

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **AIR STATION s.r.o.**, IČ 28410513, se sídlem Žitavského 496, Praha 5, zastoupená Mgr. Vladislavem Jirkou, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží L. Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti:** Letiště Příbram s.r.o., IČ 27421821, se sídlem Skalka 39, Drásov, zastoupená JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou, se sídlem Komenského náměstí 289, Příbram, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. dubna 2016, č. j. 74/2016-220-LPR/6, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. dubna 2017, č. j. 10 A 107/2016 - 102,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. dubna 2017, č. j. 10 A 107/2016 - 102, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad pro civilní letectví (dále jen „Úřad“) obdržel dne 27. prosince 2013 žádost žalobkyně o udělení povolení provozovat letiště Dlouhá Lhota v Příbrami (dále jen „letiště Příbram“). Žalobkyně v žádosti uvedla, že se stala vlastníkem nadpoloviční většiny všech letištních pozemků souvisejících s letištěm Příbram, a proto má přednostní právo na vydání tohoto povolení. Vlastníci ostatních letištních pozemků jsou z části osoby, které samy leteckou činnost provozují, a lze předpokládat, že jí poskytnou souhlas s provozováním letiště, jakmile Úřad zahájí řízení o žádosti. Žalobkyně rovněž zamýšlí

převzít vztahy založené zřizovatelem letiště (Ministerstvem obrany) a zajistit provoz letiště ve stávajícím rozsahu. V závěru žádosti žalobkyně uvedla, že je připravena vypořádat vztahy s dosavadním provozovatelem letiště (osobou zúčastněnou na řízení), nicméně jednání mezi nimi není podmínkou pro vyhovění žádosti.

[2] Úřad žalobkyni v rámci správního řízení opakovaně vyzýval k prokázání právního vztahu ke všem využívaným komponentám letiště dle § 30 odst. 2 písm. c) 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“). V průběhu správního řízení vznesl též požadavek, aby žalobkyně osvědčila vypořádání nároku osoby zúčastněné na řízení na náhradu investic ve smyslu druhé a třetí věty § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví. Žalobkyně na tyto výzvy vždy reagovala sdělením, že jako vlastník nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků není povinna právní vztah k letišti dokládat. Nárok původního provozovatele letiště je dle jejího názoru nárokem čistě soukromoprávním, který vzniká až ke dni udělení provozního povolení většinovému vlastníku letištních pozemků. Úřad tedy není oprávněn podmiňovat vydání povolení splněním takového požadavku.

[3] V průběhu řízení obdržel Úřad též vyjádření osoby zúčastněné na řízení, pana E. S. (jednatele osoby zúčastněné na řízení a zároveň vlastníka letištních pozemků), H. Č. a společnosti Piper OK, a.s., z nichž vyplývá, že stále probíhají řízení o vlastnictví k letištním pozemkům. E. S. a H. Č. prohlásili, že žalobkyni neposkytnou souhlas s užíváním jimi vlastněných letištních komponent. Osoba zúčastněná na řízení dále upozornila, že prostřednictvím žalob o zřízení věcného břemene provozování letiště má zajištěn právní vztah k 85 % letištních pozemků tvořících letiště Příbram. Dle jejího názoru je navíc cílem žalobkyně likvidace tohoto letiště.

[4] Rozhodnutím ze dne 20. ledna 2016, č. j. 000436-16-701, Úřad žádost žalobkyně o vydání povolení provozovat letiště Příbram zamítl. Konstatoval, že § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví lze aplikovat pouze tehdy, když letiště již provozuje jiný subjekt. I v takovém případě je však žadatel povinen doložit k žádosti doklady stanovené v § 30 zákona o civilním letectví. Žalobkyně nedoložila vlastnictví či jiný právní vztah k letišti či souhlas vlastníka letiště s jeho provozováním, jak požaduje § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví, ani neprokázala dohodu o náhradě investic s osobou zúčastněnou na řízení. Podpůrně Úřad rovněž poukázal na neujasněné právní vztahy žalobkyně k letišti, které jej vedou k pochybnostem stran skutečného zájmu žalobkyně letiště Příbram provozovat.

[5] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví, přičemž se zcela ztotožnil s právním posouzením věci ze strany Úřadu. Žalobkyně opomněla tu skutečnost, že letiště je tvořeno nejen letištními pozemky, ale též letištními stavbami, bez kterých není provoz letiště možný. Vlastnictví nadpoloviční většiny letištních pozemků tedy nemůže být pro vyhovění žádosti o povolení provozovat letiště samo o sobě rozhodující. Žalovaný neshledal ani žalobkyní namítanou odchylku od ustálené správní praxe představované rozhodnutím ve věci letiště Vlašim.

[6] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud dospěl k závěru, že z legislativní historie zákona o civilním letectví je zjevný úmysl zákonodárce umožnit většinovému vlastníku letištních pozemků získat povolení k provozování letiště i přesto, že nemá žádný právní vztah ke zbývajícím částem letiště. Městský soud provedl též systematický výklad dotčených ustanovení a konstatoval, že § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví je speciálním ustanovením vůči § 30 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Městský soud žalovanému též vytkl, že v jiných svých rozhodnutích vykládal zákon o civilním letectví stejně jako nyní žalobkyně. Nárok původního provozovatele na náhradu investic vynaložených v souvislosti s provozem letiště je dle závěrů městského soudu nárokem čistě soukromoprávním, který může být vyčíslen až ve chvíli zániku stávajícího a vydání nového povolení. Žalovaný tedy nebyl oprávněn splnění takové podmínky požadovat, stejně jako nebyl oprávněn požadovat po žalobkyni prokázání právního vztahu k letišti jako celku. K námitkám osoby zúčastněné na řízení městský soud uvedl, že upřednostnění většinového vlastníka letištních pozemků v žádném případě nepředstavuje zásah do práv ostatních vlastníků letištních komponent, který by byl v rozporu se zákonem. Z uvedených důvodů městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnosti a průběh řízení o nich

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku. Vyjádřil podiv nad tím, že se městský soud vůbec nezabýval vztahem § 27 odst. 3 a § 30a zákona o civilním letectví z hlediska jeho ústavnosti, ačkoli na něj pověřený zaměstnanec stěžovatele upozorňoval během jednání. Výklad městského soudu vede k vyvlastnění provozovatele letiště. Zákon o civilním letectví je veřejnoprávním předpisem a vykládat jej pouze na základě výroků poslanců v průběhu projednávání jeho novel považuje stěžovatel za nepřípustné.

[8] Ze zákona o civilním letectví dle názoru stěžovatele nevyplývá, že vlastník nadpoloviční většiny letištních pozemků má automaticky právo provozovat letiště, aniž by musel doložit doklady uvedené v § 30 tohoto zákona. Ustanovení § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví lze využít v situacích, kdy již provozované letiště chce provozovat jiný subjekt. Toto ustanovení ovšem pouze umožňuje upřednostnit žádost většinového vlastníka, který je povinen doložit též právní vztah k letišti. Letiště přitom není tvořeno jen letištními pozemky, ale též letištními stavbami, které jsou často ve spoluvlastnictví více osob. Stěžovatel považuje za nelogické, aby se v případě žádosti většinového vlastníka letištních pozemků o provozní povolení uplatnil § 30 zákona o civilním letectví vyjma písm. c) druhého odstavce. Výklad zastávaný stěžovatelem je součástí ustálené správní praxe, od níž se stěžovatel neodchýlil ani v případech, na které poukazoval městský soud (letiště Vlašim, letiště Mnichovo Hradiště), neboť zde byly zcela odlišné skutkové okolnosti.

[9] Rovněž svůj požadavek, aby žalobkyně doložila existenci dohody s osobou zúčastněnou na řízení o vypořádání investic vynaložených v souvislosti s provozováním letiště, považuje stěžovatel nadále za opodstatněný a vyplývající ze zákona. Druhá věta § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví výslovně hovoří o nároku původního provozovatele vůči

žadateli, z čehož stěžovatel dovozuje, že tento nárok existuje již ve fázi řízení o žádosti. Citované ustanovení se navíc jako celek vztahuje právě k řízení o žádosti o povolení provozovat letiště, je tudíž logické, že splnění této podmínky bude vyžadováno v průběhu tohoto řízení. Výklad zastávaný městským soudem by navíc vyvolal množství soukromoprávních sporů, neboť ze zákona není zřejmé, do kdy by měl žadatel nároky původního provozovatele vypořádat.

[10] Stěžovatel také odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014, z něhož vyplývá, že letištním pozemkem je pouze takový pozemek, na němž je provozována vlastní letecká činnost. Do rozhodujícího podílu žadatele na celkové výměře letištních pozemků by proto měly být započítávány jen takové pozemky a nemělo by být přihlédnuto k účelově nakoupeným pozemkům nacházejícím se v areálu letiště. Stěžovateli rovněž není jasné, jakým způsobem chce žalobkyně letiště provozovat, když v jiném řízení dala souhlas s odstraněním části vzletové a přistávací dráhy.

[11] Na závěr stěžovatel namítl, že se městský soud nedostatečně vypořádal s argumentací vznesenou jím a osobou zúčastněnou na řízení při jednání a nekriticky přejal veškerou argumentaci žalobkyně, jeho rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný.

[12] Rozsudek městského soudu napadla kasační stížností i osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“) a stejně jako žalovaný spojila stížnost s návrhem na přiznání odkladného účinku. Namítala, že městský soud zcela pominul její argumentaci a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Žalobkyně v současné době vlastní pouze tři hangáry (přičemž jeden z nich je předmětem soudního sporu), zatímco ostatní letištní stavby jsou ve vlastnictví jiných osob, drtivou většinu z nich vlastní pan E. S., jednatel stěžovatelky. Velká část pozemků ve vlastnictví žalobkyně není použitelná pro letecký provoz a žalobkyně v areálu letiště Příbram nevlastní žádné budovy potřebné pro zajištění leteckého provozu. Z nařízení Komise (EU) č. 139/2014 vyplývá, že žadatel o provozní povolení by měl prokázat, že je náležitě oprávněn k výkonu všech činností nezbytných k provozu letiště. Závěry městského soudu jsou také v hrubém rozporu s bezpečnostní politikou České republiky, neboť žalobkyni nelze považovat za důvěryhodný subjekt.

[13] Stejně jako žalovaný stěžovatelka dále rozporovala závěry městského soudu o vztahu § 27 odst. 3 a § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví. Tato dvě ustanovení nejsou dle jejího názoru ve vztahu obecného a zvláštního. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 As 60/2010 - 104, z něhož jednoznačně vyplývá povinnost žadatele o provozní povolení splnit podmínky stanovené v § 30 odst. 2 zákona o civilním letectví zcela, tedy i podmínku uvedenou v písm. c) tohoto ustanovení. Rozsudek městského soudu nerespektuje princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.

[14] Stěžovatelka dále popsala vliv žalobkyně na přípravu novelizace zákona o civilním letectví, který spojuje s jejím neúspěchem v řízení o povolení provozovat letiště Příbram. Stěžovatelka je též přesvědčena, že platné a účinné znění § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví bylo šito na míru letištím vlastněným jediným subjektem (konkrétně letišti Točná), nikoli těm, jejichž vlastnictví je rozdrobeno mezi více subjektů.

[15] Stěžovatelka zdůraznila, že její jednatel investoval do letiště Příbram značné prostředky a je tedy i v jeho zájmu, aby letiště provozovala právě ona. Žalobkyně začala skupovat letištní pozemky až v roce 2009, kdy stěžovatelka letiště Příbram již tři roky provozovala. Žalobkyni tedy muselo být jasné, že po zakotvení § 30a do zákona o civilním letectví bude stěžovatelka usilovat o zřízení věcných břemen provozování letiště na letištních pozemcích, což také učinila, v řadě případů úspěšně. Za nepřijatelné a předčasné považuje stěžovatelka i závěry městského soudu ohledně vlastnických práv k povrchům letištních pozemků na letišti Příbram, neboť o povaze vzletové a přistávací dráhy nebylo soudy dosud pravomocně rozhodnuto. Stěžovatelka je nadále přesvědčena, že cílem žalobkyně není provozování letiště, ale co nejvýhodnější zhodnocení jejích investic. S ohledem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1022/2014 a stále vedená řízení o určení vlastnického práva k některým pozemkům na letišti Příbram navíc není jisté, zda žalobkyně vůbec vlastní nadpoloviční většinu letištních pozemků. V tomto směru stěžovatelka poukázala na podezřelé okolnosti, za nichž žalobkyně řadu letištních pozemků nabyla, a navrhla provést dokazování kopiemi „Zjištění zájemce o koupi nepotřebného nemovitého majetku státu“ z března 2006, kupní smlouvy ze dne 22. ledna 2009 (ev. č. 918312228) a kupní smlouvy ze dne 4. listopadu 2011; dále rozsudky Okresního soudu v Příbrami ze dne 22. března 2011, sp. zn. 9 C 3/2010, a ze dne 28. května 2013, sp. zn. 11 C 86/2012, rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 17. prosince 2012, sp. zn. 23 Co 494/2013, a ze dne 29. dubna 2016, sp. zn. 23 Co 494/2013, kopií sdělení předsedy Krajského soudu v Praze Okresnímu soudu v Příbrami ze dne 19. března 2014, žádostí o vyznačení právní moci ze dne 26. září 2014, kopií protokolu ze dne 15. října 2014, žádostí Krajského soudu v Praze o zapůjčení spisu ze dne 15. října 2014, kopií upraveného protokolu o jednání před Krajským soudem v Praze ze dne 17. prosince 2013, usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 10. října 2014, č. j. 23 Co 494/2013 - 665, kopií komentáře k § 164 občanského soudního řádu a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 21. října 2015, sp. zn. 30 Cdo 2294/2015.

[16] Stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu zaslala též vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného, s jehož argumentací se zcela ztotožnila. K tomuto vyjádření přiložila několik listin – zápis z jednání výboru Poslanecké sněmovny pro obranu, žádost o informace a poskytnutí požadovaných informací, záznam z jednání Senátu ze dne 19. července 2017 a články vytištěné z internetu „Historická letka republiky Československé“, „Lukačovič Mikulecký vzestup a pád popularity“ a „Miliardář Lukačovič chce z letiště Točná udělat muzeum“.

[17] Následně Nejvyšší správní soud obdržel vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení. Kromě souhlasu s její argumentací žalovaný uvedl, že není zřejmé, na jakém základě městský soud projednal žalobu v této věci přednostně. Městský soud totiž v současné době projednává též žaloby týkající se letišť Kladno a Vlašim, které obdržel dříve a u nichž podmínky pro přednostní projednání neshledal.

[18] Usnesením ze dne 2. srpna 2017, č. j. 6 As 219/2017 - 190, Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení odkladný účinek a návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku zamítl.

[19] Žalobkyně považuje obě kasační stížnosti za nedůvodné a navrhla je zamítnout. Rozsudek městského soudu je dle jejího názoru věcně správný a řádně odůvodněný. Žalobkyně trvá na tom, že většinový vlastník výměry letištních pozemků je přednostně oprávněn k získání povolení provozovat letiště, a to i na úkor stávajícího provozovatele, neboť § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví je speciálním ustanovením vůči § 30 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. V opačném případě by ztratil smysl § 34 písm. d) zákona o civilním letectví, který upravuje zánik stávajícího provozního povolení v souvislosti s udělením povolení majoritnímu vlastníku letištních pozemků, jakož i možnost žalobkyně upravit si vztahy s vlastníky letištních pozemků prostřednictvím věcného břemene dle § 30a zákona o civilním letectví. Žalobkyně je též nadále přesvědčena, že vypořádání nároku původního provozovatele na vypořádání investic vynaložených v souvislosti nelze posuzovat v řízení o žádosti o povolení provozovat letiště. Vznik tohoto nároku až po přechodu provozního povolení potvrzuje i jazykový výklad druhé věty § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví, který hovoří o nároku *původního provozovatele*.

[20] Žalobkyně se vyjádřila rovněž k vlastnictví vzletové a přistávací dráhy, které městský soud dle jejího názoru nepovažoval za rozhodné a toliko odkázal na dosavadní průběh řízení o této otázce. Tvrzení stěžovatelky, že městský soud předjímá výsledek občanskoprávního soudního řízení, proto není pravdivé. Žalobkyně však očekává, že Okresní soud v Příbrami skutečně dospěje k závěru, že dráha je samostatnou věcí ve vlastnictví žalobkyně, což velice oslabuje argumentaci stěžovatelky ohledně vlastnických poměrů na letišti Příbram. Další tvrzení stěžovatelky považuje žalobkyně buď za zavádějící, nebo nepravdivá, zejména však za bezpředmětná, přičemž jejich cílem je pouze odvést pozornost od podstaty tohoto řízení. Důsledkem rozsudku městského soudu nebude „vyvlastnění“ stávajícího provozovatele, jak se snaží tvrdit stěžovatelé. Je to naopak žalobkyně, do jejíchž práv je zasahováno tím, že nemůže plně užívat pozemky, které vlastní. Žalobkyně opakovaně veřejně deklaruje svůj zájem letiště Příbram provozovat, o povolení usiluje navzdory průtahům ze strany žalovaného a nadále nabývá letištní pozemky. Oproti tomu stěžovatelka zamýšlí provoz letiště omezit.

[21] Žalobkyně jako důkazy navrhla řadu listin založených ve správním spise a spise městského soudu, dále „Původní návrh ministerstva dopravy na novelizaci zákona o civilním letectví, neschválený Vládou ČR (2016)“, novinový článek „Doprava chtěla vyvlastnit letiště, obrana se vzbouřila“ ze dne 23. června 2016, schválený vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 747), znalecký posudek doc. Ing. Františka Luxemburka, CSc., ze dne 28. března 2017 (součást spisu Okresního soudu v Příbrami sp. zn. 16 C 118/2009) a protokol z jednání před Krajským soudem v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 27 Co 454/2016.

[22] Osoba zúčastněná na řízení využila svého práva podat k vyjádření žalobkyně repliku, v níž především zopakovala a v některých ohledech rozvinula svou dosavadní argumentaci. Vyslovila pochybnosti, zda je žalobkyně skutečně vlastníkem nadpoloviční většiny letištních pozemků, jejichž výměra je jiná, než jaká vyplývá z evidence Úřadu. Stěžovatelka rovněž zopakovala, že mezi § 27 odst. 3 a § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví není vztah speciality. Zákon požaduje, aby žadatel o provozní povolení prokázal právní vztah k letišti, a tato povinnost se vztahuje i na vlastníka nadpoloviční většiny letištních pozemků, jemuž pouze svědčí zvláštní aktivní legitimace k podání

žádosti. Ustanovení § 30a zákona o civilním letectví mělo dle názoru stěžovatelky pouze umožnit stávajícím provozovatelům letišť vypořádat vztahy s vlastníky letištních pozemků. Stěžovatelce se přitom již podařilo získat oprávnění z věcného břemene provozování letiště ke všem letištním pozemkům včetně těch, které jsou ve vlastnictví žalobkyně (s výjimkou pozemků, které žalobkyně nabyla po vydání rozhodnutí žalovaného). Stěžovatelka rovněž zopakovala svou domněnku, že žalobkyně se snaží ovlivnit zákonodárný proces tak, aby vůči ní bylo znění zákona o civilním letectví příznivější. Trvá též na tom, že ze zákona je zřejmé, že náhrada má být stávajícímu provozovateli poskytnuta již v rámci řízení o udělení nového provozního povolení, a zároveň popřela, že by v tomto směru žalobkyni neposkytla potřebnou součinnost. Stěžovatelka rovněž poukázala na nestandardní postup městského soudu a v závěru opět zpochybnila zájem žalobkyně provozovat letiště Příbram.

[23] V rámci repliky navrhla stěžovatelka jako důkazy geometrické plány č. 391-1258/2014 a č. 398-1355/2015, kopii opatření předsedkyně senátu městského soudu ze dne 3. února 2017, č. j. 10 A 107/2016 - 87, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2017, č. j. 6 As 219/2017 - 190, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2017, sp. zn. 22 Cdo 3244/2017 - 740, výslech pana M. M., kopii žádosti zástupkyně stěžovatelky ze dne 4. října 2016 o informace, sdělení Ministerstva obra ze dne 19. října 2016, č. j. 1529-5/2016-7542KM, kopii protokolu ze dne 30. srpna 2017 a kopii dodatku č. 2 ke znaleckému posudku doc. Ing. Františka Luxemburka, CSc.

[24] Žalobkyně ve svém dalším podání zdůraznila, že stěžovatelka i v replice uvedla řadu nepravd, především ve vztahu k údajnému záměru zákonodárce vyřešit přijetím § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví situaci pouze na letišti Točná. Provozovatel tohoto letiště v době udělení povolení – stejně jako žalobkyně – nevlastnil všechny letištní pozemky, nýbrž jejich většinu. Ani v případě rozhodování o provozovatelích jiných letišť žalovaný na právním vztahu žadatele k celému letišti netrval. V těchto případech navíc udělení povolení vlastníku nadpoloviční většiny letištních pozemků nevedlo k omezení letištního provozu, nýbrž k rozvoji letišť, přičemž není důvod se domnívat, že na letišti Příbram by měla být situace jiná. Žalobkyně dále nerozumí tomu, proč stěžovatelka začala až v řízení před Nejvyšším správním soudem zpochybňovat skutečnost, že žalobkyně vlastní nadpoloviční většinu výměry letištních pozemků, kterou žalovaný považoval za nespornou. Stěžovatelka navíc dezinterpretuje průběh řízení o určení neplatnosti smlouvy, na jejímž základě žalobkyně nabyla letištní pozemky od Ministerstva obrany, stejně jako proces přijímání příslušných novel zákona o civilním letectví. Žalobkyně též zopakovala, že požadovat vypořádání mezi původním provozovatelem letiště a vlastníkem nadpoloviční většiny letištních pozemků ještě před vydáním nového provozního povolení postrádá logiku, neboť v tomto okamžiku ještě není jisté, co všechno bude třeba vypořádat. Žalobkyně se navíc nezdráhá se stěžovatelkou jednat, nicméně její výzvy k součinnosti zůstaly bez odezvy.

[25] Ke své duplice žalobkyně přiložila výpisy z katastru nemovitostí týkající se letiště Točná, informaci o vyhlášení zákona č. 301/2009 Sb. ve Sbírce zákonů, historii projednávání sněmovních tisků č. 590 a 747, zobrazení pozemku par. č. 897/8 v katastrálním území Točná, rozhodnutí Úřadu ve věci letiště Vlašim (ze dne 14. října 2015, č. j. 7920-15-701) a Mnichovo Hradiště (ze dne 4. července 2014, č. j. 1902-14-701),

seznam letišť a jejich provozovatelů ke dni 1. února 2017, informaci o poslanci Antonínu Seďovi a usnesení Ústavního soudu ze dne 31. července 2017, sp. zn. III. ÚS 1706/17.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[26] Jelikož je argumentace obou stěžovatelů v zásadě shodná, posoudil Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti společně. Přitom dospěl k závěru, že jsou důvodné.

[27] Stěžovatelé namítali, že městský soud opomněl vypořádat část jejich argumentace, zejména tu, kterou vznesli v průběhu ústního jednání. K argumentaci stěžovatele – žalovaného, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), je soud povinen přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů. To sice neznamená, že by byl soud oprávněn argumentaci žalovaného správního orgánu zcela ignorovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61), základní rámec přezkumu však nastavuje právě žalobce formulací žalobních bodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2011, č. j. 2 Afs 16/2011 - 78, č. 2510/2012 Sb. NSS). V řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. lze oprávněně očekávat, že klíčová právní argumentace žalovaného správního orgánu se již objevila v napadeném rozhodnutí, v jehož rámci je také podrobena soudnímu přezkumu. Městský soud v nyní projednávané věci přezkoumal napadená správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů a přihlédl přitom ve zcela dostatečném rozsahu též k vyjádřením stěžovatele (žalovaného). Za takové situace nelze jeho rozsudku vytýkat nedostatek důvodů.

[28] Pokud jde o stěžovatelku – osobu zúčastněnou na řízení, ta má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. právo předkládat písemná vyjádření. Opomenutí jejích argumentů v odůvodnění rozhodnutí soudu nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost, nýbrž jde o vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která může mít dle konkrétních okolností vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123). Městský soud nicméně argumentaci stěžovatelky neopomněl, naopak se s ní vypořádal v rámci celého rozsudku (relevantní argumenty stěžovatelky zahrnovaly zejména oponenturu žalobním námitkám a z velké části se překrývaly s argumenty žalovaného) a výslovně se jim věnoval na straně 23 a 24.

[29] Obecně lze v tomto směru odkázat na nález ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N26/52 SbNU 247), v němž Ústavní soud konstatoval, že *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná."* Městský soud těmto požadavkům bezpochyby dostál, neboť se zcela postačující podrobností vysvětlil, proč považoval rozhodnutí žalovaného za nezákonné.

[30] Nejvyšší správní soud nezjistil ani jinou vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatel namítal, že v řízení před městským soudem nebyly splněny podmínky pro přednostní projednání věci ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. Na tomto místě je však třeba připomenout, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se nejedná,

pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdy by k vadě řízení vůbec nedošlo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59). Stěžovatel netvrdil, že by byl přednostním projednáním žaloby v této věci jakkoli zkrácen na svých procesních právech. Městský soud vycházel z kompletního správního spisu a z obsáhlých vyjádření všech účastníků řízení (respektive osoby zúčastněné na řízení), která jednak obdržel písemně, jednak vyslechl v průběhu ústního jednání. Za takové situace nelze stěžovateli přisvědčit, že by přednostní projednání věci jakkoli ovlivnilo zákonnost rozsudku městského soudu.

[31] Nejvyšší správní soud dále nepovažoval za nutné nařídit v této věci jednání a provést dokazování listinami, jichž se dovolávala stěžovatelka či žalobkyně, a to ze dvou důvodů. V prvé řadě nebyl skutkový stav v rozsahu, jenž je potřebný pro posouzení kasačních stížností, mezi účastníky řízení sporný. To, že žalobkyně byla ke dni vydání rozhodnutí žalovaného vlastníkem nadpoloviční většiny letištních pozemků, stěžovatelé až doposud nerozporovali. Proto bude Nejvyšší správní soud z této skutečnosti nadále vycházet. Zároveň nelze s odkazem na § 75 odst. 1, respektive § 109 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přihlížet k tomu, že žalobkyně po vydání rozhodnutí žalovaného nabyla do svého vlastnictví další letištní pozemky.

[32] Druhým důvodem, proč Nejvyšší správní soud nevyhověl důkazním návrhům účastníků řízení, je jejich nadbytečnost. Otázka vlastnictví vzletové a přistávací dráhy, četné soukromoprávní spory mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení, stejně jako okolnosti přijímání novel zákona o civilním letectví nejsou pro posouzení kasačních stížností relevantní. Nejvyšší správní soud se totiž bude zabývat pouze (1) podmínkami, které musí majoritní vlastník letištních pozemků splnit, aby mu bylo vydáno povolení provozovat letiště, a (2) povahou nároku původního provozovatele na náhradu investic vynaložených v souvislosti s letištěm. Právě rozdílný náhled na řešení těchto dvou otázek byl důvodem kasačního zásahu ze strany městského soudu a představuje rovněž těžiště argumentace obou stěžovatelů.

III.1. Podmínky pro udělení provozního povolení vlastníku nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků

[33] Ustanovení § 27 odst. 1 a 2 zákona o civilním letectví určuje, jaké podmínky musí splnit žadatel o povolení provozovat letiště: „*(1) Provozovat letiště může právnická osoba se sídlem nebo fyzická osoba s trvalým pobytem v České republice na základě povolení. Povolení provozovat letiště může vydat Úřad na základě písemné žádosti. (2) Povolení může být vydáno za podmínky, že a) fyzická osoba a její odpovědný zástupce, byl-li ustanoven, dosáhli věku 18 let, jsou způsobilí k právním úkonům, bezúhonní a alespoň jeden z nich je odborně způsobilý, b) všechny fyzické osoby, které jsou statutárním orgánem právnické osoby nebo členy statutárního orgánu, dosáhly věku 18 let, jsou způsobilé k právním úkonům, bezúhonné a alespoň jeden člen statutárního orgánu nebo odpovědný zástupce právnické osoby splňuje podmínku odborné způsobilosti.*“ Ustanovení odstavce 3 pak stanoví pravidlo, podle kterého „*Povolení provozovat letiště Úřad vydá přednostně žadateli, který prokáže, že je vlastníkem nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků. Původní provozovatel letiště má vůči žadateli podle věty první nárok na náhradu. Výše náhrady se stanoví zejména s ohledem na výši a trvání investic*

účelně vynaložených v souvislosti s letištěm.“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[34] Citované ustanovení § 27 odst. 3 bylo do zákona o civilním letectví vloženo, s účinností od 1. ledna 2010, novelou provedenou zákonem č. 301/2009 Sb. [zákon, kterým se mění zákon 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, zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů].

[35] Podle § 30 odst. 1 zákona o civilním letectví musí žádost o povolení provozovat letiště obsahovat „*a) obchodní firmu nebo název, sídlo a právní formu právnické osoby a její identifikační číslo, bylo-li přiděleno, nebo jméno a trvalý pobyt, obchodní firmu nebo název a rodné číslo fyzické osoby, b) označení vlastníka letiště, není-li budoucí provozovatel současně vlastníkem letiště, způsobem uvedeným v písm. a).*“ Druhý odstavec citovaného ustanovení stanoví, že *žádost o povolení provozovat letiště musí být doložena a) ověřenou kopií smlouvy nebo listiny o zřízení nebo založení právnické osoby, u právnických osob zapsaných v obchodním rejstříku výpisem z obchodního rejstříku, b) dokladem prokazujícím odbornou způsobilost, c) dokladem, který osvědčuje, že žadatel je vlastníkem letiště nebo že má jiný právní vztah k letišti, a dokladem osvědčujícím souhlas vlastníka letiště k provozování letiště, není-li vlastník současně provozovatelem letiště* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[36] Na rozdíl od § 27 odst. 3 je citované ustanovení § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví jeho součástí od počátku a ani zmíněná novela provedená zákonem č. 301/2009 Sb. na něm nic nezměnila.

[37] Nejvyšší správní soud se nyní soustředí na otázku, jaký je vztah mezi oběma ustanoveními, tedy zda jde o vztah mezi ustanovením obecným a speciálním [§ 30 odst. 2 písm. c) vůči § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví], jak dovodil městský soud. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že výklad provedený městským soudem není v souladu se zákonem.

[38] Doklady, které musí být předloženy společně se žádostí o vydání nového povolení provozovat letiště (§ 30 zákona o civilním letectví), mají především prokázat splnění podmínek, které musí žadatel, chce-li být úspěšný, splňovat. Odpovídají tak znění § 27 odst. 1 a 2 zákona o civilním letectví, obsahujících podmínky sídla, resp. trvalého pobytu na území České republiky, v případě fyzických osob (resp. odpovědných zástupců, resp. členů statutárního orgánu právnické osoby) podmínky věku, plné svéprávnosti a odborné

způsobilosti. Tyto podmínky musí být splněny nejen při rozhodování o žádosti, nýbrž též po celou dobu platnosti provozního povolení [srov. § 34 písm. a) zákona o civilním letectví, podle něhož povolení k provozování letiště zanikne na základě rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví, jestliže provozovatel letiště přestal splňovat předpoklady pro vydání povolení, oproti ustanovení § 34 písm. d) zákona o civilním letectví, jež reflektuje právo přednosti nového žadatele založené soukromoprávními poměry na letišti a jejich změnami].

[39] Požadavek vyplývající z § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví, tj. doklad o osvědčení vlastnictví nebo jiného právního vztahu k letišti, sice § 27 tohoto zákona nezmiňuje, Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 As 60/2010 - 104, na který odkazovali i stěžovatelé, dovodil, že žalovaný je povinen se v řízení o žádosti o provozní povolení zabývat i tím, zda má žadatel k letišti právní vztah. Žadatel je tedy povinen osvědčit i splnění této podmínky. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud již tehdy vycházel z toho, že citovaná ustanovení jsou vzájemně komplementární – a nikoli ve vztahu speciality. Je však třeba říci, že předmět tehdy posuzované věci byl zcela odlišný – první senát Nejvyššího správního soudu řešil situaci, kdy se stěžovatel – vlastník sousedního (nikoli tedy přímo letištního) pozemku – domáhal postavení účastníka řízení o žádosti jiné osoby o vydání povolení k provozování letiště. Ve shodě s krajským soudem tehdy Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovateli účastenství nesvědčí, neboť nemůže být přímo dotčen ve svých právech či povinnostech. Názor, že se Úřad pro civilní letectví musí při posuzování žádosti o provozní povolení zabývat i splněním podmínky prokázání právního vztahu k letišti právě na základě § 30 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví, pak první senát učinil nad rámec nutného odůvodnění, v reakci na absurdní konstrukci tehdejšího stěžovatele, podle níž by nemohli být účastníky řízení o žádosti o provozní povolení ani vlastníci letiště (resp. kterékoli jeho části).

[40] Nyní rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu nicméně dovodil, že tehdejší výkladové východisko prvního senátu je plně uplatnitelné i na nyní posuzovanou věc. Výkladové pravidlo *lex specialis derogat legi generali* lze použít pouze v případě kolize dvou právních norem se stejným předmětem úpravy, a to jen tehdy, jestliže se jejich souběžná aplikace vylučuje. Takový vztah však mezi citovanými ustanoveními není, neboť se liší v tom, co regulují a v jaké fázi rozhodovacího algoritmu se uplatní. Postavení žalobkyně jako vlastníka nadpoloviční většiny letištních pozemků je totiž pro správní orgán relevantní až ve chvíli, kdy je zřejmé, že jí bude možné provozní povolení vydat (a že tedy může být upřednostněna). Úřad pro civilní letectví, resp. žalovaný je povinen nejprve zkoumat splnění podmínek pro vydání povolení včetně doložení právního vztahu k letišti a až následně se může zabývat otázkou vlastnictví většiny výměry letištních pozemků a z toho plynoucího přednostního práva takového žadatele stát se provozovatelem letiště. Stanoví-li tedy § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví, že se povolení provozovat letiště vydá *přednostně* vlastníku nadpoloviční většiny letištních pozemků, znamená to pouze, že v případě více zájemců o provozování letiště, kteří splňují podmínky pro vydání povolení, se provozovatelem stane právě většinový vlastník.

[41] Většinový vlastník bude mít přednost především v souběhu s žádostmi jiných žadatelů o provozní povolení, kteří splňují podmínky jeho udělení, neboť zejména v takové situaci má smysl uvažovat o upřednostnění jednoho před druhým. Nelze však

vyloučit, že nový žadatel – vlastník nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků – bude mít přednost i před stávajícím provozovatelem (jedná-li se o již provozované letiště). Přípustnost této varianty lze dovodit jednak z druhé a třetí věty § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví upravujících následné vypořádání mezi *původním provozovatelem* a většinovým vlastníkem, zejména však z § 34 písm. d) tohoto zákona, který předpokládá zánik povolení k provozování letiště *dnem právní moci rozhodnutí o povolení provozovat letiště vydaného žadateli, který prokázal, že je vlastníkem nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků*. Avšak to, že vlastník nadpoloviční většiny letištních pozemků může takto nahradit stávajícího provozovatele letiště, v žádném případě neznamená, že by jako žadatel nebyl povinen splnit podmínky pro vydání povolení k provozování letiště, které vyplývají z § 27 odst. 1 a 2 ve spojení s § 30 zákona o civilním letectví. I žalobkyně tedy byla – při podání žádosti o provozní povolení – povinna osvědčit vlastnictví letiště, právní vztah k němu či souhlas vlastníka (vlastníků) letiště s jeho provozováním.

[42] Cíl, který zákonodárce přijetím zákona č. 301/2009 Sb. sledoval, není zcela zřejmý, neboť § 27 odst. 3 do zákona o civilním letectví přibyl na základě pozměňovacího návrhu poslanců Pavla Hojdy, Františka Bublana a Zdeňka Lhoty (sněmovní tisk č. 590/4, 5. volební období, www.psp.cz), který není nijak odůvodněn. I když se snad lze – jak dovodil městský soud – domnívat, že úmyslem zákonodárce (přiléhavěji úmyslem autorů pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně) mohlo být umožnit většinovému vlastníku letištních pozemků získat povolení k provozování letiště i přesto, že nemá žádný právní vztah ke zbývajícím částem letiště, nutno uzavřít, že takový (a jen tušený) úmysl zákonodárce není rozhodující a nemůže přebít platné a účinné výslovné znění zákona, jehož smysl musí soudy nalézat ve všech souvislostech a s respektem ke všem jeho ustanovením relevantním pro řešení věci. Ustanovení § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví je součástí tohoto zákona od prvopočátku a muselo být vždy v řízeních o žádostech o provozní povolení aplikováno, a ani zmiňovaná novela provedená zákonem č. 301/2009 Sb. na tom nic nezměnila. Jeho existence dává nadto sama o sobě smysl, jak bude zřejmé z dalšího výkladu.

[43] Ačkoli by se na základě výše předestřených úvah mohlo jevit, že se ustanovení § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví stalo zcela neaplikovatelným, není tomu tak. Lze si představit situaci letiště provozovaného subjektem, který nevlastní žádnou jeho část, a tudíž je celé užívá na základě souhlasu vlastníků či zřízených věcných břemen. Pokud jednomu z takových vlastníků náleží nadpoloviční většina výměry letištních pozemků a dokáže se s ostatními vlastníky dohodnout (například jim nabídne vyšší náhradu za užívání jejich pozemků či jinak výhodné podmínky) a získá jejich souhlas, bude mu na základě § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví (*přednostně*) vydáno povolení provozovat takové letiště a stávající povolení na základě § 34 písm. d) zákona o civilním letectví zanikne.

[44] Pro úplnost se jeví vhodným poznamenat, že podmínku osvědčení právního vztahu k letišti je třeba vždy vykládat s ohledem na okolnosti panující na konkrétním letišti. Dále je třeba mít na paměti, že *„pozemek je letištním pozemkem přímo ex lege naplněním znaků zákonné definice letištního pozemku, tedy nachází-li se na pozemku alespoň část letiště, coby upravená plocha včetně souboru leteckých staveb a zařízení letiště, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím. Jestliže letištní pozemek se stává letištním přímo ze zákona, není důležité, zda je pozemek jako letištní evidován v evidenci letišť*

podle § 25a zákona o civilním letectví, která nemá konstitutivní, nýbrž evidenční význam. Z toho vyplývá také ten závěr, že evidence pozemku jako letištního v evidenci letišť, aniž by se na tomto pozemku letiště, nebo jeho část skutečně nacházely, nic nemění na závěru, že se o letištní pozemek nejedná" (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014). Pokud je letiště souborem (nejen) letištních pozemků, lze po žadateli o provozní povolení požadovat osvědčení právního vztahu pouze k těm pozemkům, na nichž se skutečně nachází letiště nebo jeho část (§ 2 odst. 7 zákona o civilním letectví).

[45] Nejvyšší správní soud uznává, že získat souhlas vlastníků všech částí letiště, zejména jde-li již o provozované letiště, může být v praxi pro žadatele značně obtížné. Tento argument však nemůže převážit nad výslovným zněním zákona a zcela logickým požadavkem na to, aby osoba, která takové letiště hodlá provozovat, tak činila se svobodně daným souhlasem všech přímo dotčených subjektů. K tomuto cíli ostatně směřují i další ustanovení zákona o civilním letectví. Nelze v této souvislosti například pomíjet § 25b zákona o civilním letectví ukládajícím vlastníku (resp. vlastníkům) letiště povinnost zajistit provozování letiště, a to buď vlastními silami, jiným provozovatelem, anebo nabídnutím letiště k provozování státu. Pokud by tedy byl na některém z letišť souhlas všech vlastníků nedosažitelný a zároveň by byl na provozování tohoto letiště veřejný zájem (§ 25b odst. 3 zákona o civilním letectví), je povinností státu zajistit provozování letiště. Taková situace nicméně na letišti Příbram nenastala, neboť toto letiště je již dlouhou dobu provozováno stěžovatelkou. Současně lze z citovaného ustanovení dovodit, že zákon o civilním letectví nevyžaduje, aby každé z existujících letišť bylo za každou cenu (například za cenu faktického vyvlastnění vlastníků některých částí letiště) provozováno, není-li na jeho provozu veřejný zájem. I z tohoto důvodu je tedy namístě dát průchod požadavku vyvěrajícímu z § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví a trvat na tom, aby byla nová povolení provozovat letiště vydávána jen v případě souhlasu vlastníků všech částí letiště.

[46] Oporu pro výklad, podle kterého lze většinového vlastníka upřednostnit podle § 27 odst. 3 zákona oproti dosavadnímu provozovateli letiště, jen pokud většinový vlastník jako nový žadatel prokáže i splnění podmínky právního vztahu k letišti ve smyslu § 30 odst. 2 písm. c) zákona, nalézá Nejvyšší správní soud též v principech ochrany nabytých práv a ochrany oprávněné důvěry v právo a právní akty veřejné moci. Takový výklad reflektuje právní a společenskou realitu spojenou s existencí tzv. historických letišť (za taková lze ve smyslu § 30a zákona o civilním letectví považovat letiště, která existovala ke dni 31. prosince 2009), jakým je i letiště Příbram.

[47] Jeví se vhodné připomenout, že podle § 2 odst. 7 zákona o civilním letectví je letiště *územně vymezená a vhodným způsobem upravená plocha včetně souboru leteckých staveb a zařízení letiště, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím*. Tato plocha je tvořena letištními pozemky, přičemž letištní pozemek zákon o civilním letectví v § 2 odst. 8 vymezuje jako *jakýkoli pozemek, na němž se nachází letiště nebo jeho část*. Letiště tedy nemá povahu samostatné věci v právním smyslu, nýbrž jde o soubor věcí tvořený letištními pozemky, leteckými stavbami (legálně definovanými v § 36 zákona o civilním letectví) a zařízením letiště (nejsou-li součástí pozemku). Pokud náleží vlastnictví ke všem částem letiště jediné osobě, jedná se o věc hromadnou ve smyslu § 501 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Takový stav je

bezesporu žádoucí a i sám zákon o civilním letectví jej implicitně upřednostňuje, neboť v řadě ustanovení (za všechny lze uvést výše zmiňovaný § 25b) upravuje práva a povinnosti *vlastníka letiště*.

[48] Jak už to v případě ideálů bývá, skutečnost jim spíše neodpovídá a v nejlepším případě se jim více či méně přibližuje. Vlastnictví řady vnitrostátních letišť je v důsledku mnoha převážně historických okolností (především v důsledku potlačování soukromoprávního institutu vlastnictví ve prospěch užívacích práv a s tím spojeného poklesu významu evidence vlastnictví k nemovitostem za předchozího režimu, následné transformace právního řádu a návratu k osvědčeným soukromoprávním institutům v kombinaci s pozemkovými restitucemi) rozdrobeno mezi větší počet subjektů. Nicméně jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. dubna 2014, sp. zn. 22 Cdo 3447/2013, „*letiště lze provozovat jen na těch pozemcích, ke kterým má jeho provozovatel nějaký soukromoprávní titul; např. může být vlastníkem letištních pozemků, jejich nájemcem nebo mu může svědčit právo odpovídající věcnému břemeni. Jestliže takový soukromoprávní důvod nemá, není oprávněn vlastníka omezovat užíváním jeho pozemků; může však soud žádat o zřízení věcného břemene pro provozování letiště ve smyslu § 30a zákona o civilním letectví. Jen veřejnoprávní povolení provozovat letiště nezakládá i právo provozovat jej na cizím pozemku bez příslušného soukromoprávního oprávnění*“. Ostatně i z tohoto důvodu zákonodárce již při přijímání zákona o civilním letectví stanovil povinnost žadatele o povolení provozovat letiště osvědčit právní vztah k letišti (vlastnictví či jiný soukromoprávní užívací titul) v § 30 odst. 2 písm. c) tohoto zákona.

[49] Jelikož však tato úprava sama o sobě nepostačovala a nebyla s to vyřešit problémy historických letišť, byla v roce 2009 přijata novela zákona o civilním letectví (zmíněný zákon č. 301/2009 Sb.), s jejíž účinností do zákona o civilním letectví přibyl mimo jiné § 30a. Ten v prvém odstavci stanoví, že *soud na základě návrhu provozovatele letiště, které existuje ke dni 31. prosince 2009, rozhodne o zřízení věcného břemene pro provozování letiště k letištnímu pozemku, na němž se nachází letiště, nebo jeho část, které existují ke dni 31. prosince 2009, za účelem provozování letiště. Zřízení věcného břemene provozování letiště je přípustné jen tehdy, převažuje-li veřejný zájem na jeho zřízení nad zachováním dosavadních práv vlastníka letištního pozemku a nepodařilo-li se provozovateli letiště právo k letištnímu pozemku získat dohodou*. Provozovatelům tehdy existujících letišť tak byla dána možnost požádat soud o zřízení věcného břemene provozování letiště k těm letištním pozemkům, jejichž oprávnění užívání se jim nepodařilo zabezpečit jinou soukromoprávní cestou.

[50] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že přijetí § 30a zákona o civilním letectví bylo motivováno potřebou vyřešit konkrétní problém stávajících historických letišť a že jen s ohledem na existenci tohoto ustanovení nelze ustupovat od obecného požadavku, aby měl žadatel o povolení provozovat letiště ještě před jeho vydáním zajištěn soukromoprávní titul k užívání celého letiště. Jedině tak lze zajistit, aby nově vydávaná povolení provozovat letiště respektovala požadavek vyplývající z výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu, že k provozování letiště lze užívat jen takový pozemek, k němuž má provozovatel nějaký soukromoprávní titul. Opačný výklad, který by při vydání povolení provozovat letiště novému žadateli tuto podmínku eliminoval, by kromě jiného vyvolal další kola soudních sporů o zřízení věcného břemene provozování letiště. I proto jej nepovažuje Nejvyšší správní soud za přiléhavý.

[51] I v budoucnu si lze aplikaci § 30a zákona o civilním letectví představit v situaci, kdy by vlastník letiště dříve daný souhlas odvolal. V takovém případě totiž do hry vstupují v dobré víře nabytá práva provozovatele letiště, jejichž ochranu by soud měl při případném zřizování věcného břemene provozování letiště zvažovat.

[52] Na tomto místě je třeba rovněž zmínit, že § 30a zákona o civilním letectví umožňuje zřízení věcného břemene pouze k letištním pozemkům, avšak nikoli k dalším částem letištní infrastruktury (hangárům a jiným stavbám, které nemusejí být součástí pozemku). Stěžovatelka opakovaně namítala, že většinu hangárů na letišti Příbram vlastní její jednatel, a ten již ve správním řízení odmítl udělit souhlas s jejich užíváním žalobkyni. Vydáním provozního povolení žalobkyni by se tak toto letiště stalo prakticky neprovozovatelným, neboť by žalobkyně nemohla v případě jiných částí letiště než letištních pozemků využít beneficia ustanovení § 30a zákona o civilním letectví (a nutno v této souvislosti připomenout i občanskoprávními soudy dosud pravomocně nedořešenou otázku existence „stavby“ v podobě vzletové a přistávací dráhy letiště Příbram jako samostatné věci v právním smyslu oproti pozemku s rozdílným vlastnickým režimem; viz řízení vedené před Okresním soudem v Příbrami pod sp. zn. 16 C 118/2009 a související rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn 22 Cdo 1487/2015 ze dne 26. ledna 2016 a jemu předcházející kasační nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3143/13 ze dne 23. března 2015, N 60/76 SbNU 809). I tato konkrétní skutková okolnost daného případu tak ukazuje, že ani řešení zaujaté městským soudem by žalobkyni ke kýženému cíli – provozovat letiště Příbram na místě stěžovatelky – zřejmě bez dalšího dovést nemuselo.

[53] Je sice pravda, že žalobkyně bude za stávajícího uspořádání poměrů na letišti nucena nadále snášet užívání svých pozemků stěžovatelkou, to však nelze považovat za protiústavní zásah do jejího vlastnického práva. V souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je stěžovatelka jakožto oprávněná z věcného břemene provozování letiště povinna žalobkyni každoročně vyplácet náhradu za užívání jejích pozemků (§ 30a odst. 2 zákona o civilním letectví). Podmínkou omezení vlastnického práva žalobkyně k jednotlivým letištním pozemkům věcným břemenem provozování letiště je též osvědčení převahy veřejného zájmu na jeho zřízení (kromě citovaného ustanovení Listiny základních práv a svobod k tomu soudy výslovně zavazuje též § 30a zákona o civilním letectví). Na straně druhé je také povinností správních orgánů a soudů chránit v dobré víře nabytá práva a legitimní očekávání stěžovatelky (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 1857/2011), spojená s jejím povolením provozovat letiště (vydaným již v roce 2006), která lze s ohledem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva zahrnout pod pojem „majetek“, jehož pokojné užívání je zaručeno čl. 11 Listiny základních práv a svobod i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. dubna 2008 ve věci *Megadat.com SRL proti Moldávii*, stížnost č. 21151/04, bod 63 a tam citovanou judikaturu). Ve hře jsou též práva ostatních vlastníků letištních pozemků či jiných částí letiště, jejichž souhlas je pro vydání povolení provozovat letiště nezbytný. Bez významu v tomto směru není ani to, že žalobkyně začala nabývat letištní pozemky do svého vlastnictví zřejmě až v roce 2009, alespoň podle tvrzení stěžovatelky, a tedy s vědomím, že je toto letiště již provozováno jiným subjektem, jehož právem chráněným zájmům a nárokům bude i jako

vlastník letištních pozemků nucena v souladu s právem ustoupit, jestliže sama nesplní podmínky pro vydání povolení k provozování letiště.

III.2. Nárok původního provozovatele na náhradu investic vynaložených v souvislosti s letištěm

[54] Naopak v otázce výkladu druhé, potažmo třetí věty § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, že se jedná o zakotvení soukromoprávního nároku původního provozovatele na náhradu investic vynaložených v souvislosti s provozováním letiště pro případ, že jeho povolení zaniklo v důsledku udělení povolení provozovat totéž letiště majoritnímu vlastníku letištních pozemků [§ 34 písm. d) zákona o civilním letectví].

[55] Podle § 1723 odst. 1 občanského zákoníku vzniká závazek *ze smlouvy, z protiprávního činu, nebo z jiné právní skutečnosti, která je k tomu podle právního řádu způsobilá.* Onou „jinou právní skutečností" může být i samotný zákon, byť to bude v soukromoprávních vztazích méně obvyklé (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. dubna 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. června 2017, č. j. 10 As 28/2017 - 31, „*regulace soukromoprávních vztahů veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým [...] Soukromoprávní závazky totiž mohou bezpochyby vznikat také přímo ze zákona*" (obdobně též rozsudek ze dne 14. října 2004, č. j. 7 As 58/2003 - 104).

[56] To je i případ nároku původního provozovatele letiště na náhradu investic, které v souvislosti s letištěm účelně vynaložil. Tento nárok vzniká přímo ze zákona, a to v okamžiku „přechodu" povolení z původního provozovatele na nového podle § 34 písm. d) zákona o civilním letectví.

[57] Argumentace stěžovatelů v tomto směru postrádá logiku. Jak správně podotkla žalobkyně, před udělením provozního povolení majoritnímu vlastníku nelze vypořádání nároků stávajícího provozovatele letiště doložit jednoduše proto, že v tuto dobu ještě „není co vypořádat". Vyčíslit výši tohoto nároku lze skutečně až ke dni, kdy původní povolení zanikne. Od tohoto okamžiku může původní provozovatel náhradu investic po svém nástupci požadovat, a pokud nebude úspěšný, může svůj nárok uplatnit prostřednictvím žaloby k soudu rozhodujícímu v občanskoprávním řízení. To vše s ohledem na právní režim závazků dle občanského zákoníku.

[58] Odkazují-li stěžovatelé na text druhé věty § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví, která hovoří o nároku původního provozovatele vůči *žadateli*, upozorňuje je Nejvyšší správní soud, že aplikace práva vycházející pouze z jazykového výkladu právního textu je neudržitelná. „*Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*" (nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V projednávaném případě je přitom výsledek jazykového výkladu citovaného ustanovení v hrubém rozporu s jeho smyslem a účelem. Vypořádání investic, které původní provozovatel letiště (jenž musel ustoupit právu vlastníka nadpoloviční většiny letištních pozemků) v souvislosti s letištěm vynaložil, má totiž smysl právě až ve chvíli,

kdy tyto investice prakticky přišly nazmar, tedy v okamžiku ztráty provozního povolení na úkor majoritního vlastníka letištních pozemků.

[59] Požadavek žalovaného, aby žalobkyně v rámci žádosti o vydání povolení provozovat letiště Příbram doložila dohodu o vypořádání investic vynaložených stěžovatelkou v souvislosti s letištěm, tedy šel skutečně nad rámec zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[60] Z výše uvedených úvah lze učinit dva závěry. Za prvé, i vlastník nadpoloviční většiny letištních pozemků, žádá-li o povolení provozovat letiště, musí doložit, že je vlastníkem letiště, že má jiný právní vztah k letišti, či souhlas vlastníka letiště s jeho provozováním ve smyslu § 30 odst. 2 písm. c) zákona o civilním letectví. Za druhé, vydání provozního povolení nelze podmiňovat dohodou žadatele (většinového vlastníka) se stávajícím provozovatelem o náhradě investic, které stávající provozovatel vynaložil v souvislosti s letištěm. Nárok na náhradu těchto investic může původní provozovatel vůči většinovému vlastníku uplatit od okamžiku, kdy se většinový vlastník stane provozovatelem letiště a on sám jím s ohledem na § 34 písm. d) zákona o civilním letectví být přestane. Výše této náhrady by měla být primárně záležitostí dohody mezi původním a novým provozovatelem letiště; nedojde-li k dohodě, určí ji soud rozhodující v občanském soudním řízení.

[61] Z toho vyplývá, že městský soud se dopustil nesprávného posouzení jedné z právních otázek, které byly předmětem tohoto řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. S ohledem na její význam pro zákonnost rozhodnutí žalovaného jako celku (bez právního vztahu k letišti nemůže být žalobkyni provozní povolení vydáno) nemohl napadený rozsudek obstát. S ohledem na to shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti důvodnými a v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[62] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu