



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **AIRPORT PROPERTY INVESTMENT, s. r. o., IČ: 267 17 395**, se sídlem Vratislavice nad Nisou, Tanvaldská 345, zast. JUDr. Janou Vyšanskou, Ph.D., advokátkou se sídlem Praha 10, Korunní 810/104, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy** se sídlem Praha 1, Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2014, č. j.: 20/2012-910-LET/34,

takto:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru civilního letectví, ze dne 19. 5. 2014, č. j. 20/2012-910-LET/34, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 15.342,-Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Jany Vyšanské, Ph.D., advokátky.**

Odůvodnění:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo dopravy, odbor civilního letectví (dále jen „žalovaný“), zamítlo jeho odvolání proti usnesení Úřadu pro civilní letectví (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 1. 2014, č. j. 254-14-701. Tímto usnesením bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) rozhodnuto, že žalobce není účastníkem řízení o dodatečném stavebním povolení pro stavbu s názvem „Provozní hala GADBY I., letiště Hoškovice“ nacházející se na parc. č. 121, 141/22, 141/24, 141/65, 252/9, 252/11, 252/12 a 252/39 v k. ú. Hoškovice, Mnichovo Hradiště (dále jen „řízení o dodatečném povolení stavby“), vedeném s obchodní společností Gadby s. r. o., Praha 2, Vyšehradská 1349/2 (dále jen „stavebník“), neboť žalobce nesplnil taxativně vymezené podmínky účastnictví dle § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

V *prvním žalobním bodě* žalobce uvedl, že se považuje za účastníka řízení o dodatečném povolení stavby, neboť je investorem, který od České republiky v roce 2008 nabyl klíčový soubor nemovitostí původně vojenského letiště a který od té doby cíleně sjednocuje vlastnictví letištních pozemků. Je tak aktuálně vlastníkem nadpoloviční výměry pozemků mezinárodního letiště Mnichovo Hradiště. Z toho důvodu je žalobce účastníkem příslušného komplexu provozovatelských právních vztahů, které vykonává prostřednictvím své dceřiné společnosti Aero – taxi OKR, a. s., jež je provozovatelem letiště (dále jen „provozovatel“ či „provozovatel letiště“). Tyto provozovatelské právní vztahy jsou realizovány především na území areálu letiště, k němuž si je provozovatel letiště v souladu s § 27 odst. 3, § 30 odst. 2 písm. c), § 30a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a příslušným provozním povolením povinen zajistit vlastnický či jiný užívací titul. V současné době je tento titul provozovatele zajištěn vlastnickým vztahem žalobce (který je jediným akcionářem provozovatele) k nadpoloviční výměře letištních pozemků, dále pak nájemními smlouvami provozovatele letiště a věcnými břemeny svědčícími provozovateli letiště. Ve zbývajících případech letištních pozemků provozovatel letiště vede soudní řízení o zřízení věcného břemene. Žalobce tak sdílí s provozovatelem letiště zájem na dosažení užívacího právního vztahu ke všem letištním pozemkům, o čemž byl správní orgán I. stupně ze své úřední činnosti obeznámen. Nepovolená stavba je pak potenciální leteckou stavbou ve smyslu zákona o civilním letectví, jejíž případnou legalizací bude areál letiště rozšířen, a to včetně příslušných pozemků výstavby, které se zčásti stanou nově pozemky letištními ve smyslu § 2 odst. 7 a 8 zákona o civilním letectví, tj. pozemky parc. č. 252/11 a 252/39.

Ve *druhém žalobním bodě* se žalobce pokládá za osobu dotčenou záměrem nepovolené stavby ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť je vlastníkem tří pozemků (č. 141/40 v k. ú. Hoškovice, č. 147/56 a č. 147/18 v k. ú. Podolí u Mnichova Hradiště) bezprostředně sousedících s pozemky nepovolené výstavby. Nepovolená stavba je nadto faktickým rozšířením původní haly na pozemku parc. č. st. 122 (jež pozemku žalobce parc. č. 141/40 bezprostředně přiléhá) na kompaktní halový komplex, který dominuje letišti a je svým umístěním a celkovými provozními vlivy schopen zásadně měnit poměry v území. Správní orgán I. stupně nepovažoval žalobce za účastníka řízení z toho důvodu, že stavební práce jsou vzdáleny cca 70 m od pozemku žalobce č. 141/40, což vylučuje, aby byl jimi žalobce dotčen. Žalobce je ovšem přesvědčen, že vzdálenost stavebních prací (které navíc již proběhly v rámci nepovolené výstavby v roce 2013) je pro určení okruhu účastníků řízení o dodatečném povolení stavby irrelevantní.

Ve *třetím žalobním bodě* žalobce tvrdil, že nepovolenou stavbou byl realizován jednotný stavební, architektonický a funkční celek s existující leteckou stavbou stavebníka na parc. č. st. 122 v k. ú. Hoškovice a jde fakticky o rozšíření, resp. dostavbu této letištní haly. Jak žalobce zjistil, na tuto dostavbu východního křídla letištní haly má navazovat další etapa výstavby na západní straně haly, kterou stavebník označuje jako „PROVOZNÍ HALA – GADBY II“. Stavebník tak při svém postupu účelově drobí celkový záměr na jednotlivé etapy, při nichž dílčím způsobem překračuje limity územního rozhodnutí a stavebního povolení a následně usiluje o jeho legalizaci. Orgánům územního plánování, dotčeným orgánům státní správy a účastníkům řízení přitom není známa celková podoba a rozsah skutečného stavebního záměru stavebníka. Otázka účastenství v řízení je pak dotčenými správními orgány účelově posuzována právě toliko v rozsahu „samostatných“ částí celkového stavebního záměru.

Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobce nesouhlasil s částí IV. odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož žalobci nesvědčí účastenství v řízení o vydání dodatečného stavebního povolení, neboť mu nesvědčilo ani v rámci řízení o vydání řádného stavebního povolení pro tutéž stavbu. Žalovaný analogicky postupoval dle § 129 odst. 5 stavebního

zákona, neboť v průběhu řízení o žalobcově odvolání bylo na podnět žalobce zrušeno původní stavební povolení. Tento postup však neobstojí, neboť v posuzovaném případě se jedná o řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný dále nesprávně tvrdí, že nepovolená stavba je totožná se stavbou povolenou původním stavebním povolením, ačkoliv svým objemem překračuje cca o 50 % původní stavební záměr, má jiný tvar a zasahuje podstatně více pozemků. V rámci této nepovolené stavby došlo mj. k nepovolené demolici hangáru na pozemku č. st. 121 v k. ú. Hoškovice a nepovolená stavba je praktickým rozšířením stávající haly „75x35“ na pozemku p. č. st. 122 v k. ú. Hoškovice zasahujícím pozemky parc. č. st. 121, 141/22, 141/24, 141/65, 252/9, 252/11, 252/12 a 252/39 v k. ú. Hoškovice. Dále je zcela nepravdivý a absurdní výrok žalovaného, dle něhož je odvolání žalobce totožné s jeho námitkami vznesenými v rámci původního řízení o stavebním povolení.

V *pátém žalobním bodě* žalobce odmítl argumentaci žalovaného, podle níž ve věci nepovolené stavby není vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, ale řízení „o dodatečném stavebním povolení“. Žalovaný nesprávně dovozuje, že v rámci tohoto řízení je účastenství dáno § 109 stavebního zákona, takže žalobci by svědčilo právo být účastníkem řízení pouze při kumulativním splnění podmínky přímého sousedství a podmínky přímého dotčení prováděním stavby. Žalovaný však touto argumentací překračuje meze zákonnosti, neboť se neřídí § 129 odst. 2 stavebního zákona, který výslovně stanovuje okruh účastníků. Dle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Zákon tedy v případě změny oproti územnímu rozhodnutí za účastníky řízení o dodatečném povolení stavby považuje rovněž účastníky územního řízení. Žalovaný v navazující části VI. odůvodnění napadeného rozhodnutí dále cituje dva údajné argumenty žalobce (nevratnou proměnu charakteru letištních ploch a omezení možnosti dalšího rozvoje letiště), ačkoliv žalobcovo odvolání tyto argumenty vůbec neobsahuje. Uvedené argumenty použil toliko provozovatel letiště v odvolání proti původnímu stavebnímu povolení v roce 2013 a žalovaný se s nimi vypořádal v části VI. rozhodnutí ze dne 14. 11. 2013, č. j. 20/2012-910-LET/9. Žalovaný tedy do napadeného rozhodnutí doslovně převzal odůvodnění, které se žalobce netýká, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. V poslední části bodu VI. odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný vypořádal s argumenty žalobce (rozpor nepovolené stavby s ochrannými pásmy provozních ploch letiště a chybějící posouzení vlivů této stavby na životní prostředí), ačkoliv jimi žalobce pouze upozorňoval na hmotně právní překážky případné legalizace nepovolené stavby a neuváděl je na podporu svého účastenství.

V *šestém žalobním bodě* žalobce upozornil, že žalovaný v části VII. odůvodnění napadeného rozhodnutí vyvrací možné účastenství provozovatele letiště, nikoliv žalobce a dále polemizuje s údajným žalobcovým tvrzením, že „provozovatel musí být vlastníkem všech pozemků v areálu letiště“. Žalobce však ve svém odvolání pouze tvrdí, že bude v souladu se zákonem a podmínkami provozního povolení vydaného samotným správním orgánem I. stupně nucen ke všem dotčeným pozemkům pod nepovolenou stavbou (které se realizací letecké stavby stanou pozemky letištními) úplatně získat buď vlastnické právo či prostřednictvím provozovatele letiště jiné užívací právo na základě nájemní smlouvy nebo věcného břemene. S tímto argumentem se žalovaný nevypořádal a toliko uvedl, že provozovatel letiště nemusí být vlastníkem všech letištních pozemků. Žalobce však opakuje, že s ohledem na provozní model mezinárodního letiště Mnichovo Hradiště není provozovatel letiště majitelem žádného z letištních pozemků.

V *sedmém žalobním bodě* žalobce dodal, že se žalovaný v bodě VIII. svého odůvodnění zabývá údajnou námitkou žalobce, že realizovaná výstavba může kolidovat s návrhem stanovení ochranných pásem letiště, ačkoliv odvolání tuto námitku vůbec neobsahuje. Žalovaný tedy znovu přebírá celý blok textu ze svého rozhodnutí ze dne 14. 11. 2013, ačkoliv se týká jiného řízení, jiného podání a jiného podatele. V závěrečné části IX. napadeného rozhodnutí žalovaný shrnuje význam poslední novely § 129 odst. 3 stavebního zákona a opakuje, že účastníkem řízení může být pouze osoba, která je prováděním stavby přímo dotčena na svých právech. Žalobce takto restriktivní výklad považuje za nezákonný a nadto není zřejmé, jaké osobě by účastenství svědčilo vzhledem k tomu, že stavba byla již v minulosti vystavena. Žalobce uzavírá, že žalovaný upřel účastenství jak žalobci, tak provozovateli letiště, čímž paradoxně vyloučil právě ty subjekty, které s dotčenou výstavbou nesouhlasí a které by v daném řízení vznášely námitky.

Žalobce žádal, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve zrekapituloval průběh příslušného řízení: dne 12. 10. 2013 podal stavebník žádost o vydání dodatečného povolení stavby s názvem „Provozní hala GADBY I., letiště Hoškovice“ nacházející se na parc. č. 121, 141/22, 141/24, 141/65, 252/9, 252/11, 252/12 a 252/39 v k. ú. Hoškovice, Mnichovo Hradiště, neboť při její realizaci překročil podmínky vymezené v původním stavebním povolení ze dne 28. 6. 2013, č. j. 3665-13-701 (dále jen „původní stavební povolení“). Dne 9. 1. 2014 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání, jímž se žalobce dovolával účastenství v daném řízení. Správní orgán I. stupně rozhodl usnesením ze dne 15. 1. 2014 tak, že žalobci nesvědčí právo být účastníkem řízení, a to z důvodu nesplnění taxativně vymezených podmínek účastenství dle § 109 stavebního zákona. Toto usnesení žalovaný potvrdil napadeným rozhodnutím. Dne 25. 4. 2014 bylo vydáno rozhodnutí č. j. 20/2012-910-LET-29, které v rámci přezkumného řízení zrušilo původní stavební povolení, neboť stavebník při realizaci stavby vybočil z mezi schválené stavebnětechnické dokumentace, stavbu vybudoval v rozporu s vydaným stavebním povolením a v jejím rámci provedl nepovolenou demolici již existující stavby. Stavebník následně v rámci nového řízení doložil všechny podklady a v současné době je stavba řádně povolena na základě rozhodnutí o vydání dodatečného povolení stavby ze dne 13. 6. 2014, č. j. 3120-14-701 (dále jen „dodatečné povolení stavby ze dne 13. 6. 2014“).

V projednávaném případě se jedná o specifickou (leteckou) stavbu, která se nenachází ve vlastním areálu letiště, ale měla by být umístěna v jeho ochranném pásmu. Toto letiště bylo původně letištěm vojenským, pro něž Armáda ČR zpracovala návrh na zřízení ochranných pásem, ovšem tento návrh nebyl nikdy vyhlášen. Daný návrh byl sice do určité míry promítnut do územně plánovací dokumentace, ovšem v současné době neexistují žádné omezující podmínky, ke kterým by správní orgány byly povinny přihlédnout. Letiště je zachyceno v územně plánovací dokumentaci (poslední změna proběhla roku 2010) a veškeré původní stavby, s kterými dle žalobce realizovaná stavba tvoří jednotný celek, dle územního plánu nejsou součástí areálu letiště (nacházejí se vně areálu v místech, kde by měla být, ovšem doposud nebyla vyhlášena ochranná pásma). V současné době je schváleno pouze zadání na vypracování změny územního plánu tak, aby veškeré vzniklé stavby byly zařazeny do areálu letiště. Vzhledem k tomu, že aktuálně neexistují ochranná pásma letiště, správní orgán nemůže bránit stavebníkovi, aby mimo areál letiště budoval letecké stavby, a provozovatel letiště se z tohoto titulu nemůže domáhat práva být účastníkem řízení o jejich povolení.

Realizované stavby jsou nadto v souladu s územně plánovací dokumentací vybudovány na pozemcích určených pro rozvoj letiště a změnou územního plánu je lze zahrnout do areálu letiště. Zároveň žalovaný odmítá tvrzení žalobce, že uvedená výstavba znemožní budoucí rozvoj letiště a přinese provozovateli ekonomické ztráty; aby byl tento argument relevantní, muselo by být vydáno územní rozhodnutí určující, jakým způsobem se z hlediska výstavby nového vybavení bude letiště dále rozvíjet. Stavebník si nadto v rámci řízení vyžádal stanovisko správního orgánu I. stupně, který posoudil předmětnou stavbu v režimu překážkových rovin pro stávající druh provozu a dle přiděleného kódového značení, přičemž stavba je z tohoto hlediska bez dalšího přípustná. Zájmy provozovatele letiště proto nemohou být danou stavbou dotčeny.

K argumentu drobení celkového záměru žalovaný uvedl, že ačkoliv realizovaná stavba tvoří jednotný stavební, architektonický a funkční celek s již existující stavbou, nejedná se o dostavbu původní haly, neboť v takovém případě by bylo třeba zasáhnout do její nosné konstrukce. Stejně tak není pravdou, že stavebník v každé fázi výstavby překračuje územní limity – k rozšíření stavby (nikoliv však o žalobcem tvrzených 50%) a nepovolené demolici starého hangáru došlo pouze v rámci výstavby druhé etapy. Ovšem tato skutečnost v žádném případě nemá vliv na žalobcovo účastnictví v řízení o vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Správní orgán I. stupně ani žalovaný s ohledem na § 109 stavebního zákona žádosti žalobce nevyhověli, neboť vlastnické právo k sousednímu pozemku nebo právo k sousednímu pozemku odpovídající věcnému břemenu není z hlediska žalobce prováděním stavby přímo dotčeno.

Žalovaný je dále přesvědčen, že žalobci nesvědčí právo být účastníkem řízení ani na základě § 85 stavebního zákona. Nepřipadá v úvahu aplikace § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, neboť zvláštní zákon (konkrétně § 36 zákona o civilním letectví) neobsahuje speciální zmocnění pro účastnictví provozovatele letiště; stejně tak není možné užít ani § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, protože právo k pozemkům odpovídající věcnému břemenu zřízenému ve smyslu zákona o civilním letectví na tuto právní úpravu nedopadá. Věcné břemeno provozování letiště má dle názoru žalovaného povahu nájemného vztahu, neboť pro zřizovatele se jedná o zvláštní způsob finančního vyrovnání s vlastníky pozemků, na nichž se nachází areál letiště. Věcné břemeno provozování letiště zřízené podle zvláštních ustanovení zákona o civilním letectví plní zcela jiný účel než věcné břemeno zřizované dle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Věcné břemeno dle zákona o civilním letectví slouží výhradně k zajištění vlastního provozu letiště a nedává oprávněnému právo s tímto pozemkem disponovat jinak než k provozu letiště. Zřízené věcné břemeno provozování letiště se tedy stává specifickým druhem nuceného nájmu. Provozovatel je *de facto* pouze nájemcem pozemků, a proto mu nesvědčí právo být účastníkem ve smyslu § 85 odst. 3 stavebního zákona. Opačný výklad by založil nerovnost mezi vlastníky pozemků, se kterými má provozovatel letiště uzavřenou nájemní smlouvu a vlastníky, s nimiž se provozovatel nedohodl a z toho důvodu nechal soudně zřídit věcné břemeno provozování letiště. V prvním případě by provozovatel letiště měl právo být účastníkem, v druhém nikoliv.

Žalovaný rovněž při vydání napadeného rozhodnutí nevycházel striktně z § 109 stavebního zákona, ale výslovně odkázal i na § 129 odst. 2 stavebního zákona; z toho důvodu nemůže být odůvodnění napadeného rozhodnutí zmatečné. Dále žalovaný zdůrazňuje, že platný a závazný plán areálu letiště je stanoven pouze v územním plánu, a jediné změnou územního plánu je možno tento rozsah areálu letiště měnit. Hranice areálu letiště naopak nemohou být změněny z toho důvodu, že v informativní evidenci o letištních pozemcích jsou vedeny jako letištní pozemky i pozemky mimo areál letiště. Tato evidence správního orgánu I.

stupně může být pouze podkladem pro změnu územně plánovací dokumentace, tedy pro promítnutí faktického stavu do právně závazných dokumentů. Žalovaný opakuje, že provozovatel letiště nemusí být vlastníkem případně nájemcem všech pozemků v areálu letiště a tuto skutečnost dokazuje na příkladu mezinárodního letiště Václava Havla. Vzhledem k tomu, že žalobce účelově spojil stavební řízení uvnitř areálu letiště a vně jeho hranic, považuje žalovaný navržený výsledek zástupce provozovatele letiště Václava Havla za bezpředmětný a provedení tohoto důkazu odmítá. Žalovaný považuje za absurdní žalobcův argument, že bude muset zřídit věcná břemena k pozemkům, na nichž je příslušná stavba vybudována, neboť tato povinnost jde zcela zřejmě nad rámec zákona. Žádný provozovatel letiště nemá povinnost prokázat vlastnický, či nájemní vztah ke všem pozemkům, které jsou v areálu letiště, neboť by to *ad absurdum* znamenalo, že by provozovatel letiště platil jiným subjektům za využívání letiště k jejich podnikatelské činnosti. Žalovaný shrnuje, že k rozšíření letištních pozemků by došlo až změnou územního plánu, nikoliv výstavbou předmětné stavby. Až ze samotné změny územně plánovací dokumentace plyne pro provozovatele letiště povinnost získat právní vztah k letištním pozemkům.

Žalovaný proto žádal, aby soud žalobu zamítl.

V replice ze dne 15. 10. 2014 žalobce opakoval, že žalovaný ve svém vyjádření zmatečně považuje ochranná pásma letiště zároveň za existující i neexistující a odkazuje soud na veřejně přístupný výkres platného územního plánu Mnichova Hradiště. Žalovaný dále opakovaně zaměňuje žalobce a provozovatele letiště. Základní východisko žalovaného spočívající v tvrzení, že příslušná nepovolená stavba nijak nesouvisí s areálem letiště a jeho ochrannými pásmy, odporuje § 2 odst. 7 a 8 zákona o civilním letectví i platnému územnímu plánu města. Tato úvaha ve svém důsledku zpochybňuje i věcnou příslušnost speciálního leteckého stavebního úřadu, neboť v takovém případě by o dotčené stavbě měl rozhodovat spíše obecný stavební úřad, potažmo Ministerstvo pro místní rozvoj.

Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Žalobcem navržené důkazy soud neprovedl, neboť tvoří součást správního spisu, z něhož soud vyšel při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

Úvodem se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (*pátý a sedmý žalobní bod*). Žalobce tento nedostatek napadeného rozhodnutí spatřuje ve skutečnosti, že žalovaný do svého odůvodnění převzal větší celky rozhodnutí ze dne 14. 11. 2013, č. j. 20/2012-910-LET/9, které se žalobce netýkají a v nichž žalovaný reaguje na argumenty, které žalobce v odvolání neuplatnil. Konkrétně se dle žalobce jednalo o část VI. napadeného rozhodnutí (jež se vypořádalo s argumentem „nevratné proměny charakteru letištních ploch“, „omezení možnosti dalšího rozvoje letiště a s tím spojené ekonomické ztráty“) a dále o část VIII. (zabývající se námitkou, že „realizovaná výstavba může kolidovat s návrhem stanovení ochranných pásem letiště“). Ohledně části VI. soud odkazuje na str. 5 a 6 odvolání ze dne 24. 1. 2014 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde žalobce namítá, že je dotčen jeho zájem na koncepčním rozvoji letiště a dále že nepovolená stavba má potenciál dominovat letišti a svým umístěním a celkovými provozními vlivy zásadně změnit poměry v území. Žalovaný tedy v části VI. reagoval na konkrétní žalobcovy námitky obsažené v odvolání. Ohledně části VIII. lze odkázat na str. 4 odvolání, kde žalobce stručně uvádí, že se cítí být dotčen umístěním stavby v ochranném pásmu letiště

v rozporu s územním plánem města Mnichovo Hradiště. I v tomto případě tedy žalovaný reagoval na žalobcovo odvolání. Tyto žalobní námitky tedy nejsou důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, to však nemění nic na skutečnosti, že rozhodnutí trpí dalšími vadami, které ho činí vnitřně rozporným. Soud na tomto místě považuje za vhodné zrekapitulovat odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů.

Z usnesení prvního stupně je zřejmé, že správní orgán I. stupně zamítl žalobcovo účastenství s odkazem na § 109 písm. e) stavebního zákona pro nesplnění podmínky přímého dotčení prováděním stavby. Správní orgán I. stupně rovněž vycházel z okruhu účastníků územního řízení, ovšem ani z tohoto titulu žalobci účastenství nepřiznal, neboť žalobce nebyl účastníkem původního územního řízení. Tyto závěry žalovaný částečně korigoval v napadeném rozhodnutí, podle něhož není možné vyloučit účastenství žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby toliko z důvodu, že žalobce nebyl, případně nechtěl být účastníkem územního řízení. I přesto se však žalovaný ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobce v řešeném případě nesplnil podmínky pro přiznání účastenství. Svoji úvahu opřel o § 129 odst. 2 stavebního zákona, který obsahuje odkaz na § 109 stavebního zákona, dle jehož písm. e) je „*účastníkem stavebního řízení pouze vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*“. Žalovaný dále potvrdil argument správního orgánu I. stupně, že ačkoliv je žalobce vlastníkem sousedního pozemku, právo být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby mu nesvědčí, neboť jeho vlastnické právo nebylo prováděním stavby (probíhající cca 70 m od žalobcova pozemku) přímo dotčeno.

Z napadeného rozhodnutí je tedy zřejmé, že žalovaný žalobcovo účastenství zamítl na základě § 109 písm. e) stavebního zákona. Toto ustanovení přitom pro přiznání účastenství ve stavebním řízení vyžaduje kumulativní splnění dvou podmínek – *vlastnictví sousedního pozemku nebo stavby na něm a přímé dotčení prováděním stavby*. Z uvedené formulace jasně vyplývá, že přímé dotčení mohou způsobit výhradně důsledky samotného provádění stavby, tj. typicky například hluk, prach, zápach způsobený stavební činností na sousedním pozemku nebo stavbě, dále vibrace a otřesy, které mohou vyvolávat stavební mechanismy při provádění stavebních prací na staveništi a v jeho okolí apod. (viz Malý S., Stavební zákon, komentář, Praha 2007). Pro posouzení účastenství dle tohoto ustanovení jsou však jakékoliv další žalobcovy námitky stran dotčení vlastnického práva zcela nepřipadné. Žalovaný, zřejmě vědom si své povinnosti zabývat se všemi odvolacími námitkami sice tyto argumenty (spadající svým charakterem do územního, nikoliv stavebního řízení) v napadeném rozhodnutí vypořádal, přesto neuvedl, o jaké ustanovení své úvahy opírá, kdy současně na str. 3 napadeného rozhodnutí vyloučil aplikaci správního řádu s ohledem na § 129 odst. 2 stavebního zákona a rovněž odmítl možnost žalobce být účastníkem řízení na základě § 85 stavebního zákona, který upravuje okruh účastníků územního řízení. To činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným z důvodu nesrozumitelnosti, neboť není jasné, podle jakého ustanovení žalovaný postupoval při posouzení žalobcových námitek stran dotčení jeho vlastnického práva.

Dále soud posoudil tvrzenou nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v chybné právní úvaze při aplikaci § 129 odst. 2 stavebního zákona.

Dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „*stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*“.

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona „stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. (...) V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení“.

Smysl řízení o dodatečném povolení stavby spočívá v možnosti vlastníka stavby či stavebníka dosáhnout dodatečného povolení stavby (tedy její zpětné „legalizace“), která byla postavena buď bez stavebního (resp. územního) rozhodnutí, či v rozporu s ním. Ohledně územního rozhodnutí pak platí, že dodatečné povolení nahrazuje územní rozhodnutí v té části, v níž byla stavba realizovaná odlišně od podmínek územního rozhodnutí. Řízení podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona tedy umožňuje dodatečně povolit stavbu i v případě, že tato stavba byla vystavena v rozporu s územním rozhodnutím či bez něj (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 48/2015-43). Při takovém postupu je však třeba dbát na ochranu práv a zájmů osob, které by byly účastníky řádného stavebního či územního řízení, v rámci něhož by mohly vystupovat na svou obranu. Z toho důvodu zákonodárce za účastníky řízení o dodatečném povolení stavby považuje nejen osoby uvedené v § 109, ale rovněž osoby vyjmenované v § 85 stavebního zákona, pokud se v daném řízení posuzuje umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí.

Na tomto místě je tedy třeba posoudit, zda v řešeném případě dodatečně povolovaná stavba překročila meze původního územního rozhodnutí.

V dané věci správní orgán I. stupně vydal dne 13. 6. 2014 dodatečné povolení stavby č. j. 3120-14-701, kterým na žádost stavebníka dodatečně povolil stavbu „Provozní hala GADBY I, letiště Hoškovice“ nacházející se na parc. č. 252/9, 252/11, 252/39, 141/24, 141/65 a st. 121 v k. ú. Hoškovice. Dle popisu stavby se jedná o objekt obdélníkového tvaru s celkovým půdorysným rozměrem 109,72 m x 35,24 m. Dle původního územního rozhodnutí ze dne 13. 3. 2013 byla stavba o půdorysném rozměru 73,24 m x 35,24 m umístěna na pozemcích parc. č. 252/9, 252/11, 141/24 a 141/65 v k. ú. Hoškovice. Umístěná stavba byla následně povolena původním stavebním povolením ze dne 28. 6. 2013. Z uvedeného je tedy zřejmé, že stavba „Provozní hala GADBY I, letiště Hoškovice“ byla na základě dodatečného povolení stavby umístěna na více pozemků (oproti původnímu územnímu rozhodnutí se nachází rovněž na pozemku parc. č. 252/39 v k. ú. Hoškovice), zároveň stavba doznala změn co do své velikosti (109,72 m oproti délce 73,24 m) a dodatečným povolením stavby byla povolena demolice hangáru na pozemku č. st. 121 v k. ú. Hoškovice. Je tedy zřejmé, že dodatečným povolením stavby byla provedena změna oproti původnímu územnímu rozhodnutí a ze stejného důvodu měl žalovaný posoudit v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona, zda žalobci svědčí účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby na základě § 85 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že žalovaný toto neučinil, jeho postup je třeba označit za nezákonný.

Dle § 85 odst. 2 stavebního zákona jsou „účastníky územního řízení dále
a) vlastníkem pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,

- b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*
c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.“

Žalovaný se otázkou účastenství dle § 85 stavebního zákona zabýval pouze ve vyjádření k žalobě, kde obšírně argumentoval, proč žalobci nesvědčí právo být účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, ačkoliv žalobce se během správního řízení ani v žalobě tohoto ustanovení nedovolával. Stejně tak je bezpředmětná argumentace žalovaného, podle níž žalobce není účastníkem příslušného řízení ani na základě § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť věcné břemeno provozování letiště nelze považovat za *jiné věcné právo* ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobce se totiž primárně domáhal účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby z titulu vlastnického práva k sousedním pozemkům, nikoli jiného věcného práva, jak tvrdí žalovaný.

K pojmu *soused* je pak třeba zdůraznit, že dle ustálené judikatury se nejedná pouze o vlastníka pozemku, který má společnou hranici s pozemkem, na němž má být umístěna stavba (tedy tzv. mezující *soused*). Za *sousedu* ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je třeba naopak považovat každého (tedy i *sousedu* vzdáleného pozemku), jehož vlastnické právo může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. K tomuto závěru dospěl Ústavní soud ČR v nálezu ze dne 7. 4. 2005, III. ÚS 609/04, podle něhož „*omezení pojmu „soused“ jenom na vlastníky nemovitostí, které spolu bezprostředně souvisí, resp. mají společnou (mezující) hranici se stavebním pozemkem, není v souladu s ústavními principy ochrany základních práv*“. Je tedy nesporné, že žalobce splňuje podmínku vlastnického práva k sousednímu pozemku, a to nejen z důvodu vlastnictví mezujícího pozemku parc. č. 141/40 v k. ú. Hoškovice, ale rovněž na základě vlastnictví ostatních pozemků nacházejících se na veřejném mezinárodním letišti Mnichovo Hradiště.

Stran podmínky přímého dotčení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je třeba zdůraznit, že se jedná o typický neurčitý právní pojem, jehož aplikaci správním orgánem soud přezkoumává výhradně v tom směru, 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62). „Přímým dotčením“ je pak nutno obecně rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají. Rozhodnutí o umístění stavby je jedním z příkladů správního rozhodnutí *in rem*, tedy rozhodnutí, jež se primárně týká určité věci a vytváří veřejnoprávní poměry mezi určitou věcí a jejím „okolím“, jež je tvořeno jinými věcmi (pozemky či stavbami).

Rovněž je třeba zdůraznit, že k přiznání účastenství dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je dostačující pouhá možnost dotčení práva, neboť toto ustanovení považuje za účastníky „*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*“. Správní úřad I. stupně je proto povinen nejprve vyhodnotit skutečnosti obsažené v námitkách účastníka řízení z toho pohledu, zda zakládají postavení této osoby coby účastníka řízení. Teprve je-li tato podmínka splněna, je povinen ve druhé fázi námitky projednat a rozhodnout o nich (po meritorní stránce). Podmínkou účastenství tedy není, aby

bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68).

V řešeném případě se žalovaný otázkou možnosti dotčení žalobcova vlastnického práva zabýval na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí. Nejprve reagoval na námitku dotčení legitimního zájmu žalobce na koncepčním rozvoji letiště a tuto námitku shledal nedůvodnou. Žalovaný na str. 3 přitom uvedl, že daná námitka je značně neurčitá a není zřejmé, jak by stavba mohla nevratně proměnit charakter letištních ploch, když výstavba proběhla mimo vlastní areál letiště a toliko zasáhla do jeho ochranných pásem; zároveň však na následující straně dodal, že *„by mohlo dojít k omezení možností dalšího rozvoje letiště a s tím případně spojených majetkových ztrát, nicméně ochrana letiště jako takového nemůže omezovat ostatní vlastníky v nakládání s jejich majetkem mimo vlastní areál letiště“*. Soud k této části předně uvádí, že argumenty žalovaného jsou ve vzájemném rozporu, což rovněž přispívá k nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí. Zároveň však z citovaného odůvodnění plyne, že by se příslušná výstavba mohla dotknout žalobcova zájmu na koncepčním rozvoji letiště spojeného s majetkovými ztrátami, tedy výkonu jeho vlastnického práva, což samo o sobě postačuje k přiznání práva žalobci být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Soud zároveň opakuje, že tato skutečnost nic nevypovídá o tom, zda o téže námitce bude následně rozhodnuto pro žalobce příznivým způsobem.

Dále se žalovaný zabýval námitkou rozporu stavby s § 129 odst. 3 a) a c) stavebního zákona, podle níž nepovolená stavba byla vystavena v rozporu s ochrannými pásmy provozních ploch letiště, a nebyl posouzen její vliv na životní prostředí. Je sice třeba souhlasit s žalovaným, že tato ustanovení primárně chrání veřejný zájem, to však automaticky neznamená, že by žalobce (především v případě rozporu stavby s ochrannými pásmy letiště) nemohl být dotčen ve výkonu svého vlastnického práva k pozemkům letiště. Žalovaný však v odůvodnění napadeného rozhodnutí blíže nespecifikoval, zda může mít stavba vliv na provoz letiště např. z důvodu vzdálenosti od letištních ploch, a tím i potencionální vliv na výkon žalobcova vlastnického práva.

Stejně tak se žalovaný dostatečně nevypořádal s žalobcovou námitkou, podle níž bude muset v souladu se zákonem o civilním letectví úplatně získat k pozemkům, na nichž byla vystavena daná stavba, vlastnické právo případně jiné užívací právo na základě nájemní smlouvy či věcného břemene. Žalovaný na tuto námitku v napadeném rozhodnutí reagoval toliko v tom směru, že příslušná stavba se nachází mimo areál letiště a provozovatel letiště nemusí být vlastníkem všech letištních pozemků. Podrobněji svoji argumentaci rozvedl až ve vyjádření k žalobě, ovšem tento fakt nemůže napravit nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, které je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz *šestý žalobní bod*). Konečně soud uzavírá, že žalovaný nedostatečně zhodnotil rovněž námitku, podle níž příslušná stavba (hangár o rozměru 109,72m x 35,24m) souvisí s provozováním letiště a vzhledem ke svému objemu bude mít vliv na infrastrukturu letiště a na jeho technické a personální vybavení.

Žalobce tedy se svými žalobními námitkami uspěl; s ohledem na výše uvedené skutečnosti shledal Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, proto napadené rozhodnutí zrušil bez jednání pro vady řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude na žalovaném, aby v souladu s § 129 odst. 2, resp. § 85 stavebního zákona posoudil, zda může být žalobce přímo dotčen na svém vlastnickém právu příslušnou stavbou. Přitom si nejprve odpoví na otázku, zda se daná stavba

může potencionálně dotknout žalobcových práv, a v případě kladné odpovědi přizná žalobci právo být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. V rámci něho pak žalobcovy námitky věcně projedná.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku (3 000 Kč) a odměny advokátky za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika) po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (3 x 300 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Advokátka žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 2 142 Kč odpovídající dani, kterou je povinna odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobci náleží (3 000 + 9 300 + 900 + 2 142 =) 15 342 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 30. listopadu 2017

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
V. B.