



Úřad pro civilní letectví
K letišti 1149/23
160 08 Praha 6

V Praze dne 10. 1. 2024

Ke sp. zn.: **5314-23-701**
K č.j.: **14368-23-701**

Odvolatel: **Svaz modelářů České republiky z.s.**
IČ: 005 39 350
se sídlem U Pergamenky 1511/3, 170 00 Praha 7 – Holešovice
(dále jen „odvolatel“)

Odvolání odvolatele proti částem rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 20. 12. 2023

Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu pro civilní letectví

I. Úvod

- 1 Odvolateli bylo dne 27. 12. 2023 doručeno rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví (dále jen „**Úřad**“) ze dne 20. 12. 2023 ve věci sp. zn. **5314-23-701**, č.j. **14368-23-701** (dále jen „**Rozhodnutí**“), kterým Úřad rozhodl o žádosti odvolatele ze dne 15. 5. 2023 zaevidované Úřadem pod sp. zn. **5314-23-701** (dále jen „**Žádost**“).
- 2 Úřad v Rozhodnutí uvedl, že rozhodl tak, že *„Žadatel se ve věci vydání Oprávnění k provozu bezpilotních systémů v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů vyhovuje s podmínkami stanovenými v tomto rozhodnutí“*.
- 3 Odvolatel je přesvědčen, že Úřad však Žádosti vyhověl pouze částečně, část Žádosti implicitně zamítl a o části Žádosti nerozhodl vůbec, aniž by pro takový postup měl oporu v zákoně.
- 4 Odvolatel proto podává toto včasné odvolání (dále jen „**Odvolání**“) proti následujícím částem Rozhodnutí:
 1. Nesprávně použitý termín „Provozní scénář“.
 2. Neuvedení provozu typu „FPV“ v části tabulky¹ označené jako „Typ provozu“.
 3. Schválené místo provozu zúženo pouze na „Plochy provozované ke dni 31. 12. 2023“.

¹ Tabulkou je pro účely tohoto podání myšlena tabulka na rozhraní stran 1 a 2 Rozhodnutí.

4. Třetí bod části tabulky označené jako „Provozní podmínky“.
 5. Celá část tabulky označená jako „Požadavky na člena spolku“.
 6. Povinnosti uložené v závěru výrokové části Rozhodnutí.²
 7. Celá část Rozhodnutí označená nadpisem „Platnost“.
- 5 Dále odvolatel z důvodu procesní opatrnosti tímto podáním současně žádá nadřízený správní orgán (dále též jen „**Odvolací orgán**“) o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu, a to z důvodů uvedených dále v tomto podání.

II. Odůvodnění odvolání

- 6 Odvolatel úvodem zdůrazňuje, že není v jeho zájmu zrušení celého Rozhodnutí, neboť oprávnění, které bylo vydáno v rámci Rozhodnutí, je nezbytným předpokladem pro výkon činnosti, která byla předmětem Žadosti. Zároveň je nutné v tomto kontextu zdůraznit, že Rozhodnutí bylo odvolateli doručeno 4 dny před začátkem modelářské sezóny 2024, ale především též 4 dny před skončením účinnosti dosavadní právní úpravy³ a bez alespoň částečného rozhodnutí není další legální modelářský provoz možný.
- 7 Odvolatel v této souvislosti podotýká, že samotným skončením účinnosti výše zmíněné předchozí právní úpravy nedošlo ke změně (snížení) bezpečnosti či jiných objektivních vlastností provozu odvolatele. Odvolateli se tak jeví zcela nepřiměřené a neproporcionální, aby nemohl svou činnost nadále (byť přechodně) vykonávat, a to z ryze formálních důvodů.
- 8 Dle názoru odvolatele je zjevné, že převažuje veřejný (všeobecný) zájem⁴ na pokračování činnosti odvolatele v dosavadní podobě nad zájmem tuto činnost ukončit z ryze formálních důvodů.
- 9 Odvolatel proto podává Odvolání toliko proti částem Rozhodnutí, neboť je přesvědčen, že jeho zbytek je možné, s ohledem na výše uvedené, oddělit od tímto podáním napadených částí.
- 10 S ohledem na skutečnost, že Úřad výrokovou část nerozčlenil na snadno odkazovatelné části či body, odvolatel tímto předesílá, že bude ve svém Odvolání postupovat dle odvolatelem výše naznačených částí Rozhodnutím odshora dolů, nevyžádá-li si konkrétní situace jiný postup.
- 11 Úřad v Rozhodnutí, konkrétně prvním řádku tabulky na str. 1, užívá termín „*Provozní scénář*“, aniž by tento termín blíže konkretizoval, vyjma nepřiléhavého odkazu na Článek 11 Nařízení 947⁵ uvedeného na str. 3 Rozhodnutí. Odvolatel je přesvědčen, že Úřad měl na tomto místě spíše hovořit o *podmínkách*, neboť to je pojem užívaný jak Nařízením 947, tak ZoCL⁶ a také i v prvním odstavci odůvodnění Rozhodnutí Úřad hovoří právě o podmínkách.
- 12 Již první řádek výše zmíněné tabulky, označený jako „*Typ provozu*“, prokazuje, že Úřad navzdory své deklaraci v prvním odstavci odůvodnění Rozhodnutí („*Žadatelé se ve věci vydání Oprávnění k*

² V textu zvýrazněno tučným písmem.

³ Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 22. prosince 2022, č.j./sp.zn./Typ MD-1824/2021-220/1, MD/1824/2021/220.

⁴ K otázce zájmu na pokračování činnosti odvolatele vizte blíže např. bod 43 a 80 tohoto Odvolání.

⁵ PROVÁDĚCÍ NARIŽENÍ KOMISE (EU) 2019/947 ze dne 24. května 2019 o pravidlech a postupech pro provoz bezpilotních letadel (dále také jen „**Nařízení 947**“).

⁶ Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, v platném znění (dále také jen „**ZoCL**“).

provozu bezpilotních systémů v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů **vyhovuje s podmínkami stanovenými v tomto rozhodnutí.**“) vyhověl Žádosti pouze částečně, část Žádosti fakticky vzato zamítl a o části Žádosti nerozhodl vůbec.

- 13 Odvolatel v bodu 2.2 Žádosti žádal nejen o provoz typu VLOS, ale též FPV. Úřad však tuto skutečnost ve výroku Rozhodnutí nikterak nerefletoval – typ FPV neuvedl ani jako schválený, ani Žádost odvolatele v této části nezamítl či neodmítl. Totéž platí pro další odvolatelem požadované kategorie dle jiného dělení:
- 14 Z hlediska autonomie letu (i) provozování ve volném letu, (ii) bez automatizace letu a (iii) s automatizací letu. Z hlediska vazby vůči zemi (i) upoutaný provoz (ii) neupoutaný provoz. Z Rozhodnutí nevyplývá, že by tyto ostatní kategorie Úřad jakkoli vypořádal. Pro úplnost odvolatel dodává, že ani v odůvodnění Rozhodnutí nikterak nezdůvodnil tento postup. Fakticky vzato se tak dle názoru odvolatele v této části (nejen) jednalo o nečinnost Úřadu.⁷
- 15 Druhý řádek tabulky, označený jako „Schválené místo provozu“ svědčí o tom, že Úřad fakticky vzato část Žádosti zamítl, nebo přísně technicky vzato opět vyhověl jen částečně a částečně implicitně zamítl, pokud odvolatel v Žádosti (bod 3.1) horizontálně vymezil oblast provozu Státní hranicí České republiky a Úřad v Rozhodnutí uvedl toliko „Plochy provozované ke dni 31. 12. 2023 na území České republiky“, což je logicky menší prostor nežli odvolatelem uvedené území.
- 16 Zároveň tento přístup jde proti možnosti rozvoje činnosti odvolatele, neboť takováto konzervace dosavadního stavu fakticky vylučuje možnost využití dosud nevyužitého prostoru. Dále je třeba poznamenat, že takové vymezení je krajně problematické, neboť je do značné míry neurčité.
- 17 Dále je třeba poznamenat, že ani systematika Nařízení 947 neuvažuje s omezením modelářského provozu na určité plochy. Článek 16 Nařízení 947 nikterak takové omezení nezmiňuje a zároveň ani neodkazuje na Článek 15 téhož nařízení.
- 18 Právě ten se zabývá vymezením tzv. zeměpisných zón. Nicméně z textu Článku 15 ani z jiných částí Nařízení 947 nelze seznat, že daný článek byl zákonodárcem uvažován v kontextu provozu bezpilotních systémů v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů.
- 19 Článek 15 Nařízení 947 má pouze za cíl umožnit členským státům vymezit specifické zóny, kde platí odchylné podmínky od podmínek obecných, a to jak ve smyslu širších restrikcí provozu, tak ve smyslu zúžení obecných restrikcí.
- 20 Jinými slovy samotné Nařízení 947 předpokládá, že většina území členských států bude v jakémsi základním režimu, a to jak ve vztahu k provozu „nemodelářskému“, tedy obecném provozu na základě podmínek a oprávnění pro příslušné kategorie bezpilotních systémů, tak ve vztahu k provozu v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů, který má vlastní pravidla a podmínky – viz Článek 16.
- 21 Zeměpisné zóny dle Článku 15 poté mají za cíl vymezit území, kde je zapotřebí od výše zmíněného „základního“ režimu odlišné podmínky, a to v závislosti na konkrétních okolnostech daného prostředí.
- 22 Privilegovaný režim dle Článek 15 odst. 2 však zjevně není cílen na provoz v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů, neboť jednak to z textu Nařízení 947 nikterak nevyplývá, ale zároveň by se jednalo o úpravu zcela nesystematickou.

⁷ Odvolatel v této souvislosti odkazuje na část III. tohoto podání.

- 23 Tento režim má zjevně umožnit vymezení zón, kde není zapotřebí trvat na podmínkách pro provoz ve specifické kategorii, a to výhradně pro nesdružené provozovatele, kteří na rozdíl od provozovatelů a pilotů létajících v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů nemusí plnit zvláštní, třebaže privilegované, podmínky vyplývající z oprávnění dle Článku 16.
- 24 Zároveň je třeba zopakovat, že koncept zeměpisných zón podle Článku 15 Článek 16 nikterak nezmiňuje, ba právě naopak v odst. 3 je uvedeno, že oprávnění je omezeno na území členského státu, ve kterém bylo vydáno.
- 25 Pokud by zákonodárce předpokládal území menší nežli území celého členského státu, tento požadavek by do textu Nařízení 947 výslovně uvedl, a to buď formou odkazu na Článek 15 nebo jiným způsobem.
- 26 Je tedy zjevné, že požadavek Úřadu na vymezení ploch ze strany Svazu nevyplývá z textace Nařízení 947, není souladný ani s jeho účelem a jako takový se jeví být nepřiměřeným. Odvolatel pro úplnost dodává, že třetí řádek tabulky – „*Maximální výška provozu*“ je pro něho z pohledu prostoru vymezeného státní hranicí ČR přijatelný, třebaže v Žádosti bylo žádáno o maximální výšku 1200 m. Tento parametr je v modelářské praxi dlouhodobě vyzkoušený a aplikovaný a nikdy nepůsobil žádné problémy, např. z hlediska koordinace s ostatními uživateli daného segmentu vzdušného prostoru. Není proto z pohledu odvolatele přiměřené a důvodné jej dále omezovat pod rámeček dosavadní podoby provozu.
- 27 Ve čtvrtém řádku, označeném jako „*Provozní podmínky*“, je dle odvolatele problematický bod 3, který je fakticky vzato nesplnitelný, neboť odvolatel nemá podmínky provozu stanovené jiným subjektům k dispozici.
- 28 Za nejvíce problematický však považuje odvolatel poslední řádek tabulky, a sice „*Požadavky na člena spolku*“. Odvolatel v bodu 6.2 Žádosti požadoval *minimální věk pilota 10 let* jakožto podmínku odlišnou od podmínek tzv. otevřené kategorie. Úřad v Rozhodnutí sice uvedl, že „*Minimální věk dálkově řídicího pilota není stanoven.*“, avšak v další větě uvedl, že „*V případě, že je dálkově řídicí pilot mladší 16 let, může pilotovat letadlo bez pilota na palubě pouze na základě souhlasu odpovědné osoby a pouze pod dohledem dálkově řídicího pilota staršího 16 let a naplňujícího požadavky jak tohoto Oprávnění tak příslušné legislativy.*“.
- 29 K tomuto je třeba poznamenat, že Nařízení 947 ve svém Článku 9 odst. 1 stanovuje, že „*Minimální věk dálkově řídicích pilotů provozujících bezpilotní systémy v „otevřené“ a „specifické“ kategorii je 16 let.*“ a v odst. 2 písm. c) téhož článku uvádí, že „*Požadavek minimálního věku se na dálkově řídicí piloty nevztahuje u provozu pod přímým dohledem dálkově řídicího pilota, který splňuje požadavky odstavce 1 a článku 8.*“.
- 30 Třebaže Úřad deklaroval, že nestanovil minimální věk dálkově řídicího pilota, fakticky vzato se od úpravy v Nařízení nikterak neodchýlil ve prospěch odvolatele. Ba právě naopak. Nařízení 947 v písmenech a) a b) již zmíněného Článku 9 odst. 2 dále uvádí, že požadavek minimálního věku se na dálkově řídicí piloty nevztahuje také:
- u provozu v podkategorii A1, jak je stanovena v části A přílohy tohoto nařízení, s bezpilotním systémem třídy C0 definovaným v části 1 přílohy nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2019/945, který je hračkou ve smyslu směrnice 2009/48/ES; a
 - u soukromě zhotoveného bezpilotního systému s maximální vzletovou hmotností nižší než 250 g.

- 31 Úprava navržená Úřadem je tedy ve svém důsledku přísnější než požadavky stanovené Nařízením 947 pro dálkově řídicí piloty nesdružené v klubu nebo sdružení leteckých modelářů, třebaže sdružení pilotů by dle systematiky Nařízení 947, ale i dalších předpisů, měli být s ohledem na systematiku Nařízení 947 a především bezpečnost jejich činnosti naopak privilegováni.⁸
- 32 Výše popsaným Úřad první větu daného bodu tabulky *de facto* popřel, a především fakticky vzato implicitně zamítl v této části Žádost odvolatele, a to aniž by jakkoli odůvodnil tento postup.
- 33 Článek 9 odst. 5 Nařízení 947 přitom výslovně předvídá, že „*Členské státy mohou v oprávnění vydaném podle článku 16 stanovit odlišný minimální věk dálkově řídicích pilotů, kteří provádějí provoz v rámci klubů nebo sdružení leteckých modelářů.*“.
- 34 Tím dává Nařízení 947 výslovnou možnost členským státům (zde Úřadu) v rámci správního uvážení určit individuálně minimální věk dálkově řídicích pilotů, kteří provádějí provoz v rámci klubů nebo sdružení leteckých modelářů.
- 35 Jak však uvádí Nejvyšší správní soud v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu: „***Ze samotné možnosti užít správní uvážení ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně. Správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno. Tyto meze a tyto zásady se tedy podle Ústavního soudu uplatňují bez ohledu na to, že zákon výslovně nepojmenovává kritéria pro užití správního uvážení.***“⁹
- 36 Jak již uvedl odvolatel výše, Úřad nikterak neodůvodnil svůj postup, zároveň dle názoru odvolatele vykročil z mezí stanovených Nařízením 947.
- 37 V první řadě je třeba zopakovat, že samo Nařízení 947 předvídá možnost snížení požadovaného minimálního věku dálkově řídicích pilotů, a to jak pro piloty sdružené (vizte výše), tak pro piloty nesdružené.¹⁰
- 38 Konkrétně pro nesdružené dálkově řídicí piloty provádějící provoz ve „specifické“ kategorii až o 2 roky a v kategorii „otevřené“, ke které má provoz odvolatele blíže, až o 4 roky, tzn. na 12 let. A nutno s ohledem na obsah Rozhodnutí zdůraznit, že bez jakýchkoli dalších požadavků, včetně Úřadem požadovaného dohledu jiného pilota.
- 39 Je tedy zjevné, že Nařízení 947 samo předvídá četné možnosti a situace, kdy lze připustit snížený minimální věk dálkově řídicích pilotů, a tedy v souladu s § 4 odst. 1 správního řádu¹¹ by měl takovým žádostem vyjít vstříc ve všech případech, ledaže by pro takový odlišný postup měl konkrétní důvod.
- 40 V tomto kontextu odvolatel zdůrazňuje, že kromě obecné deklarace provedené samotným Nařízením 947 „*Jelikož modely letadel se považují za bezpilotní systémy a jelikož úroveň bezpečnosti provozu modelů letadel v klubech a sdruženích je dobrá[...]*“ je nutné podotknout, že i konkrétně provoz v rámci činnosti odvolatele vždy byl bezproblémový a bezpečný. To ostatně mohl Úřad snadno ověřit ze své činnosti.

⁸ Vizte např. bod 27 odůvodnění Nařízení 947, Článek 5 odst. 6 písm. b) nebo Článek 10 téhož nařízení.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č.j. 10 As 174/2017-27, odst. 36 v návaznosti na náleze Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017.

¹⁰ Článek 9 odst. 3 písm. a) a b) Nařízení 947.

¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

- 41 Zároveň je nutné poznamenat, že odvolatel činnost popsanou v Žádosti (v minulých letech byl minimální věk pilota stanoven na 10 let) dosud vykonával řadu let, a to s vědomím Úřadu a za dodržování všech předpisů, včetně těch vydaných Úřadem (např. v Rozhodnutí zmíněný předpis L2, Doplněk X či OOP LKR10 – UAS).
- 42 V neposlední řadě je též třeba zdůraznit, že je zde mimořádně silný veřejný zájem na umožnění pokračování dosavadního způsobu činnosti odvolatele, neboť v rámci odvolatele je sdružena i mládež. A to jak rekreačního, tak sportovního zaměření, přičemž členové odvolatele z řad mládeže se účastní jednak tuzemských soutěží, včetně mistrovství České republiky, tak zároveň reprezentují na zahraničních akcích.
- 43 Omezení navržené Úřadem by značným způsobem ztížilo možnost fungování modelářů z řad mládeže organizovaných v rámci činnosti odvolatele do modelářských kroužků mládeže a tím by došlo k ukončení polytechnického rozvoje mládeže což by mělo výrazné negativní následky pro dlouhodobou budoucnost leteckého průmyslu ČR. Z krátkodobého hlediska by došlo k úpadku výkonnosti mládeže a tím i možnost reprezentování České republiky na mezinárodních akcích.
- 44 To vše ve svém souhrnu spolu s výslovnou proklamací v odůvodnění Nařízení 947 („[...] *aby kluby a sdružení leteckých modelářů mohly pokračovat ve své činnosti tak jako dosud* [...]“ vzbudilo v odvolateli legitimní očekávání,¹² že všem požadavkům vzneseným v Žádosti bude vyhověno, neboť žádný z těchto požadavků (vč. požadavku na minimální věk pilota – 10 let) nepředstavuje změnu oproti dosud bezproblémově vykonávané činnosti.¹³
- 45 Co se týče posledního odstavce výrokové části Rozhodnutí, zde k prvé povinnosti odvolatel konstatuje, že se neodchyluje (a ani nemá v úmyslu odchylovat) od žádné z oblastí regulace přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího provoz bezpilotních letadel. Zároveň dle jeho názoru není třeba nikterak nahrazovat analýzu rizik podle Článku 11 Nařízení 947 a to s ohledem na následovné:
- 46 Na rozhraní stran 2 a 3 Rozhodnutí Úřad v této souvislosti hovoří o typických provozních scénářích ve smyslu Článku 11 a uvádí, že „*se předpokládá jejich konkretizování*“, aniž by sdělil, jakým způsobem dospěl k tomuto předpokladu.
- 47 Systematický i teleologický výklad Nařízení 947 přitom vede k opačnému závěru.
- 48 Z hlediska kategorizace provozu ve smyslu Nařízení 947 by provoz odvolatele spadal do otevřené kategorie ve smyslu Článku 4, avšak v důsledku nesplnění podmínky vzdálenosti do 120 metrů od nejbližšího bodu povrchu země, věku pilota a možnosti shozu materiálu, je nutné jej formálně zařadit do „specifické“ kategorie ve smyslu Článku 5, třebaže blíže je provoz odvolatele spíše kategorii „otevřené“.
- 49 V takovém případě je v souladu s Článkem 5 odst. 1 standardně nutné získat oprávnění k provozu podle Článku 12 a dále v Článku 5 odst. 2 je uvedeno, že „*Pokud provozovatel žádá příslušný úřad o oprávnění k provozu podle článku 12, provede posouzení rizik podle článku 11 a předloží je spolu s žádostí, včetně přiměřených opatření ke zmírnění rizik.*“.

¹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, č.j. 1 Afs 304/2021-35, odst. 37: „[...] postup správních orgánů by měl respektovat zavedenou správní praxi, přičemž je zásadní vyvarovat se libovůle, popřípadě překvapivého přístupu v typově shodných věcech. Princip legitimního očekávání lze považovat za jeden z hlavních ústavních principů, jímž se musí veřejná správa ve své činnosti řídit.“

¹³ Srov. v tomto kontextu též § 2 odst. 3 správního řádu.

- 50 Již ze samotné textace Článku 5 odst. 2, konkrétně úvodního slova „*Pokud*“, je třeba bez dalšího dovodit, že Nařízení 947 předpokládá i jinou alternativu. Tedy požadavek na provedení posouzení rizik (Úřadem nazváno jako „provozní scénáře“) ve smyslu Článku 11 není paušální a bezvýhradný pro všechny situace, nýbrž je vázán výhradně na provoz na základě oprávnění k provozu podle Článku 12.
- 51 Šestý odstavec Článku 5 však uvádí hned dvě alternativy, kdy není zapotřebí oprávnění k provozu, přičemž zmíněným *oprávněním k provozu* je zcela zjevně myšleno oprávnění k provozu podle Článku 12.
- 52 Přesné znění výše citovaného ustanovení Článku 5 odst. 6 písm. b) je následující:
- „Oprávnění k provozu nebo prohlášení se nevyžaduje v případě: provozu prováděného v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů, které obdržely oprávnění podle článku 16.“*
- 53 Z logiky věci je potom nutné dojít k závěru, že provedení posouzení rizik podle Článku 11 není nutné v případě provozu v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů, které obdržely oprávnění podle Článku 16.
- 54 Nařízení 947 ve svém Článku 5 odst. 2 váže povinnost provedení posouzení rizik podle Článku 11 výhradně na situace, kdy provozovatel žádá příslušný úřad o oprávnění k provozu podle Článku 12.
- 55 Jelikož však odst. 6 téhož Článku 5 uvádí, že pro provoz v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů, které obdržely oprávnění podle Článku 16, se nevyžaduje oprávnění k provozu podle Článku 12, pak takové kluby či sdružení zcela logicky nebudou žádat o oprávnění k provozu podle Článku 12.¹⁴
- 56 **Jinými slovy povinnost provádění posouzení rizik podle Článku 11 na kluby a sdružení leteckých modelářů fungující v režimu Článku 16 nedopadá, vyjma situací, kdyby z jakéhokoli důvodu měly zájem získat oprávnění k provozu podle Článku 12.**
- 57 Tento výklad odpovídá celkové koncepci Článku 5 i celého Nařízení 947, neboť ze samotného textu Nařízení 947 je zjevné, že provoz bezpilotních systémů v rámci klubů a sdružení leteckých modelářů představuje privilegovanou možnost provozu oproti „standardnímu“ provozu bezpilotních systémů. Tento výklad potvrzuje např. již zmíněné znění Článku 9 odst. 5 nebo Článku 10 Nařízení 947.
- 58 **Požadavek Úřadu na posouzení rizik ve smyslu Článku 11 je z výše uvedených důvodů nesouladný s textem Nařízení 947 i jeho smyslem a účelem, a tedy i zjevně nepřiměřený a nezákonný.**
- 59 Odstavec nadepsaný slovem „*Platnost*“ dle názoru odvolatele rovněž nemá oporu v relevantních právních předpisech. Nařízení 947 ani příslušná pasáž ZoCL (§ 54n a násl.) zabývající se spolky a jejich oprávněními nikde výslovně ani implicitně nenaznačuje, že by tato oprávnění měla být časově limitována.
- 60 Naopak z obsahu a systematiky relevantních předpisů, a to zejména ZoCL, je nutné dojít k opačnému závěru. Zejména je třeba poukázat na následovné:
- ZoCL nikterak neuvažuje situaci zániku oprávnění spolku z důvodu uplynutí doby,
 - ZoCL nezmiňuje možnost prodloužení doby platnosti dosavadního oprávnění,

¹⁴ Srov. též Článek 3 písm. b) či Článek 7 odst. 2 Nařízení 947.

- sazebník zákona o správních poplatcích¹⁵ rovněž neuvažuje poplatek za přijetí žádosti o prodloužení platnosti oprávnění,
 - ZoCL zjevně pracuje s koncepcí trvalého oprávnění, když ani v případě změny relevantních skutečností se nevydává nové oprávnění, ale Úřad může stávající oprávnění buďto změnit¹⁶ nebo omezit¹⁷ či úplně odejmout,¹⁸
 - i v případě, kdy oprávněný spolek zažádá o nové povolení a této žádosti je vyhověno, ZoCL spojuje zánik dosavadního oprávnění výhradně se dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým Úřad vyhoví „nové“ žádosti – není zde zmíněna možnost určit den nabytí právní moci rozhodnutí k jakémukoli jinému datu, tzn. ani ke dni uplynutí platnosti dosavadního oprávnění.¹⁹
- 61 Spojení důsledků druhé a poslední odrážky předchozího odstavce tím spíše potvrzuje, že koncepce ZoCL nepředpokládá omezenou dobu platnosti oprávnění.
- 62 Ostatně zde projednávané řízení je toho nejlepším příkladem: Odvolatel svou Žádost podal již v průběhu května roku 2023 avšak Úřad vydal Rozhodnutí až v závěru prosince téhož roku. Tedy od podání Žádosti do vydání Rozhodnutí uplynulo více než šest měsíců.²⁰
- 63 Pokud by Úřad měl každé oprávnění vydávat pouze na dobu jednoho roku, znamenalo by to, že každý žadatel by musel z opatrnosti podat žádost o vydání nového oprávnění dříve než před uplynutím poloviny doby platnosti dosavadního oprávnění.
- 64 Navíc s ohledem na skutečnost, že ZoCL nepředvídá možnost odložení nabytí právní moci rozhodnutí o udělení oprávnění, vystavil by se žadatel riziku, že v případě rychlejšího vyřízení žádosti by si značně zkrátil platnost dosavadního rozhodnutí.
- 65 Naopak s ohledem na skutečnost, že bez oprávnění není příslušné činnosti možno provozovat, neměl by žadatel ani možnost podat žádost „na poslední chvíli“, neboť by se vystavil riziku, že v mezidobí mezi uplynutím doby platnosti stávajícího osvědčení a nabytím právní moci rozhodnutí o vyhovění nové žádosti by nebyl držitelem žádného oprávnění a nemohl by tak svou činnost provozovat.
- 66 Zároveň je třeba připomenout, že spolky – kluby nebo sdružení leteckých modelářů jsou nepodnikajícími entitami s omezenými možnostmi zisku prostředků na svůj provoz. Dokonce ZoCL vyžaduje, aby se spolek zdržel výkonu podnikání nebo jiné výtěžné činnosti jako činnosti hlavní.
- 67 Každoroční (reálně pravděpodobně i častější, vizte výše) potřeba „obnovy“ oprávnění v režimu poplatkové povinnosti za přijetí žádosti o udělení oprávnění spolku k provádění rekreačních, sportovních nebo soutěžních letů anebo veřejných leteckých vystoupení bezpilotními systémy²¹ (10 000,-Kč) by znamenala nepřijatelný zásah do rozpočtu, a tím i fungování klubů a sdružení leteckých modelářů.

¹⁵ Sazebník zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, položka 51 bod 8.

¹⁶ § 54o odst. 6 ZoCL.

¹⁷ § 54o odst. 7 ZoCL.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ § 54o odst. 8 ZoCL.

²⁰ Úřad ostatně v části 5 vzoru žádosti o příslušné oprávnění tuto eventualitu sám avizuje.

²¹ Položka 51 bod 8 sazebníku zákona o správních poplatcích.

- 68 Ze všech výše uvedených důvodů je odvolatel přesvědčen, že oprávnění vydané Úřadem v rámci Rozhodnutí mělo být vydáno na dobu neurčitou a Úřad vydáním časově omezeného oprávnění překročil svou pravomoc.
- 69 S ohledem na provázanost výrokové části a odůvodnění Rozhodnutí, považuje odvolatel za nutné se alespoň v základních bodech vyjádřit i k odůvodnění Rozhodnutí Úřadu.
- 70 V první řadě odvolatel znovu zdůrazňuje, že ačkoli Úřad v úvodu odůvodnění deklaruje, že Žádosti „*vyhovuje s podmínkami*“, ve skutečnosti Žádosti vyhověl pouze částečně, část Žádosti implicitně a bez jakéhokoli odůvodnění zamítl a část Žádosti nevypořádal vůbec, a to rovněž bez toho, aby ozřejmil důvody tohoto postupu. Nevypořádání části Žádosti odvolatel blíže rozebere v další části tohoto podání.
- 71 V druhém a třetím odstavci odůvodnění Rozhodnutí Úřad poměrně široce pojednává o údajném „*blíže nespécifikovaném spektru provozovaných bezpilotních systémů, vymezených v Úřadu dostupných informacích pouze jejich maximální vzletovou hmotností*“.
- 72 S tímto tvrzením odvolatel nesouhlasí a považuje jej za nesprávné ze dvou základních důvodů. V první řadě se jedná o tvrzení nepravdivé, což lze snadno ověřit ze Žádosti:
- 73 Odvolatel letadla zařadil podle základního dělení na letadla lehčí/těžší než vzduch, dále upřesnil hmotnostní vymezení podle Úřadem stanovených kategorií a rovněž uvedl výčet konkrétních druhů pohonu. Není tedy pravdou, že by odvolatel blíže nespécifikoval spektrum provozovaných bezpilotních systémů.
- 74 Klade-li dále Úřad odvolateli k tíži, že provozované bezpilotní systémy pouze jejich maximální vzletovou hmotností, činí tak jednak nepravdivě (vizte výše), ale i kdyby tomu tak skutečně bylo, je v tomto kontextu nutné zdůraznit následující:
- 75 Samotné Nařízení 947 při definování kategorií provozu užívá jako rozhraní právě maximální vzletovou hmotnost.²² Rovněž předpisy Úřadem vydané a odkazované mj. i v Rozhodnutí – předpis L2, doplněk X a opatření obecné povahy LKR10 – UAS dělí bezpilotní letadla také právě na základě jejich maximální vzletové hmotnosti.
- 76 Požadavek Úřadu na jiné vymezení či specifikaci provozovaných bezpilotních systémů je proto dle názoru odvolatele v kontextu výše uvedeného zcela zjevně nepřiměřený.
- 77 Zároveň Úřadem dále naznačené plošné využívání vzdušného prostoru celé České republiky je značně zavádějící, neboť se rozumí a ostatně vyplývá to z celé řady předpisů, včetně vnitřních předpisů odvolatele, že prostory využitelné pro činnost odvolatele jsou značně omezené, netvoří souvislou plochu a jejich další případné omezování je krajně nežádoucí a neopodstatněné.
- 78 Konstatuje-li Úřad nedostatečnost podkladů, podotýká odvolatel, že Úřad měl možnost během provedení správního řízení možnost odvolatele závčas informovat, že je třeba Žádost doplnit. Ostatně sám odvolatel mj. v přípisě ze dne 4. 12. 2023 Úřad informoval, že připraven mu poskytnout jakoukoli další nezbytnou součinnost.
- 79 Zároveň Úřadem deklarovaná neřešitelnost a neobhajitelnost záměru odvolatele je dle názoru odvolatele nepochopitelná v kontextu toho, že odvolatel toliko chce pokračovat v činnosti doposud Úřadem aprobované a bezproblémové a také v kontextu deklarace v odůvodnění Nařízení 947, že

²² Článek 4 odst. 1 písm. b) Nařízení 947.

činnost modelářů může pokračovat tak jako dosud, a to s ohledem na úroveň bezpečnosti jejího provozu.

- 80 V této souvislosti odvolatel dodává, že v jeho řadách jsou sdruženi mimo jiné i četní reprezentanti České republiky z řad mládeže, ale i dospělých. Tyto osoby jsou rovněž dostatečnou zárukou odbornosti a bezpečnosti provozu odvolatele. Úřadem navrhované výrazné omezení jejich činnosti není v žádném případě ve veřejném zájmu. Odvolatel v této souvislosti podotýká, že Úřad zjevně tyto zájmy a skutečnosti nikterak nevzal v úvahu při svém rozhodování.
- 81 K předposlednímu odstavci odůvodnění Rozhodnutí („V souladu s odstavcem (27) průvodního textu Prováděcího nařízení Úřad ke správnímu řízení přistoupil způsobem, který minimalizuje formální požadavky kladené žadateli a ve správním řízení se zaměřil na faktickou správnost a úplnost přijatých úkonů a naplnění jednotlivých požadavků výše uvedeného nařízení.“) odvolatel konstatuje, že deklarovaná minimalizace požadavků kladených na odvolatele zcela zjevně nebyla a není naplněna. Odkazuje přitom příkladmo na aktuální požadavek Úřadu na kategorizaci spektra provozovaných bezpilotních systémů, třebaže odvolatel již provedl kategorizaci přesně podle Úřadem stanovených a v Žádosti požadovaných kritérií, která mají odraz jak v Nařízení 947, tak v dalších předpisech Úřadu.
- 82 Odvolatel proto na tomto místě shrnuje, že v případech, kde Úřad mohl a měl uplatnit správní uvážení, nedostal požadavků stanovených konstantní judikaturou:

„V případech, při jejichž řešení rozhoduje správní orgán na základě správního uvážení, musí být tato jeho úvaha náležitým způsobem odůvodněna. Tento závěr NSS formuloval již v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, v němž uvedl: I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná-s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Odůvodnění správního uvážení náležitým způsobem je nezbytné pro to, aby soudy byly schopny přezkoumat, zda správní uvážení nevybočilo ze zákonných mezí nebo nebylo zneužito. Správní uvážení totiž může být podrobena soudnímu přezkumu. Ostatně i podle závěrů rozšířeného senátu uvedených v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“

- 83 Odůvodnění Rozhodnutí je proto dle názoru odvolatele kusé a pro jeho částečnou nesrozumitelnost na samé hranici přezkoumatelnosti.²³
- 84 Odvolatel shrnuje, že Úřad v napadených částech Rozhodnutí zatížil řadou právních vad, čímž zapříčinil nezákonnost těchto částí Rozhodnutí. Dále Úřad v Rozhodnutí překročil meze správního

²³ K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, č.j. 1 Azs 153/2016-26.

uvážení, užil jej zcela nepředvídatelně a neproporcionálně k okolnostem případu a své závěry vyjádřené ve výrokové části Rozhodnutí nezřídka nikterak neodůvodnil.

- 85 Odvolatel proto navrhuje, aby Odvolací orgán nezákonné části Rozhodnutí zrušil, Úřadu věc vrátil k novému rozhodnutí a vyslovil právní názor, kterým bude Úřad při novém projednání vázán, a to v tom ohledu, že se Žádosti odvolatele v plném rozsahu vyhovuje.
- 86 Pro přehlednost Odvolatel navrhuje následující konkrétní kroky směřující k plné nápravě výše popsaných vad Rozhodnutí:
1. Nesprávně použitý termín „Provozní scénář“ nahradit termínem „*Podmínky provozu*“.
 2. Neuvedení provozu typu „FPV“ v části tabulky označené jako „Typ provozu“ zhojit jeho uvedením, jakož i uvedením zbývajících typů provozu, které byly obsahem žádosti, a to výslovně: *Z hlediska autonomie letu (i) provozování ve volném letu, (ii) bez automatizace letu a (iii) s automatizací letu. Z hlediska vazby vůči zemi (i) upoutaný provoz (ii) neupoutaný provoz.*
 3. Zúžení „Schváleného místa provozu“ pouze na „*Plochy provozované ke dni 31. 12. 2023 na území České republiky*“ nahradit spojením „*Horizontální vymezení oblasti provozu: Státní hranice České republiky*“.
 4. Třetí bod části tabulky označené jako „Provozní podmínky“ vypustit bez náhrady.
 5. Celou část tabulky označená jako „Požadavky na člena spolku“ nahradit spojením „*Minimální věk dálkově řídicího pilota je 10 let.*“.
 6. Povinnosti uložené v závěru výrokové části Rozhodnutí vypustit bez náhrady.
 7. Celou část Rozhodnutí označená nadpisem „Platnost“ vypustit bez náhrady.
- 87 Výše popsané kroky odvolatel tímto zdvořile navrhuje i Úřadu pro postup podle § 87 správního řádu a prohlašuje, že splnění všech sedmi výše popsaných kroků by považoval za plné vyhovění Odvolání ve smyslu téhož ustanovení správního řádu.

III. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu

- 88 Jak již odvolatel naznačil v úvodu tohoto podání a blíže vyložil v jeho další části, Úřad nevyčerpal (neposoudil) zcela obsah Žádosti.
- 89 Úřad sice vydal Rozhodnutí, avšak Žádosti fakticky vyhověl pouze částečně, a to nehlédě na opačné tvrzení Úřadu v úvodu odůvodnění Rozhodnutí. Části, které Úřad implicitně zamítl, jsou předmětem výše formulovaných odvolacích námitek. O části Žádosti Úřad nerozhodl vůbec (nevyhověl ani nezamítl či neodmítl), a to aniž by jakkoli odůvodnil tento postup.
- 90 Odvolatel je proto přesvědčen, že skutečnost, že Úřad rozhodl jen o části předmětu řízení (Žádosti) představuje nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu.
- 91 Tento svůj názor odvolatel opírá o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zabývající se otázkou nečinnosti správního orgánu: „*Jinými slovy, vydal-li správní orgán rozhodnutí (osvědčení), nemůže být nečinný, ledaže by vydal např. rozhodnutí jen o části předmětu řízení či rozhodnutí nicotné;*

*k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009-71, a ze dne 3. 8. 2017, č. j. 2 Azs 193/2017-37.*²⁴

- 92 Odvolatel proto z procesní opatrnosti zároveň s podaným Odvoláním tímto Odvolací orgán žádá jakožto účastník řízení ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu o uplatnění opatření proti nečinnosti, a to zejména, aby přikázal Úřadu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy.

IV. Závěr

Odvolatel v návaznosti na vše výše uvedené navrhuje odvolacímu správnímu orgánu, aby napadenou část rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Dále odvolatel coby účastník řízení žádá odvolací správní orgán, aby jakožto nadřízený správní orgán uplatnil opatření proti nečinnosti a přikázal nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy.

za Svaz modelářů České republiky z.s.

Ing. Jan Žemlička, předseda

Tomáš Ciniburk, místopředseda

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č.j. 5 As 272/2019-31, odst. 16. Přiměřeně vizte též relevantní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci nečinnosti ve vztahu k žádosti o informace, a to zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č.j. 4 As 12/2017 – 21, odst. 16.