



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců
JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy ve věci

- žalobců:
- a) **Mgr. E. Č.**, narozená X
bytem X
 - b) **prof. RNDr. F. V., Ph.D.**, narozený X
bytem X
 - c) **RNDr. M. V., CSc.**, narozený X
bytem X
 - d) **Ing. V. P.**, narozený X
bytem X
 - e) **M. P.**, narozená X
bytem X
 - f) **MUDr. D. J. V.**, narozená X
bytem X
 - g) **Bc. M. Š.**, narozená X
bytem X
 - h) **Mgr. R. M.**, narozená X
bytem X

všech zastoupených Mgr. Luděk Šíkolou, advokátem
sídlem Mezibranská 579/7, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy,**

se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2022, č. j. 56/2020-220-LET/35,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2022, č.j. 56/2020-220-LET/35, sp. zn. 56/2020-220-LET a rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 15. 2. 2022, č.j. 1565-22-701, sp. zn. 18/730/0020/LKSC/16/22, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 73 108 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Ludka Šikoly, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se podanou žalobou u Městského soudu v Praze domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2022, č. j. 56/2020-220-LET/35 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil usnesení Úřadu pro civilní letectví (dále jen „*Úřad*“) ze dne 15. 2. 2022, č. j. 1565-22-701 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“ nebo „*usnesení*“). Prvostupňovým rozhodnutím Úřad podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu zastavil řízení o vydání opatření obecné povahy, kterým zaniká „*Ochranné hlukové pásmo letiště České Budějovice*“.

Žalobní body

V prvním žalobním bodu žalobci předně uvedli, že předmětné ochranné hlukové pásmo bylo původně vymezeno územním rozhodnutím ze dne 5. 6. 1995 podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Na základě novely č. 301/2009 Sb. nabylo ochranné hlukové pásmo z roku 1995 formu opatření obecné povahy v režimu § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o civilním letectví*“) ve spojení s ust. § 171 a násl. správního řádu, čímž se dostalo plně do kompetence Úřadu jako správního orgánu zmocněnému k rozhodování o ochranných hlukových pásmech. Ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví a obecná právní úprava opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu umožňuje, aby stávající opatření obecné povahy bylo nahrazeno novým opatřením obecné povahy. Je běžnou správní praxí, že vyvstane-li potřeba změny, pak se změna či rušení opatření obecné povahy či jeho části provádí vydáním nového opatření obecné povahy, které zcela nebo částečně nahrazuje staré

opatření obecné povahy, aniž by pro takový postup musela být explicitně stanovena kompetence. Opačný přístup by byl v rozporu s principem racionálního zákonodárce a dobré správy. Tvzení žalovaného, že jde o mezeru v zákoně, představuje přepjatý formalismus, uměle vytvářející neexistující aplikační problém. Žalobci dále odkázali na opatření proti nečinnosti ze dne 11. 2. 2022, ve kterém se žalovaný vyjádřil k možnosti změnit ochranné hlukové pásmo. Žalobci dále uvedli, že vzhledem k tomu, že hlukové pásmo je zřizováno formou opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, tak platí, že nové opatření obecné povahy o stejném předmětu nahrazuje dosavadní opatření obecné povahy ve smyslu principu *lex posterior derogat legi priori*. Opatření obecné povahy pozbývá svých účinků vydáním obsahově shodného opatření pozdějšího. Na podporu své argumentace žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, a ze dne 16. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63.

2. Zákon hovoří o tom, že Úřad opatřením obecné povahy stanovuje parametry ochranného hlukového pásma, z čehož dle žalobců vyplývá, že Úřad má jako jediný orgán státní správy pravomoc změnit parametry stávajícího ochranného hlukového pásma. Zákon tedy sice nestanoví výslovně pravomoc měnit již zřízené ochranné hlukové pásmo, avšak z pravomoci „zřizovat“ implicitně vyplývá pravomoc Úřadu měnit ochranné hlukové pásmo zřízením nového. Právní názor žalovaného patrně pramení z již legislativně překonaného pojetí ochranného hlukového pásma jako územního rozhodnutí vydaného ve prospěch provozovatele letiště. Žalobci zdůraznili, že opatření obecné povahy představuje soustavou veřejnoprávní regulaci určitého aspektu veřejného zájmu v řešeném území, kterou je třeba průběžně aktualizovat, aby odpovídalo aktuálním potřebám. V tom se opatření obecné povahy podobá právnímu předpisu, kde pravomoc k vydání prováděcího předpisu implicitně zahrnuje rovněž pravomoc k jeho novelizaci či nahrazení jiným. Ve zřizovací pravomoci Úřadu je tedy implicitně obsažena i pravomoc měnit či rušit ochranná hluková pásma. Výklad žalovaného by vedl k absurdnímu závěru, že ochranné hlukové pásmo je jednou provždy nezměnitelné. Podle názoru žalobců se však nejedná o skutečnou mezeru v zákoně, kterou by bylo třeba překlenovat výkladem, ale pro racionální aplikaci postačí stávající právní úprava.
3. Žalobci dále poukázali, že v podmínkách samotného ochranného hlukového pásma je zakotven mechanismus revize. Podmínka č. 8 předmětného ochranného hlukového pásma, ve spojení s jeho odůvodněním, dle žalobců zakládá pravomoc Úřadu kontrolovat aktuálnost ochranného hlukového pásma z roku 1995 a následně jej měnit či rušit.
4. V druhém žalobním bodu žalobci namítali, že na základě právního názoru žalovaného, tak jak je prezentován v napadeném rozhodnutí, nemohlo být předmětné řízení zastaveno. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje, že Úřad nemá pravomoc měnit či rušit zřízené ochranné hlukové pásmo. Takový závěr je však z procesního hlediska poněkud předčasný, neboť řízení Úřadu dosud nedospělo ke konkrétnímu výsledku a bylo toliko vedeno. Žalovaný nemohl autoritativně zasahovat do běžícího řízení, dokud nebylo zakončeno konečným normativním správním aktem v podobě konkrétního opatření obecné povahy, neboť teprve pak by bylo možné posuzovat, zda Úřad skutečně překročil meze své pravomoci. Samotným vedením řízení Úřad žádné své rozhodovací pravomoci překračovat nemohl.
5. Ve třetím žalobním bodu žalobci namítali, že žalovaný postupoval v rozporu s dosavadní správní praxí a v rozporu s legitimním očekáváním žalobců založeným předchozími úkony správních orgánů. Dne 1. 6. 2020 vydal žalovaný opatření proti nečinnosti Úřadu, kde

uznal jeho pravomoc rozhodovat o ochranném hlukovém pásmu. Dne 23. 10. 2020 zveřejnil Úřad návrh opatření obecné povahy, kterým mělo být ochranné hlukové pásmo zrušeno. Dne 26. 11. 2020 byl postup žalovaného nepřímo aprobován usnesením Městského soudu v Praze, č. j. 15 A 89/2020-36. Dne 14. 4. 2021 a 19. 5. 2021 žalovaný opakovaně potvrdil úkony Úřadu ve věci ochranného hlukového pásma. Uvedená posloupnost úkonů správních orgánů založila dle žalobců správní praxi a legitimní očekávání žalobců v tom směru, jakým způsobem bude v řízení postupováno, včetně řešení otázky pravomoci Úřadu rozhodovat o ochranném hlukovém pásmu. Nadto výše jmenované úkony Úřadu založily legitimní očekávání žalobců i ve věcné rovině. Rovněž z pohledu Městského soudu v Praze vedla posloupnost úkonů správních orgánů k závěru, že se nelze divit postupu žalobců, neboť zde potenciálně došlo k zásahu do jejich právní sféry. Na podporu své argumentace žalobci dále odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93.

6. Podle názoru žalobců byla ingerencí žalovaného do běžícího řízení porušena základní ustanovení správního řádu, která ukládají správním orgánům povinnost šetřit a chránit dobrou víru a oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu), dbát na soulad s veřejným zájmem a okolnosti konkrétního případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), povinnost uvědomit dotčené osoby předem o úkonu a umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu), povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu), povinnost zajišťovat rovnost dotčených osob (§ 7 správního řádu), a povinnost dbát na vzájemný soulad všech postupů (§ 8 správního řádu). Z kontextu celé věci je pak zřejmé, že ingerence žalovaného do běžícího řízení mohla být motivována snahou za každou cenu zabránit zrušení ochranného hlukového pásma. Takový přístup nemůže požívat právní ochrany.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že se neztotožňuje s právním názorem žalobců, že v pravomoci Úřadu zřizovat ochranná pásma je implicitně obsažena pravomoc je měnit a rušit. Tento právní názor ani nevyplývá z judikatury, na kterou žalobci odkazují. Nicméně je na věcně příslušném soudu, jak dotčenou judikaturu zhodnotí, a v odůvodnění se vypořádá s právní otázkou, zda předmětné řízení bylo zastaveno v souladu s právní úpravou, či nikoli. Je pravdou, že v podmínkách původního rozhodnutí, kterým bylo zřízeno ochranné hlukové pásmo formou územního rozhodnutí podle příslušných ustanovení stavebního zákona, je zakotven mechanismus revize, nicméně vzhledem k takovéto rozsáhlé změně právní úpravy se lze důvodně domnívat, že tato úprava by nebyla bez dalšího aplikovatelná. Pokud však soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatuje, že tento způsob revize ochranného hlukového pásma je v souladu s platnou právní úpravou, žalovaný bude případně v rámci dalšího postupu v řízení postupovat plně v souladu s odůvodněním předmětného rozhodnutí. K námitce, že zastavení řízení je v rozporu s dosavadní správní praxí a v rozporu s legitimním očekáváním žalobců, žalovaný uvedl, že se jedná o velmi složitou problematiku, která však doposud nebyla komplexně řešena, tudíž je pravdou, že došlo ke změně stanoviska žalovaného, což se na první pohled může jevit jako změna ustálené správní praxe, nicméně tak tomu není, protože žalovaný se snažil v předmětném řízení najít co nejlepší řešení.

Průběh řízení před správními orgány a správním soudem

8. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud, že dne 23. 10. 2020 zveřejnil Úřad návrh opatření obecné povahy, č. j. 012548-20- 701, sp. zn.

18/730/0020/LKCS/05/20, podle § 37 a § 89 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví a § 172 správního řádu, dle kterého mělo zaniknout ochranné hlukové pásmo letiště České Budějovice zřízené územním rozhodnutím vydaným Úřadem města České Budějovice, Stavební úřad dne 5. 6. 1995 pod sp. zn. SÚ 6787/94/Ko. V tomto návrhu Úřad mimo jiné uvedl, že „[s] ohledem na výše uvedené je proto třeba konstatovat, že existence ochranného hlukového pásma letiště je při zhodnocení historického, současného i budoucího provozu letiště České Budějovice, zejména pak restriktivních opatření v území vyplývajících z platného územního rozhodnutí, jen stěží obhajitelná, a to s ohledem na požadavek proporcionality každého opatření obecné povahy.“

9. Dne 11. 2. 2022 Ministerstvo dopravy vydalo pod č. j. 56/2020-220-LET/21, sp. zn. 56/2020-220-LET, opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, kterým přikázalo Úřadu zastavit řízení o návrhu opatření obecné povahy, kterým mělo zaniknout stávající ochranné hlukové pásmo. V návaznosti na výše uvedené opatření vydal Úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým řízení zastavil. V poučení Úřad uvedl, že proti rozhodnutí se nelze podle § 66 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 5 správního řádu odvolat.
10. Žalobci se následně domáhali u zdejšího soudu ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný opatřením proti nečinnosti přikázal Úřadu zastavit řízení o návrhu opatření obecné povahy. Žalobci se dále podanou žalobou domáhali ochrany před nezákonným zásahem Úřadu spočívajícím v tom, že Úřad usnesením řízení o návrhu opatření obecné povahy zastavil. Žaloba byla vedena pod sp. zn. 18 A 22/2022. Po poučení ze strany soudu žalobci upravili svou žalobu a domáhali se zrušení usnesení (prvostupňového rozhodnutí) v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud následně v usnesení ze dne 2. 5. 2022, č. j. 18 A 22/2022-63, dospěl k závěru, že napadené usnesení je svou povahou rozhodnutím, které zasahuje na daném skutkovém a právním půdorysu do právní sféry žalobců způsobem odpovídajícím § 65 odst. 1 s. ř. s. Jde však o rozhodnutí, proti němuž byl opravný prostředek (odvolání) přípustný. Žalobci tak byli z pohledu soudu nesprávně poučeni o tom, že nemohou proti usnesení brojit odvoláním. Proto soud nemohl podanou žalobu věcně projednat a přistoupil k odmítnutí podané žaloby postupem podle § 46 odst. 5 s. ř. s.
11. Následně tedy bylo vedeno žalovaným odvolací řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, kterým bylo odvolání žalobců zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný k námitce ohledně předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu včetně porušení zásady legitimního očekávání uvedl, že se jedná o první řízení, v jehož rámci by docházelo ke změně či zrušení již zřízeného ochranného hlukového pásma, tudíž výše nastíněná právní otázka ohledně pravomoci Úřadu vést takovéto řízení doposud věcně řešena nebyla.
12. Žalovaný souhlasil, že není oprávněn zavazovat prvostupňový orgán v rámci přijetí opatření proti nečinnosti, jak má ve věci rozhodnout, nicméně k tomu v projednávaném případě nedošlo. Žalovaný pouze konstatoval, že Úřad nemá pravomoc probíhající řízení vést, což ve svém důsledku nemůže znamenat nic jiného než probíhající řízení zastavit, tedy v tomto kontextu ve věci meritorně rozhodnout. To, že výsledek, respektive právní názor obsažený v opatření proti nečinnosti, v konečném důsledku znamenal meritorní rozhodnutí ve věci, však neznamená, že tím byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení.

13. K možnosti měnit nebo rušit již zřízené ochranné pásmo letecké stavby žalovaný uvedl, že ochranné hlukové pásmo je zřizované dle ustanovení § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví ve spojení s ustanovením § 89 odst. písm. c) a d) téhož zákona. Zákon o civilním letectví výslovně neuvádí, že Úřad může ochranná pásma letiště měnit nebo rušit, k těmto procesním úkonům tedy Úřad pravomoc nemá.
14. Vzhledem ke skutečnosti, že v zákoně o civilním letectví není výslovně uvedeno, že Úřad je oprávněn ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, kterým by došlo ke změně nebo zrušení ochranného pásma letiště, shledal žalovaný žádost provozovatele o přijetí opatření proti nečinnosti a v části zpochybňující pravomoc Úřadu vést řízení o změně či zrušení ochranného hlukového pásma důvodnou. Na základě výše uvedeného a v souladu s ustanovením § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu proto žalovaný vydal dne 11. 2. 2022 opatření proti nečinnosti, č. j. 56/2020-220-LET/21, kterým přikázal zastavit řízení.
15. Žalovaný závěrem uvedl, že trvá na svém právním názoru, že z příslušných ustanovení zákona o civilním letectví upravujících otázku zřizování ochranných pásem okolo leteckých staveb nelze dovodit, že Úřad by měl pravomoc vést řízení o změně či zrušení již zřízeného ochranného pásma, přičemž se jedná o zjevnou mezeru v zákoně, kterou však v rámci aplikační praxe nelze překlenout výkladem.

Jednání soudu

U jednání soudu žalobci setrvali na svých dosavadních stanoviscích.

Žalovaný poukázal na to, že dříve vyhlášovaly hluková pásma místně příslušné správní orgány a že v republice je pouze 6 letišť, jichž se tato problematika týká. Jedním z nich je právě letiště české Budějovice, které ale bylo v době vyhlášení ochranného hlukového pásma letištěm vojenským, létaly tam stíhačky. Nyní bylo letiště převedeno na civilní provoz a dochází ke zřizování nových linek. Provoz se zde proto zvyšuje. Připustil, že jde o novou právní úpravu, u které neexistuje žádná aplikační praxe. Ministerstvo samo neví, jakým způsobem má k tomu přistupovat. Proto zvolilo variantu obrátit se na soud, jak je uvedeno již ve vyjádření k podané žalobě.

Vzhledem k tomu, že součástí správního spisu nebylo územní rozhodnutí Úřadu města České Budějovice, stavebního úřadu, ze dne 5. 6. 1995, Zn. SÚ 6787/94/Ko, o ochranném pásmu letiště Planá u Českých Budějovic, které soudu předložili žalobci, soud tímto rozhodnutím provedl u jednání důkaz.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona 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.).
17. Žaloba byla podána včas a osobami oprávněnými.
18. Žaloba je důvodná.
19. Soud předně považuje za vhodné zopakovat, že v projednávaném případě je předmětem soudního přezkumu napadené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno usnesení o zastavení řízení o vydání opatření obecné povahy, kterým zaniká „Ochranné hlukové pásmo letiště České Budějovice“. Není přitom sporu o tom, že podaná žaloba je přípustná. V tomto ohledu je nutno připomenout, že žalobci se u zdejšího soudu (po poučení ze strany soudu) již domáhali zrušení usnesení v řízení o žalobě proti

rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. vedeného pod sp. zn. 18 A 22/2022. Jak je uvedeno výše, soud jejich žalobu odmítl podle § 46 odst. 5 s. ř. s usnesením ze dne 2. 5. 2022, č. j. 18 A 22/2022-63. Zároveň zdůraznil, že „rozhodnutí ministerstva o odvolání proti Napadenému usnesení, k jehož vydání bude ministerstvo v důsledku právního názoru soudu zavázáno a jehož relativně rychlému vydání nic nebrání, bude svou povahou rozhodnutím, proti němuž žalobci eventuálně mohou brojit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“

20. V nyní projednávané věci žalovaný nikterak nespороval tvrzení žalobců, že předmětné ochranné hlukové pásmo letiště Planá u Českých Budějovic bylo zřízeno dle stavebního zákona z roku 1976 formou územního rozhodnutí ze dne 5. 6. 1995, přičemž v důsledku novely zákona o civilním letectví provedené zákonem č. 301/2009 Sb. nabylo ochranné hlukové pásmo *ex lege* formu opatření obecné povahy a přešlo do gesce Úřadu. Žalovaný se však na rozdíl od žalobců domníval, že z příslušných ustanovení § 37 odst. 1, § 89 odst. 2 písm. c) a písm. d) zákona o civilním letectví nelze dovodit, že by Úřad měl pravomoc vést řízení o změně či zrušení již zřízeného ochranného pásma. Dle žalovaného je v zákoně o civilním letectví dána pravomoc Úřadu ochranná hluková pásma pouze zřizovat. Soud se s tímto závěrem neztotožnil.
21. Podle § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví (ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí) „Kolem leteckých staveb se zřizují ochranná pásma. Ochranné pásmo zřídí Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb.“
22. Podle § 89 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví (ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí) „Úřad dále zřizuje ochranná pásma k ochraně leteckých staveb“.
23. Podle § 89 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví (ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí) „Úřad dále v dohodě s příslušnou krajskou hygienickou stanicí zřizuje ochranná hluková pásma“.
24. Jakkoliv je v citovaných ustanoveních uvedeno, že Úřad ochranná pásma zřizuje, neznamená tato skutečnost, jak se mylně domnívá žalovaný, že by zřízené ochranné hlukové pásmo nemohlo být již nikdy jiným opatřením obecné povahy zrušeno, popř. změněno. Dle stanoviska soudu totiž z pravomoci Úřadu zřizovat ochranná hluková pásma implicitně vyplývá pravomoc Úřadu ochranná hluková pásma rovněž měnit, popř. zrušit. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33, publ. pod č. 3005/2014 Sb. NSS) se přitom podává, že správní úkony, jimiž dochází ke zrušení či změně opatření obecné povahy, je třeba považovat rovněž za opatření obecné povahy, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.
25. Uvedený závěr soudu přitom vyplývá i z komentářové literatury k (obecně) úpravě opatření obecné povahy zakotvené ve správním řádu v části šesté, podle které postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím (viz § 171 správního řádu): „Zákon výslovně neřeší, jakým způsobem má, resp. může být, opatření obecní povahy zrušeno [...] a případně nahrazeno jiným. V § 174 odst. 2 se předpokládá možnost podrobit vydané opatření obecné povahy přezkumnému řízení z hlediska jeho zákonnosti, resp. právnosti, jde však o to, zda správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, je může též zrušit

(samozřejmě opět opatřením obecné povahy). S ohledem na povahu a právní účinky opatření obecné povahy lze soudit, že v jeho případě to zřejmě možné je. Opatření obecné povahy se v tomto případě blíží svou povahu spíše právním předpisům než správní aktům a lze se přiklonit k názoru, že kompetence zrušit opatření obecné povahy a nahradit ho případně jiným implicitně vyplývá (tak jako u právních předpisů) z kompetence správního orgánu opatření obecné povahy vydat. [...] Správní orgán tedy zřejmě může vydat nové opatření obecné povahy, kterým původní opatření obecné povahy bez náhrady zruší, nebo nahradí novým [...]“ (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1373 až 1374). [podtržení doplněno zdejší soudem]

Jak přitom správně upozornili žalobci v podané žalobě, výklad zastávaný správními orgány by navíc vedl k absurdním důsledkům, kdy jednou zřízené ochranné hlukové pásmo by bylo nezměnitelné, resp. nezrušitelné. S ohledem na princip proporcionality je však vždy třeba posuzovat, zda je zřízení či existence ochranného hlukového pásma letiště ve stanoveném rozsahu nezbytné (srov. HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 179, a rovněž bod [43] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93, publ. pod č. 2322/2011 Sb. NSS, týkající se předmětného ochranného hlukového pásma). Úřadu tak nepochybně musí být umožněno ochranné hlukové pásmo „aktualizovat“. S tím ostatně počítalo i územní rozhodnutí ze dne 5. 6. 1995, které v podmínce č. 8 stanovilo: „*Platnost tohoto rozhodnutí není časově omezena. V případě podstatných změn požádá navrhovatel o změnu tohoto rozhodnutí. Pokud pomine důvod, pro který je toto rozhodnutí vydáváno, rozhodne stavební úřad o ukončení jeho platnosti.*“ V odůvodnění územního rozhodnutí je pak dále na str. 3 rozvedeno: „*Izofona „A“, na kterou je vyhlášeno toto ochranné pásmo je odvozena z předpokládaných podmínek budoucího civilního provozu letiště. Při zásadní změně těchto vstupních podmínek je nezbytné přikročit ke změně ochranného pásma vč. jeho podmínek.*“ Ani tehdy příslušný stavební úřad tedy zjevně nezamýšlel definitivní nezměnitelnost ochranného hlukového pásma, naopak bylo zcela logicky počítáno s tím, že se poměry v území mohou v průběhu času změnit a bude třeba na tyto změny adekvátně reagovat.

26. Závěr správních orgánů, že Úřad nemá pravomoc vést řízení o změně či zrušení již zřízeného ochranného hlukového pásma, resp. že nemá pravomoc měnit či rušit zřízené ochranné hlukové pásmo, neboť v zákoně o civilním letectví je dána pouze pravomoc Úřadu zřizovat ochranná hluková pásma, tedy z uvedených důvodů nemůže obstát. První žalobní bod proto shledává soud důvodným a přitakává žalobcům, že tento závěr nemohl vést k zastavení předmětného řízení.
27. Pro úplnost soud dodává, že za dané situace, kdy shledal důvodným první žalobní bod, se pro nadbytečnost dále nezabýval dalšími žalobními body, neboť ani jejich případné vypořádání by nic nemohlo změnit na výše uvedeném posouzení věci.
28. Soud pak závěrem považuje za nutné zdůraznit, že vydaným rozhodnutím nepředjímá výsledek dalšího řízení vedeného před žalovaným a Úřadem pro civilní letectví, neboť, jak je z odůvodnění rozsudku patrné, řešil pouze otázku pravomoci Úřadu k rozhodnutí o změně či zrušení ochranného hlukového pásma letiště.

Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na výše uvedené skutečnosti městský soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. V souladu s § 78 odst. 4 s.

ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

30. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobci měli ve věci úspěch, a žalovaný je tak povinen zaplatit jim náklady řízení, které sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu 8 x 3 000 Kč (24 000 Kč), z odměny advokáta podle § 6, § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu za poskytnuté úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (tj. převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast u jednání soudu dne 2. 11. 2023), která se snižuje o 20 % ve smyslu § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a činí 19 840 Kč za 1 úkon právní služby, tedy celkem 59 520 Kč, dále náhrady hotových výdajů v paušální částce 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tedy celkem 900 Kč (3 úkony x 300 Kč), a náhrady 21 % daně z přidané hodnoty z odměny a paušálních náhrad hotových výdajů v celkové výši 12 688,20 Kč. Žalobcům tedy náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 73 108 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobců ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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 nejblíže 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 2. listopadu 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.