

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Aeroklub Křižanov, z. s.,** se sídlem Křižanov 492, zastoupen Mgr. Janem Pavlíkem, advokátem se sídlem Na louži 1309/25, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 3 A 118/2015 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Pavlíka do 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Úřadu pro civilní letectví (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2088-15-701, byla žalobci v řízení zahájeném z moci úřední ve smyslu § 86d zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o civilním letectví“), uložena opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy při výkonu činnosti provozovatele letiště. Uložená opatření spočívala v povinnosti postupovat v souladu s příslušnými částmi rozhodnutí Komise ze dne 13. 4. 2010, č. K (2010) 774, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám v oblasti ochrany letectví před protiprávními činy obsahující informace uvedené v čl. 18 písm. a) nařízení (ES) č. 300/2008 (dále též „rozhodnutí 774“). Opatření uvedená v rozhodnutí 774 byla obsažena přímo ve výroku správního rozhodnutí. Části odkazující na utajované informace byly označeny „CONFIDENTIEL UE“ a žalobce byl informován o možnosti vyžádat si obsah těchto utajovaných informací u správního orgánu.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015, č. j. 148/2015-220-LPR/2, žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud"), který jí vyhověl shora označeným rozsudkem. Městský soud přisvědčil žalobci v námitkách nedostatečné individualizace uložených opatření, resp. v námitkách poukazujících na porušení § 2 odst. 3, 4 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád"). Soud mj. uvedl, že cílem správního řízení ve smyslu § 86d zákona o civilním letectví je seznámit příslušný subjekt s prováděcími opatřeními prostřednictvím správního rozhodnutí. Takto uložená opatření však zároveň adresáta zavazují k jejich plnění, tudíž je nutno je alespoň v nezbytné míře individualizovat. Správní orgán musí zvážit, jaká konkrétní opatření ukládá jednotlivým subjektům. Může totiž uložit jen ta opatření, která jsou pro jejich adresáty v daném případě nezbytná. V daném případě však takto postupováno nebylo. Městský soud přisvědčil i námitce poukazující na nemožnost ukládat ve správním řízení povinnosti, které jsou utajovanými informacemi. K tomu soud uvedl, že § 86d zákona o civilním letectví upravuje řízení pouze ve vztahu k opatřením, která neobsahují utajované informace. Opatření obsahující utajované informace nemohou být uložena jako povinnost v tomto správním řízení. Řízení podle § 86d zákona o civilním letectví tedy nedopadá na utajované informace. Pokud by tomu tak bylo, účastník řízení by musel vyvinout další aktivitu, aby obsah těchto utajovaných informací vůbec mohl zjistit (nutnost vyžádat si utajované informace nerespektuje závaznou povahu správního rozhodnutí). Časová náročnost mechanismu zjištění obsahu utajovaných informací by mohla nadto znamenat, že by účastník řízení byl povinen tato opatření dodržovat, aniž by znal jejich obsah (pokud by došlo k nabytí právní moci rozhodnutí dříve než by splnil podmínky pro přístup k utajovaným informacím). Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušil.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel") včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasil s argumentací městského soudu o nedostatečné individualizaci uložených opatření. Předmětné řízení slouží jako specifický mechanismus pro seznámení se s předpisem (rozhodnutí 774), který nebyl publikován, tudíž je zasílán v plném znění a na tento druh řízení nelze uplatnit obecná kritéria vztahující se k individuálnímu správnímu aktu. Poukázal i na důsledky výkladu městského soudu. Požadavek na individualizaci uložených opatření je procesně nesplnitelný. Předmětné řízení podle § 86d zákona o civilním letectví se nadto pravidelně opakuje. V případě požadované individualizace uložených opatření by toto řízení nahradilo řízení o schválení bezpečnostního programu. Stěžovatel dále brojil proti argumentaci městského soudu ve vztahu k § 86d zákona o civilním letectví. Rozhodnutí 774 obsahuje pasáže, které podléhají režimu utajovaných informací. Proto se tyto části nezasílají. Na žalobce žádná pasáž rozhodnutí 774 s utajenými informacemi ani

nedopadá. Účelem rozhodnutí bylo především informovat konkrétní provozovatele letišť o tom, že předpis obsahuje utajované informace, se kterými se následně mohou tito provozovatelé letišť seznámit. Stěžovatel navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a rozhodnutí.

IV.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předpisy EU předpokládají individualizaci přijatých opatření. Správní rozhodnutí, jako individualizovaný správní akt, musí taková individualizovaná opatření obsahovat. Neplnění uložených opatření může být nadto sankcionováno. Řadu uložených povinností přitom žalobce nemůže splnit. Sám stěžovatel uvedl, že veškerá opatření se žalobce ani netýkala. Takový způsob seznámení se s obsahem rozhodnutí 774 (prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu I. stupně) je krajně nevhodný. Pokud správní rozhodnutí obsahovalo i pasáže, v nichž byl odkaz na utajované informace (tento obsah však žalobce nemohl bez dalšího zjistit), nemohl také seznat, zda dané konkrétní opatření je určeno i jemu. Pasáže s neuvedenou utajovanou informací neměly být v rozhodnutí vůbec uvedeny. Žalobce Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Předně je třeba uvést, že základním předpisem na úrovni unijního práva v oblasti ochrany letectví je nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 300/2008 ze dne 11. 3. 2008, o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002 (dále též „nařízení č. 300/2008“). Účelem tohoto nařízení je mj. předcházet protiprávním činům, které ohrožují bezpečnost civilního letectví. Za tímto účelem nařízení č. 300/2008 stanovuje společná pravidla a společné základní normy v oblasti ochrany letectví před protiprávními činy a mechanismy pro sledování jejich dodržování.

[9] Dle bodu 16 preambule nařízení č. 300/2008 *„[j]ako obecné pravidlo by Komise měla zveřejňovat opatření, jež mají přímý dopad na cestující. Prováděcí akty, které stanoví společná opatření a postupy k provádění společných základních norem ochrany letectví před protiprávními činy a které obsahují citlivé informace týkající se ochrany před protiprávními činy, spolu se zprávami Komise o prohlídkách a odpověďmi příslušných orgánů je třeba považovat za "utajované skutečnosti EU" ve smyslu rozhodnutí Komise 2001/844/ES, ESUO, Euratom ze dne 29. listopadu 2001, kterým se mění její jednací řád. Tyto skutečnosti by neměly být zveřejněny a měly by být zpřístupněny pouze provozovatelům a subjektům majícím oprávněný zájem.*“

[10] Rozhodnutí 774 je prováděcím aktem nařízení č. 300/2008. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí 774 obsahuje některé utajované informace, nebylo veřejně publikováno. Způsob obeznámení provozovatelů letišť s obsahem rozhodnutí 774 byl ponechán na členských státech.

[11] V rámci vnitrostátní právní úpravy je problematika ochrany civilního letectví upravena zejména zákonem o civilním letectví. Ve vztahu k nyní projednávané věci je nutno zmínit § 86d, který upravuje řízení o uložení základních opatření nezbytných k zajištění ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Toto ustanovení bylo do zákona o civilním letectví zařazeno zákonem č. 127/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon č. 127/2014 Sb.").

[12] Podle zmíněného § 86d odst. 1 zákona o civilním letectví „*Obdrží-li Úřad oznámení podle § 86c, bez zbytečného odkladu stanoví z moci úřední na základě rozhodnutí Evropské komise upravujícího ochranu civilního letectví před protiprávními činy a v jeho mezích fyzické nebo právnické osobě, která toto oznámení učinila, základní opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy při výkonu její činnosti (dále jen „základní opatření"). To neplatí, má-li Úřad důvodné podezření, že oznamovatel by mohl svých znalostí základních opatření zneužít a vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. V takovém případě mu Úřad bez zbytečného odkladu tuto skutečnost sdělí. Postup podle tohoto odstavce se nepoužije na přístup k utajované informaci podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací.*"

[13] Účelem § 86d zákona o civilním letectví je stanovení mechanismu, který umožňuje seznámit provozovatele letišť se základními opatřeními uvedenými v rozhodnutí 774 (které je určeno členským státům). Tento závěr ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 127/2014 Sb., dle níž „*S ohledem na shora uvedené návrh zavádí převodní mechanismus v podobě správního řízení směřujícího k vydání individuálního správního aktu (správního rozhodnutí), kterým budou práva a povinnosti vyplývající z neveřejného rozhodnutí Komise uložena nebo přiznána jmenovitě určené osobě. Neortodoxní povahy zvoleného řešení si je předkladatel dobře vědom, nicméně vychází z úvahy, že tato neortodoxní povaha převodního mechanismu má svůj původ již v nestandardním režimu nakládání s obsahem samotných rozhodnutí Komise, stanovujících pravidla na úseku ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Jeho snahou je totiž vyhovět požadavku Evropské unie na zpřístupnění pravidel obsažených v těchto rozhodnutích jen osobám, kterých se tato pravidla týkají, a současně zajistit vynutitelnost plnění takovýchto pravidel v souladu s ústavním pořádkem České republiky.*"

[14] Zdejší soud souhlasí s městským soudem v tom, že v dané věci nedošlo k náležité individualizaci správního rozhodnutí, kterým jsou žalobci ukládány povinnosti. Mezi stranami není sporné, že výrok prvostupňového rozhodnutí čítal 47 stran a de facto kopíroval opatření uvedená v rozhodnutí 774, aniž by byl přizpůsoben charakteristice a povaze žalobce jako provozovatele konkrétního letiště; ve výroku byla uvedena celá řada opatření, která se na žalobce jako provozovatele zcela konkrétního letiště vůbec nevztahovala (což ostatně stěžovatel přiznává i v kasační stížnosti). Uvedený postup nelze

považovat za postup souladný s § 2 odst. 3 a 4, resp. § 3 správního řádu. Správní orgány uložily povinnosti zjevně nad nezbytný rozsah (uložily více opatření, než bylo nezbytné), přičemž uložené povinnosti neodpovídaly skutkovým okolnostem případu (správní orgány nikterak nezjišťovaly skutkový stav, tudíž přijaté řešení nemohlo odpovídat ani okolnostem žalobcova případu). Jak přitom trefně poukazoval žalobce v řízení, mezi jednotlivými typy letišť jsou významné rozdíly. Žalobce provozuje malé letiště, na kterém je provozováno sportovní a rekreační létání; nejedná se o letiště, které by zajišťovalo přepravu cestujících, nákladu atp. Žalobci jsou však rozhodnutím ukládány stejné povinnosti (např. bezpečnostní kontroly, scannery pro kontrolu nákladu a cestujících atp.) jako provozovatelům výrazně větších letišť.

[15] Ostatně, ani z nařízení č. 300/2008 nelze dovozovat, že by všem provozovatelům letišť měla být ukládána totožná opatření bez ohledu na povahu letiště, provozu atp. I zákon o civilním letectví v § 86d stanoví, že „*základní opatření nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany civilního letectví před protiprávními činy*“ I zákon tedy vyžaduje, aby byla přijata opatření, která jsou nezbytná k zajištění dostatečné úrovně ochrany. Posouzení nezbytnosti opatření je přitom zcela jistě odvislé od konkrétních okolností dané věci.

[16] To, že žalobci byla uložena opatření nad rámec nezbytného rozsahu, že nebyly při vydávání rozhodnutí zohledněny konkrétní okolnosti atp., nezpochybňoval ani stěžovatel. Argumentoval, že formou správního rozhodnutí zpřístupňuje kompletní rozhodnutí 774 všem provozovatelům letišť tak, aby se s ním mohli seznámit. Správní rozhodnutí je však individuální správní akt, na jehož základě vznikají konkrétní práva a povinnosti adresátům správního rozhodnutí. Podle § 67 odst. 1 správního řádu „*rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“ Nutno dodat, že výrok správního rozhodnutí je po nabytí právní moci závazný a následně i vynutitelný.

[17] K tvrzení stěžovatele, že v daném případě nebylo možno uplatnit obecná kritéria obsažená ve správním řádu, pak zdejší soud konstatuje, že dle § 1 odst. 2 správního řádu „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“ Citované ustanovení vyjadřuje zásadu subsidiarity správního řádu, tj. jeho podpůrného využití. Správní řád, jako obecný předpis, se použije tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (srov. také např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011 - 129, ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads 153/2011 - 75, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz). Stěžovatel ani netvrdí, na základě jakého ustanovení zákona o civilním letectví by se neměl v daném případě aplikovat správní řád, resp. zásady správního procesu. Ostatně, stěžovatel, resp. i správní orgán I. stupně ve svých rozhodnutích uvedli, že postupovali podle správního řádu. Je třeba dodat, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 (tzn. včetně základních zásad dotčených v nyní projednávaném případě) by bylo nutno aplikovat i v případě, že by speciální zákon stanovil, že se správní řád nepoužije, ale sám by úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahoval (viz § 177 odst. 1 správního řádu).

[18] Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje procesní obtíže na straně stěžovatele, resp. správního orgánu I. stupně (zatížení správních orgánů, náročnost individualizace správních rozhodnutí atp.), těmi však nelze v právním státě odůvodňovat postup odporující právní úpravě. Lze přitom předpokládat, že veřejná správa (žalovaný je ústředním orgánem státní správy) může iniciovat změnu právní úpravy, či iniciovat kroky ke zmírnění předmětných obtíží. Jak nadto správně poukázal žalobce, správnímu orgánu jsou informace o jednotlivých provozovatelích letišť známy z jeho úřední činnosti; povoluje provoz civilních letišť a schvaluje bezpečnostní programy. Již z toho důvodu lze pochybovat o nemožnosti individualizace rozhodnutí. Pokud pak stěžovatel poukazoval na možnost žalobce požádat o udělení výjimky, odkazuje zdejší soud na výše uvedené a dodává, že do doby jejího udělení by žalobce byl povinen řídit se předmětným rozhodnutím, které vykazuje shora uvedené vady. Ze zákona (ani z evropské úpravy) přitom nevyplývá, že by předmětné řízení mělo nahrazovat řízení o schválení bezpečnostního programu, jak tvrdil stěžovatel.

[19] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil ani v námitkách vztahujících se k ochraně utajovaných informací. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle § 86d odst. 1 poslední věta zákona o civilním letectví platí, že „*Postup podle tohoto odstavce se nepoužije na přístup k utajované informaci podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací.*“

[20] Je pravdou, že důvodová zpráva uvádí, že „*s ohledem na skutečnost, že určitá část informací (údajů) obsažených ve shora uvedených rozhodnutích Komise může zároveň naplňovat znaky utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, bude v takovém případě součástí správního rozhodnutí, jímž budou práva povinnosti vyplývající z neveřejného rozhodnutí Komise uložena nebo přiznána jmenovitě určené osobě, sdělení, že jeho adresát musí navíc splnit, pokud jde o přístup k takovým informacím, požadavky stanovené v uvedeném zákoně. Uvedená správní rozhodnutí nebudou obsahovat utajované informace a rozhodování o přístupu k utajovaným informacím nebude obsahem takových správních rozhodnutí.*“

[21] Jak správně uvedl městský soud, z důvodové zprávy je zjevný původní záměr zákonodárce vytvořit specifický postup, v rámci něhož by bylo možné subjektu uložit i povinnosti, jejichž obsah může naplňovat znaky utajovaných informací. Citované ustanovení však odpověď na otázku, jak by měly být subjektu uloženy povinnosti takového charakteru, neposkytuje. Dle § 86d odst. 1 věty poslední zákona o civilním letectví se postup stanovený v tomto odstavci pro jiná opatření nevztahuje na přístup k utajované informaci podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací. Je tak zjevné, že ustanovení upravuje specifické správní řízení pouze ve vztahu k opatřením, jejichž obsah nemá povahu utajovaných informací.

[22] Nutno dodat, že aby žalobce zjistil obsah povinností stran utajovaných informací, musel by provést další úkony (sám stěžovatel uvádí, že jde o utajované informace stupně důvěrné nebo tajné a je nutno pro jejich vyžádání splnit další požadavky včetně předložení bezpečnostního osvědčení). Z § 86d zákona o civilním letectví přitom nevyplývá povinnost pro žalobce zajistit si jakékoliv osvědčení bezpečnostní způsobilosti ve smyslu zákona č.

412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Informace by nadto musely být vyžádány u stěžovatele prostřednictvím správního orgánu I. stupně. Z toho vyplývá, že ani doba, kdy by se obsah ukládaných povinností reálně dostal do sféry žalobce, by nemusela být jen v dispozici žalobce, ale záleželo by také na rychlosti poskytnutí informací ze strany správního orgánu. Žalobce by se s obsahem těchto povinností mohl bez svého zavinění seznámit dokonce až po nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu. Účastník řízení je přitom povinen respektovat v rozhodnutí uložené povinnosti ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (odvolání nemá dle § 86d odst. 2 zákona o civilním letectví odkladný účinek). V případě nesplnění opatření majícího povahu utajovaných informací by mohl být žalobce sankcionován za spáchání přestupku podle § 93a odst. 2 písm. j) bod 1 zákona o civilním letectví. Pokud pak stěžovatel začal v soudním řízení uvádět, že žádná pasáž obsahující utajované informace na žalobce nedopadá (což není explicitně uvedeno ve správním rozhodnutí) konstatuje zdejší soud, že taková argumentace nanejvýše potvrzuje nedostatečnou individualizaci ukládaných opatření.

[23] Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu, jehož závěry v plném rozsahu přebírá a v podrobnostech na ně odkazuje. Městský soud se nedopustil nesprávného právního posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti.

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovateli, který úspěch neměl (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Mezi náklady řízení patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále je nutno připočíst náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkovou částku 3 400 Kč bylo nutno navýšit o částku 714 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % (zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH), celková částka tedy činí 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 9. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu