



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobců: **XXX**

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Luděkem Šikolou
sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. září 2024, čj. 56/2020-220-LET/56, sp. zn. 56/2020-220-LET,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru civilního letectví, ze dne 23. září 2024, čj. 56/2020-220-LET/56, sp. zn. 56/2020-220-LET, a usnesení Úřadu pro civilní letectví ze dne 26. dubna 2024, čj. 6223-24-701, sp. zn. 18/730/0020/LKCS/01/18, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobcům do rukou Mgr. Luděka Šikoly, advokáta, částku 72 739 Kč do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění

[1] Žalobci napadli shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno usnesení Úřadu pro civilní letectví (dále také jen „UCL“) ze dne 26. dubna 2024, čj. 6223-24-701 (dále také jen „*usnesení*“), jímž bylo zastaveno správní řízení o vydání opatření obecné povahy, který se ruší „Ochranné hlukové pásmo letiště České Budějovice“. Řízení bylo pravomocně zastaveno z moci úřední pro odpadnutí jeho důvodu podle ust. § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), a to z důvodu nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*stavební zákon*“), čímž UCL ztratil věcnou příslušnost ve věci rozhodnout.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí v celém rozsahu a domáhali se jeho zrušení, eventuálně prohlášení nicotnosti, včetně zrušení prvostupňového správního rozhodnutí. V žalobě, po rekapitulaci věci týkající se samotného opatření obecné povahy, což ale není předmětem tohoto soudního řízení, uváděli, že usnesení je nicotné, neboť s účinností od 1. ledna 2024 se k vedení řízení stal příslušným Dopravní a energetický stavební úřad (dále také jen „*DESU*“), proto UCL neměl pravomoc řízení zastavit. Podle názoru žalobců měla být věc postoupena DESU, poukazují na zákon č. 152/2023 Sb. a jeho článek XIII, kterým bylo novelizováno ust. § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o civilním letectví*“). V tomto změnovém zákoně není obsaženo žádné přechodné ustanovení. Poukazuje na stavební zákon účinný od 1. ledna 2024, který mezi vyhrazené stavby vymezuje ty, kde má pravomoc DESU, a na jeho ust. § 330 a 334a tohoto stavebního zákona. Ochranné hlukové pásmo spadá do režimu vyhrazené stavby, proto o něm od 1. ledna 2024 nemůže rozhodovat UCL. Namítají tak nicotnost usnesení z důvodu nedostatku věcné příslušnosti. Ministerstvo dopravy přes podnět žalobců neprohlásilo nicotnost usnesení, ale zamítlo odvolání napadeným rozhodnutím. Uvádějí, že byli oprávněni podat odvolání. K důvodům tohoto napadeného rozhodnutí namítají, že ministerstvo relativizuje přechodná ustanovení stavebního zákona a nepřesvědčivě argumentuje, proto je vhodnější řízení zastavit. Podle názoru žalobců jde o pokus ministerstva dopravy a UCL procesně oddálit meritorní rozhodnutí o revizi ochranného hlukového opatření.

[3] Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž v důvodech odkazoval na odůvodnění správních aktů a proběhlé správní řízení.

[4] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno, že po předchozím zrušujícím rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. listopadu 2023, čj. 11 A 87/2022-89, by se měl věci meritorně zabývat UCL, od 1. ledna 2024 však došlo ke změně právní úpravy, a UCL již nemá věcnou příslušnost věc meritorně rozhodnout. Jsou zmíněna přechodná ustanovení § 330 ve spojení s § 334a stavebního zákona, z nichž vyplývá, že řízení u vyhrazených staveb dokončí DESU. Žádné přechodné ustanovení přijato nebylo, nová právní úprava stanoví, že v řízení o ochranných hlukových pásmech, kde rozhodoval UCL, nově rozhoduje DESU, v tomto případě to znamená, že UCL jako dotčený správní orgán, který byl příslušný ke zřízení ochranného hlukového pásma, je nyní dotčeným

správním orgánem, s nímž je DESU povinen zřízení ochranného hlukového pásma povinen projednat. Vhodnější se tak jeví řízení zastavit s tím, že DESU zahájí nové řízení.

[5] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[6] Podle ust. § 66 odst. 2 správního řádu: *„Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.“*

[7] Posuzovaná věc je procesně značně netypická, neboť je odrazem nedomyšlené koncepce opatření obecné povahy z pozice případného účastnictví osob, které jím jsou a mohou být dotčeny (zde vlastníci nemovitostí). Ačkoliv obecně správní řád těmto osobám přiznává právo brojit proti návrhu opatření obecné povahy námitkami, které je správní orgán povinen konkrétně vypořádat (ust. § 172 odst. 5 správního řádu), konkrétní možnost obrany v případě, kdy tito vlastníci s vypořádáním nesouhlasí, je procesně značně svízelná, a to zejména jako v tomto případě, kdy se vlastníci domáhají omezení či zrušení již vydaného opatření obecné povahy (které navíc v době jeho vydání ani jako takové vydáno nebylo). Soud tak souhlasí s žalovaným v tom smyslu, že zákonná úprava je v takové situaci velmi sporá. V posuzované věci je tak nutné důsledně vyjít z již vyslovených názorů soudu v předchozích fázích celé věci, již je posouzení opatření obecné povahy (jeho změny či zrušení) na základě námitek vlastníků nemovitostí (usnesení zdejšího soudu ze dne 2. května 2022, čj. 18 A 22/2022-63, rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. listopadu 2023, čj. 11 A 87/2022-89). Tuto již tak dosti komplikovanou situaci ještě znepřehlednil stavební zákon č. 283/2021 Sb. a jeho změnový zákon, kdy tyto dvě vysoce důležité právní normy s mimořádně velkým dopadem do již běžících správních řízení otázky další věcné příslušnosti spíš neproduktivně vyvolávají, než by se je aspoň nějak uspokojivě snažily řešit.

[8] V posouzení celé věci tak soud odkazuje na podrobné odůvodnění usnesení osmnáctého senátu ze dne 2. května 2022, kde je dostatečně jasně a přehledně uvedeno, z jakého důvodu byl konkrétní postup zvolen (tedy odmítnutí zásahové žaloby a postoupení věci ministerstvu dopravy k rozhodnutí v odvolacím řízení). Ač si je soud vědom, že jde o postup netypický, jiný s ohledem na ochranu práv žalobců za dané procesní situace nebyl možný. Rovněž v tomto usnesení soud popsal, proč nevyšel z dosavadní judikatorní praxe a žalobu neodmítl z toho důvodu, že se nedotýká veřejných subjektivních práv žalobců.

[9] Je tak v dané věci nutné vyjít z již soudy v této věci vyřešeného právního názoru, že proti tomuto rozhodnutí je přípustná žaloba podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního.

[10] V tomto směru soud souhlasí s procesním postupem žalovaného, který možnost odvolání proti vydanému usnesení uznal a o odvolání věcně rozhodl (byť UCL poněkud nepředvídatelně v poučení o oprávněném prostředku v usnesení možnost odvolání vyloučil s odkazem na obecná ustanovení správního řádu, jako by předchozích dvou soudních rozhodnutí v této věci nebylo).

[11] Soud však v daném případě s posouzením důsledků změny věcné příslušnosti s žalovaným ani UCL nemůže souhlasit, neboť podle názoru soudu nebyly naplněny zákonné důvody pro zastavení řízení z moci úřední podle správního řádu.

[12] Nejprve je nutné uvést, že usnesení UCL obsahuje dva výroky, z nichž první výrok je jasný (řízení se zastavuje), druhý výrok je poněkud neukotvený a v odůvodnění není nijak vysvětlen (druhým výrokem je stanoveno, že UCL zasílá usnesení DESU). Je otázkou, co je vlastně obsahem tohoto výroku, resp. co tím bylo myšleno. Pokud pouhé zaslání usnesení jinému správnímu úřadu, pak taková okolnost je poněkud zvláštní, neboť není jasné, jak s takovým usnesením má DESU nadále nakládat – řízení je zastaveno, takže nějaký další postup v takovém řízení asi nepřichází v úvahu. Pokud tím bylo myšleno, že věc se postupuje DESU, pak taková skutečnost ve výroku stanovena není, v odůvodnění k ní není nic uvedeno, a žalovaný k ní ve svém odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž nic konkrétního neuvádí. Soud tak vychází z textu tohoto druhého výroku a považuje jej za nadbytečný a zmatečný, neboť pouze upravuje doručování vydaného usnesení (bez jakékoliv zmíněné opory v zákoně). Spíš se tak jedná o nějakou správní praxi, která však není nijak vysvětlena.

[13] K samotnému výroku o zastavení řízení z moci úřední je nutné uvést následující.

[14] Je nesporné, že ode dne 1. ledna 2024 došlo ke změně věcné příslušnosti. Ust. § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví v současné době zní takto: „*Kolem leteckých staveb se zřizují ochranná pásma. Ochranné pásmo zřídí stavební úřad opatřením obecné povahy podle stavebního zákona po projednání s úřadem územního plánování a s Úřadem. V opatření obecné povahy stavební úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb.*“.

[15] Změnový zákon, který věcnou příslušnost změnil (tedy zákon č. 284/2021 Sb.), žádná přechodná ustanovení neobsahuje ve smyslu věcné příslušnosti. V tom soud souhlasí s žalovaným, o tom není sporu ani mezi účastníky řízení. Věcná příslušnost se změnila ke dni 1. ledna 2024. Otázkou však je, zda řízení a jiné postupy, nezůstávají nadále v běhu, byť se posoudí podle ustanovení účinných od 1. ledna 2024 (srov. čl. XXX, odst. 1 zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona – „*Řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“).

[16] Ohledně možnosti zastavit správní řízení zahájené z moci úřední podle ust. § 66 odst. 2 správního řádu, soud obecněji vychází z tohoto předpokladu. Lze přijmout závěr z komentářové literatury, že důvody pro zastavení řízení podle tohoto ustanovení nejsou

jeho samotným textem plně vyčerpány („Přestože § 66 odst. 2 nestanoví (na rozdíl od § 66 odst. 1) jako důvod pro zastavení řízení skutečnost, že tak stanoví další zákony, lze tak dovodit ze subsidiární povahy správního řádu (§ 1 odst. 2). Další důvody zastavení řízení je možné najít například v § 6 odst. 8 PozÚpr v případě, kdy se v průběhu pozemkových úprav vyskytly takové překážky, pro které nelze v řízení pokračovat, nebo v § 25 AzZ. Některé další důvody zastavení řízení stanoví rovněž správní řád v § 94 odst. 4, § 97 odst. 1 a 2“. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 66 [Důvody pro zastavení řízení]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 490, marg. č. 28.). Obecně tak soud respektuje, že správní praxe uznává i zastavení řízení z moci úřední i z jiného důvodu, než který přímo upravuje ust. § 66 odst. 2 správního řádu, pokud v něm nelze pokračovat, a tak jej dále posuzuje (samotné odpadnutí důvodu pro vedení řízení, které UCL v usnesení uváděl, v tomto ustanovení zmíněno není, o zánik věci se zjevně nejedná, stejně jako o zánik práva).

[17] Nicméně v této věci je nutné respektovat předchozí závazné právní názory soudu vydané v dřívějších soudních rozhodnutích. Soudními rozhodnutími, které zde napadenému rozhodnutí předcházely (usnesením i rozsudkem) bylo stanoveno, že žalobci mají právo na to, aby o jejich námitkách bylo věcně rozhodnuto (tento závěr plyne zejména z usnesení osmnáctého senátu zdejšího soudu, kde jsou uvedeny i důvody pro tento závěr, na něž soud odkazuje). Pokud toto rozhodnutí vychází z toho, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 soudního řádu správního (byť je ve formě usnesení, proti němuž podle obecných pravidel není odvolání ani žaloba přípustná), jedná se o věcné rozhodnutí, které řeší věc, již se žalobci domáhají. To je v tomto případě změna či zrušení vydaného opatření obecné povahy, to je předmět řízení a tím tak „věc“ ve smyslu procesním. V tomto směru o této věci rozhodnuto být musí.

[18] Řešení, které přijal UCL a žalovaný, věcné posouzení vylučuje. Tím, že řízení bylo zastaveno, věc skončila procesně, tedy bez věcného posouzení. Je pochopitelně možné, aby obsahově tutéž věc znovu otevřel a posuzoval DESU v novém řízení, to je však možnost, která se obecně žalobcům otevírá, neznamená to ale, že jejich již léta probíhající řízení je možné jen s ohledem na tuto možnost zastavit. Žalobci se domáhají svého tvrzeného práva jako vlastníci, a takto musí být na jejich námitky ve smyslu ust. § 172 odst. 5 správního řádu věcně reagováno a takto musí být věcně posouzeny. Pokud se řízení zastaví, žádného posouzení věci se žalobcům nedostalo. To není možné. Žalovaný svými důvody (tedy zániku věcné příslušnosti UCL) směřuje dvě nesouvisející okolnosti – samotný zánik věcné příslušnosti (o němž není sporu) a vedené řízení o změnu či zrušení opatření obecné povahy, na něž samotný zánik věcné příslušnosti jednoho vykonavatele veřejné správy nemůže mít žádný vliv. Pokud i po 1. lednu 2024 je řízení, které zde běželo (tedy věc v procesním smyslu), možné (a z ničeho neplyne opak, naopak závazná judikatura jej výslovně v této věci připouští), pak jej není možné zastavit pouze z toho důvodu, že jeden z vykonavatelů veřejné správy pozbyl svou věcnou příslušnost, neboť jiný vykonavatel veřejné správy jí získal. Řízení tak běží stále dál, zákon žádnou možnost pro jeho zastavení nestanoví, přičemž není možné použít obecné ustanovení o zastavení řízení podle ust. § 66 odst. 2 správního řádu, neboť žádný důvod pro vedení řízení neodpadl. Ten zde stále je, jen se změnil vykonavatel veřejné správy.

[19] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu považuje za důvodnou a proto ji vyhověl a zrušil jak napadené správní rozhodnutí, tak prvostupňové správní rozhodnutí - usnesení (ust. § 78 odst. 1, 3, 4 s.ř.s.), když zároveň věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[20] Pro úplnost soud dodává, že neprohlásil nicotnost prvostupňového rozhodnutí, jak eventuálně navrhovali žalobci, neboť pro takový postup neshledal důvod – je sice pravda, že UCL nadále není věcně příslušný věc rozhodnout, to však neznamená, že by právě tuto otázku nemohl svým rozhodnutím řešit. Pokud tedy UCL dospěl k závěru, že není věcně příslušný, je oprávněn takové procesní rozhodnutí vydat, neboť jinak svou věcnou příslušnost nezpochybní. Nejedná se tak o nicotné rozhodnutí, které by vůbec nemělo být vydáno, ale o rozhodnutí, jehož obsah je možné přezkoumat z hlediska jeho zákonnosti – tedy v tomto smyslu se jedná o rozhodnutí nezákonné (soud přezkoumává jeho obsah), nikoliv nicotné.

[21] V dalším řízení žalovaný ani UCL nebude vydávat žádné rozhodnutí, ale vyjde z toho, že řízení stále běží a předá jej tak věcně příslušnému vykonavateli veřejné správy, který v řízení bude nadále pokračovat.

[22] Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

[23] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn 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), která se snižuje o 20 % ve smyslu § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024 a činí 19 840 Kč za 1 úkon právní služby, tedy celkem 39 680 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 600 Kč (2 úkony x 300 Kč), a náhrady 21 % daně z přidané hodnoty z odměny a paušálních náhrad hotových výdajů v celkové výši 8458,80 Kč. Žalobcům tedy náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 72 739 Kč po zaokrouhlení na celé koruny. 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.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední

den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Podle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s. v případě, kdy městský soud rozhodoval po zrušení rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost nepřipustná, mimo situaci, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 dne 30. dubna 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu