

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Tomáše Kocourka, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) P. K., b) M. K., c) Ing. D. Č., d) Ing. Š. S.**, všichni zastoupeni Mgr. Ondřejem Trnkou, LL.M., advokátem se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **2) Ministerstvo pro místní rozvoj**, Staroměstské nám. 932/6, Praha 1, o kompetenční žalobě podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ve sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu Letiště Planá u Českých Budějovic,

t a k t o :

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se domáhali určení, který ústřední správní úřad (Ministerstvo pro místní rozvoj nebo Ministerstvo dopravy) je příslušný ve věci povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu letiště.

[2] Žalobci jsou spoluvlastníky pozemků v katastrálním území České Budějovice, na kterých zamýšlí umístit a provést stavbu bytového domu. Podle aktuálně účinného územního plánu Českých Budějovic je území, ve kterém žalobci žádají umístit záměr, označené jako zastavitelné území, a to částečně jako území pro bydlení a částečně jako smíšené území. V souvislosti s podáním žádosti o umístění záměru vyvstala nutnost obstarat jako podklad žádosti také rozhodnutí o povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu letiště. Jde o rozhodnutí Úřadu města České Budějovice, stavebního úřadu, ze dne 5. 6. 1995, zn. SÚ/6787/94/Ko, kterým bylo vymezeno ochranné pásmo letiště Planá u Českých

Budějovic z hlediska ochrany před negativními účinky hluku z provozu tohoto letiště na své okolí.

II. Žaloba

[3] Magistrát města České Budějovice, stavební úřad (dále též „stavební úřad“), nejprve žádost žalobců o umístění záměru zamítl. Důvod pro zamítnutí žádosti spatřoval v nesplnění podmínek uvedených v závazném stanovisku orgánu územního plánování podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“). K odvolání žalobců Krajský úřad Jihočeského kraje prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Stavební úřad měl (mimo jiné) dle pokynů odvolacího orgánu vyzvat žalobce k doplnění žádosti o umístění záměru především o „rozhodnutí o udělení výjimky z ÚR o ochranném pásmu letiště“.

[4] Žalobci podali 11. 11. 2022 stavebnímu úřadu žádost o povolení výjimky. Domnívali se, že stavební úřad je příslušný k projednání a rozhodnutí o žádosti. Stavební úřad žádost o povolení výjimky odložil podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), z důvodu, že k vyřízení žádosti o povolení výjimky není věcně příslušný žádný správní orgán. Proti rozhodnutí o odložení žádosti podali žalobci odvolání s tvrzením, že měl stavební úřad případně žádost podle § 12 správního řádu bezodkladně postoupit tomu správnímu orgánu, o kterém se domnívá, že je věcně příslušný.

[5] Podle žalobců již došlo minimálně v jednom případě k zastavení obdobného stavebního záměru v důsledku záporného kompetenčního sporu ohledně pravomoci povolovat výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu. Správní orgány na rozhodnutí žalovaných v uvedené věci odkazují i v řízeních iniciovaných žalobci. V záležitosti jiného žadatele udělilo Ministerstvo dopravy Úřadu pro civilní letectví podle § 12 správního řádu souhlas s vrácením žádosti o udělení výjimky zpět stavebnímu úřadu a popřelo tak kompetenci Úřadu pro civilní letectví, resp. kompetenci svou.

[6] Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo dne 10. 8. 2022 vyjádření, podle kterého s účinností od 1. 1. 2010, v souvislosti se změnou 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“), provedenou zákonem č. 301/2009 Sb., platí, že ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti této změny se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy. Stavební úřad nemá podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj zákonem svěřenou pravomoc povolovat výjimky z ochranných pásem zřízených opatřením obecné povahy.

[7] Ministerstvo dopravy vyjádřilo podle žalobců názor o chybějící pravomoci v souhlasu s vrácením žádosti (jiného žadatele) o udělení výjimky dne 7. 6. 2022.

[8] Žalobci vyjádřili přesvědčení, že nebylo na místě řešit spor jinými prostředky práva (např. ochranou proti nečinnosti vůči oběma v úvahu připadajícím úřadům), protože oba dotčené ústřední správní úřady svou příslušnost ve věci rozhodnout již popřely. Možnost postupu podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. by podle žalobců neměla být vykládána restriktivně. Za situace, kdy bude případně o podaném odvolání rozhodnuto tak, že bude rozhodnutí o odložení věci zrušeno a věc postoupena Úřadu pro civilní letectví, který ji se

pokračování

souhlasem Ministerstva dopravy postoupí zpět stavebnímu úřadu, není třeba na uvedeném procesním „ping-pongu“ trvat, neboť stanoviska žalovaných byla vydána v právně i skutkově zcela obdobné věci. Není myslitelné, aby případné rozhodnutí o výjimce zaniklo v důsledku legislativních změn bez náhrady a současně zůstal v platnosti zákaz, ke kterému se žádost o výjimku vztahuje.

[9] Podle názoru žalobců by měl být příslušným k rozhodnutí o povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu stavební úřad.

III. Vyjádření žalovaných

[10] Podle Ministerstva dopravy není k udělování předmětných výjimek věcně příslušné Ministerstvo dopravy ani jemu přímo podřízený Úřad pro civilní letectví jako speciální stavební úřad pro letecké stavby. Speciální stavební úřad vydává pouze stavební povolení pro speciálně určené stavby definované v § 36 odst. 1 zákona o civilním letectví. I v případech územních rozhodnutí o umístění speciálních staveb rozhoduje obecný stavební úřad. V souzené věci nejde o stavbu speciální – leteckou. Názor o pravomoci Úřadu pro civilní letectví nezastává žádný odvolací stavební úřad, v jehož územním obvodu se nachází letiště, které má zřízeno ochranné hlukové pásmo. O udělení výjimek z technických požadavků na stavbu u staveb, které nejsou stavbami leteckými, bez dalšího rozhoduje věcně a místně příslušný stavební úřad. Věcnou příslušnost Úřadu pro civilní letectví nelze dovodit ani z § 40 zákona o civilním letectví. Podle názoru Ministerstva dopravy není nezbytné samostatné řízení o udělení výjimky a lze o ní rozhodnout v rámci probíhajícího řízení o umístění stavby.

[11] Ministerstvo pro místní rozvoj zdůraznilo, že se na ně žádný ze žalobců v uvedené věci neobrátil. Učinil tak Krajský úřad Jihočeského kraje v souvislosti s žádostí o metodickou pomoc. Ministerstvo bylo krajským úřadem požádáno o stanovisko, zda již rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nebylo vzhledem ke změně právní úpravy překonáno, neboť letiště z dlouhodobého hlediska nesplňuje požadavky pro stanovení hlukového pásma z hlediska ročního počtu vzletů a odletů a rovněž se nejedná o vojenské letiště. Ministerstvo pro místní rozvoj sdělilo přípisem z 10. 8. 2022 krajskému úřadu, že podle čl. II odst. 6 zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon o civilním letectví, se ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb a hluková pásma zřízená do dne účinnosti tohoto zákona považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle zákona o civilním letectví. Podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj nemá podle platné právní úpravy ke dni podání žaloby stavební úřad pravomoc k povolování výjimky z ochranného pásma, která by nebyla časově omezena. Pokud se nahlíží na dříve vzniklé ochranné pásmo jako na ochranné pásmo vzniklé opatřením obecné povahy, je třeba takovou skutečnost zohledňovat v rozhodovací praxi správních orgánů. Stavební úřad nemá zákonem svěřenu pravomoc povolovat výjimky z ochranných pásem zřízených opatřením obecné povahy, natož opatřením obecné povahy Úřadu pro civilní letectví. V případě, že je zamýšleno v ochranném pásmu zřízení staveb a provádění činností, postupuje se podle § 40 zákona o civilním letectví, podle kterého lze v ochranných pásmech leteckých staveb zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví.

IV. Průběh dosavadních řízení

[12] Žalobci jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XA, XB a XC v k. ú. Č. B. 7. Dne 13. 5. 2022 podali žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby označené jako „Bytový dům SO1 a SO2, ul. J. N., Č. B.“. Dle závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 12. 5. 2022, zn. OÚP/2022/O-1012/Ste, byl záměr shledán přípustným, avšak (vedle jiných) s podmínkou, že v navazujícím řízení dojde k udělení výjimky z ochranného pásma letiště Planá u Českých Budějovic. Rozhodnutím z 21. 6. 2022, č. j. SU/3059/2022-4, stavební úřad žádost o umístění stavby zamítl. Vedle nesouladu s územním plánem Statutárního města České Budějovice nebylo rovněž předloženo rozhodnutí o povolení výjimky z územního rozhodnutí o ochranném pásmu letiště.

[13] O odvolání žalobců proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti rozhodoval Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím z 31. 10. 2022, č. j. KUJCK 125119/2022, kterým prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Ačkoli bylo změněno souhlasné stanovisko orgánu územního plánování s podmínkami na souhlasné stanovisko bez podmínek, nadále zůstala nevyřešena otázka limitace umístění stavebního záměru existencí ochranného hlukového pásma letiště. Správnímu orgánu I. stupně vytkl, že nevyzval stavebníka k předložení rozhodnutí o udělení výjimky, jak vyžadovalo závazné stanovisko orgánu územního plánování. Podle krajského úřadu „*bez tohoto formálního úkonu nelze v daném případě nalézt východiska k určení správního orgánu, který má být příslušný o žádosti o udělení výjimky z územního rozhodnutí o ochranném pásmu rozhodnout*“. V jiné věci týkající se obdobného záměru v téže lokalitě krajský úřad požádal o metodickou pomoc v souvislosti s řízením o udělení výjimky, na kterou reagovalo Ministerstvo pro místní rozvoj písemností z dne 10. 8. 2022, č. j. MMR-51217/2022-83, a vyslovilo názor, že ochranné pásmo zřízené rozhodnutím o ochranném pásmu letiště se stalo ochranným pásmem zřízeným Úřadem pro civilní letectví ve formě opatření obecné povahy a že stavební úřad nemá zákonem svěřenou pravomoc povolovat výjimky z ochranných pásem zřízených opatřeními obecné povahy, natož opatřeními obecné povahy Úřadu pro civilní letectví. Stavební úřad proto měl vyzvat stavebníka k doplnění žádosti o podklady, především o rozhodnutí o udělení výjimky z územního rozhodnutí o ochranném pásmu letiště a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[14] Rozhodnutím z 28. 11. 2022, č. j. SU/6985/2022-3, však stavební úřad rozhodl podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu o odložení žádosti o udělení výjimky z ochranného pásma letiště, neboť k vyřízení podání není podle jeho názoru věcně příslušný žádný správní orgán.

[15] Žalobci podali proti rozhodnutí o odložení věci 16. 12. 2022 odvolání a následně podali 28. 12. 2022 tuto kompetenční žalobu.

[16] O odvolání rozhodl krajský úřad rozhodnutím z 21. 2. 2023, č. j. KUJCK 24401/2023, tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o odložení věci zrušil pro nepřezkoumatelnost, nesrozumitelnost, vnitřní rozpornost a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Zdůraznil, že pokud se k rozhodnutí o povolení výjimky z rozhodnutí o ochranném pásmu letiště necítí být příslušný stavební úřad ani Úřad pro civilní letectví, neznamená to, že jím některý správní orgán není. Věc nepochybně spadá do oblasti státní správy a má o ní být rozhodnuto ve správním řízení. Pokud stavební úřad neshledal svoji

pokračování

věcnou příslušnost, měl podle § 12 správního řádu podání bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu, kterým je podle krajského úřadu Úřad pro civilní letectví.

[17] Stavební úřad následně žádost o udělení výjimky usnesením z 3. 4. 2023, č. j. SU/6985/2022-9, postoupil v souladu s § 12 správního řádu Úřadu pro civilní letectví.

[18] Usnesením z 24. 5. 2023, sp. zn. 23/730/0033/LKCS/02/23, vrátil Úřad pro civilní letectví podání se souhlasem nadřízeného správního orgánu, Ministerstva dopravy, zpět stavebnímu úřadu.

[19] Stavební úřad následně usnesením z 3. 7. 2023, č. j. SU/6985/2022-13, řízení o žádosti o udělení výjimky podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil do vyřešení předběžné otázky, za kterou považoval vydání pravomocného rozsudku o této kompetenční žalobě.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Soud se nejprve zabýval přípustností podané kompetenční žaloby. Aby byla žaloba přípustná [§ 99 písm. a) s. ř. s.], musí se jednat o kompetenční spor. Ten je vymezen třemi na sebe navazujícími prvky (předpoklady). Za prvé zde musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Za druhé, dva správní orgány si buď osobují pravomoc o věci rozhodnout (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – kladný kompetenční spor), nebo naopak popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí ve věci (o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem – záporný kompetenční spor). Za třetí těmito správními orgány musí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to pouze v tam uvedených kombinacích (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 3013, č. j. Komp 3/2012 - 5). Další důvod nepřípustnosti [§ 99 písm. c) s. ř. s.] nastává, lze-li na návrh žalobce odstranit kompetenční spor, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle s. ř. s. nebo zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti.

[21] Podle § 99 písm. a) s. ř. s. je tedy kompetenční žaloba nepřípustná, nejde-li o kompetenční spor. I pokud podávají kompetenční žalobu osoby, o jejichž právech nebo povinnostech má být rozhodováno v řízení před správním orgánem a vznikl v tomto řízení kompetenční spor, je třeba aby nejméně dva správní orgány podle § 97 s. ř. s. svou příslušnost pro takové řízení popíraly.

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve správním řízení, jehož jsou žalobci účastníky, dosud záporný kompetenční spor nevznikl. Žalobci dovozují popření příslušnosti Ministerstva pro místní rozvoj z vyjádření tohoto ministerstva ze dne 10. 8. 2022. Šlo o vyjádření k žádosti Krajského úřadu Jihočeského kraje k tomu, zda za situace, kdy je letiště Planá u Českých Budějovic v současnosti provozováno jako veřejné vnitrostátní letiště a neveřejné mezinárodní letiště a dlouhodobě nedosahuje z hlediska počtu vzletů a přistání minimálního parametru pro zřízení ochranného hlukového pásma, je, či není nutné vydávání samostatných výjimek podle podmínky 7 rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995, nebo zda má stavební úřad, v důsledku podstatné změny okolností, rozhodnout o ukončení platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu a žádost o umístění stavebního záměru dotčeného existencí ochranného hlukového pásma přímo projednat v územním řízení.

[23] Předmětem žádosti krajského úřadu nebyla otázka, zda je dána věcná příslušnost stavebního úřadu k rozhodování o konkrétní výjimce z rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu letiště, ale obecnější otázka, zda a jak mají stavební úřady postupovat a rozhodovat o stavebních záměrech v územních řízeních za podstatné změny právní úpravy i skutkových poměrů na letišti Planá u Českých Budějovic.

[24] Ministerstvo pro místní rozvoj tedy nepopřelo svoji pravomoc vydat rozhodnutí při výkonu pravomoci ve správním řízení, jehož jsou žalobci účastníky. Vyjádření z 10. 8. 2022 Ministerstvo pro místní rozvoj označuje za vyjádření v rámci metodické pomoci. Současně tvrdí, že se na ně v minulosti nikdo ze žalobců neobrátil. Na třetí straně vyjádření pak zdůrazňuje, že nemůže zasahovat do správního řízení (o výjimce) vedeného jiným správním orgánem a ovlivňovat jeho průběh a výsledek a že teprve následně případně může přezkoumat rozhodnutí krajského úřadu vydané na úseku územního rozhodování.

[25] Vyjádření z 10. 8. 2022 nebylo vydáno ve správním řízení, jehož byli žalobci účastníky. Krajský úřad doplnil žádost o stanovisko přílohami, podle kterých probíhalo u stavebního úřadu rovněž jiné řízení o udělení výjimky z ochranného pásma, jehož účastníky byly osoby odlišné od žalobců, kteří v území vlastní jiné pozemky. Žalobci na tuto okolnost v kompetenční žalobě upozorňují a výsledek jiného správního řízení na straně 5 rekapitulují. Nelze proto tvrdit, že Ministerstvo pro místní rozvoj popřelo svou příslušnost pro řízení, jehož účastníky byli žalobci. Na tom nic nemění, že krajský úřad z vyjádření ministerstva z 10. 8. 2022 vycházel i v rozhodnutí o odvolání žalobců ze dne 31. 10. 2022. Krajský úřad není správním orgánem dle § 97 odst. 1 s. ř. s., který může popřením své pravomoci vyvolat kompetenční spor, o němž by mohl Nejvyšší správní soud rozhodnout.

[26] Obdobné je třeba konstatovat v souvislosti s usnesením Ministerstva dopravy z 7. 6. 2022, kterým byl vysloven souhlas, aby byla žádost o udělení výjimky z ochranného pásma postoupena Úřadem pro civilní letectví zpět stavebnímu úřadu. I tehdy se jednalo o jiné správní řízení, vedené s jinými účastníky, o jiné žádosti o výjimku. I kdyby bylo možné považovat za kvalifikované popření pravomoci Ministerstva dopravy až jeho souhlas ústící v postoupení žádosti žalobců v této věci zpět stavebnímu úřadu usnesením z 24. 5. 2023 (tedy až po podání kompetenční žaloby), byl by tu dosud toliko jeden ústřední správní úřad, který by v řízení popřel svoji pravomoc.

[27] Nezbyvá proto než uzavřít, že Ministerstvo pro místní rozvoj dosud nepopřelo pravomoc k řízení o výjimce z rozhodnutí o ochranném pásmu letiště Planá u Českých Budějovic a zápornému kompetenčnímu sporu dosud nedošlo.

[28] Zákonné důvody nepřipustnosti kompetenční žaloby posuzuje Nejvyšší správní soud v pořadí, ve kterém jsou v § 99 s. ř. s. uvedeny. Jestliže dospěl k závěru, že se v této věci nejedná o kompetenční spor, nebylo třeba podrobně zkoumat naplnění důvodu nepřipustnosti kompetenční žaloby též podle § 99 písm. c) s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud proto pouze připomíná, že žalobci podali kompetenční žalobu jen několik dní poté, kdy podali odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o odložení žádosti o udělení výjimky, ještě předtím, než krajský úřad o jejich odvolání rozhodl. V době podání kompetenční žaloby tak nebylo zřejmé, zda budou žalobci moci podat proti

pokračování

rozhodnutí o odvolání správní žalobu dle § 65 s. ř. s. Tato procesní možnost jim však nepochybně zůstane zachována v návaznosti na další průběh správního řízení. Žalobci mají rovněž k dispozici procesní prostředky jak reagovat na usnesení stavebního úřadu z 3. 7. 2023 o přerušení řízení. Vůči tomuto usnesení lze případně uplatnit opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, s následnou žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., kde by se správní soud rovněž musel zabývat věcnou příslušností správního orgánu, který je podle žalobního tvrzení nečinný.

[30] V situaci, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba je nepřípustná, se nemohl zabývat ani její věcnou stránkou, tj. samotným předmětem řízení. Pozornosti správních orgánů nicméně v dalším řízení jistě neunikne, že s účinností od 1. 1. 2024 doznal podstatných změn zejména § 31 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, jakož i § 37 odst. 1, § 40 a § 89 odst. 2 písm. b) zákona o civilním letectví.

VI. Závěr a náklady řízení

[31] Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud žalobu jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 101 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. března 2024

Mgr. Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu