povahy nové stavby (objekty) přesahovat dále definovaná ochranná pásma s výjimkou, že jsou stíněny stávající stavbou (objektem) resp. terénem, který ochranná pásma již narušuje. Ostatní ochranná pásma s výškovým omezením staveb, konkrétně ochranné pásmo vnitřní vodorovné plochy, kuželové plochy a vnější vodorovné plochy mohou být narušeny stavbami (objekty), i když nejsou stíněny stávající stavbou (objektem) resp. terénem ochranná pásma již narušujícím, avšak pouze za předpokladu, že Úřad pro civilní letectví na základě letecko-provozního posouzení shledá, že překážka neomezí nebo neohrozí letový provoz. Takováto překážka musí být označena překážkovým značením dle požadavků Leteckého předpisu L14 (Letecký předpis L-14 Letiště, vydaný ministerstvem dopravy pod č.j. 641/2009-220-SP/4, ve znění ze dne 8.11.2018 - dále jen „Letecký předpis L14“). V ochranném pásmu s výškovým omezením není dovoleno zřizovat takové stavby nebo zařízení, nebo vysazovat porosty a umísťovat předměty, které by přesahovaly výšku určenou překážkovými rovinami ochranných pásem. ■ vzletového a přibližovacího prostoru má tvar rovnoramenného lichoběžníku s kratší základnou totožnou s kratší stranou ochranného pásma provozní plochy, s rameny rozevírajícími se o 15 % na každou stranu od směru osy RWY do vzdálenosti 3000 m měřené ve směru této osy. ■ vzletových a přibližovacích prostorů stoupá vně od kratší základny ve sklonu 1:30 (3,33 %) až k vnějšímu okraji, v níž uvedený sklon protíná. Po dosažení této výšky musí být plocha vzletových a přibližovacích prostorů vodorovná. Výchozí výškou vzletového a přibližovacího prostoru je výška nejvyššího bodu prodloužené osy RWY mezi koncem RWY a koncem pásu RWY. ■ vnitřní vodorovné plochy je vymezena kruhovými oblouky se středy nad průsečíky osy RWY s kratšími stranami ■ provozních ploch letiště, o poloměrech 2500 m a jejich společnými tečnami. ■ leží ve výšce 45 m nad průměrnou nadmořskou výškou provozních ploch letiště, tzn. pro RWY 06R/24L leží ve výšce 500 m n. m. ■ kuželové plochy stoupající od kraje ■ vnitřní vodorovné plochy ve sklonu 1:20 (5 %) až do dosažení výšky 55 m nad vnitřní vodorovnou plochou, pro RWY 06R/24L leží ve výšce 555 m n. m. ■ přechodové plochy stoupající od krajů ■ provozní plochy letiště a od krajů ■

přibližovacích prostorů až do výšky ■■■ vnitřní vodorovné plochy, případně ■■■ kuželové plochy ve sklonu 1:5 (20 %).

- 5 Ochranné pásmo proti nebezpečným a klamavým světlům je dle opatření obecné povahy vymezeno obdélníkem s podélnou osou totožnou s osou RWY, o šířce 1000 m a o délce přesahující za kratší strany ochranných pásem provozních ploch o 1000 m. Pro RWY 06R/24L má ■■■ velikost 3580 x 1000 m. Každé světlo v tomto ochranném pásmu, které by mohlo dle letecko-provozního posouzení Úřadu pro civilní letectví ohrozit bezpečnost letadel, musí být odstraněno nebo upraveno tak, aby neznamenal nebezpečí leteckému provozu. Každé neletecké světlo v tomto ochranném pásmu, které by svou svítivostí, tvarem nebo barvou mohlo zabránit jasněmu pochopení leteckých světél anebo uvést v omyl pilota, musí být odstíněno nebo jinak upraveno tak, aby tato možnost byla vyloučena. V ochranných pásmech platí zákaz umísťování nových světél, která dle letecko-provozního posouzení Úřadu pro civilní letectví mohou být nebezpečná nebo klamavá pro letecký provoz.
- 6 Ochranné pásmo s omezením staveb vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí je dle opatření obecné povahy vymezeno obdélníkem s podélnou osou totožnou s RWY, o šířce 2000 m a o délce přesahující za kratší strany ochranného pásma provozní plochy 2000 m. Pro RWY 06R/24L má ■■■ velikost 5580 x 2000 m. Umístění nových vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí podléhá souhlasu Úřadu pro civilní letectví.
- 7 Ochranná pásma ornitologická se dle opatření obecné povahy stanovují pro letiště s cílem zamezit střetům letadel s ptáky. ■■■ ornitologické zahrnuje vnitřní ornitologické ochranné pásmo, a stanovuje se ve tvaru obdélníku s podélnou osou totožnou s osou RWY o šířce 1 000 m a o délce přesahující za kratší strany ochranných pásem provozních ploch o 1000 m. Pro RWY 06R/24L má ■■■ velikost 3580 x 1000 m. Ve vnitřním ornitologickém ochranném pásmu nesmí být zřizovány skládky, stohy, siláže, vodní plochy, hnojiště, krmelce a jiná zařízení zvyšující výskyt ptactva na letišti.
- 8 Navrhovatel v návrhu uvedl, že je vlastníkem nemovitostí (pozemků a staveb) na území dotčeném opatřením obecné povahy, a to na území všech zřízených ochranných pásem. Opatření obecné povahy tak bezprostředně zasahuje do jeho práv a chráněných zájmů.
- 9 Namítl nejprve, že již před vyhlášením opatření obecné povahy podal námitky proti návrhu tohoto opatření, a to podáním ze dne 13.8.2018, odpůrce se však s podanými námitkami řádně nevypořádal.
- 10 V další námitce uvedl, že z opatření obecné povahy nevyplývá, zda a jakým způsobem jej odpůrce projednal s úřady územního plánování podle ust. 37 odst. 1 zákona o civilním letectví. Nemůže přitom dle navrhovatele obstát domněnka uváděná odpůrcem v odůvodnění opatření, podle něhož proto, že návrh opatření obecné povahy „*má vyplývat z Leteckého předpisu L14*“, má být tento návrh „*projednaný (toliko) tím, že byl rozeslán všem dotčeným obcím a místně příslušným orgánům územního plánování ke zveřejnění na úřední*

desce“, případně že postačí sdělení příslušných úřadů územního plánování, že „o ústní projednání týkající se problematiky ochranných pásem nemají zájem“. Takový právní názor je nesprávný a odporuje rovněž judikatuře správních soudů v obdobných věcech. Navrhovatel v této souvislosti odkázal zejména na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č.j. 6 A 228/2016-456, a zdůraznil nezbytnost faktického projednání, tj. posouzení příslušnými úřady, včetně dostatečné konkretizace území, na něž se bude opatření vztahovat. Uvedl, že napadené opatření do územního plánování zasahuje (např. souhlasem Úřadu pro civilní letectví se zřizováním zařízení a provádění činností podle ust. § 40 zákona o civilním letectví, což v sobě musí nutně obsahovat i otázky územního plánování, např. povolení nových staveb či změna staveb stávajících na takto dotčeném území), a proto je nutné konkrétně a přezkoumatelně uvést, jak takové následné rozhodování bude probíhat. To je úkolem úřadu územního plánování a k tomu se tento úřad musí konkrétně vyjádřit (tedy i rozbořem, jaké stavby se na tomto území nacházejí, jak je to s jejich právním režimem, kdy a za jakých podmínek bude možné příslušný souhlas podle ust. § 40 zákona o civilním letectví udělit, a kdy nikoliv apod.) Absence projednání opatření obecné povahy s úřady územního plánování tak má dle navrhovatele za následek, že dopady tohoto opatření nebyly konkrétně posouzeny co do právního režimu v příslušném území, tedy ve vztahu k územnímu plánování, což je smyslem projednání s úřady územního plánování.

- 11 Dále navrhovatel namítl, že regulace území ve smyslu vyhlášených ochranných pásem není obsažena ani v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, ani tyto Zásady nebyly před vydáním napadeného opatření aktualizovány. Z toho důvodu, jakož i z důvodu již zmíněné absence projednání napadeného opatření obecné povahy s úřady územního plánování, a dále z důvodu, že s předmětnými ochrannými pásmy nepočítají (a nepočítaly) ani územní plány obcí, na jejichž území se nachází dotčené nemovitosti navrhovatele, a jichž se tedy regulace bezprostředně týká (územní plán obce [redacted] a územní plán obce Drásov), v žádném stupni pořizování územně plánovací dokumentace nedošlo k tomu, aby byly řádně vymezeny dotčené plochy letiště, byl řádně vyhodnocen jejich vliv na životní prostředí a další relevantní skutečnosti vyplývající z úkolů územního plánování, včetně posouzení proporcionality zásahů do základních práv dotčených subjektů. Tento stav navrhovatel označil za neústavní a nezákonný, a poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011, 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS.
- 12 V další námitce navrhovatel uvedl, že opatření obecné povahy se nijak nevypořádává s otázkou adekvátnosti a potřebnosti jeho vydání, a pouze odkazuje na existenci Leteckého předpisu L14, který odpůrce považuje za závaznou právní normu. Tato skutečnost však dle navrhovatele bez dalšího nijak neodůvodňuje aktuální potřebu vydání opatření, zvláště v situaci, kdy Letecký předpis L14 představuje dokument staršího data a odpůrce ani žádný orgán územního plánování ve vztahu k letišti, které je provozováno desítky let, potřebu regulovat území v okolí letiště nespatoval a k vyhlášení ochranných pásem nepřistoupil. S otázkou potřebnosti opatření obecné povahy úzce souvisí otázky proporcionality a subsidiarity zásahů do práv vlastníků pozemků a staveb v regulovaném území, neboť přiměřenost zásahů do jejich práv je třeba posuzovat právě z hlediska existence potřeby (nezbytnosti) takové regulace. Navrhovatel namítá, že předmětnou regulací je zasahováno do jeho ústavně zaručeného vlastnického práva. Odpůrce se přitom otázkou

proporcionality a intenzity zásahu do vlastnického práva navrhovatele a dalších dotčených subjektů vůbec nezabýval.

- 13 Navrhovatel dále namítl, že regulace právních vztahů upravená napadeným opatřením není dostatečně konkrétní, přestože konkrétnost (na rozdíl od právního předpisu) je jedním ze znaků opatření obecné povahy. Tato vada se projevuje např. v tom, že i tak zásadní otázka, jako je vymezení ochranného pásma provozních ploch, je kromě přesného rozměru 1580 x 150 m doplněna o údaj, že „[REDACTED] nesmí být menší než skutečná šířka pásu RWY“. Takové vymezení dle navrhovatele nevyhovuje požadavku na určitost opatření obecné povahy, neboť připouští, že v návaznosti na skutečnou šířku pásu RWY může být ochranné pásmo i širší. Bylo přitom úkolem odpůrce se konkrétně zabývat šířkou RWY a následně jednoznačně stanovit šířku ochranného pásu RWY. Nejasné, neurčité, popř. nepřehledné je i grafické vyobrazení ochranných pásem, a to zejména v příloze B1, kde není jednoznačné, jaké linie označují ochranná pásma provozních ploch, jež má mít dle textové části rozměr 1580 x 150 m². Z přílohy B1 opatření se naopak jeví, že barvou, kterou má být označeno jen ochranné pásmo provozních ploch, jsou označena rovněž ochranná pásma s výškovým omezením staveb. Vzhledem k tomu pokládá navrhovatel opatření za neurčité, neboť nedává dostatečně jasný a srozumitelný obraz toho, jak a v jakém rozsahu opatření obecné povahy upravuje poměry v dotčeném území. Odmítá přitom argumentaci odpůrce, podle níž jednoznačnou a konkrétní velikost jednotlivých druhů ochranných pásem lze dle hlavy 11 Leteckého předpisu L14 dopočítat.
- 14 Navrhovatel dále namítl, že napadené opatření se nedostatečně vypořádává se stavem a činnostmi na regulovaných územích ke dni jeho vyhlášení a nezachycuje jej (s výjimkou neaktuální tabulky zaměřených bodů, která je z prosince 2017). Tato skutečnost je přitom velmi důležitá, neboť obsahem regulace je budoucí stav, tedy „*zřizování nových staveb*“, „*umísťování nových světel, která mohou být klamavá nebo nebezpečná*“, „*umísťování nových staveb vzdušných vedení vysokého nebo velmi vysokého napětí*“ apod. Navrhovatel namítl, že na některých zpevněných pozemcích v dotčeném území, které jsou v jeho vlastnictví, se ke dni vyhlášení opatření obecné povahy nacházelo oplocení (které není stavbou) a některé zpevněné plochy (původní části stavby vzletové a přistávací dráhy), které dle vyjádření provozovatele letiště nejsou třeba k leteckým činnostem, a navrhovatelem jsou využívány k jiným ekonomickým činnostem. Navrhovatel dále namítl, že opatření obecné povahy se vůbec nevypořádává ani s konkrétními poměry na předmětném letišti, kdy provozovatel letiště např. nemá umístěny prahy drah v adekvátní vzdálenosti od pozemků navrhovatele, které nejsou zatíženy věcným břemenem provozování letiště apod.
- 15 Navrhovatel dále uvedl, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží pouze ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Tomuto požadavku, jak navrhovatel bez bližší specifikace namítl, opatření obecné povahy také nevyhovuje.

- 16 V poslední námitce navrhovatel napadenému opatření vytkl, že se vůbec nezabývá ochranou před hlukem.
- 17 Odpůrce se k podanému návrhu vyjádřil tak, že s ním nesouhlasil a navrhoval jeho zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a vzhledem k podobnosti návrhových a odvolacích námitek uváděl věcně tytéž závěry jako v napadeném opatření obecné povahy.
- 18 Osoba zúčastněná na řízení se věcně přiklonila na stranu odpůrce, její argumentace je v zásadě shodná. Nad rámec předestřela soudu informace o existenci četných soukromoprávních sporů a zmínila se též o některých jednáních obstrukční či deliktní povahy, vždy v souvislosti s provozováním letiště Příbram, kdy z jejího vyjádření lze dovodit, že podaný návrh vzhledem k těmto skutečnostem považuje za účelový.
- 19 Při jednání konaném před soudem dne 13. 5. 2020 účastníci řízení setrvali na výše uvedené argumentaci. Navrhovatel při jednání doplnil, že námitka neprojednání návrhu se týká i Krajského úřadu Středočeského kraje, neboť ochranná pásma zasahují do více správních území. Při jednání byly provedeny listinné důkazy předložené účastníky řízení, zejména vyjádření Vojenské ubytovací a stavební správy Plzeň ze dne 17.4.2002 a ze dne 16.7.2002 a Projektovou dokumentaci vypracovanou společností AGA – Letiště s.r.o. č. 1291/900 z roku 2000.
- 20 Soud následně napadené opatření přezkoumal v mezích rozsahu a odůvodnění uplatněného návrhu, kterými je vázán (ust. § 101d odst. 1 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), přičemž podle ust. § 101b odst. 3 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud neshledal návrh důvodným.
- 21 Nejprve městský soud považuje za potřebné zdůraznit, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, stejně jako ostatní řízení ve správním soudnictví, je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita návrhu tak předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Úlohou navrhovatele je v návrhu uvést jím spatřované skutkové či právní důvody nezákonnosti napadeného opatření (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.) a vymezit tak rozsah soudního přezkumu. V daném případě je napadeným opatřením obecné povahy opatření vydané veřejnou vyhláškou, kterým odpůrce zřídil ochranná pásma letiště. Navrhovatel však podstatný obsah uplatněných návrhových bodů téměř doslova přejal z obsahu námitek podaných ve správním řízení, případně pouze upravil terminologii použitou v námitkách podaných ve správním řízení tak, aby lépe odpovídala následnému soudnímu řízení (tj. např. namísto pojmu „návrh opatření“, který použil ve správním řízení, používá v soudním řízení pojem „opatření“ atd.). Navrhovateli samozřejmě nic nebrání zopakovat námitky v případech, kdy je odpůrce dostatečně nevypořádal, popřípadě není-li navrhovatel se skutkovým či právním posouzením těchto námitek spokojen, vždy by však mělo být z obsahu návrhu jednoznačně patrné, které konkrétní závěry odpůrce pokládá za nedostatečné, nezákonné či nesprávné. Ve většině posuzovaných námitek však takové nové argumenty chybí. Navrhovatel měl namísto opakování argumentů již uplatněných ve správním řízení předložit spíše oponenturu

napadeného opatření a vymezit se proti způsobu, jakým odpůrce vypořádal správní námitky, resp. uvést, v čem konkrétně podle jeho názoru odpůrce pochybil. Neobsahuje-li návrh takovou argumentaci, může se soud zabývat posouzením zákonnosti napadeného opatření jen v rovině obecné. V opačném případě by totiž popřel dispoziční zásadu a namísto navrhovatele by v podstatě domýšlel, v čem konkrétně je napadené opatření vadné. Jinými slovy, pokud navrhovatel v návrhových bodech neprezentoval dostatečně konkrétní argumenty vedoucí ke zpochybnění důvodů napadeného opatření, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již dospěl odpůrce.

- 22 Nelze též zapomínat, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude městský soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním návrhem napadeného opatření odkazovat na toto odůvodnění (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29.3.2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30.6.2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19.12.1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27.7.2011, sp.zn. II. ÚS 752/10, a usnesení téhož soudu ze dne 6.6.2013, sp.zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4.7.2012, sp.zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14.10.2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12, ze dne 15.10.2013, sp.zn. IV. ÚS 3391/12 atd.).
- 23 Z odůvodnění napadeného opatření městský soud zjistil, že odpůrce se s námitkami uplatněnými ve správním řízení vypořádal následujícím způsobem.
- 24 K námitce neprojednání návrhu opatření s úřadem územního plánování je uvedeno, že zřízení ochranných pásem leteckých staveb, mezi které patří i letiště Příbram, vyplývá z požadavku ust. § 37 zákona o civilním letectví, minimální parametry jednotlivých druhů ochranných pásem vázané na stávající dráhový systém letiště, zejména pak na kódové číslo dráhy určené pro vzlety a přistání letadel a na její provozní statut jsou jednoznačně stanoveny v hlavě 11 Leteckého předpisu L14. Od těchto parametrů se nelze odchýlit, jsou závazné dle Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, která je součástí právního řádu České republiky. Návrhu opatření obecné povahy ke zřízení ochranných pásem letiště Příbram ve smyslu a podle požadavků ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví a ust. § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je proto nezbytné vyhovět, jelikož parametry ochranného pásma nemohou být stanoveny odchýlně od požadavků Leteckého předpisu L14, jimiž je odpůrce právně vázán. Z uvedených důvodů považuje odpůrce návrh opatření obecné povahy za projednaný tím, že byl rozeslán všem dotčeným obcím a místně příslušným orgánům územního plánování ke zveřejnění na úřední desce. Dále je k této námitce uvedeno, že všem dotčeným orgánům územního plánování, kterými jsou Městský úřad Příbram a Městský úřad Dobříš, bylo odpůrcem nabídnuto ústní projednání návrhu, a tyto orgány písemně sdělily, že o ústní projednání týkající se problematiky ochranných pásem nemají zájem a nehodlají tedy nabídky využít.

- 25 K námitce, že s existencí ochranných pásem nepočítají ani územní plány, ani Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, v aktuálním znění, je uvedeno, že Zásady územního rozvoje lze ve smyslu ust. § 36 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) chápat jako obecná pravidla, která musí být dodržována, avšak tyto Zásady zasahují velké území, proto není možné vyžadovat, aby se zabývaly jednotlivými oblastmi podrobně. Odpůrce zdůraznil, že v daném případě se jedná pouze o upřesnění již existujícího současného stavu omezení, které existence letiště vytváří v území, a tedy nemůže jít o nesoulad se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Tyto Zásady s doposud platnými ochrannými pásmy letiště Příbram pracují a mají je ve svých mapách zaneseny, což odpůrce upřesňuje odkazem na příslušnou přílohu Zásad. K územním plánům odpůrce uvedl, že vyhlášení opatření obecné povahy, kterým se zřizují ochranná pásma, je samostatným úkonem v rámci územního plánování a jednotlivé územní plány obcí pak musí takto zřízená ochranná pásma respektovat. Územní plán není nástrojem pro stanovení těchto ochranných pásem, tím je toto řízení. Dále pro příklad zmínil územní plány některých dotčených obcí, v nichž jsou současná ochranná pásma letiště Příbram zakreslena.
- 26 K námitce, že odpůrce místo vypořádání se s otázkou adekvátnosti a potřeby vydání opatření, jakož i s otázkou proporcionality a subsidiarity zásahů do práv vlastníků dotčených pozemků a staveb, pouze odkázal na existenci Leteckého předpisu L14, je v napadeném opatření nejprve konstatováno, že u existující infrastruktury letecké stavby se střetává veřejný zájem a zájem vlastníků pozemků a staveb v regulovaném území, přičemž smyslem a účelem zřízení ochranných pásem je především zajištění bezpečného provozu letiště a minimalizace rizik spojených s provozem letadel, zejména ve fázi největšího přiblížení k zemskému povrchu, tedy při přistání a při vzletu. Rozsah a nutnost ochranných pásem je dána přímo zákonnou úpravou, která vychází z mezinárodních smluv, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Omezení s ochrannými pásmy spojené je na druhé straně vyváжено zájmem na ochraně cestujících a zajištění bezpečnosti obyvatelstva žijícího v nejbližším okolí letiště. Pokud jde o omezení vlastnického práva, tak to je dle odůvodnění opatření zcela v souladu s právem, neboť opatření splňuje veškeré požadavky kladené na něj zákonem. Své stanovisko odpůrce v odůvodnění opatření podpořil právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, z jehož usnesení ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, je v opatření citováno, že „za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru. Taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“ Uvedený právní názor má dle odpůrce obecnou platnost. Vzhledem k tomu, že i územní plán je vyhlášován opatřením obecné povahy, platí dle odpůrce uvedený právní názor i ve vztahu k projednávanému opatření. V jeho případě se jedná o upřesnění a aktualizaci stávajících ochranných pásem podle aktuálně platné legislativy s tím, že je vůči jednotlivým vlastníkům a jejich zájmům postupováno s maximální šetrností v rámci možnosti dané zákonnými předpisy, a to tím, že se ochranná pásma vyhláší v minimálním rozsahu, který vyžaduje platná legislativa. Odpůrce zdůraznil, že při

porovnání doposud platných ochranných pásem a nově vyhlašovaných ochranných pásem předmětným opatřením dochází k jejich výraznému zmenšení a to současně při zachování stávající úrovně bezpečnosti, ba dokonce k jejímu zvýšení. Tímto krokem dojde ke snížení rozsahu vlivu ochranných pásem v okolí letiště Příbram, což je nepochybně v zájmu vlastníků pozemků a staveb v regulovaném území.

- 27 K námitce nekonkrétnosti regulace právních vztahů je v napadeném opatření uvedeno, že parametry jednotlivých druhů ochranných pásem jsou vázány na stávající dráhový systém letiště, zejména pak na kódové číslo dráhy určené pro vzlety a přistání letadel a na její provozní statut. Na základě těchto údajů se dle hlavy 11 Leteckého předpisu L14 dopočítá jednoznačná a konkrétní velikost jednotlivých druhů ochranných pásem. Pro ochranné pásmo provozních ploch je to tedy jednoznačný, konkrétní a nijak dále neměnný rozměr 1580 x 150 m. Poznámka „[REDACTED] nesmí být menší než skutečná šířka pásu RWY“ je v Leteckém předpisu L14 uvedena z toho důvodu, aby v případě širší RWY, než je uvedených 150 m, nedošlo ke stavu, kdy by ochranné pásmo bylo užší, než je samotná dráha. V takovém případě by ochranné pásmo neplnilo svoji úlohu. U letiště Příbram, které má dráhu šířky 30 m, k takovému stavu dojít nemůže, a proto byla dle hlavy 11 Leteckého předpisu L14 určena šířka ochranného pásma provozních ploch na předepsaných 150 m. K barevnému označení je v napadeném opatření uvedeno, že barevné značení jednotlivých druhů ochranných pásem není předpisem stanoveno a je zcela na uvážení projektanta, jaké barevné schéma zvolí. Při prostudování příslušných příloh opatření, zejména pak s textovým popisem ochranného pásma provozních ploch a uvedeným číselným rozměrem v jednotlivých přílohách, lze dle odpůrce jednoznačně vyvodit, o kterou oblast se jedná.
- 28 K námitce nevypořádání se se stavem a činnostmi na regulovaných územích ani s konkrétními poměry na předmětném letišti je v napadeném opatření uvedeno, že ochranná pásma jsou navržena na stávající a aktuální stav letištní infrastruktury, která je podrobně popsána v článku I. opatření a je taktéž veřejně publikována ve VFR příručce (Pravidla pro let za viditelnosti). [REDACTED] dráhy, ze které jsou vypočítány, podle hlavy 11 Leteckého předpisu L14, rozměry jednotlivých druhů ochranných pásem slouží v celém svém rozsahu leteckému provozu. Namítaná skutečnost, že některé zpevněné plochy, dříve využívané jako součást vzletové a přistávací dráhy, se dnes využívají jiným způsobem, je odpůrci známa, proto tyto plochy nejsou započítány do celkové délky dráhy a nemají tak vliv na výsledný rozměr ochranných pásem.
- 29 K námitce přípravy opatření na základě neúplné, nedostatečné a neaktuální dokumentace je v opatření uvedeno, že dokumentaci ochranných pásem leteckých staveb zajišťuje a odpůrci předkládá jediné jejich provozovatel. Zpracovatelem dokumentace musí být odborně způsobilá osoba, za kterou se považuje úředně oprávněný zeměměřický inženýr ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, nebo osoba oprávněná leteckou stavbu navrhovat ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů. Odpůrce dokumentaci posoudí, a je-li tato úplná a neobsahuje-li vady, zahájí řízení o

zřízení ochranných pásem; v opačném případě dokumentaci vrátí spolu s výzvou k doplnění, případně odstranění vad. Vzhledem k časové náročnosti procesu zřízení ochranných pásem leteckých staveb nelze nikdy popsat zcela aktuální stav, neboť od chvíle předání dokumentace odpůrci dochází, vlivem posouzení dokumentace a dalších administrativních úkonů, k určité časové prodlevě. Dokumentace zaměřených překážek logicky nemůže popsat ani překážky, které v době prováděných měření nebyly ještě realizovány, avšak jejichž výstavba již byla povolena. V případném pozdějším sporu o odstranění překážky, která zasahuje do ochranných pásem a není uvedena na seznamu zaměřených překážek v příloze tohoto opatření obecné povahy, rozhoduje datum povolení provést předmětnou stavbu.

- 30 K námitce absence jakékoli ochrany před hlukem je v odůvodnění napadeného opatření uvedeno, že ochrana před hlukem v okolí letišť se řeší vyhlášením ochranného hlukového pásma, které však není součástí tohoto řízení, neboť letiště Příbram nesplňuje podmínky pro jeho zřízení.
- 31 Jelikož městský soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany odpůrce za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, plně odkazuje na odůvodnění vydaného opatření obecné povahy a k věci pouze dodává následující.
- 32 Při posouzení námitky neprojednání návrhu opatření obecné povahy s úřady územního plánování městský soud vyšel z ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví. Dle něj *„kolem leteckých staveb se zřizují ochranná pásma. Ochranné pásmo zřídí Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb.“*
- 33 Dále městský soud vyšel z ust. § 172 odst. 1 (věta první) správního řádu, dle něž *„návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.“*
- 34 Jak již Městský soud v Praze uvedl ve svém jiném rozhodnutí, pojem „projednání“ není legálně nijak blíže vymezen, právní předpisy jej berou spíše jako daný fakt (srov. např. předběžné projednání obžaloby podle ust. § 185 odst. 1 a ust. § 186 trestního řádu) pro činnost, při níž se hodnotí určitý procesní úkon a následně se o něm rozhodne (komentář k trestnímu řízení jej částečně popisuje jako *„samostatné fakultativní procesní stadium následující po skončeném přípravném řízení“* (citováno podle [redacted], P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 2439 a 2440), přičemž jeho smysl a účel definuje jako: *“Účelem přezkoumání obžaloby (návrhu a potrestání) je tedy posouzení, zda v trestním řízení předcházejícím podání obžaloby (návrhu na potrestání) je dostatek podkladů pro to, aby mohlo být nařízeno hlavní líčení”*. (Srovnej: rozsudek Městského soudu v Praze

ze dne 16. 2. 2017, č.j. 6 A 228/2016-456, který je, stejně jako ostatní odkazovaná judikatura, dostupný na www.nssoud.cz).

- 35 V tomto odkazovaném rozsudku městského soudu je k pojmu „projednání“ dále uvedeno:
- 36 „Ve vztahu k územnímu plánování pojem „projednání“ užívá na několika místech stavební zákon (srov. např. ust. § 13 odst. 3, 4, a zejména pak jako pojem „veřejné projednání“ ust. § 22 stavebního zákona). Komentářová literatura tento pojem rovněž spíše popisuje, než vysvětluje (srov. např. Potěšil, L., Roztočil, A., [redacted], K., [redacted], M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 3/2014, který k tomuto ustanovení mj. uvádí, že: „Veřejné projednání probíhá po předmětném předchozím projednání a posouzení, často také již o upraveném návrhu, a probíhá jako součást řízení o příslušném druhu územně plánovací dokumentace.“).
- 37 Pojem „veřejné projednání“ návrhu opatření obecné povahy pak výslovně užívá obecný procesní předpis pro správní řízení, a to správní řád ve svém ust. § 172 odst. 3. Komentářová literatura k tomuto ustanovení je opětovně spíše popisuje, než vymezuje (srov. komentáře k tomuto ustanovení v [redacted], L., [redacted], K., [redacted], D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, nebo v Potěšil, L., [redacted], D., [redacted], F., [redacted], D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015).
- 38 Pojem „projednání“ lépe ve své obecnosti spíše vymezuje judikatura, a to jako podmínku pro případné další správní řízení (a následně vydání buď rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy). V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 2. 9. 2010, č. j. [1 Ao 3/2010-161](#), podle něhož „...pokud pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů státní správy k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý orgán s přijatým řešením souhlasí, jedná se zpravidla o nepodstatnou procesní vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Zohlednění zhojení vady nebrání ani § 184 téhož zákona.“.
- 39 Ke shora uvedenému je nutné podotknout, že příslušné projednání je vázáno buď přímo na stavební zákon, nebo na obecný procesní předpis, tedy správní řád. Samotné vymezení pojmu „projednání“ ve smyslu zákona o civilním letectví prozatím najít nelze.
- 40 Nicméně vzhledem k tomu, že povaha příslušného správního úkonu je velmi úzce spjata s územním řízením, je možné podle názoru soudu argumentačně ze shora zmíněných názorů vycházet a je využít.“
- 41 V citovaném rozsudku ze dne 16. 2. 2017, č.j. 6 A 228/2016-456, jehož závěry jako silnou argumentační oporu užívá v podaném návrhu navrhovatel, městský soud zaujal názor, že pro dodržení řádného postupu dle ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví je třeba trvat na existenci konkrétního výstupu, z něhož bude patrné, že opatření obecné povahy bylo

projednáno. Tímto projednáním pak měl městský soud v daném případě na mysli „konkrétní stanovisko k takovému opatření ve vztahu k zákonné kompetenci úřadu územního plánování, tedy zejména otázky, jak je příslušné území z hlediska územního rozvoje koncipováno, jaký je plánovaný rozvoj takového území, jak se vyhlášení opatření obecné povahy a jeho právní účinky dotknou právního režimu stávajících staveb, případně jaká omezení z hlediska územního plánování pro stavby v tomto území přicházejí do úvahy, a to konkrétně s ohledem na povahu a charakter těchto staveb apod.“, kdy soud zároveň akcentoval, že tyto velice podstatné skutečnosti „musí úřad územního plánování zvážit, rozebrat a přezkoumatelně uvést ve svém vyjádření (tedy dostatečně rovněž konkretizovat na území, na něž se bude opatření obecné povahy vztahovat).“ Pouze to je dle citovaného rozhodnutí projednání, které má na mysli zákon o civilním letectví v ust. § 37 odst. 1 a správní řád v ust. § 172 odst. 1, neboť pouze po takovém stanovisku je možné následně vydané opatření obecné povahy řádně přezkoumat z hlediska jeho zákonnosti, případně dalších zákonných znaků, vymezených i judikaturou (tím je zejména přezkoumání dodržení principu proporcionality takového opatření obecné povahy); teprve až po tomto výstupu (stanovisku) - po takovém projednání - lze totiž dostatečně odpovědně zvážit dopady tohoto opatření obecné povahy do právního režimu v příslušném území a posoudit možná omezení v různých činnostech, které toto opatření z povahy věci má.

- 42 Uvedené však podle názoru městského soudu neznamena, že by požadavek na projednání návrhu na zřízení ochranných pásem musel být vždy kategoricky a bezvýhradně uplatněn, a nenaplnění tohoto požadavku by bez dalšího znamenalo, že opatření obecné povahy je nezákonné. Je totiž vždy třeba přihlédnout k specifickým okolnostem, za kterých je opatření obecné povahy o zřízení ochranných pásem přijímáno, a zvážit, zda je za těchto okolností naplněn smysl právních norem, které požadavek projednání návrhu opatření požadují.
- 43 U výše odkazované věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 228/2016 byla situace charakterizována tím, že se jednalo o zřízení ochranného pásma hlukového, které na rozdíl od ostatních ochranných pásem nevychází z Leteckého předpisu L14, nýbrž jeho zřízení závisí na proměnných faktorech zjištěných měřeními na místě, a jeho zřízení může přinést citelné regulace pro širší okolí, přičemž bezprostřední okolí předmětného letiště (letiště Vodochody) je zastavěno rezidenční zástavbou a infrastrukturou. Podstatnou skutečností svědčící pro trvání na projednání návrhu na opatření obecné povahy v dané věci bylo také to, že se jednalo o zřízení nového ochranného hlukového pásma, které letiště dosud nemělo, a toto nově zřízené ochranné hlukové pásmo vycházelo z předpokladu rozvoje leteckého provozu na letišti proti stávajícímu stavu. Daly se tak očekávat možné budoucí konflikty, které opatření obecné povahy zřizující ochranné hlukové pásmo letiště přinese. Přehlédnout nelze ani okolnost, že některé obce, s jejichž úřady pro územní plánování nebylo opatření projednáno, byly přímo navrhovatelkami návrhu na zrušení opatření obecné povahy v soudním řízení, kdy opomenutí projednání návrhu namítaly jako porušení svých veřejných subjektivních práv. Projednání návrhu na jeho vydání s úřady územního plánování tak bylo zcela nezbytné. (Blíže k tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č.j. 6 A 228/2016-456).

- 44 V posuzované věci je však skutkový stav odlišný. Předně je nutné zohlednit obecně známou historickou situaci na daném území, kdy se jedná o bývalé vojenské letiště, u kterého Ministerstvo obrany v minulosti uplatňovalo územní ochranu v rozsahu, který odpovídá letišti s povoleným přístrojovým provozem, tedy v rozsahu vyšším (viz hlava 11, body 11.1.1. až 11.1.8.3.3. Leteckého předpisu L14, podpůrně viz též projektová dokumentace předmětného letiště z roku 2000). V současné době slouží letiště především jako veřejné letiště pro nepravidelný letecký provoz a všeobecné sportovní letectví a jde o letiště s nepřístrojovou dráhou (viz str. 2 napadeného opatření obecné povahy), kde jsou ochranná pásma stanovena oproti přístrojovým drahám v rozsahu nižším, jak je detailně specifikováno v hlavě 11 Leteckého předpisu L14. Daný stav je stabilizovaný a veřejně znám; městský soud ověřil, že parametry pohybové plochy jsou dlouhodobě, tedy i v průběhu správního řízení, publikovány v Letecké informační příručce České republiky (dostupná například na <https://aim.rlp.cz/vfrmanual/>). Daný stav je tak dotčeným obcím nepochybně znám, což lze podpůrně vzít za zjištěné například z Územního plánu obce Suchdol z října 2007, str. 18, bod Cg1, kde je uvedeno, že „*Ve správním území obce bude trvale zachováno stávající letiště s tím, že současná účelová plocha letiště nebude rozšiřována. Trvale budou respektována ochranná pásma letiště, jehož hranice je zakreslena v hlavním výkresu územního plánu.*“ (<http://www.obecsudol.cz/www/obecsudol/fs/text-suchdol-oduvodneni-puvodni.pdf>). Dlouholetou existenci ochranných pásem soud ověřil též z obsahu Souhlasu Vojenské ubytovací a stavební správy Plzeň ze dne 26.4.2002 a ze dne 16.7.2004. Je také třeba zohlednit, že ochranná pásma zřizovaná napadeným opatřením nejsou ochrannými pásmy hlukovými, která mívají vzhledem k nejružnějším kritériím, kterým je třeba dostát, širší dopad. Naopak v projednávaném případě je zásah do plánů územního rozvoje obcí se zřetelem na lokaci letiště a rozsah ochranných pásem minimální. S ohledem na to nelze předpokládat, že by dotčené úřady územního plánování považovaly návrh na zřízení ochranných pásem za překvapivý či nesouladný se svými zvažovanými záměry. Dále je třeba zdůraznit, že oba dotčené úřady, Městský úřad Příbram a Městský úřad Dobříš, byly s návrhy seznámeny, a oba výslovně k výzvě odpůrce ze dne 6. 8. 2018 sdělily, že o ústní projednání nemají zájem (vyjádření ze dnů 27. 9. 2018 a 3. 10. 2018); Městský úřad Příbram dále uvedl, že nemá žádné speciální dotazy ani připomínky. Městský soud v Praze z tohoto projevu nezájmu o projednání návrhu usuzuje, že oba úřady považovaly návrh s ohledem na zájmy obce za bezproblémový. V neposlední řadě Městský soud v Praze poukazuje na skutečnost, že navržená ochranná pásma představují minimálně přijatelnou úroveň bezpečnosti vyjádřenou požadavky Leteckého předpisu L14 (srovnej: hlava 11, body 11.1.1 a násl. Leteckého předpisu L14). Tato skutečnost význam projednání návrhu opatření obecné povahy oslabuje.
- 45 Nadto městský soud uvádí, že je přesvědčen, že ze správního řádu ani z jiného zákonného předpisu neplyne odpůrci povinnost vymáhat po dotčených úřadech územního plánování stanovisko, aby dostál svému zákonnému úkolu danou problematiku projednat. Chybí-li tedy ze strany úřadů územního plánování k projednání vůle, nelze sdělení konkrétního stanoviska vynucovat.
- 46 Veškeré tyto specifické okolnosti Městský soud v Praze ve svém souhrnu považuje za hodné zohlednění, a ač musí konstatovat, že napadené opatření nebylo s dotčenými úřady, případně s příslušným krajským úřadem, projednáno tak, jak předpokládají zákonná ustanovení § 37 odst. 1 zákona a civilním letectví a § 172 odst. 1 správního řádu, a jak soud

žádal ve svém dřívějším rozhodnutí ze dne 16. 2. 2017, č.j. 6 A 228/2016-456, přesto nepovažuje napadené opatření z důvodu absence jeho předchozího projednání s úřady územního plánování za nezákonné. Neprojednání totiž v posuzovaném případě městský soud nevnímá jako jdoucí proti smyslu zákonného ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví, kdy jeho smyslem je zajištění řádného a včasného posouzení právních účinků opatření na územní plánování. S ohledem na vše uvedené, především s ohledem na skutečnost, že zřízení ochranných pásem v konkrétním posuzovaném případě fakticky žádné nové účinky nepřivodilo, považuje městský soud návrhovou námitku za nedůvodnou.

- 47 V další námitce navrhovatel poukazuje na absenci regulace území ve smyslu vyhlášených ochranných pásem v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, jakož i v územních plánech obcí, obzvláště pak těch, na jejichž území se nachází dotčené nemovitosti navrhovatele (územní plán obce [REDAKCE] a územní plán obce Drásov).
- 48 Městský soud v Praze k této námitce shodně s odpůrcem uvádí, že vzhledem k rozsahu ochranných pásem předmětného letiště se nejedná o limit územního nadmístního významu, soud tedy nevidí důvod pro změnu (aktualizaci) Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Městský soud konstatuje, že Zásady územního rozvoje jsou jakýmsi strategickým územním plánem celého kraje ve smyslu ust. § 36 a násl. stavebního zákona, jejich cílem je stanovit obecná pravidla pro rozvoj daného území a rovněž stanovit rozvojové záměry nadmístního významu. Ze své podstaty tedy zohledňují stavby plánované. Letiště Příbram však není letišťem plánovaným, ale letišťem existujícím. Proto navrhovatelův požadavek na posouzení vlivu již provozovaného letiště nemá oporu v právních předpisech. Obdobně lze posoudit námitku nezohlednění vyhlášených ochranných pásem v územních plánech obcí, s ohledem na letitou stabilní existenci předmětného letiště. Namítá-li tedy navrhovatel, že v žádném stupni pořizování územně plánovací dokumentace nebyly řádně vymezeny plochy letiště, nebyl řádně vyhodnocen jejich vliv na životní prostředí a další relevantní skutečnosti vyplývající z úkolů územního plánování, včetně posouzení proporcionality zásahů do základních práv dotčených subjektů, nelze této námitce přisvědčit – neboť takové posuzování se neprovádí retroaktivně. Nepromítnutí ochranných pásem do Zásad územního rozvoje a do územních plánů obcí, ani jejich posouzení z hlediska vlivu na okolí dle ust. § 36 odst. 1 stavebního zákona, není proto důvodem pro zrušení napadeného opatření. V podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění napadeného opatření, s nímž se ohledně vypořádání této námítky ztotožňuje.
- 49 Navrhovatel dále namítá absenci zohlednění adekvátnosti a potřeby vydání opatření, stejně jako nezvážení otázky proporcionality a subsidiarity zásahů do práv vlastníků pozemků a staveb v dotčeném území.
- 50 Městský soud v Praze je přesvědčen, že také tuto námitku, která již byla vznesena ve správním řízení, odpůrce vypořádal dostatečně a věcně správně, když uvedl, že zřízení ochranných pásem v daném rozsahu je vyžadováno aktuálně platnou legislativou, a vlastní úvahou poměřil veřejný zájem se zájmem vlastníků staveb v regulovaném území. Náležitě přitom objasnil, proč podle jeho názoru veřejný zájem převažuje. Městský soud závěry

odpůrce obsažené v napadeném opatření přezkoumal dle algoritmu přezkumu, jak jej předestřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 09. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98. Zvážil přitom hledisko přiměřenosti právní regulace (proporcionalita v širším smyslu), hledisko vhodnosti, hledisko potřebnosti, hledisko minimalizace zásahů vůči adresátům opatření, dále také hledisko úměrnosti napadeného opatření sledovanému cíli (proporcionalita v užším slova smyslu). Městský soud je přesvědčen, že napadené opatření uvedeným kritériím dostalo. Zdůrazňuje přitom, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem, nepřekročil tedy meze návrhových námitek podaných navrhovatelem. Městský soud se ztotožňuje s právním názorem odpůrce, že Letecký předpis L14 je jakožto prováděcí předpis k zákonu o civilním letectví pro odpůrce závaznou právní normou, přičemž tato norma odráží aktuální vývoj standardů uplatňovaných na letištích s cílem minimalizovat potenciálně nebezpečné či škodlivé události v leteckém provozu. Takto ostatně letecký předpis chápe i důvodová zpráva k ust. § 37 až 42 zákona o civilním letectví, v níž je uvedeno, že *„Vzhledem k obsáhlosti problematiky, jejíž obsah tvoří samostatný prováděcí předpis, se navrhuje v zákoně zakotvit problematiku ochranných pásem pouze rámcově.“* (Důvodová zpráva Poslanecké sněmovny Parlamentu k zákonu č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a změna živnostenského zákona, ze dne 23. 7. 1996). Letecký předpis L14 je nutné vnímat i v kontextu Úmluvy o mezinárodním civilním letectví č. 147/1947 Sb., ve znění pozdějších předpisů (tzv. „Chicagská úmluva“), kde je v čl. 37 zakotven závazek implementovat požadavky na zajištění bezpečného okolí letišť s cílem eliminovat činnosti či objekty, které vytvářejí předpoklad pro letecké nehody. Obdobně je nutné zohlednit nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1139 ze dne 4. 7. 2018, o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, které České republice ukládá přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby byla letiště nacházející se na jejich území zabezpečena před činnostmi a výstavbou v jejich okolí, které by mohly představovat nepřijatelná rizika pro letadla, jež tato letiště využívají. (čl. 38 bod 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1139). Je zjevné, že za předestřených okolností nelze o nezohlednění adekvátnosti a potřebnosti vydání opatření a o neuvážení otázky proporcionality a subsidiarity zásahů do práv vlastníků dotčených nemovitostí hovořit.

- 51 Městský soud dále k posuzované námitce doplňuje, že dle citované důvodové zprávy je účelem stanovení ochranných pásem zajištění bezpečnosti leteckého provozu a zabránění možným škodám, a je zdůrazněna potřeba stanovení ochranných pásem dle mezinárodních pravidel a s veřejným zájmem na zajištění provozu veřejných letišť a zajištění letových cest ve vzdušném prostoru ČR. Městský soud konstatuje, že napadené opatření obecné povahy je s důvodovou zprávou plně v souladu, neboť bylo přijato s cílem dostat obecným požadavkům na bezpečnost leteckého provozu a na posílení právní jistoty možnosti výstavby v okolí letiště. Městský soud tedy uzavírá, že návrhovou námitku nepokládá za důvodnou.
- 52 K námitce nekonkrétnosti regulace právních vztahů upravených napadeným opatřením městský soud uvádí, že účelem vymezení ochranných pásem letiště není jakkoli regulovat právní vztahy na území, neboť tím by odpůrce nahradil funkci územně-plánovacích orgánů. Taková kompetence není odpůrci zákonem o civilním letectví svěřena. Ohledně námitky nedostatků ve vymezení ochranného pásma provozní plochy, které dle

navrhovatele pro svoji neurčitost umožňuje, že ochranné pásmo může být v návaznosti na skutečnou šířku dráhy širší než zřízené, a ohledně námitky nejasného grafického vyobrazení ochranných pásem městský soud (s ohledem na totožnost námitek vznesených ve správním i v soudním řízení) plně odkazuje na odůvodnění napadeného opatření, s jehož argumenty se shoduje. Městský soud konstatuje, že ochranná pásma jsou stanovena na základě kroků a parametrů popsaných v hlavě 11 Leteckého předpisu L14 koncipovaných tak, že rozměry některých ochranných pásem jsou navázány na základní rozměr ochranného pásma provozních ploch, a je proto třeba proporčně jejich rozměr dopočítat. Takový způsob zakotvení právního stavu u správních aktů opatření obecné povahy soud považuje za zcela dostačující a nevybočující z principů správního práva. Městský soud tedy považuje ochranné pásmo za zřízené dostatečně určitě nejen tehdy, jsou-li zakotveny jeho přesné rozměry, ale též tehdy, jsou-li tyto rozměry nepřímo určitelné na základě dostupných údajů. Požadavek na šířku ochranného pásma se zákazem staveb je Leteckým předpisem L14 stanoven na hodnotu 150 m (viz hlava 11, bod 11.1.3.2 Leteckého předpisu L14), tento předpis však zohledňuje, že tabulková hodnota nemusí zajišťovat ochranu provozní plochy v celém rozsahu, proto z důvodu jistoty doplňuje, že šířka ochranného pásma musí být vždy vyšší než skutečná šířka dráhy. Vzhledem k tomu, že šířka posuzované provozní plochy letiště Příbram je pouhých 30 m, je rozměr ochranné plochy stanovení napadeným opatřením zcela vyhovující a navrhovatelova námitka postrádá jakýkoli praktický smysl.

- 53 Ohledně obecně zformulované námitky, že napadené opatření nepřihlíží ke stavu a k činnostem na dotčených územích ke dni jeho vyhlášení, městský soud v Praze ve stejné míře obecnosti uvádí, že také vypořádání této námitky odpůrcem v napadeném opatření považuje za řádné a úplné, a dokazuje na argumenty uvedené v odůvodnění opatření. Městský soud je shodně s odpůrcem přesvědčen, že z povahy věci není reálné, aby se skutkový stav na letišti a na dotčených okolních územích ověřoval ještě v tom okamžiku, kdy je opatření obecné povahy vydáváno, a postačí zjištění skutkového stavu v průběhu správního řízení. Je třeba vzít v úvahu, že posuzování skutkového stavu v procesu zřizování ochranných pásem letiště se týká existujících trvalých objektů (staveb), kde při standardní délce správního řízení se nepředpokládají změny. V dané věci byla délka správního řízení přiměřená, když projektová dokumentace byla zpracována v roce 2017 společností Geodezie TOPOS, a.s., odpůrci byla předložena 3. 7. 2018, napadené opatření obecné povahy bylo vydáno 28. 1. 2019. Povinnost předložit odpůrci projektovou dokumentaci a oznámit mu případné změny provedené po jejím předložení přitom má provozovatel letiště, tímto postupem je zajištěna eliminace vzniku překážek, které by mohly ohrozit nebo omezit letecký provoz. Neoznámí-li v průběhu řízení provozovatel letiště žádné změny, není třeba doplňovat před vydáním opatření obecné povahy zjišťování o skutkovém stavu.
- 54 K námitce nezohlednění existence oplocení a některých zpevněných ploch nevyužívaných k leteckým činnostem městský soud z obsahu spisového materiálu předloženého odpůrcem zjistil, že obě namítané skutečnosti byly odpůrci známy, neboť na ně navrhovatel poukázal v námitkách podaných ve správním řízení, a odpůrce se s nimi v napadeném opatření vypořádal. Městský soud v Praze považuje vztyčení mobilního ocelového oplocení v průběhu správního řízení a existenci zpevněných ploch nevyužívaných k leteckým činnostem za skutečnosti, které byly v řízení zohledněny, a byly vyhodnoceny jako

nezpůsobilé ovlivnit rozměry jednotlivých ochranných pásem. Městský soud se s tímto vyhodnocením ztotožňuje, a zdůrazňuje, že ochranná pásma jsou zřizována s ohledem na stav letištní infrastruktury, který je dán, rozměry ochranných pásem jsou vypočítány dle poloh a rozměrů dráhy, a jak již městský soud nastínil výše v odůvodnění tohoto rozsudku, v dané věci převážil veřejný zájem na bezpečnosti a zamezení škod při provozu letiště před soukromoprávním zájmem navrhovatele jakožto vlastníka pozemků, kterých se tato návrhová námitka týká. Proto je tato námitka nedůvodná.

55 Navrhovatel dále namítl, že opatření obecné povahy se vůbec nevypořádává ani s konkrétními poměry na předmětném letišti, kdy provozovatel letiště např. nemá umístěny prahy drah v adekvátní vzdálenosti od pozemků navrhovatele, které nejsou zatíženy věcným břemenem provozování letiště apod. Městský soud k této návrhové námitce uvádí, že ji shledává značně nekonkrétní, neboť z ní neplyne, které konkrétní poměry má navrhovatel na mysli, ani z ní nelze dovodit nic bližšího o namítaných nemovitostech ve vlastnictví navrhovatele a o jejich údajné blízkosti k prahům drah. Městský soud přitom podotýká, že dle spisové dokumentace navrhovatel vlastní v katastrálních územích [redacted] u Dobříše a Suchodol cca 250 pozemků s parcelním číslem [redacted] (viz Seznamy nemovitostí na LV 520, katastrální území [redacted] u Dobříše, a na LV 325, Katastrální území Suchodol), přičemž není úkolem městského soudu namísto navrhovatele identifikovat, kterých konkrétních pozemků se návrhová námitka týká. Proto k této námitce městský soud pouze obecně uvádí, že z napadeného opatření a ze spisového materiálu předloženého odpůrcem vyplývá, že odpůrce v průběhu správního řízení shromáždil a posoudil projektovou (počítaje v to též výkresovou) dokumentaci pro zřízení ochranných drah, stanoviska dotčených orgánů, umožnil předložit podklady též účastníkům řízení včetně navrhovatele. Odpůrce postupoval v souladu s touto shromážděnou dokumentací, zohlednil, že navrhovatel je vlastníkem rozsáhlých pozemků a staveb na dotčeném území, neboť tato skutečnost je mu známa též z úřední činnosti (např. řízení o žádosti o vydání povolení k provozování letiště Příbram, č.j. 000436-16-701 – viz str. 11 napadeného opatření obecné povahy). Městský soud z odůvodnění napadeného opatření ani z dokumentace obsažené ve správním spisu nezjistil, že by odpůrce při jejím posuzování opomenul vyhodnotit otázku místních poměrů na předmětném letišti, včetně otázky umístění prahů drah. Tvrzení navrhovatele nemá oporu ve správním spisu. Městský soud tedy uzavírá, že z ničeho nevyplyvá, že by odpůrce při zohledňování poměrů na letišti v souvislosti se zřizováním ochranných pásem pochybil, a zároveň navrhovatel nenabídl žádné relevantní podrobnosti ani argumenty, které by soudu umožnily uvážít opačně. Proto městský soud považuje námitku za neopodstatněnou.

56 K obecné námitce, dle níž napadené opatření nahrazuje podzákonnou normotvorbu a nad rámec zákona stanovuje nové povinnosti, Městský soud v Praze ve stejné míře obecnosti nejprve konstatuje, že opatření obecné povahy představuje zvláštní úkon správního orgánu, který je pro svou povahu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem; zákonná definice přitom spočívá toliko v negativním vymezení. Opatření obecné povahy má podobu obecně konkrétního aktu, na rozdíl od klasického rozhodnutí správního orgánu, které působí navenek jako individuálně konkrétní akt, a jeho pojmovými znaky jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů. Opatření obecné povahy tedy představuje tzv. smíšený akt s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí.

(Srovnej: [REDAKCE], J. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání. Praha: [REDAKCE] Kluwer ČR, 2018. 484 s.) Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, je dle nálezů Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. 14/07 jeho materiální povaha.

- 57 Městský soud nepochybuje, že oba uvedené pojmové znaky, tedy jednak konkrétnost předmětu, jednak obecnost adresátů, napadené opatření obecné povahy splňuje. Opatření přesně specifikuje jednotlivá ochranná pásma konkrétního letiště, detailně vymezuje jejich plochu, a určuje konkrétní a jednoznačné povinnosti (zákazy), které se na této ploše uplatní. Z tohoto vymezení je tak zjevná jak konkrétnost předmětu (vymezení určité plochy), tak i obecnost adresátů (vymezení se nevztahuje ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude dopadat na každého, kdo bude mít k regulované ploše právní nebo faktický vztah).
- 58 Z ust. § 173 odst. 3 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže svým adresátům ukládat povinnost nad rámec zákona; může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje (srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 09. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98).
- 59 Městský soud v Praze se nedomnívá, že by odpůrce v daném případě překročil meze svojí zákonem vymezené působnosti. Jak plyne z již výše citovaného ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví, zřizuje odpůrce opatřením obecné povahy ochranná pásma kolem leteckých staveb, přičemž jeho úkolem je stanovit parametry ochranných pásem a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb. Podle odst. 3 téhož ustanovení může odpůrce zřídit ochranná pásma letišť se zákazem staveb, s výškovým omezením staveb, k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly, se zákazem laserových zařízení, s omezením staveb vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí, a ochranná pásma hluková a ornitologická. Bližší vymezení ochranných pásem je pak upraveno v hlavě 11 Leteckého předpisu L14, o jehož právní povaze a závaznosti pro odpůrce se soud již vyjádřil. Městský soud konstatuje, že odpůrce prostřednictvím opatření obecné povahy upravil výhradně výše uvedené oblasti, neboť zřídil ochranná pásma, právě tak, jak to umožňuje ust. § 37 zákona o civilním letectví, a jejich rozsah stanovil zcela v souladu s hlavou 11 Leteckého předpisu L14 a všemi parametry tam uvedenými. Bezpochyby tak postupoval v mezích své věcné působnosti, jak také k námitce navrhovatele uvedl v odůvodnění napadeného opatření.
- 60 Také poslední návrhová námitka, dle níž v opatření obecné povahy absentuje jakákoli ochrana před hlukem, byla odpůrcem dostatečně a věcně správně vypořádána v napadeném opatření, městský soud proto odkazuje na jeho odůvodnění. Lze pouze doplnit, že zřízení hlukového pásma je zapotřebí, dosahuje-li letiště minimálního počtu pohybů ve smyslu ust. § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj „*při překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu na letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc vzletů nebo*

přistání a vojenských letišť je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvo obrany, jde-li o vojenské letiště.“ Posuzované letiště Příbram dle obsahu správního spisu uvedený počet vzletů nebo přistání nezajišťuje, ani není vojenským letištěm. Nesplňuje tedy podmínky pro zřízení hlukového pásma, a proto je navrhovatelova námitka bezpředmětná.

- 61 Navrhovatel se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o návrhu nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud výrokem č. I návrh zamítl jako nedůvodný.
- 62 O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud výrokem č. II v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci pak v řízení o návrhu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.
- 63 Výrok č. III. je odůvodněn ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem [REDAKCE]. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 13. května 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu