



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatele: **APB-PLZEŇ a. s.**, se sídlem Losiná 303, Losiná, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o zřízení ochranného pásma leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru Hrušovany ze dne 5. 5. 2021, sp. zn. SpMO 11918-114/2019-1216, č. j. MO 126171/2021-1150, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-84,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5 250 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce napadeným opatřením obecné povahy stanovil ochranné pásmo leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru (radaru) Hrušovany (dále jen „opatření“ či „napadené OOP“), přičemž vymezil dva sektory ochranného pásma. V sektoru A, který má tvar kruhu se středem v ose antény radaru a poloměrem 500 m, nesmí být zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty, které převyšují vodorovnou rovinu ve výšce 3 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. Sektor B má tvar mezikruží se středem v ose antény radaru a poloměry 500 m a 5 km; pokud jde o posuzování vlivu větrných elektráren, má sektor poloměry 500 m a 30 km od osy antény, přičemž v tomto sektoru nesmí být

zřizovány stavby, nadzemní vedení, železniční trakce, kovové ploty a větrné elektrárny, pokud jsou v přímé radiové dohlednosti, které převyšují kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně, a vrcholem, který leží v ose antény ve výšce 5,6 m pod úrovní spodní hrany antény radaru. V ochranném pásmu radaru lze zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Ministerstva obrany, který ministerstvo udělí, nebude-li zařízení nebo činnost bránit leteckému provozu ani ohrožovat jeho bezpečnost. Překážky, které zasahují do ochranného pásma a vznikly před účinností opatření obecné povahy, nejsou nijak dotčeny.

[2] Opatření bylo vydáno na základě § 37 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) (dále jen „zákon o civilním letectví“). Ten umožňuje opatřením obecné povahy zřídit ochranná pásma letišť a leteckých zabezpečovacích zařízení, mezi něž spadají i radiolokační zařízení. Podle § 40 odst. 2 zákona o civilním letectví lze v ochranných pásmech provádět činnosti a provozovat zařízení jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví, přičemž působnost úřadu ve věcech vojenských letišť, vojenských leteckých staveb a jejich ochranných pásem vykonává Ministerstvo obrany (§ 43 zákona o civilním letectví).

[3] Navrhovatel napadl opatření žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Do sektoru B ochranného pásma spadá jeho záměr vybudování větrných elektráren „Větrný park Chomutov“, které měly být umístěny na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele, a to ve vzdálenosti více než 20 km od radiolokátoru Hrušovany. Opatření mu proto brání uskutečnit tento záměr, čímž zasahuje do jeho vlastnického práva a práva podnikat. Dle propočtů navrhovatele opatření znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území Krušných hor, jelikož lokality vhodné pro jejich umístění (včetně lokalit, v nichž se již nachází několik desítek elektráren) svou nadmořskou výškou převyšují stanovenou kuželovou plochu se stoupáním + 0,3 stupně. Opatření tak znemožňuje umístění větrných elektráren na většině území s největším větrným potenciálem v rámci ČR. Odpůrce přitom v minulosti souhlasil s umístěním navrhovatelova záměru 3. fáze Větrného parku Chomutov a byl přesvědčen, že toto zařízení neohrožuje radiolokátor. Navrhovatel tedy původně disponoval souhlasným závazným stanoviskem odpůrce, avšak po uplynutí jeho platnosti obdržel od odpůrce dne 24. 11. 2016 nové, avšak již nesouhlasné závazné stanovisko. Stejně tak odpůrce v minulosti souhlasil s umístěním několika desítek větrných elektráren, které jsou již v provozu a nacházejí se nyní v ochranném pásmu radaru.

[4] Městský soud návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 48/2022-69, opatření odpůrce zrušil. Shledal jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce nijak nezduvodnil zvolený rozsah a velikost ochranného pásma. Zdůvodnění velikosti je nutné s ohledem na to, že ochranné pásmo značnou měrou zasahuje do práv třetích osob a ukládá jim rozsáhlá omezení a povinnosti. Podle městského soudu přitom nestačí, pokud odpůrce opatření odůvodnil odkazem na interní vojenský letecký předpis LET-1-6/L14, který stanoví parametry radiolokátoru. Jedná se však pouze o vnitřní předpis odpůrce, který nemá povahu obecně závazného právního předpisu, a proto je to až opatření, které originárně omezuje práva a stanoví povinnosti třetím osobám. Z toho důvodu byl odpůrce povinen zdůvodnit zvolený rozsah ochranného pásma přímo v napadeném opatření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

pokračování

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V odůvodnění napadeného OOP se neodkazuje přímo na vojenský předpis (LET-1-6/L14 „Vojenská letiště“), ale na stanovisko Sekce dozoru a kontroly Ministerstva obrany, odboru dohledu nad vojenským letectvím ze dne 28. 1. 2019, č. j. 29876/2019-1216 (dále jen „stanovisko ODVL“), podle kterého je technická dokumentace pro účely vyhlášení ochranného pásma v souladu s vojenskými vnitřními předpisy. V tomto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Omezení tudíž nevychází z vojenského předpisu, ale z projektové dokumentace zohledňující technické požadavky zařízení na jeho provoz. Na rozdíl od městského soudu je přesvědčen, že v případě ochranného pásma vojenského zařízení nelze vyčerpávajícím způsobem odůvodňovat rozsah a podobu ochranných pásem, jelikož radiolokátor Hrušovany je objektem důležitým pro obranu státu, což je spojeno s potřebou nezbytného utajení klíčových parametrů tohoto zařízení.

[6] Ze zákona o civilním letectví stěžovatel vyvozuje, že je to příslušný stavební úřad, kdo v procesu přijímání opatření obecné povahy prověřuje přiměřenost a nezbytnost navrhovaných omezení, a to i na základě technických parametrů podléhajících utajení. Stěžovatel upozorňuje, že jen dostatečná omezení a pravidla pro činnost v okolí leteckých staveb a zařízení zaručí jejich bezchybný chod, a tedy i maximální bezpečnost leteckého provozu z hlediska veřejného zájmu.

[7] Stěžovatel dále poukazuje na závěry městského soudu vyjádřené v rozsudku ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 A 13/2020 - 76, podle kterých nemohou být parametry ochranného pásma stanoveny odchylně od požadavků Leteckého předpisu L14. V souvislosti s tím stěžovatel upozorňuje, že také na ochranná pásma vojenských letišť a vojenských leteckých zařízení je třeba aplikovat závazky plynoucí z Úmluvy o mezinárodním civilním letectví. Rozdílný názor městského soudu v nyní posuzovaném případě je nedůvodný. Ve věci sp. zn. 6 A 13/2020 považoval soud odkaz na předpis L14 za dostačující. Tento předpis byl převzat do vojenského předpisu LET-1-6/L14. Oba předpisy obsahově pouze transformují mezinárodní závazky dle Úmluvy o mezinárodním civilním letectví.

[8] Napadené OOP vydal stěžovatel v souladu s § 37 odst. 1 a 43 zákona o civilním letectví, samotné ustanovení § 43 představuje důvod pro zřízení ochranného pásma radaru Hrušovany. Jeho konkrétní parametry odpovídají technickým požadavkům plynoucím z projektové dokumentace, která byla posouzena stanoviskem ODVL a byla i předmětem projednání návrhu OOP s příslušným orgánem územního plánování. Požadavky soudu na odůvodnění OOP považuje stěžovatel za přepjatý formalismus potlačující věcnou podstatu problematiky ochranného pásma.

[9] Navrhovatel ve svém vyjádření uvádí, že argumentace stěžovatele odkazující na stanovisko ODVL je zcela lichá, neboť městský soud si byl vědom, že napadené OOP odkazuje na zpracovanou dokumentaci (bod 93 napadeného rozsudku). V odůvodnění opatření však bylo pouze konstatováno, že tato dokumentace je v souladu s vojenským předpisem. Konkrétní odůvodnění parametrů ochranného pásma však odpůrce neuvedl. Městský soud po odpůrci nevyžaduje vyčerpávající odůvodnění, nýbrž přezkoumatelné. Jak pro civilní, tak vojenské letecké stavby vyžaduje zákonodárce formu OOP. Jeho nezbytnou náležitostí je odůvodnění.

[10] Co se týče námitky rozporu s rozsudkem sp. zn. 6 A 13/2020 navrhovatel konstatuje, že se jedná o odlišný případ, neboť se týká ochranného pásma civilního letiště Příbram, nikoliv ochranného pásma vojenského objektu. Navíc městský soud se podrobně zabýval rozdílem mezi civilním a vojenským letectvím. Letecký předpis L14 se týká civilních objektů a k jeho vydání bylo Ministerstvo dopravy výslovně zmocněno v § 102 zákona o civilním letectví. V případě vojenských leteckých objektů takové výslovné zákonné zmocnění chybí. Takové zmocnění neplyne ani z ustanovení odkazovaných stěžovatelem, neboť k vydání právních předpisů musí být ministerstva dle čl. 79 odst. 3 Ústavy výslovně zákonem zmocněny. Závěr městského soudu, že vojenský letecký předpis LET-1-6/L14 nemá sílu obecně závazného podzákonného právního předpisu a je pouze interním předpisem působícím uvnitř působnosti stěžovatele, je zcela logický a správný. Nelze jím tudíž ani ukládat povinnosti třetím osobám a pouhý odkaz na něj v napadeném OOP nemohl být dostatečný.

[11] Navrhovatel upozorňuje, že odkazovaný letecký předpis L14 výstavbu větrných elektráren v blízkosti leteckých staveb nevylučuje a obecně vymezuje parametry ochranných pásem v menší míře než napadené OOP. Je třeba vyvážit nejen zájem na ochraně vojenských leteckých staveb s jinými veřejnými zájmy, např. na ochraně vlastnického práva či výrobě energie z obnovitelných zdrojů. Opatření bez jakéhokoli odůvodnění vymezuje sektor o rozloze zhruba poloviny Ústeckého kraje, zasahuje další dva kraje a přes hranice ČR. Zabraňuje umístění větrných elektráren na většině území Krušných hor. Ve vymezeném ochranném pásmu je přitom aktuálně v provozu více než 30 větrných elektráren. Opatření vymezuje ochranné pásmo v excesivně velkém rozsahu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] V dané věci je sporné, zda napadené OOP obsahuje přezkoumatelné odůvodnění. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nikoliv.

[15] Předně je třeba konstatovat, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, jak namítá stěžovatel. Městský soud k odůvodnění opatření výslovně uvedl: „V čl. III OOP s názvem „Odůvodnění“ je skutečně pouze konstatováno, že dokumentace byla zpracována v souladu s čl. 11.3.1. a 11.3.2. předpisu LET-1-6/L14 a že specifikace ochranného pásma je zpracována v souladu s čl. 11.2.2.1. tohoto předpisu, aniž by byly jinak jakkoliv odůvodněny parametry ochranných pásem – jejich velikost“. Ačkoliv v opatření se uvádí, že citované závěry plynou ze stanoviska ODVL, nemění to nic na tom, že odůvodnění napadeného OOP kromě konstatování, že dokumentace je v souladu s uvedeným vojenským předpisem, neobsahuje žádné jiné důvody pro přijetí omezení ochranným pásmem ve stanoveném rozsahu. Vyvozovat z této skutečně nevýznamné nepřesnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelné.

pokračování

[16] Stěžovateli lze přisvědčit, že rozsah a podobu ochranných pásem nelze odůvodňovat „vyčerpávajícím způsobem“, takové odůvodnění však po stěžovateli městský soud nepožadoval. Nepřezkoumatelnost opatření neplyne z toho, že by nebylo odůvodněno dostatečně podrobně, ale že rozsah a podoba stanovených omezení nejsou odůvodněny vůbec. Odůvodnění se omezuje na holé konstatování, že stěžovatel obdržel příslušnou dokumentaci a že tato, stejně jako specifikace ochranného pásma, je v souladu s vojenským předpisem LET-1-6/L14 a zákonem o civilním letectví. Ani z dokumentace založené ve správním spise pak nevyplývá konkrétní odůvodnění přijatých omezení v dané podobě a rozsahu.

[17] Takový markantní nedostatek v odůvodnění napadeného OOP není opodstatněný ani s ohledem na specifika posuzované věci, na která poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že jen dostatečná pravidla a omezení pro činnosti v okolí radiolokátoru Hrušovany zaručí jeho bezchybný chod, a tudíž i bezpečnost leteckého provozu, neznamená to, že taková omezení není třeba zdůvodnit tak, aby bylo zřejmé, proč bylo nezbytné přijmout je v daném rozsahu a podobě. Pokud je nutné zároveň chránit utajované informace, které souvisí s klíčovými vlastnostmi vojenského leteckého zařízení, mohl stěžovatel zvolit způsob, který potřebnou ochranu zajistí. Jestliže skutečně není možné zveřejnit v celém rozsahu důvody přijatého řešení, pak měl část odůvodnění opatření učinit v utajovaném režimu podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), aby se s ním mohly seznámit pouze osoby disponující odpovídající bezpečnostní prověrkou. Zároveň by ale správní soudy mohly napadené OOP náležitě přezkoumat a poskytnout dotčeným osobám účinnou ochranu [soudci jsou ze zákona oprávněni seznamovat se s utajovanými informacemi – viz § 58 odst. 1 písm. e) zákon o ochraně utajovaných informací]. Není však možné zcela rezignovat na náležité odůvodnění. V opačném případě by správní orgán mohl pouze s odkazem na existenci utajovaných informací (resp. skutečností) omezovat práva třetích osob naprosto libovolně, aniž by soudy mohly objektivně přezkoumat, zda se nejedná o nezákonnou libovůli a zda nedochází k neodůvodněným a nadbytečným zásahům do práv a povinností dotčených osob. Soud musí mít možnost seznámit se s důvody pro zásah do práv a povinností, ke kterému dochází na základě vydaného opatření obecné povahy.

[18] Obdobně v rámci přezkumu správních rozhodnutí, která jsou založena na utajovaných informacích, zdůrazňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, že je třeba provést účinnou soudní kontrolu (srov. rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101). V soudním řízení lze zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností (informací) [viz například rozsudky ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 - 107, a ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 41/2007 - 58]. Podle rozsudku ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 - 45, je třeba vztáhnout požadavky plynoucí z uvedených rozhodnutí také na další případy, v nichž je nutné vést dokazování o skutečnostech, které mohou potenciálně obsahovat utajované informace. Není žádného důvodu tyto závěry přiměřeně nepoužít i na přezkum opatření obecné povahy. Pokud soud nedisponuje potřebnými informacemi tak, aby bylo možné poskytnout účinnou soudní ochranu, nemůže daný akt v soudním přezkumu obstát. Tak tomu je i v případě napadeného OOP. Městský soud tudíž nekladl na stěžovatele přemrštěné požadavky.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že v dané věci nebylo možné, aby odpůrce poskytl soudu v utajovaném režimu potřebné informace nad rámec odůvodnění opatření obecné povahy, aniž by bylo nutné napadené OOP zrušit. Takový postup je namístě v případě, kdy soud ověřuje věrohodnost utajovaných informací, na nichž je rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) založeno (srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Azs 87/2023 - 32, a ze dne 2. 11. 2023, č. j. 10 As 50/2023 - 129). Pokud však příslušné informace chybí již v samotném odůvodnění, nelze tento nedostatek napravit až v rámci soudního řízení (k nemožnosti zhojit nedostatek odůvodnění rozhodnutí doplněním důvodů v řízení o žalobě srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Městský soud proto postupoval správně, jestliže napadené OOP pro nepřezkoumatelnost zrušil.

[20] Pokud se stěžovatel dovolává závěrů městského soudu vyslovených ve věci sp. zn. 6 A 13/2020 a domnívá se, že odkaz na vojenský předpis byl pro odůvodnění rozsahu a podoby omezení v okolí radiolokátoru dostatečný, ani této námitce kasační soud nepřisvědčil. Jak uvedl již městský soud, k vydání leteckého předpisu L14 coby obecně závazného předpisu bylo Ministerstvo dopravy výslovně zmocněno zákonem, zatímco vojenský předpis LET-1-6/L14 nemá sílu obecně závazného předpisu, neboť k jeho vydání nemá stěžovatel zákonem stanovenou pravomoc. To ani stěžovatel nijak nezpochybňuje a tvrdí, že odkaz na tento (obecně nezávazný a veřejně nedostupný) dokument jako odůvodnění rozsahu a podoby omezení stanovených opatřeními je dostačující. Uvedená skutečnost však představuje zásadní odlišnost oproti situaci řešené městským soudem ve věci sp. zn. 6 A 13/2020.

[21] Kromě toho přezkoumatelnost konkrétního opatření obecné povahy je třeba řešit vždy případ od případu s ohledem na obsah přezkoumávaného opatření a další okolnosti dané věci. Nyní posuzované opatření se liší i v dalších aspektech. V citované věci nešlo o zřízení zcela nového ochranného pásma, ale o upřesnění a aktualizaci stávajících ochranných pásem podle aktuálně platné legislativy, přičemž tím došlo k jejich zmenšení. Soud v citovaném rozhodnutí uzavřel, že zřízení ochranných pásem v konkrétním posuzovaném případě fakticky žádné nové účinky nepřivodilo.

[22] Zejména pak z odkazovaného rozhodnutí nelze vyvodit, že pro zdůvodnění konkrétního rozsahu a podoby stanovených omezení postačuje pouze holý odkaz na letecký předpis L14. Navrhovatel totiž namítal nedostatek odůvodnění, pokud jde o adekvátnost a potřebnost vydání opatření obecné povahy. Ve vztahu k této otázce pak městský soud i v nyní posuzovaném případě vyslovil, že důvodem pro zřízení ochranného pásma je samotná existence leteckého zařízení, a vydání opatření obecné povahy zde tudíž není vázáno na splnění zákonných podmínek kromě existence radiolokátoru (body 90 a 91 napadeného rozsudku). Namítá-li tedy stěžovatel, že samotné ustanovení § 43 zákona o civilním letectví představuje důvod pro zřízení ochranného pásma dotčeného zařízení, pak nelze než konstatovat, že ze stejné premisy vycházel i městský soud a v tomto rozsahu je argumentace obsažená v kasační stížnosti irelevantní. Nicméně odůvodnění rozsahu a konkrétních omezení v rámci ochranného pásma je otázkou odlišnou. K opakovaným odkazům na parametry plynoucí z projektové dokumentace radaru, kterou stěžovatel obdržel spolu se stanoviskem ODVL, se již Nejvyšší správní soud vyjádřil. I když stěžovatel projednal návrh opatření s příslušným orgánem územního plánování, neznamená to, že opatření nemusel řádně odůvodnit, jak bylo uvedeno shora.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. Navrhovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce ve věci dva úkony právní služby, za které mu náleží odměna - vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku. Za vyjádření ke kasační stížnosti náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] advokátního tarifu] a za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši jedné poloviny mimosmluvní odměny, tedy 1 550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Odměna se zvyšuje o 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 5 250 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu