



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **Aeroklub Křižanov, z. s.**, IČ 00558494, se sídlem Křižanov 492, zastoupen Mgr. Janem Pavlíkem, advokátem, se sídlem Na Louži 1309/25, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2015, č. j. 148/2015-220-LPR/2,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 16. 7. 2015, č. j. 148/2015-220-LPR/2, a rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2088-15-701, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 7 114 Kč, a to do rukou jeho zástupce Mgr. Jana Pavlíka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Předmět sporu**

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015, č. j. 148/2015-220-LPR/2, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2088-15-701 (dále též „rozhodnutí I. stupně“). Úřad tímto rozhodnutím v I. výroku stanovil dle § 86d odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví (dále jen „letecký zákon“), žalobci základní opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy při výkonu činnosti provozovatele letiště tak, že

žalobce byl povinen při výkonu této činnosti postupovat v souladu s příslušnými částmi rozhodnutí Komise ze dne 13. 4. 2010, K(2010)/774 (dále též „rozhodnutí Komise 774“). Úřad vybrané povinnosti vtělil ve formě přílohy do I. výroku svého rozhodnutí. Ve II. výroku uvedl, že části rozhodnutí označené jako „CONFIDENTIEL EU“ v I. výroku podléhají režimu utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a mohou být vyžádány na odboru civilního letectví Ministerstva dopravy prostřednictvím úřadu. Ve III. výroku konstatoval, že stanovená základní opatření jsou účinná od nabytí právní moci rozhodnutí do doby vydání jiného rozhodnutí v téže věci.

V odůvodnění úřad uvedl, že příjemce základních opatření je povinen postupovat podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008, o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002 (dále „též nařízení 300“), jež doplňuje nařízení Komise (EU) č. 185/2010, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti (dále též „nařízení Komise 185“). Rozhodnutí Komise 774 stanovovalo opatření a postupy, které doplňovaly nařízení Komise 185.

Žalovaný k odvolacím námitkám uvedl, že v případě rozhodnutí Komise 774, které obsahuje opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy, není zveřejnění ve věstníku žádoucí. Obsahuje totiž citlivé informace, které jsou určeny jen vymezenému okruhu adresátů. Právním aktem zajišťujícím právní závaznost základních opatření pro daný okruh adresátů je správní rozhodnutí, k jehož vydání je zmocněn právě Úřad pro civilní letectví (dále jen „úřad“).

Žalovaný uvedl, že rozhodnutí úřadu mělo konstitutivní povahu, a proto žalobci založilo povinnost postupovat s příslušnými částmi rozhodnutí Komise 774. Namítanou absenci individualizace shledal bezpředmětnou, jelikož v kompetencích úřadu nebylo určit vhodná opatření pro každé letiště zvlášť. Navíc individualizací povinností v rozhodnutí Komise 774 by došlo k nepřípustnému narušení struktury fungování evropské legislativy.

Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že vypuštění jistých ustanovení základních opatření v rozhodnutí úřadu vycházelo z jejich podřízení režimu utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále též „ZOUI“). Jelikož vyzrazení nebo zneužití těchto informací by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky, je vhodné je chránit a sdělovat jen na vyžádání.

Z § 86d leteckého zákona žalovaný dovodil, že rozhodnutí o stanovení základních opatření bylo prvním úkonem v řízení, kterému nemuselo předcházet řízení. Žalovaný poukázal i na § 85m leteckého zákona ohledně institutu bezpečnostního programu. Uvedl, že účelem úpravy je zajištění co nejvyššího stupně společné ochrany civilního letectví, a proto je nezbytné, aby všechna letiště na území členských států Evropské unie dodržovala stejná pravidla. Úřad proto nemá možnost výběru mezi opatřeními a obsah jeho rozhodnutí musí odpovídat rozsahu rozhodnutí Komise. Úřad sice může dle § 86e odst. 1 leteckého zákona stanovit jednotlivým provozovatelům letišť pravidla odlišující se od celoevropského standardu vyhlášeného v rozhodnutí Komise 774, může tak ale činit jen na základě žádosti provozovatele letiště.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou doručenou dne 25. 9. 2015 zdejšímu soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Namítá, že žalovaný nezohlednil jeho argumentaci ohledně nicotnosti rozhodnutí I. stupně; úřad nebyl k jeho vydání věcně příslušný. Žalobce poukazuje na skutečnost, že dle § 86d odst. 1 leteckého zákona se základní opatření stanoví na základě rozhodnutí Evropské komise. Z odůvodnění rozhodnutí je však zřejmé, že odkazuje na nařízení 300 a nařízení Komise 185. Rovněž nebyly splněny zákonem vyžadované podmínky pro jeho vydání, protože úřad neměl k dispozici oznámení ve smyslu § 86c leteckého zákona.

Žalobce dále namítá, že rozhodnutí I. stupně trpí vadami, které je činí fakticky neuskutečnitelnými. Z výrokové části rozhodnutí nelze při nejlepší vůli zjistit, jaké konkrétní povinnosti úřad žalobci uložil. Žalobce nesouhlasí s tím, že úřad do výrokové části rozhodnutí zkopíroval text právního předpisu bez jakékoli známky individualizace. Považuje to za „zastřenou normotvorbu“ správního orgánu. Do výroku rozhodnutí nebyla začleněna ani ustanovení výchozích evropských předpisů. Žalobce byl postupem správních orgánů postaven do nepřijatelného stavu právní nejistoty, protože neví, jaké povinnosti a v jakém rozsahu má plnit. Žalobci není jasné, jak má nakládat se slovem *zrušeno*, které je opakovaně uvedeno ve výroku rozhodnutí I. stupně. Za problematické považuje i pasáže, které jsou označeny jako *confidentiel*, které však podle odůvodnění žalovaného mají být rovněž zdrojem povinností, ačkoli se žalobce o jejich obsahu vůbec nemusí dozvědět. Žalovaný sice odkazoval na ZOUI, který ale nezaručuje nepodmíněný přístup k utajovaným informacím. Může se tak stát, že žalobci bude přístup k některým pasážím předpisu odepřen, což činí rozhodnutí úřadu fakticky neuskutečnitelným.

Úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že dle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Komise 774 se opatření a postupy zpřístupňují pouze provozovatelům a subjektům odpovědným za jejich provádění. Jelikož zpřístupnění se děje jinou formou než prostřednictvím správního rozhodnutí, napadené rozhodnutí nemůže být rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobce rovněž namítá, že při provozu malého sportovního letiště není možné vygenerovat rizika, jimž má být zřejmě čeleno rozhodnutím Komise 774. Vyžadování tohoto druhu bezpečnostních opatření je v podmínkách amatérského létání a provozu nemožné a neproveditelné. Z těchto důvodů považuje žalobce rozhodnutí I. stupně za nicotné.

Žalobce namítá, že žalovaný chybně neshledal rozhodnutí úřadu nicotným, respektive nepřezkoumatelným. Rozhodnutí I. stupně neobsahuje žádné relevantní odůvodnění pro závěr, že žalobci byly uloženy ty které povinnosti. Žalovaný sám připouští, že naplnění celého rozsahu povinností rozhodnutí Komise 774 není plošně pro všechna letiště v České republice možné, čímž připouští i absenci nezbytné individualizace rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí I. stupně neobsahuje ani žádné úvahy správního

orgánu. Ačkoli žalovaný poukazuje na potřebu dostat závazkům České republiky vůči Evropské unii a na obecné požadavky na zajištění bezpečnosti letectví, nijak se nevypořádal s argumenty žalobce a s otázkou, jak právě prostřednictvím rozhodnutí I. stupně má být dosaženo sledovaných cílů. Žalobce se domnívá, že žalovaný vykládá příliš restriktivně pojem *rozhodnutí*, kterým může být v kontextu evropské legislativy i obecně závazný předpis.

Žalobce závěrem namítá, že rozhodnutí I. i II. stupně narušují základní zásady správního řízení (§ 2 odst. 1, 2, 3 a 4, § 3, § 4 odst. 3 a § 6 správního řádu). Uvádí, že okolnosti případu, kterým má každé rozhodnutí správního orgánu odpovídat, nebyly zjišťovány ani zohledněny. Pokud žalovaný uvedl, že individualizace může žalobce dosáhnout vlastní aktivitou, nekoresponduje takový přístup s povahou individuálního správního aktu a zásadami správního řízení. Rozhodnutím I. stupně byl žalobce postaven do neřešitelné situace, protože mu byly stanoveny povinnosti, které nemůže objektivně splnit. Pokud nelze objektivně určit obsah a rozsah povinností účastníka řízení, není možné ani určit, z jakých povinností je třeba žádat výjimku. Ve smyslu § 4 odst. 3 správního řádu a s ohledem na dataci výchozí evropské legislativy měly správní orgány dostatek času na to, aby žalobce o připravovaném řešení uvědomily, respektive mu daly možnost alespoň neformální cestou zjistit obsah povinností pro případné využití výjimky.

Žalobce proto navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí obou stupňů.

Ve vyjádření ze dne 4. 11. 2015, č. j. 148/2015-220-LRP/5, žalovaný uvádí, že žalobce reálně brojí proti implementaci unijního práva. Žalovaný odkazuje na bod 11 přechodných ustanovení zákona č. 127/2014 Sb., který novelizoval letecký zákon a jenž stanovuje povinnosti žalobci ohledně zajištění ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Dále uvádí, že žalobce nepochopil smysl komplexní nové právní úpravy účinné od 1. 2. 2015, která zajišťuje vnitrostátní aplikaci a závaznost specifických pravidel obsažených v unijních předpisech a v rozhodnutích Komise, která nejsou publikována v Úředním věstníku EU. Jelikož na obsah těchto neveřejných rozhodnutí Komise se vztahuje zvláštní režim jejich zpřístupnění třetím osobám, je i s jejich zpřístupněním spojen specifický postup. Zmíněná novela leteckého zákona zavedla převodní mechanismus v podobě správního řízení směřujícího k vydání správního rozhodnutí, kterým budou práva a povinnosti vyplývající z neveřejného rozhodnutí Komise uložena nebo přiznána jmenovitě určené osobě. Jelikož určitá část informací může naplňovat znaky *utajovaných informací* podle ZOUI, bude součástí správního rozhodnutí sdělení, že jeho adresát musí navíc splnit, pokud jde o přístup k takovým informacím, požadavky stanovené v uvedeném zákoně. Správní rozhodnutí přitom nebudou obsahovat utajované informace a rozhodování o utajovaných informacích nebude obsahem takových správních rozhodnutí.

Je sice nepochybné, že ne všechna letiště mají stejný rozsah provozu, ale s ohledem na to, aby byla zajištěna srovnatelná ochrana civilního letectví před protiprávními činy, musí být požadavky stanovené unijními předpisy aplikovány ve všech státech stejně. Pokud provozovatel letiště shledá, že určité bezpečnostní postupy nepotřebuje nebo je není schopen z objektivních důvodů zajistit, má možnost dle § 86e leteckého zákon požádat o stanovení zvláštních opatření. Takové rozhodnutí nemůže být natolik konkrétní, aby bylo

přímo aplikovatelné. Přímo aplikovatelnost musí provozovatel letiště zajistit stanovením bezpečnostního postupu v rámci schvalovaného bezpečnostního programu.

Žalovaný považuje za absurdní argumentaci žalobce, že si v souladu s § 86c leteckého zákona nepožádal o stanovení zvláštních opatření a má již bezpečnostní program se všemi alternativními opatřeními schválený. Žalovaný uvádí, že § 86e leteckého zákona se týká těch subjektů, které v oblasti civilního letectví doposud nepodnikají. Ostatní subjekty, které již v této oblasti podnikají, si opětovně žádat nemusely a úřad jim rozhodnutí Komise zpřístupnil z moci úřední. Žalovaný nezpochybňuje existenci bezpečnostního programu žalobce z minulosti, ale nařízení 300 přineslo koncepčně zcela novou právní úpravu, které se museli všichni provozovatelé přizpůsobit. Jelikož si žalobce mohl nechat schválit alternativní postupy, žaloba z pohledu žalovaného postrádá logické opodstatnění; žalobce se plnění svých zákonných povinností nemůže zbavit.

Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

V replíce ze dne 20. 9. 2016 žalobce uvádí, že se nikdy nevyhýbal plnění svých zákonných povinností. Podanou žalobou chce pouze stanovit autoritativně mantinely, v jakých se mohou orgány státní správy při stanovování povinností adresátům pohybovat. Žalobce nebrojí proti implementaci unijního práva, ale proti způsobu, jakým je implementováno. Žalobce považuje za zcela chybné, aby i vzhledem k *neveřejnosti* některých pasáží rozhodnutí Komise, byl text rozhodnutí Komise přebírán do výrokové části individuálního správního aktu. Takový postup vede k nicotnosti takového aktu, protože nelze žádným způsobem dovodit, jaké povinnosti jsou konkrétnímu adresátovi uloženy. Opakovaně namítá, že text rozhodnutí měl být individualizován směrem ke konkrétnímu adresátovi. Žalobce nebrojí proti rozsahu případně uložených povinností, ale proti skutečnosti, že z rozhodnutí I. stupně nelze zjistit, které to jsou a jaký je jejich rozsah.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud rozhodl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.

Ze správního spisu a napadených rozhodnutí zjistil soud tyto podstatné skutečnosti:

V rozhodnutí ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2088-15-701, úřad v rámci I. výroku stanovil žalobci povinnost postupovat v souladu s částmi rozhodnutí Komise 774, které vtělil jako přílohu do těla výroku. Tato příloha (strany 1 až 47) tvoří převážný obsah rozhodnutí I.

stupně (celkem 49 stran). V rámci jednotlivých kapitol 1. *Bezpečnost letiště*, 2. *Vymezené prostory letiště*, 3. *Bezpečnost letadel*, 4. *Cestující a kabinová zavazadla*, 5. *Zapsaná zavazadla*, 6. *Náklad a pošta*, 7. *Pošta a materiály leteckého dopravce*, 8. *Palubní zásoby*, 9. *Letištní dodávky*, 10. *Opatření k zajištění bezpečnosti za letu*, 11. *Nábor a odborná příprava pracovníků*, 12. *Bezpečnostní vybavení*, které jsou dále členěny, jsou vymezeny detailní postupy, metody a technické požadavky na zajišťování ochrany letiště v daných oblastech. Některá ustanovení přílohy chybí a na jejich místě je uvedeno „se zrušuje“ nebo „Toto rozhodnutí neobsahuje žádná ustanovení“. Některá ustanovení přílohy jsou vynechána s doložkou „skutečnosti se stupněm utajení CONFIDENTIEL EU“.

Žaloba je důvodná.

Předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda úřad postupoval dle § 86d leteckého zákona a ve smyslu souvisejících unijních právních aktů správně při ukládání základních opatření žalobci k zajištění ochrany civilního letectví před protiprávními činy.

1. Nicotnost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

Soud se předně zabýval námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], protože tyto vady by vylučovaly jejich další věcný přezkum.

Nicotnost správního rozhodnutí legislativně vymezuje správní řád v § 77. Za nicotné rozhodnutí doktrína považuje případ, „[...] kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku určité závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní správní akt není nadán presumpcí správnosti, nikoho (ani správní orgán, ani účastníky řízení) de iure nezavazuje a není vůbec považován za projev výkonu působnosti orgánu veřejné správy“ (Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 662).

K otázce nicotnosti správních rozhodnutí existuje rozsáhlá judikatura správních soudů. Za nicotná rozhodnutí jsou například považována rozhodnutí, k jejichž vydání nemá správní orgán pravomoc nebo není absolutně věcně příslušný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008-99; ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002-73; ze dne 25. 11. 2004, sp. zn. 6 A 44/2001, č. 502/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS.; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), rozhodnutí vydaná proti neexistujícímu subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS) nebo pokud správní orgán rozhodl o nepodaném odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A 18/2001). Nicotností naopak nezpůsobují méně závažné vady správních aktů. Nicotnými nejsou rozhodnutí, která například obsahují písařskou chybu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 53/2004-73), která jsou podepsána v rubrice za správnost jinou osobou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 5/2004), a jež byla

vydaná v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82). Obecně řečeno, „[l]ze-li jednoznačně tedy dospět k závěru, že není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004-53).

Žalobce spatřuje nicotnost rozhodnutí I. stupně v tom, že k jeho vydání neexistuje právním řádem vyžadovaná zákonná pravomoc. Poukazuje na skutečnost, že § 86d odst. 1 leteckého zákona stanoví, že se základní opatření stanoví na základě rozhodnutí Evropské komise, ale rozhodnutí vycházelo i z jiných unijních právních předpisů. Žalobce poukazuje také na to, že úřad neměl k dispozici oznámení dle § 86c leteckého zákona. Rovněž namítá, že z rozhodnutí správních orgánů nelze zjistit, jaké konkrétní povinnosti měly být žalobci uloženy. Napadá nedostatek individualizace rozhodnutí. Poukazuje rovněž na části, které jsou označeny jako *confidentiel* a jež jsou pro žalobce také zdrojem povinností, ačkoli tyto části nejsou žalobci přístupné. Zároveň brojí i proti technické neproveditelnosti uložených základních opatření.

Soud uvádí, že ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie jsou nařízení unijních orgánů závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. V jejich kontextu je přitom nutné vykládat i národní právní předpisy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS; ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83; ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015-21; v otázce účinků unijních předpisů). Úřad proto byl povinen při stanovení základních opatření vycházet jak z § 86d leteckého zákona, tak ze všech unijních právních aktů, které stanovovaly ve vztahu k předmětnému řízení relevantní pravidla, a to i bez výslovného zákonného odkazu. Přímě použitelné unijní právo je totiž účinné nehledě na národní právní úpravu (srov. i čl. 10 Ústavy České republiky).

Existence oznámení ve smyslu § 86c leteckého zákona je podmínkou pro postup dle § 86d odst. 1 leteckého zákona jen v těch případech, kdy fyzická nebo právnická osoba teprve hodlá začít provozovat letiště nebo obchodní leteckou dopravu. V posuzovaném případě žalobce již letiště zjevně provozoval a úřad tak řízení dle § 86d odst. 1 leteckého zákona zahájil na základě přechodného ustanovení v čl. II bodu 14 zákona č. 127/2014 Sb., kterým byl letecký zákon novelizován. Podmínkou pro zahájení řízení tak v případě žalobce nebyla existence oznámení ve smyslu § 86c leteckého zákona. Řízení s žalobcem o vydání základních opatření proto bylo zahájeno v souladu se zákonem.

Pokud žalobce namítá, že z rozhodnutí I. stupně mu nevyplývají konkrétní povinnosti nebo že jeho výrok není dostatečně individualizovaný, jedná se o námitky týkající se zákonnosti rozhodnutí. Soud shledal, že úřadu ve smyslu § 86d leteckého zákona příslušela pravomoc ke stanovení základních opatření žalobci k zajištění ochrany civilního letectví před protiprávními činy, pročez jeho rozhodnutí nemůže být ve smyslu citované judikatury nicotné. Soud ani neshledal, že by rozhodnutí I. stupně bylo neuskutečnitelné. Úřad žalobci stanovil v II. výroku způsob zjištění obsahu povinností, jejichž obsah je veden v režimu *confidentiel*. Otázkou, zda zvolený postup je v souladu se zákonem, se soud zabýval v rámci věcného posouzení žalobních námitek.

Soud se dále zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84).

Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).

Žalobce poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí I. stupně neobsahuje prakticky žádné odůvodnění, proč byly žalobci uloženy ty které povinnosti. Rovněž obsah některých povinností je vzhledem k jejich utajení pro žalobce nejasný.

Soud předně uvádí, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí žalovaného posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění rozhodnutí I. stupně tak mohl zhojit žalovaný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Soud rovněž uvádí, že zrušení správního rozhodnutí výlučně pro nepřezkoumatelnost vylučuje možnost věcného posouzení žalobních bodů, a tím pádem se prodlužuje celková délka sporu, což neprospívá ani účastníkům řízení, ani správním orgánům. Námitku nepřezkoumatelnosti je tedy nutné hodnotit i ve vztahu k hospodárné a k racionální aplikaci práva. Ve vztahu k samotné námitce soud uvádí, že úřad vycházel z premisy, že rozhodnutí I. stupně je toliko převodním nástrojem, jak uložit žalobci povinnosti stanovené rozhodnutím Komise 774, které není veřejnosti přístupné. Proto se odůvodnění vztahuje pouze na popis právní úpravy tohoto převodního mechanismu. Žalovaný následně v nadepsaném rozhodnutí v částech V. a VI. zdůvodnil, proč byly žalobci povinnosti uloženy paušálně bez jakékoli individualizace a jak je možné získat informace, které podléhají utajení. Soud proto neshledal nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí jako celku.

Jelikož soud neshledal nicotnost nebo nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí, mohl se případem věcně zabývat. Soud jednotlivé dílčí argumenty žalobce logicky uspořádal do 2 žalobních bodů.

2. Ukládání povinností, které jsou utajovanými informacemi

Žalobce spatřuje nezákonnost správních rozhodnutí především ve skutečnosti, že rozhodnutím I. stupně mu bylo uloženo naplňování základních opatření utajeného obsahu. Nesouhlasí přitom ani se způsobem, jak by měl dodatečně zjišťovat konkrétní obsah těchto utajovaných povinností.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

Podle § 86d odst. 1 leteckého zákona „[o]bdrží-li Úřad oznámení podle § 86c, bez zbytečného odkladu stanoví z moci úřední na základě rozhodnutí Evropské komise upravujícího ochranu civilního letectví před protiprávními činy a v jeho mezích fyzické nebo právnické osobě, která toto oznámení učinila, základní opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy při výkonu její činnosti (dále jen „základní opatření“). To neplatí, má-li Úřad důvodné podezření, že oznamovatel by mohl svých znalostí základních opatření zneužít a vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. V takovém případě mu Úřad bez zbytečného odkladu tuto skutečnost sdělí. Postup podle tohoto odstavce se nepoužije na přístup k utajované informaci podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací“ (relevantní části zvýraznil zdejší soud, pozn.).

Na začátek soud považoval za klíčové vyjasnění právního základu sporu, který dosud nebyl předmětem rozhodovací praxe správních soudů. Základním pramenem práva ochrany civilního letectví před protiprávními činy na unijní úrovni je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008 ze dne 11. března 2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002 („nařízení 300“).

Nařízení 300 je zejména provedeno:

- nařízením Komise (ES) č. 272/2009 ze dne 2. dubna 2009, kterým se doplňují společné základní normy ochrany civilního letectví před protiprávními činy stanovené v příloze nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008
- nařízením Komise (EU) č. 185/2010 ze dne 4. března 2010, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti („nařízení Komise 185“) – nařízení Komise 185 bylo s účinností od 1. 2. 2016 nahrazeno prováděcím nařízením Komise (EU) 2015/1998 ze dne 5. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti;
- nařízením Komise (EU) č. 1254/2009 ze dne 18. prosince 2009, kterým se stanoví kritéria umožňující členským státům odchýlit se od společných základních

norem v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a přijmout alternativní bezpečnostní opatření („nařízení Komise 1254“);

- rozhodnutím Komise K(2010) 774 ze dne 13. dubna 2010, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám v oblasti ochrany letectví před protiprávními činy obsahující informace uvedené v čl. 18 písm. a) nařízení (ES) č. 300/2008 („rozhodnutí Komise 774“).

Účelem nařízení 300 je stanovení společných základních norem pro ochranu civilního letectví před protiprávními činy v nejobecnější rovině (čl. 4 odst. 1 nařízení 300). Stanovení obecných opatření a prováděcích opatření je přitom svěřeno Komisi (čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 300). Členským státům nařízení 300 ukládá zajistit uplatňování společných základních norem na jejich území (čl. 4 odst. 5 nařízení 300). Společné základní normy vymezuje nařízení 300 ve své příloze.

Nařízení Komise 185 rozvádí uvedené společné základní normy tím, že stanovuje konkrétnější opatření týkající se jejich provedení. Nařízení Komise 185 je doplněno rozhodnutím Komise 774, které obsahuje další prováděcí opatření, jež ale podléhají ve smyslu čl. 18 písm. a) nařízení 300 jako *utajované skutečnosti* zvláštnímu režimu. Vzhledem k této skutečnosti není Rozhodnutí Komise 774 veřejně přístupné.

Nařízení Komise 1254 ve smyslu čl. 4 odst. 4 nařízení 300 stanovuje podmínky, za kterých se mohou členské státy odchýlit od společných základních norem a stanovit alternativní bezpečnostní opatření, která zajišťují dostatečnou míru ochrany na základě posouzení místního rizika. Jedná se především o výjimky ospravedlnitelné velikostí letadla a typem provozu.

Všechny tyto právní akty unie zakládají ve vzájemném kontextu právní základ pro regulaci ochrany civilního letectví před protiprávními činy na území jednotlivých členských států:

- podrobně je regulován obsah společných základních norem a prováděcích opatření pro zajištění ochrany civilního letectví:
 - určitá opatření a postupy jsou veřejně přístupné,
 - určitá opatření a postupy jsou vedeny jako *utajované skutečnosti*;
- členské státy mají povinnost zajistit uplatňování těchto společných základních norem a prováděcích opatření na svém území;
- zároveň členské státy mají v odůvodněných případech možnost zvolit alternativní způsoby ochrany nebo přijmout přísnější opatření.

Podstatným úkolem, který bylo nutné za tohoto právního stavu zodpovědět tuzemskými právními předpisy, byla legislativní otázka, jak zajistit, aby konkrétní fyzické a právnické osoby byly v rámci své činnosti vázány vedle společných základních norem a veřejnou částí prováděcích opatření i takovými opatřeními, která jako *utajované skutečnosti* nebyla veřejně publikována. Účelem zákona č. 127/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 127/2014 Sb.“), bylo právě i zajištění požadavků

unijních předpisů v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy na území České republiky.

Cílem modifikovaného správního řízení ve smyslu § 86d leteckého zákona měla být možnost seznámit příslušný subjekt s příslušnými prováděcími opatřeními prostřednictvím správního rozhodnutí, které by zároveň subjekt zavazovalo k tomu, aby tato opatření ve své činnosti realizoval. Ve vztahu k opatřením vedeným v režimu *utajovaných skutečností* důvodová zpráva zákona č. 127/2014 Sb. uvádí, že „[s] ohledem na skutečnost, že určitá část informací (údajů) obsažených ve shora uvedených rozhodnutích Komise může zároveň naplňovat znaky *utajovaných informací* podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně *utajovaných informací* a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, bude v takovém případě součástí správního rozhodnutí, jímž budou práva povinnosti vyplývající z neveřejného rozhodnutí Komise uložena nebo přiznána jmenovitě určené osobě, sdělení, že jeho adresát musí navíc splnit, pokud jde o přístup k takovým informacím, požadavky stanovené v uvedeném zákoně. Uvedená správní rozhodnutí nebudou obsahovat *utajované informace* a rozhodování o přístupu k *utajovaným informacím* nebude obsahem takových správních rozhodnutí“.

Soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že správní orgány pochybily při výkladu a aplikaci § 86d odst. 1 leteckého zákona. Soud konstatuje, že je mu z důvodové zprávy zjevný původní záměr zákonodárce vytvořit specifický postup, v rámci něhož by bylo možné subjektu uložit i povinnosti, jejichž obsah může naplňovat znaky *utajovaných informací*. Citované ustanovení však odpověď na otázku, jak by měly být subjektu uloženy povinnosti takového charakteru, neposkytuje. Soud poukazuje na skutečnost, že dle § 86d odst. 1 věty poslední leteckého zákona se postup stanovený v tomto odstavci pro jiná opatření nevztahuje na přístup k *utajované informaci podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací*. Je tak zjevné, že ustanovení upravuje specifické správní řízení pouze ve vztahu k opatřením, jejichž obsah nemá povahu *utajovaných informací*.

Přijatý výklad § 86d odst. 1 leteckého zákona má závažné dopady ve vztahu k ukládání opatření, jež mají povahu *utajovaných informací*. Soud připomíná, že výkon veřejné moci je ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy (srov. § 2 odst. 1 správního řádu) vázán zákony. Analogie v oblasti veřejného práva je přitom přípustná jen ve prospěch účastníků řízení; rozhodně jejím prostřednictvím není možné konstruovat nové povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011-105). Správní řízení dle § 86d odst. 1 leteckého zákona je řízením zahájeným z moci úřední, v rámci něhož úřad správním rozhodnutím ukládá subjektu povinnosti – základní opatření k ochraně civilního letectví před protiprávními činy. Pokud se dané řízení nevztahuje na přístup k opatřením vedeným v režimu *utajovaných informací*, nemohou být taková opatření účastníků řízení uložena ani jako povinnost.

Soud shledal pochybení v právním názoru správních orgánů, že prostřednictvím výroku správního rozhodnutí je možné účastníku řízení uložit „*utajované povinnosti*“ s tím, že je na účastníku řízení, aby zjistil obsah těchto „*utajovaných povinností*“. Soud poukazuje na skutečnost, že z § 86d leteckého zákona nevyplývá žádná povinnost, aby si účastník řízení musel zajistit jakékoli osvědčení bezpečnostní způsobilosti ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně *utajovaných informací* a o bezpečnostní způsobilosti,

při provozování letiště. Postup, kdy bylo žalobci II. výrokem rozhodnutí I. stupně oznámeno, že si může obsah „*utajovaných povinností*“ vyžádat, tak nemá ani oporu v zákoně, ani nerespektuje závaznou povahu výroku správního rozhodnutí (srov. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 196-199).

Soud vedle právní argumentace poukazuje i na absurdnost celé právní konstrukce, kterou zastávají správní orgány. Úřad stanovil žalobci fakticky v rámci výroku rozhodnutí I. stupně „*utajené povinnosti*“, které byl žalobce povinen naplňovat již od právní moci rozhodnutí, ačkoli zákon úřadu uložení těchto povinností neumožňoval. Zjištění obsahu těchto „*utajených povinností*“ bylo ponecháno zcela na žalobci, ačkoli se nemuselo s ohledem na stupeň utajení jednotlivých povinností jednat o triviální a časově nenáročný úkon a žalobce do té doby neměl ze zákona povinnost obsah těchto „*utajených povinností*“ znát nebo zjišťovat. Závěrem je vhodné uvést, že přístup žalovaného by mohl vést až k sankcionování nedodržení „*utajených povinností*“, neboť by v něm *ad absurdum* mohl být spatřován správní delikt dle § 93a odst. 2 písm. j) bod 1 ve spojení s § 93a odst. 3 písm. b) leteckého zákona.

Nad rámec rozhodnutí soud uvádí, že je zjevné, že posuzovaná situace vznikla v důsledku nedostatečné implementace unijního práva v otázce ukládání základních opatření, která jsou ve smyslu rozhodnutí Komise 774 *utajovanými skutečnostmi*. Jelikož za stav právních předpisů nemůže nést odpovědnost žalobce jako soukromý subjekt, soud vyšel z důsledné ochrany žalobcova základního práva, aby mu nebyly ukládány povinnosti nad rámec zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), nadto naprosto nesdělným způsobem.

3. Individualizace základních opatření

Žalobce dále napadá, že povinnosti stanovené rozhodnutím I. stupně nebyly dostatečně individualizované. Není mu jasné, které povinnosti měl plnit. Rovněž nedostatek individualizace spatřuje ve skutečnosti, že mu byla jako provozovateli malého sportovního uložena technicky, personálně, materiálně a finančně neproveditelná bezpečnostní opatření. Napadá i skutečnost, že mu nebyl dle § 4 odst. 3 správního řádu dán čas na to, aby se na zamýšlené řešení mohl připravit.

Žalovaný naopak zastává názor, že nebylo možné základní opatření individualizovat, protože by docházelo k nepřipustnému tříštění povinností stanovených unijními právními předpisy.

Podle § 2 odst. 3 správního řádu „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“.

Podle § 2 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

Podle § 3 správního řádu „[n]evyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“.

Soud pouze na okraj v obecné rovině nesouhlasí s žalobcem, že by mu nemělo být jasné, jaké povinnosti mu měly být uloženy (tedy kromě výše pojednaných „utajených povinností“). Ačkoli úřad pouze zrcadlově převzal do I. výroku rozhodnutí I. stupně části rozhodnutí Komise 774, není po formální stránce takový postup vadný. Neodporuje totiž § 68 odst. 2 správního řádu, aby součástí výroku správního rozhodnutí byl odkaz na přílohy nebo přílohy samotné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011-118). Závazné jsou výroky ve znění obsahu odkazovaných nebo vtělených příloh, a proto je nutné splnit všechny povinnosti, které jsou v takovém výroku obsažené. Žalobce tak byl vázán všemi konkrétními povinnostmi, které byly vtělené do I. výroku rozhodnutí I. stupně. Jiný závěr platí samozřejmě ohledně utajovaných částí výroku, k čemuž se soud vyjádřil již výše.

Ohledně možnosti individualizace základních opatření se soud předně zaměřil na výklad unijní právní úpravy. Z bodů 9 a 10 preambule nařízení 300 je zjevné, že účelem společných základních norem a prováděcích opatření není rigidní nastavení stejného standardu pro všechny členské státy (srov. bod 9 nařízení 300: „*U různých druhů civilního letectví nelze vždy předpokládat stejný stupeň ohrožení. Aby bylo možné udělit odchylky, je třeba při stanovení společných základních norem ochrany letectví před protiprávními činy vzít v úvahu velikost letadla, povahu leteckého provozu nebo četnost provozu na letištích.*“). Jednotlivé členské státy mohou v odůvodněných případech volit mezi alternativními opatřeními, pokud jimi je docílena dostatečná úroveň ochrany (čl. 4 odst. 4 nařízení 300), nebo naopak mohou přijatá opatření zpřísnit nad rámec unijních standardů (čl. 6 nařízení 300). V čl. 1 nařízení Komise 1254 jsou vymezeny různé kategorie leteckého provozu, v rámci něhož je možné s ohledem na místní posouzení rizika přijmout alternativní opatření k ochraně civilního letectví před protiprávními činy. Soud proto činí dílčí závěr, že závěry žalovaného ohledně tříštění unijní právní úpravy jsou účelové, protože sama unijní právní úprava poskytuje členským státům určitou variabilitu v odůvodněných případech při volbě vhodných opatření.

Soud dále shledal, že ačkoli znění § 86d odst. 1 leteckého zákona odpovídá povaze unijní právní úpravy, správní orgány nesprávně ustanovení vyložily tak, že jim neumožňuje zohledňovat okolnosti a specifické rysy konkrétních případů. Soud předně poukazuje, že základní opatření jsou vydávána „*na základě rozhodnutí Evropské komise*“. Spojení *na základě* znamená, že rozhodnutí Komise 774 je podkladovým dokumentem, z něhož správní orgány mají sice vycházet a jehož účel má být ve stanovených základních opatření naplněn, nejedná se ale o doslovné převzetí veškerých jeho částí. Soud již výše poukázal na skutečnost, že vedle rozhodnutí Komise 774, na který letecký zákon výslovně odkazuje, jsou správní orgány povinny se řídit i dalšími výše citovanými unijními právními akty. Například nařízení Komise 1254 výslovně umožňuje přijetí alternativních opatření v odůvodněných případech. Soud dále doplňuje, že „*úřad [...] stanoví [...] základní opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy při výkonu její činnosti* [fyzické nebo právnické osoby]“. Ze slova *nezbytná* vyplývá, že se

nejedná o veškerá opatření ale pouze o opatření, která jsou v daném případě nutná. Navíc se tato *nutnost* posuzuje ve vztahu k *výkonu činnosti* té které fyzické nebo právnické osoby, protože je nutné vycházet i z charakteru takové činnosti [je rozdíl mezi provozováním významného mezinárodního letiště a malého sportovního („svazarmovského“) letiště]. Ustanovení § 86d odst. 1 leteckého zákona tak individualizaci základních opatření ve vztahu ke konkrétnímu subjektu nejen že umožňuje, ale i přímo vyžaduje.

Soud konstatuje, že z rozhodnutí I. stupně je oproti požadavku § 86d odst. 1 leteckého zákona na první pohled zjevné, že úřad toliko zrcadlově převzal obsah rozhodnutí Komise 774 do přílohy I. výroku. Soud tak usoudil zejména na základě toho, že příloha k I. výroku není ve vztahu k žalobci individualizovaná a obsahuje i doslovné odkazy na zrušená ustanovení rozhodnutí Komise 774, které ve výroku nenaplňují žádný účel.

Jelikož i na řízení podle § 86d odst. 1 leteckého zákona se aplikuje správní řád (§ 1 odst. 2 správního řádu), vztahovaly se na správní orgány v řízení o stanovení základních opatření i základní zásady činnosti správních orgánů. Soud shledal, že správní orgány porušily § 2 odst. 1 správního řádu, když vedle leteckého zákona a rozhodnutí Komise 774 nezohlednily zejména citované unijní právní akty, které byly pro posouzení případu žalobce relevantní. Správní orgány porušily § 86d odst. 1 větu první leteckého zákona ve spojení s § 2 odst. 3 správního řádu, protože doslovným převzetím obsahu rozhodnutí Komise 774 uložily žalobci, jako provozovateli malého sportovního letiště, povinnosti (omezily jeho práva) zjevně nad nezbytný rozsah. Správní orgány rovněž porušily § 3 správního řádu, protože nezjišťovaly ani náznakem skutkový stav, protože přijaté řešení (rozhodnutí I. stupně) nemohlo ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu odpovídat okolnostem žalobcova případu. Soud naopak neshledal, že by došlo k porušení § 4 odst. 3 správního řádu, protože dle § 86d odst. 2 věty druhé leteckého zákona je rozhodnutí, kterým se stanovují základní opatření, prvním úkonem v řízení.

Soud považuje za formalistický přístup odporující výše vyloženým normám leteckého zákona, aby všem provozovatelům letišť neohledně na povahu jejich provozu byla ukládána stejná základní opatření s tím, že upravených podmínek je možné docílit až postupem dle § 86e leteckého zákona. Nelze se ani ztotožnit s žalovaným, že není podstatné, jak provozovatel bude zajišťovat bezpečnostní kontroly. Jelikož výroková část správního rozhodnutí je pro svého adresáta závazná, nejsou do ní vtělené přílohy jakousi metodikou nebo doporučením, ale jedná se o autoritativně uložené povinnosti, které musí adresát dodržovat. Správní orgány tak musí zvážit, jaká základní opatření konkrétnímu adresátu ukládají. Rovněž je chybné ukládat ve výrokové části adresátu základní opatření, která se ho netýkají, protože výrok je závaznou částí správního rozhodnutí. Soud proto shledal i druhou námitku důvodnou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil kvůli tomu, že správní orgány vycházely z nesprávného právního názoru týkajícího se výkladu

§ 86d odst. 1 leteckého zákona (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a neučinily dostatečná skutková zjištění pro individualizaci základních opatření ve vztahu k žalobci [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Jelikož znění zákona a relevantních unijních předpisů vyžaduje ve vztahu k vydávání základních opatření zcela odlišný přístup, než který dosud správní orgány uplatnily, soud s ohledem na hospodárnost řízení zrušil vedle napadeného rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právě úřad je totiž dle § 89 odst. 3 písm. l) leteckého zákona správním orgánem, který by měl o stanovení základních opatření rozhodovat. Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), přičemž správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení 7 114 Kč.

Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z 1 úkonu právní služby (převzetí a příprava zastoupení) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 1 režijní paušál ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. v části odměny za zastupování o náhradu za sazbu daně 21 %. Soud naopak nepřiznal náhradu nákladů řízení za repliku žalobce k vyjádření žalovaného, protože v tomto podání žalobce pouze uvedl některé své motivy pro podání žaloby a dále zopakoval závěry obsažené již v žalobě. Soud shledal, že se nejednalo z hlediska procesní ekonomie o vynaložení prostředků k důvodnému uplatňování žalobcova práva (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 § 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.

V Praze dne 27. dubna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.