



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **L. P., a. s., IČO X**
sídlem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti: **I. N. A. S. s.r.o., IČO X**
sídlem X
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Václavem Staňkovským, LL. M.
sídlem Slezská 1357/1, Praha 2

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 10. 2018, č. j. 137419/2018/KUSK, a ze dne 17. 10. 2018, č. j. 134648/2018/KUSK,

takto:

- I. Řízení vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 54 A 186/2018 a 54 A 187/2018 se spojují ke společnému projednání. Věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 54 A 186/2018.
- II. Žaloby se zamítají.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), doručenou soudu dne 13. 12. 2018 a vedenou pod sp. zn. 54 A 186/2018, domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018, č. j. 137419/2018/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí A“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Městského úřadu Hostivice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 5. 2018, č. j. SÚ-21809/2/18-Bu. Tímto usnesením stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o přiznání postavení účastníka řízení ve stavebním řízení ve věci stavby „*Novostavba haly I. v Tuchoměřicích (včetně oplocení, připojení na komunikaci a síť – kanalizace, vodovod, plyn, elektro)- parc. č. X, X, X, X, X kat. území K.*“ (dále jen „stavba“).
2. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního, doručenou soudu taktéž dne 13. 12. 2018 a vedenou původně pod sp. zn. 54 A 187/2018, se žalobkyně dále domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018, č. j. 134648/2018/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí B“ a společně s napadeným rozhodnutím A též „napadená rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl jako nepřipustné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2018, č. j. SÚ-21809/3/17-Bu, kterým byla osobě zúčastněné na řízení povolena stavba.
3. Žalobkyně se domáhá zrušení napadených rozhodnutí na základě totožné skutkové i právní argumentace. Žalobkyně předně namítá, že s ní mělo být ve stavebním řízení zacházeno jako s účastníkem řízení podle § 109 písm. e) nebo f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Připomíná, že je provozovatelkou mezinárodního letiště, zároveň byla zcela vlastněna společností Český Aeroholding, a.s. (dále jen „Český Aeroholding“), která vlastnila veškeré nemovité věci v areálu letiště, a to do 1. 10. 2018, kdy společnost Český Aeroholding zanikla v důsledku fúze sloučením se žalobkyní jako nástupnickou společností.
4. Žalobkyně namítá, že ve svých odvoláních uvedla skutečnosti, které měly být posouzeny podle § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona jako takové, které zakládají její postavení účastníka stavebního řízení. Odkázala přitom na § 28 správního řádu. Správní orgány měly vycházet především z materiálního pojetí účastenství, nikoli formálního. Stavební úřad územním rozhodnutím ze dne 8. 1. 2004, č. j. SÚ-6537/03-Ga, vyhlásil ochranné hlukové pásmo mezinárodního letiště. Žalobkyně je jako provozovatelka letiště dotčena na

svých právech ke stavbám a pozemkům v jeho areálu v důsledku umístění stavby, která byla umístěna v ochranném hlukovém pásmu. Je tak dotčeno právo žalobkyně k provozování letiště a jejím prostřednictvím i vlastnická práva k nemovitostem v té době vlastněným mateřskou společností žalobkyně. Žalobkyně odkazuje na § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 4. 2020 (dále „zákon o ochraně veřejného zdraví“), s tím, že jako provozovatelka letiště má povinnost na svůj náklad provést

a zajistit protihluková opatření, aby byly aspoň uvnitř staveb splněny hygienické limity hluku.

Ze zákona je tak dána její povinnost, aby něco konala (zajistila protihluková opatření). Ochranné hlukové pásmo podle žalobkyně materiálně představuje právo odpovídající věcnému břemeni (osoby jsou v ochranném hlukovém pásmu povinny strpět překračování hlukových limitů), a to i ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

5. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že provozování letiště je specifikum a ona jakožto jeho provozovatelka měla být účastníkem řízení, neboť je dotčena na svých právech provozovat letiště. Ustanovení § 109 stavebního zákona žalobkyně naplňovala tím, že jejím vlastníkem byla společnost Český Aeroholding, která vlastnila veškeré nemovité věci v areálu mezinárodního letiště, šlo však jen o tzv. „holé vlastnické právo“. Český Aeroholding sdružoval společnosti působící v oblastech souvisejících s provozováním mezinárodního letiště. Jediným akcionářem společnosti Český Aeroholding byl stát zastoupený Ministerstvem financí. Žalobkyně se zabývá zejména provozováním veřejného mezinárodního letiště a byla osobou ovládanou společností Český Aeroholding. Zmíněné propojení však žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednil. Výsledkem argumentace žalovaného je, že společnost Český Aeroholding nemohla hájit svá práva k nemovitým věcem, protože nebyla provozovatelkou letiště, a žalobkyni bylo upřeno hájit svá práva jako provozovatelka, neboť nebyla vlastníkem předmětných pozemků. Žalobkyně své žalobní námitky shrnula tak, že ačkoliv § 109 stavebního zákona vylučuje užití § 27 správního řádu, tak jsou v daném řízení dány pochybnosti ve smyslu § 28 správního řádu, jehož použití není stavebním zákonem vyloučeno. Žalobkyně má proto za to, že pokud zde jsou takové pochybnosti, pak měla být považována za účastníka řízení, neboť to o sobě tvrdila.
6. Žalobkyně svou žalobní argumentaci uzavřela tím, že sice „formálně nebyl[a] přímým vlastníkem sousedního pozemku ke dni vydání napadeného rozhodnutí, byl[a] však přes svého jediného akcionáře vlastníkem sousedního pozemku“, přičemž „[p]rávo provozování mezinárodního letiště a vyhlášené ochranné hlukové pásmo je svou povahou právem specifickým a v kombinaci s přímým majetkovým propojením se skutečným vlastníkem sousedních pozemků [...] tedy došlo k zásahu do práv, které ve své podstatě de facto odpovídají zásahu do práva vlastnického“.
7. Žalovaný ve vyjádřeních k žalobám uvedl, že žalobkyně poukazuje na dotčení práv provozovatele mezinárodního letiště, nikoli na dotčení vlastnických práv, či práv odpovídajících věcnému břemeni. Povinnost provozovatele letiště provést a zajistit protihluková opatření se týká stávajících staveb, nikoli nově umisťovaných. U nich je

povinností investora na vlastní náklady ochránit stavbu před hlukem z provozu letiště. Žalobkyně uvádí, že se cítí dotčena umístěním stavby, předmětem řízení však bylo stavební povolení. Okruh účastníků stavebního řízení je přitom (oproti územnímu řízení) užší. Nelze proto vyhovět námitce, že žalobkyně bude na svých právech dotčena navýšením intenzity dopravy, neboť otázka napojení stavby na dostatečně kapacitní dopravní infrastrukturu byla řešena již v řízení o umístění stavby. Žalovaný navrhuje zamítnutí žalob.

8. Osoba zúčastněná na řízení taktéž navrhla zamítnutí žaloby. Připomněla, že žalobkyně se domáhala účastenství ve stavebním řízení pouze na základě § 109 písm. e) stavebního zákona. Argumentace § 109 písm. f) stavebního zákona tak je nepřijatelná. Osoba zúčastněná na řízení má za to, že u žalobkyně nebyla naplněna podmínka existence vlastnického nebo věcného práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Propojení žalobkyně se společností Český Aeroholding a přeměnu společnosti považuje za irelevantní. Neobstojí tvrzení žalobkyně, že povinnosti vyplývající z vyhlášeného ochranného hlukového pásma lze vnímat jako právo odpovídající věcnému břemeni. Žalobkyně nemůže být napadenými rozhodnutími ani přímo dotčena. Povinnost provést na své náklady protihluková opatření se dané stavby vůbec netýká. Skutečnost, že se stavba nachází v ochranném hlukovém pásmu, byla zohledněna již v územním řízení (žalobkyně poukazuje na závazné stanovisko Úřadu pro civilní letectví a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství). Potenciální zvýšení dopravy nepředstavuje přímé dotčení na právech. V dané lokalitě se nachází frekventovaná komerční zóna, do které již nyní jezdí několikrát za hodinu několik linek pražské integrované dopravy. V tomto kontextu nepochybně nemůže provedení stavby představovat hrozbu zvýšené zátěže pro dopravní obslužnost. Právo žalobkyně „provozovat mezinárodní letiště“ tak nemůže být ani teoreticky dotčeno.

II. Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Osoba zúčastněná na řízení podala dne 6. 11. 2017 žádost o stavební povolení na stavbu. Stavba obsahovala objekt klasické skladové haly pro uskladnění strojů a nářadí balených paletově nebo v regálech. V hale se počítá s manipulačním prostorem pro balení a kompletaci, prostorem
pro uskladnění a vchodem pro návštěvy. K hale přiléhá třípodlažní administrativní budova, parkovací a manipulační zpevněná plocha.
10. Žalobkyně podala dne 22. 11. 2017 žádost o přiznání postavení účastníka stavebního řízení, kterou stavební úřad usnesením ze dne 9. 5. 2018, č. j. SÚ-21809/2/18-Bu, zamítl. Stavební úřad konstatoval, že žalobkyně nesplňuje podmínky uvedené v § 109 stavebního zákona a již v územním řízení bylo pravomocně rozhodnuto, že žalobkyně nemá postavení účastníka řízení. Žalobkyně je pouze správcem sítí.
11. Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2018, č. j. SÚ-21809/3/17-Bu, stavební úřad vydal stavební povolení. Stavební úřad rozhodnutí zaslal na vědomí žalobkyni jako vlastníci veřejné dopravní a technické infrastruktury.
12. Žalobkyně dne 21. 5. 2018 podala u stavebního úřadu podání označené jako „*žádost o přiznání postavení účastníka řízení a odvolání proti rozhodnutí - stavebnímu povolení*“. V něm uvedla, že měla být účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. e) stavebního

zákona. Žalobkyně je provozovatelkou letiště a je zcela vlastněna společností Český Aeroholding. Realizací stavby dojde ke zhoršení dopravní obslužnosti letiště. Již nyní je situace v tomto úseku dopravně poddimenzovaná. Do doby vyřešení situace v podobě mimoúrovňové křižovatky Aviatická/Lipská zasahuje umístování dalších staveb, jejichž provoz předpokládá navýšení intenzity dopravy, do zájmů žalobkyně. Stavba má být umístěna v ochranném hlukovém pásmu letiště, čímž dojde k dotčení práva žalobkyně k provozování letiště. Zákon o ochraně veřejného zdraví ukládá provozovateli letiště, aby finančně zajistil protihluková opatření. Na základě uvedených skutečností žalobkyně požádala, aby bylo rozhodnuto, že je účastníkem stavebního řízení. Ve vztahu ke stavebnímu povolení žalobkyně namítla, že v rozporu s § 111 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 stavebního zákona nebyly zohledněny a vypořádány její námitky stran dopravní obslužnosti stavby a povinností vyplývajících z ochranného hlukového pásma.

13. Žalovaný podání žalobkyně ze dne 21. 5. 2018 vyhodnotil jako dvě odvolání podaná jak proti usnesení, tak proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2018. Napadeným rozhodnutím A žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení stavebního úřadu o nepřiznání postavení účastníka řízení. Konstatoval, že účastenství podle § 109 písm. e) stavebního zákona předpokládá naplnění dvou kumulativních podmínek (existence vlastnického práva k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm a přímé dotčení tohoto práva provedením stavby). V posuzované věci však není naplněna ani jedna z nich. Vlastníkem pozemků v areálu letiště totiž nebyla žalobkyně, ale společnost Český Aeroholding. To znamená, že vlastnické právo k těmto nemovitým věcem, které se nacházejí v areálu letiště, svědčilo zcela jinému subjektu než žalobkyni, a to společnosti Český Aeroholding. Žalobkyně nebyla ve stavebním řízení oprávněna hájit jiné než své vlastní zájmy.
14. K tvrzenému dotčení na právech z důvodu údajného zhoršení dopravní obslužnosti letiště žalovaný uvedl, že jakkoli je při posuzování dotčení na právech skutečně možné zohlednit vedle překročení povolených imisních limitů také například hluk, zhoršený výhled či jiné negativní vlivy, je třeba vždy rozlišovat mezi přímým a nepřímým dotčením. Podmínkou pro účastenství v řízení je totiž pouze přímé dotčení na právech. Potenciální zvýšení dopravy samo o sobě nevede k přímému dotčení na vlastnických právech, určujícím měřítkem musí být v každém konkrétním případě intenzita zvýšení dopravy a míra negativních efektů s tím spojených. V posuzovaném případě je intenzita dopravy související se záměrem v rozsahu jednoho až dvou nákladních automobilů do 12 t (1 x měsíčně), tří nákladních automobilů do 7 t (1 x týdně), tří užitkových automobilů do 3,5 t a několika osobních automobilů denně. Intenzita provozu, která je se záměrem spojena, tedy není s to způsobit zátěž pro dopravní obslužnost letiště. Stejný závěr vyplývá též ze sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 28. 2. 2017, podle kterého „*doprava vyvolaná provozem záměru je vzhledem k jeho umístění ve stávající komerční zóně zanedbatelná*“. Žalovaný dodal, že v dané lokalitě se nachází frekventovaná komerční zóna (největší outletové obchodní centrum v České republice) s rozlohou 30 000 m², 2 400 parkovacími stáními pro automobily a 10 parkovacími stáními pro autobusy. V tomto kontextu tak stavba zcela nepochybně nemůže představovat hrozbu pro dopravní obslužnost letiště. Skutečnost, že stavba se nachází v ochranném hlukovém pásmu letiště, byla zohledněna již v územním řízení, a to v závazných stanoviscích dotčených orgánů, jejichž podmínky byly vtěleny do územního rozhodnutí. Námitka žalobkyně, že měla být účastníkem řízení z důvodu umístění stavby v ochranném

hlukovém pásmu, je tedy zcela irelevantní, neboť předmětem řízení je povolení stavby, nikoli její umístění, a nadto stavbou není objekt k trvalému bydlení, ale skladová hala.

15. Napadeným rozhodnutím B žalovaný zamítl pro nepřípustnost odvolání žalobkyně proti stavebnímu povolení. V něm zrekapituloval dosavadní průběh řízení a vydaná rozhodnutí. Připomněl, že žalobkyně podala odvolání i proti usnesení o zamítnutí její žádosti o účastenství, o kterém žalovaný rozhodl v samostatném řízení tak, že je zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil. Protože o postavení žalobkyně jako účastníka řízení, resp. o nepřiznání tohoto postavení, bylo již jednou rozhodnuto, žalovaný vycházel z tohoto rozhodnutí a odvolání jako nepřípustné zamítl. Bylo totiž podáno osobou, které nepřísluší postavení účastníka řízení.

III. Posouzení žalob soudem

16. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a že splňují všechny formální náležitosti na ně kladené.
17. Soud s ohledem na to, že obě žaloby skutkově souvisí, týkají se týchž účastníků řízení a jsou založeny v zásadě na totožné argumentaci, postupoval podle § 39 odst. 1 s. ř. s. a výrokem I je spojil ke společnému projednání. Ostatně společné projednání věcí navrhla v žalobě proti napadenému rozhodnutí B sama žalobkyně.
18. Poté soud přistoupil k věcnému projednání žalob a přezkoumal napadená rozhodnutí, jakož i řízení, která jejich vydání předcházela, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud napadená rozhodnutí přezkoumal pouze v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení ve stanovené dvoutýdenní lhůtě od doručení výzvy nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci.
19. Žaloby nejsou důvodné.
20. Podle § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení pouze a) stavebník; b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem; c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno; d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena; **e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno; f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno;** g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.
21. Podle § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

22. Podle § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví je při překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu na letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc vzletů nebo přistání a vojenských letištích 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.
23. Podle § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví je provozovatel u bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu letiště na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb uvedených ve větě první, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.
24. Ve věci není sporu, že žalobkyně nebyla účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. a), b), c), d) nebo g). Žalobkyně se domnívá, že jí účastenství v řízení svědčilo na základě § 109 písm. e) a f) stavebního zákona. S tímto právním názorem se však soud neztotožnil. V zásadě lze v této otázce odkázat na odůvodnění napadených rozhodnutí, v nichž je přesvědčivě zdůvodněno, proč žalobkyni nepříslušelo postavení účastníka stavebního řízení, přičemž žalobkyně v žalobách primárně opakuje svoji argumentaci z odvolání.
25. Soud připomíná, že žalobkyně v žalobě nijak nezpochybňovala závěr správních orgánů, že nebyla přímo osobou, která měla vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Ustanovení § 109 písm. e) a f) stavebního zákona však přiznává postavení účastníka pouze osobám, které takovým právem disponují. Už jen proto nemohla být žalobkyně v postavení účastníka stavebního řízení podle citovaného ustanovení.
26. Další zákonnou podmínkou je pak dle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona možnost přímého dotčení tohoto vlastnického či jiného práva odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům prostřednictvím provádění stavby. S ohledem na to, že žalobkyně žádným takovým právem nedisponovala, logicky nemohlo dojít ani k jeho dotčení.
27. Poukaz žalobkyně na „specifické“ propojení se společností Český Aeroholding na tomto závěru nemohl nic změnit. Jednalo se o dvě odlišné právnické osoby, přičemž každá byla nadána vlastní právní osobností, tj. způsobilostí mít práva a povinnosti. Proto se nelze ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že mezi ní a společností Český Aeroholding nebyla jasná „dělicí čára“ v tom, kdy se jednalo o hájení jejího práva a kdy společnosti Český Aeroholding. Na tom nic nemění ani žalobkyní zmiňovaný vztah ovládané a ovládající osoby. V případě účastenství ve stavebním řízení podle § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona je účastenství každé osoby odvozováno od možnosti dotčení výhradně jejích práv a je vyloučeno, aby se domáhala ochrany práv jiných osob či odvozovala své účastenství od možného dotčení práv jiných osob, neboť i kdyby byla výtka uplatněná žalobkyní důvodná, tak by neznamenal porušení jejího (hmotného) práva, ale nanejvýš práva jiné osoby. Tento závěr opakovaně potvrdila i konstantní judikatura (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98, ze dne

20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012-40, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 As 246/2016-32), jejíž závěry se podle zdejšího soudu uplatní i v projednávané věci, byť byly učiněny ve vztahu k územnímu řízení. To vyplývá především z rozsudku NSS č. j. 2 As 10/2007-83, v němž je uvedeno:

„[j]e-li účastenství určité osoby (kromě navrhovatele) odvozeno od možnosti dotčení jeho práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv mu přísluší výkon účastnických práv a ochrana jeho hmotných práv. To znamená, že vyjádření a námitky, které je takový účastník v řízení oprávněn uplatnit, se musejí vztahovat k jeho právům. Je tak vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž zcela samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učinili do důsledků či nikoli.“ Došlo-li k dotčení práv společnosti Český Aeroholding, nic jí nebránilo, aby se sama domáhala ochrany svých práv.

28. Pokud jde o tvrzení ohledně navýšení dopravy v důsledku provedení stavby, je pravdou, že přímé dotčení práv může být rozmanité a může jím být například zápach, hluk či jiné imise právě z dopravy. Vždy však ve smyslu § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona musí jít o dotčení práv citovaných v tomto ustanovení, tedy ve vztahu k vlastnickému právu či k právu odpovídajícímu věcnému břemeni k sousední stavbě nebo sousednímu pozemku nebo stavbě na nich. K dotčení těchto práv žalobkyně však z výše uvedených důvodů nemohlo dojít.
29. I kdyby soud odhlédl od skutečnosti, že zde nebylo právo (vlastnické či právo odpovídající věcnému břemeni), k jehož dotčení by mohlo tvrzeným navýšením dopravy dojít, nesvědčila by ani v takové situaci tvrzení žalobkyně o možnosti skutečného přímého dotčení práv v důsledku vydaného stavebního povolení. Jak podrobně popsal žalovaný, stavba má být umístěna v dopravně frekventované lokalitě, v níž se již v době povolování záměru nacházela např. rozsáhlá komerční zóna s 2 400 parkovacími stáními pro automobily. Povolovaná stavba přitom počítá s intenzitou provozu v řádech jednotek automobilů (jeden až dva nákladní automobily do 12 t jedenkrát měsíčně, tři nákladní automobily do 7 t jedenkrát týdně, tři užitkové automobily a několik osobních automobilů denně). Z uvedeného je tedy zjevné, že přímé dotčení vlastníků sousedních pozemků navýšením provozu v důsledku povolení stavby je vyloučeno, a to tím spíše mělo-li by být toto navýšení intenzity dopravy posuzováno z hlediska ztížení dopravní obslužnosti mezinárodního letiště. Podle soudu nemůže mít navýšení dopravy čítající jednotky vozidel denně na dopravu v prostoru mezinárodního letiště žádný zaznamatelný vliv.
30. Povinnost žalobkyně jakožto provozovatelky letiště provést na své náklady protihluková opatření podle § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví na projednávanou věc vůbec nedopadá. Stavebním povolením bylo rozhodnuto o povolení provedení stavby – skladové haly pro uskladnění strojů a náradí. Citované ustanovení se přitom týká *„bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb“*. Toto bylo žalobkyni již vysvětleno v napadených rozhodnutích, v žalobě je však tato argumentace pouze opakována, aniž by v tomto ohledu byla argumentačně vyvrácena jejich odůvodnění. Navíc zde opět chybí, a to i v rovině tvrzení, přímé dotčení práv žalobkyně uvedených v § 109 písm. e) nebo f) stavebního zákona.
31. Soud dále dodává, že odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, je nepřiléhavý, neboť se zabývá zcela odlišnou problematikou stavebního zákona,

a to otázkou vymezení „sousedních pozemků“. I za situace, že by soud dovodil, že ochranné hlukové pásmo, resp. povinnost uložená provozovateli letiště podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví v rámci tohoto pásma jsou materiálně podobné věcnému břemenu, je nutné mít na paměti, že vymezení účastníka stavebního řízení podle § 109 písm. f) stavebního zákona („*ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno*“) definuje **osobu, které svědčí právo** k nemovité věci odpovídající věcnému břemenu, nikoliv osobu, která je ve vztahu k uvedené nemovité věci povinna toto „břemeno“ nést (tj. splnit určitou povinnost). Osobou povinnou by zde byl provozovatel letiště, tj. žalobkyně. Z povahy věci by proto i za situace, kdy by měla být provedena stavba vymezená v § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví, žalobkyně nemohla být účastníkem stavebního řízení podle § 109 písm. f) stavebního zákona, neboť by jí žádné právo *odpovídající věcnému břemenu* nesvědčilo.

32. Žalobkyně se rovněž mylí, namítá-li, že s ní mělo být zacházeno jako s účastníkem řízení, neboť zde byly pochybnosti o tom, zda účastníkem řízení je či není. Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu přiznává postavení účastníka řízení do doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Takové „prokázání opaku“ má formu usnesení správního orgánu o tom, že určitá osoba je či není účastníkem řízení. Rozhodne-li správní orgán o tom, že určitá osoba postavení účastníka řízení nemá, na takovou osobu se jako na účastníka dále nehledí, neboť pochybnosti byly takovým rozhodnutím odstraněny. Navíc platí, že odvolání proti usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nemá podle § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek. Žalobkyně se proto nemůže domáhat svého účastenství na základě právní domněnky podle § 28 odst. 1 správního řádu, neboť stavební úřad usnesením ze dne 9. 5. 2018 rozhodl, že žalobkyně účastníkem řízení není. Žalobkyně tak může brojit proti tomuto závěru, nikoliv se dovolávat postavení účastníka řízení na základě uvedené domněnky podle § 28 odst. 1 správního řádu, platící pouze v případě existence pochybností a pouze do vydání příslušného usnesení, které citované ustanovení předvídá. Z odůvodnění napadených rozhodnutí (zejména napadeného rozhodnutí A) nadto vyplývá, že žalovaný se s tvrzeními žalobkyně podrobně zabýval a bez jakýchkoliv pochybností dospěl k závěru, že žalobkyně nesplňuje žádné znaky účastenství tak, jak jsou vymezeny v § 109 stavebního zákona. Z daného odůvodnění, s nímž se soud ztotožňuje, bez dalšího vyplývá, že žádné pochybnosti o účastenství nejen nevznikly, ale ani vzniknout nemohly (srov. rovněž výše uvedené úvahy soudu). Žalobkyně proto nebyla účastníkem stavebního řízení, pročez žalovaný správně její odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o vydání stavebního povolení zamítl pro nepřipustnost.
33. Soud závěrem nad rámec nutného odůvodnění uvádí, že nepřehlédl skutečnost, že společnost Český Aeroholding zanikla bez likvidace fúzí sloučením se žalobkyní, na kterou s účinností od 1. 10. 2018 přešlo jmění zanikající společnosti, a tedy i vlastnické právo k nemovitostem v areálu letiště. Napadená rozhodnutí žalovaný vydal dne 17. 10. 2018. Správní orgány přitom při vydání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu (podrobněji viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, zejména body 36 a 37, či ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Žalovaný tedy byl při vydání napadených rozhodnutí povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl k 17. 10. 2018. Pro posouzení

důvodnosti podaných žalob je nicméně podstatné, že žalobkyně závěry žalovaného ohledně existence (resp. neexistence) jejího vlastnického práva nijak nezpochybnila. Naopak, sama žalobkyně v žalobách shrnuje (srov. např. s. 6 žalob), že „*formálně nebyla přímým vlastníkem sousedního pozemku ke dni vydání napadeného rozhodnutí*“. Soud proto výše zmíněnou skutečnost nemohl při svých úvahách nijak zohlednit.

34. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. totiž přezkoumává soud napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Z citovaného ustanovení vyplývá, že soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah napadení správního rozhodnutí a uvedení důvodů znamená povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí, nebo jeho část, odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a toto tvrzení také odůvodnit. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné, či stížené vadami, ke kterým soud musí přihlédnout z úřední povinnosti (viz níže). Absence nebo nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí právě z absentujícího důvodu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-65, a ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004-84). Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, „*soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná*“.
35. Soud tedy není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny, § 36 odst. 1 s. ř. s.). Odepřel by totiž žalovanému právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. j. 7 Afs 216/2006-65). Rozhodnutí soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena ve správním rozhodnutí nebo v podané žalobě, k níž se strany řízení nemohly dosud vyjádřit a zejména tomu uzpůsobit provedené dokazování, by tak porušovalo právo na spravedlivý proces a bylo by pro účastníky překvapivé (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, nebo rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS).
36. Výjimku z dispoziční zásady stanoví § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něž vysloví soud i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Judikatura (srov. mnohé nálezy Ústavního soudu, např. ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08) dále dovodila, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti též k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy či prekluze práva. Pro vady řízení je bez žalobní námitky soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009-84). Tak tomu v nyní

projednávané věci nebylo. Nesprávné (resp. nedostatečné) zjištění skutkového stavu (zde otázka, komu v době rozhodování žalovaného svědčilo vlastnické právo k nemovitostem v areálu letiště) nepředstavuje otázku, kterou by se soud měl zabývat z úřední povinnosti, i bez řádně uplatněné žalobní námitky. Současně nejde ani o vadu řízení, která by bránila přezkumu napadených rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.

37. Soud má nicméně za to, že ani v případě, kdy by žalovaný vycházel z toho, že žalobkyně byla v době jeho rozhodování vlastnící nemovitostí v areálu letiště, nesvědčila její tvrzení, jak vyplývá ze shora uvedeného, o přímém dotčení jejích práv, a ani v takovém případě by tedy zákonem předpokládané podmínky pro její účastenství ve stavebním řízení nebyly naplněny. Uvedené platí tím spíše, že fúze se společností Český Aeroholding fakticky nemohla mít na posouzení otázky účastenství žalobkyně žádný vliv. Neuplatnila-li právní předchůdkyně žalobkyně a původní vlastnice pozemků, společnost Český Aeroholding, v propadné lhůtě námitky ve stavebním řízení (§ 112 odst. 2 stavebního zákona), nemohla pozdější změna v osobě vlastníka účastenství žalobkyně založit. Naopak, pokud by právní předchůdkyně ve stavebním řízení námitky uplatnila, účastenství by následně mohlo přejít na žalobkyni (jako na právní nástupkyni společnosti Český Aeroholding).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. S ohledem na výše uvedené a vzhledem k tomu, že neshledal existenci žádných vad, ke kterým by měl povinnost přihlédnout z úřední povinnosti, soud žaloby jako nedůvodné zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně, která byla ve věci neúspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud tedy rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
40. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s. Podle tohoto ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto taktéž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti výroku I tohoto rozhodnutí není kasační stížnosti přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Proti výrokům II až IV tohoto 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, 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). Případně-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.

Praha 17. února 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu