



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) Obec Modletice**, se sídlem Modletice 6, **b) Sdružení občanů okolí SOKP proti hluku z dopravy**, se sídlem Mladíkov 406, Jesenice, **c) D. Z.**, všichni zastoupeni JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic České republiky, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupena JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2018, č. j. 3 A 200/2016 - 138,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2018, č. j. 3 A 200/2016 - 138, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-O1/Za (dále též „původní rozhodnutí o zkušebním provozu“), žalovaný na žádost osoby zúčastněné na řízení povolil podle § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“) zkušební provoz stavby „*Silniční okruh kolem Prahy – jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec*“ (dále též „SOKP 512“), a to na dobu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015. V rozhodnutí osobě zúčastněné na řízení uložil, aby v průběhu zkušebního provozu realizovala „*protihlukové stěny označené PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/2012, č. zak. 3-0512-0008-69, zpracovatel PUDIS a.s.*“ a aby vyhodnotila účinky těchto protihlukových stěn.

[2] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44 (dále též „rozsudek sp. zn. 4 As 17/2016“), původní rozhodnutí o zkušebním provozu zrušil (spolu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 - 102, kterým byla zamítnuta žaloba směřující proti původnímu rozhodnutí o zkušebním provozu). Podle

Nejvyššího správního soudu žalovaný v řízení o zkušebním provozu porušil § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Dále mu vytkl, že se nezabýval hledisky podle § 119 odst. 2 stavebního zákona a že se nevypořádal s obsahem vyjádření žalobců (a obcí Herink a Dobřejovice). Tyto osoby sice nebyly účastníky řízení, nicméně bylo třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože dané rozhodnutí bylo způsobilé zasáhnout do jejich právní sféry. Tím, že žalovaný v původním rozhodnutí o zkušebním provozu k předmětnému vyjádření nepřihlédl, nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání. Nejvyšší správní soud dále shledal pochybení ve způsobu stanovení podmínek zkušebního provozu. Povinností žalovaného bylo přijmout opatření, která eliminují, popř. omezí negativní dopady SOKP 512 ve formě překračování hlukových limitů. Za nezákonnou a nedostatečnou považoval Nejvyšší správní soud podmínku uvedenou v původním rozhodnutí o zkušebním provozu, která vázala zkušební provoz na vybudování protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu. Uvedená podmínka byla stanovena neurčitě, nevyplývala z ní reálná záruka realizace stěn v průběhu zkušebního provozu a umožňovala užívání SOKP 512 bez realizace protihlukových stěn po celou dobu provozu. Žalovaný měl podmínky eliminující překračování hlukových limitů formulovat efektivním způsobem umožňujícím ověření jejich splnění a případně vynucení. Nejvyšší správní soud proto původní rozhodnutí o zkušebním provozu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že žalovaný je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[3] Žalovaný následně oznámil osobě zúčastněné na řízení a dotčeným orgánům státní správy, že se v řízení o povolení zkušebního provozu SOKP 512 pokračuje, a současně nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením v dané věci (viz písemnost žalovaného ze dne 26. 7. 2016, č. j. MHMP 1301767/2016).

[4] Dne 5. 8. 2016 proběhlo v sídle osoby zúčastněné na řízení ústní jednání. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že dodatečné protihlukové stěny byly vybudovány podle hlukové studie z roku 2011 vyjma úseku v délce cca 100 m. Zbývající úsek bude dobudován po dokončení náhradního vjezdu do retenční nádrže. Budovaný úsek dle hlukové studie měl vyhovovat z hlediska ochrany proti hluku pro stávající období, zbývající úsek musí být dobudován do kolaudace. Osoba zúčastněná na řízení proto požádala o povolení zkušebního provozu do 31. 12. 2018. Krajská hygienická stanice na jednání uvedla, že trvá na svém stanovisku z roku 2013 (ve kterém požadovala, aby v průběhu původního zkušebního provozu byly realizovány včetně vyhodnocení účinku protihlukové stěny označené PHS_01 až PHS_05) s tím, že výsledky měření hluku včetně vyhodnocení účinnosti pro výhledový stav roku 2025 po vybudování dosud realizovaných dodatečných protihlukových stěn budou předloženy do konce srpna roku 2016.

[5] Dne 26. 8. 2016 žalovaný vydal rozhodnutí č. j. MHMP 1457916/2016 (dále též „rozhodnutí o zkušebním provozu“), kterým řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení ve vztahu k již zkolaudovaným stavebním objektům zastavil a ve vztahu k dalším stavebním objektům povolil zkušební provoz na dobu od 29. 8. 2016 do 30. 6. 2017. V rozhodnutí žalovaný formuloval následující podmínku zkušebního provozu: „*V průběhu zkušebního provozu budou zrealizovány do 30. 06. 2017 protihlukové stěny včetně vyhodnocení účinku označené PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/2012, č. zak. 3-0512-0008-69, zpracovatel PUDIS a.s., včetně vyhodnocení účinku.*“ Žalovaný uvedl, že uvedenou podmínku stanovil v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2016 tak, aby byla vymahatelná. Dále žalovaný uvedl, že nevyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení a nepovolil zkušební provoz na dva a půl roku, nýbrž pouze na 10 měsíců.

II.

[6] Proti rozhodnutí o zkušebním provozu podali žalobci žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl rozsudkem identifikovaným ve výroku

pokračování

tohoto rozhodnutí. Uvedl, že žalobu má za podanou včas. Žalovaného považoval městský soud za věcně příslušného k vydání rozhodnutí o zkušebním provozu. Vycházel z toho, že je třeba aplikovat postup předvídaný přechodným ustanovením čl. II bodu 3. zákona č. 268/2015 Sb. (novely zákona o pozemních komunikacích), podle něhož řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti této novely a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této novely.

[7] K věcnému vypořádání žalobních námitek pak městský soud konstatoval, že s přihlédnutím k rozsáhlosti žaloby a množství argumentů, které se často v jejím textu opakují a překrývají, mu nezbylo, než žalobní námítka vypořádat v ucelených blocích podle principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v žalobě. Městský soud nepřisvědčil námitkám stran překračování závazných hygienických limitů hluku, porušení práva na příznivé životní prostředí a porušování předpisů na ochranu veřejného zdraví. Měl za to, že v napadeném rozhodnutí o povolení zkušebního provozu vyjádřil žalovaný vše podstatné ohledně podmínek zkušebního provozu. Povolení zkušebního provozu považoval soud za důvodné a splňující zákonné podmínky, protože měly být realizovány protihlukové stěny, včetně vyhodnocení jejich účinků, které měly zmírnit stávající hlukové imise. Tato provedená opatření měla přispět ke zjištění, zda provoz komunikace bude bezpečný a akceptovatelný pro stavby sloužící k bydlení nacházející se v blízkosti komunikace. Takto stanovená opatření představují naplnění účelu zkušebního provozu. Přijaté řešení odpovídá okolnostem případu, je v souladu s veřejným zájmem a je kompromisem pro všechny dotčené. Povolení zkušebního provozu vyjádřilo vše podstatné z hlediska požadavku zákona a vyhovělo i závaznému stanovisku Nejvyššího správního soudu obsaženému ve zrušujícím rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016. Důvodná podle soudu nebyla ani námitka, že by žalovaný nezjišťoval stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a že se dostatečně nezabýval žalobci tvrzenými rozpory v měření a vyhodnocení hlukového stavu. Žalovaný totiž v rozhodnutí nemusel reagovat na námítka žalobců, neboť účastníkem správního řízení byl pouze stavebník (jemuž bylo vyhověno). Městský soud nepřisvědčil ani námitce poukazující na protiústavnost nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále též „nařízení o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací“). K tomu dodal, že nařízení je technickým prováděcím předpisem nově vymezujícím pojem prostoru významného z hlediska pronikání hluku z venkovních prostor do vnitřních chráněných prostor staveb, s tím, že hodnocení z hlediska dopadajícího zvuku bylo veřejně prezentováno jako souladné s doporučením limitních hodnot Světové zdravotnické organizace. Z uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl. Plné znění jeho rozsudku je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj v podrobnostech odkazuje.

III.

[8] Žalobci a) a b) (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelé předně namítali, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Soud se nezabýval některými žalobními námitkami, resp. zcela nedostatečně vypořádal s jejich žalobní argumentací.

[10] Dále městskému soudu vytýkali, že nesprávně a nedostatečně posoudil stěžovateli namítanou věcnou nepřislusnost žalovaného. Zopakovali svá žalobní tvrzení, že ve věci nebylo možné aplikovat přechodná ustanovení čl. II bodu 3. zákona č. 268/2015 Sb. (novely zákona

o pozemních komunikacích), neboť se nejednalo o řízení zahájené a neskončené přede dnem nabytí účinnosti této novely. Dále uvedli, že určení speciálního stavebního úřadu Ministerstvem dopravy ze dne 21. 11. 2007, zn. 331/2003-120-RS/9, je věcně nesprávné, protože stavba SOKP 512 se nachází pouze na území Středočeského kraje, a nebylo tedy možné použít postup dle § 18 stavebního zákona. Magistrát hl. m. Prahy byl navíc ustanovením speciálního stavebního orgánu určen pouze k provedení stavebního řízení a vydání stavebního povolení, a nikoliv již k dalším řízením a rozhodnutím.

[11] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že závěr městského soudu, že žalovaný neporušil § 3 (a § 68 odst. 3 správního řádu), když nevypořádal vyjádření stěžovatelů učiněná v rámci správního řízení, neboť žalobci nebyli účastníky daného správního řízení, je zcela v rozporu s textem zákona a se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2016.

[12] Stejně tak je v rozporu s rozsudkem sp. zn. 4 As 17/2016 vypořádání žalobní námitky poukazující na nezákonnost prodloužení zkušebního provozu způsobenou tím, že jedinou podmínkou zkušebního provozu bylo dobudování protihlukových stěn a vyhodnocení jejich účinku. Tato podmínka však byla stanovena již v původním rozhodnutí o zkušebním provozu a podle rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016 je nedostatečná a nezákonná. Protihlukové stěny byly nadto v době vydání napadeného rozhodnutí již vybudovány (s výjimkou jediné). Poslední protihluková stěna byla dobudována až po uplynutí doby tohoto zkušebního provozu (v listopadu 2018).

[13] V posledním bodě kasační stížnosti stěžovatelé namítli, že městský soud nesprávně posoudil jimi tvrzený rozpor zkušebního provozu s předpisy na ochranu veřejného zdraví. Provoz SOKP 512 je dlouhodobě spojen s nadlimitní hlukovou zátěží, a to přestože povolená hluková zátěž byla v průběhu užívání stavby zvýšena. Stěžovatelé nerozporují městským soudem akcentovaný veřejný zájem na budování moderní dopravní infrastruktury. Tvrdí však, že žalovaný i městský soud posoudili tento veřejný zájem pouze v „černobílé podobě“, tj. komunikace buď existuje, nebo neexistuje, a zcela opomněli možnost přijetí účinných protihlukových opatření, z nichž některé (snížení rychlosti) jsou proveditelné téměř okamžitě a bez vyšších nákladů.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Soud svoje rozhodnutí srozumitelně a dostatečně odůvodnil, zákonným způsobem zjistil skutkový stav a řádně přezkoumal důvody, které vedly k vydání napadeného rozhodnutí. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[16] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se městský soud vypořádal s žalobními námitkami dostatečně. Okruh účastníků řízení byl stanoven v souladu s ustanovením § 124 odst. 2 stavebního zákona a žalovaný měl dostatečné podklady pro vydání napadeného rozhodnutí a respektoval právní názor Nejvyššího správního soudu. Městský soud podle osoby zúčastněné na řízení postupoval správně, když zohlednil veřejný zájem na provozu dané komunikace. Osoba zúčastněná na řízení dále v reakci na argumentaci stěžovatelů uvedla, že v současné době již jsou uzavřena výběrová řízení na kontrolu dodržování rychlosti. Osoba zúčastněná na řízení věnuje SOKP 512 zcela mimořádnou pozornost. Jsou realizována

pokračování

a připravována další opatření k monitorování celkové situace na stavbě SOKP 512, zejména měření rychlosti a měření hluku, jsou preventivně připravována další nadstandardní opatření, přičemž je zajištěno i jejich financování. Dodala, že pro stavbu již bylo vydáno Ministerstvem dopravy dne 19. 12. 2018 kolaudační rozhodnutí. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

[17] Žalobkyně c) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

VII.

[18] 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 a 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud se primárně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

[21] Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, rovněž konstatoval, že: „*[s]oudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

[22] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důlích nedostatech odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

[23] Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovést, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflakuje na námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost. K tomu srov. vedle výše citované judikatury i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45). Rovněž i Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování. Jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud řádně vypořádal (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01).

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že městský soud se v rozsudku vůbec nezabýval několika žalobními námitkami. Jedná se přitom o zcela samostatné námitky, nelze tudíž přijmout tvrzení městského soudu (a osoby zúčastněné na řízení), že by se jednalo o námitky prolínající se s námitkami dalšími, a že by tak uvedené námitky byly implicitně vypořádány argumentací vztahující se k dalším žalobním námitkám (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04).

[25] Městský soud se v napadeném rozsudku nijak nevyjádřil k žalobním námitkám č. 7 (chybějící závazná stanoviska a nedostatek jejich odůvodnění), č. 9 (neplnění podmínek stanoviska EIA a stavebního povolení), č. 10 (nedodržení podmínek stavebního povolení), č. 12 (porušení § 119 odst. 3 stavebního zákona) a č. 16 (navazující řízení). Již z tohoto důvodu bylo nutno rozsudek městského soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost (vedle výše uvedené judikatury viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 111).

pokračování

[26] Ani další argumentaci městského soudu však nelze považovat za zcela přezkoumatelnou, resp. za splňující požadavky shora uvedené judikatury. Argumentace městského soudu je v některých ohledech zcela obecná a důkladně nevypořádává vznesenou žalobní argumentaci (viz např. vypořádání námitek stěžovatelů stran porušování hlukových limitů a naplnění smyslu zkušebního provozu, tvrzení o více zdrojích hluku v dané lokalitě), popř. nepodložená (viz např. tvrzení soudu, že hodnocení z hlediska dopadajícího zvuku bylo veřejně prezentováno jako souladné s doporučením limitních hodnot Světové zdravotnické organizace).

[27] Městskému soudu je nutné vytknout i to, jak se vypořádal s žalobní námitkou věcné nepřislušnosti žalovaného (tj. s žalobní námitkou mající zásadní vliv na celé řízení). Stěžovatelé v žalobě uvedli, že žalovaný ve věci vedl řízení a rozhodl na základě určení speciálního stavebního úřadu Ministerstvem dopravy ze dne 21. 11. 2007, zn. 331/2003-120-RS/9, vydaného na základě § 18 stavebního zákona. Stěžovatelé nicméně poukazovali na to, že uvedené určení se vztahovalo pouze na stavební řízení a vydání stavebního povolení (nikoli na řízení o povolení zkušebního provozu), a také na to, že v dané věci nebyla vůbec naplněna hypotéza § 18 stavebního zákona, neboť SOKP 512 vůbec nezasahuje na území hlavního města Prahy. Uvedli taktéž, že určení speciálního stavebního úřadu se nemůže zabývat sporem o kompetenci mezi nadřízeným a podřízeným správním orgánem. Konečně pak stěžovatelé poukazovali na novelu zákona o pozemních komunikacích provedenou zákonem č. 268/2015 Sb. (která předmětnou stavbu SOPK 512 zařadila do kategorie dálnic, pro něž věcnou pravomoc vykonává Ministerstvo dopravy) a dovozovali, že takto nově určenou kompetenci je nutné aplikovat, neboť na věc nelze vztáhnout přechodné ustanovení čl. II bodu 3 novely (podle kterého se řízení zahájena a neskončená přede dnem nabytí účinnosti novely dokončí podle znění před účinností novely).

[28] Městský soud k uvedené námitce v rozsudku uvedl, že tuto neakceptoval. Konstatoval, že „[v]ychází z toho, že řízení v této věci navazuje na správní řízení, které předcházelo původnímu přezkoumanému řízení vedenému pod sp. zn. 6 A 162/2013, a proto je třeba aplikovat postup předvídaný přechodným ustanovením čl. II bodu 3. zákona č. 268/2015 Sb. (novely zákona o pozemních komunikacích), podle něbož řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti této novely a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této novely. Obdobný právní výklad odkazující na citované přechodné ustanovení zaujalo při jednání před soudem i ŘSD.“

[29] Je tedy zjevné, že městský soud se zabýval pouze jedním aspektem předmětné žalobní námítky (aplikací přechodného ustanovení). Nikterak se však nevyjádřil k dalším tvrzením stěžovatelů – zejména k jimi namítané nepoužitelnosti § 18 stavebního zákona a určení speciálního stavebního úřadu Ministerstvem dopravy (tato listina ostatně ani není založena ve správním spise, který žalovaný předložil správnímu soudu). I v tomto ohledu je rozsudek nepřezkoumatelný.

[30] Stejně tak se městský soud řádně nevypořádal s žalobní námitkou, že rozhodnutí o zkušebním provozu neodpovídá původní žádosti. Jakkoli totiž městský soud v této souvislosti poukázal na situaci nastalou po zrušení původního rozhodnutí o zkušebním provozu rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2016, nezabýval se blíže tím, zda může obstat postup žalovaného, který po zrušení původního rozhodnutí o zkušebním provozu (vydaného pro období od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015), vydal nyní přezkoumávané rozhodnutí o zkušebním provozu, kterým zkušební provoz SOKP 512 povolil pro období od 29. 8. 2016 do 30. 6. 2017, aniž by jakkoli rozhodl o období, kterého se týkalo původní rozhodnutí o zkušebním provozu. V této souvislosti lze dodat i to, že ačkoliv městský soud v rozsudku uvedl, že za nastalé situace bylo nadbytečné požadovat po stavebníku podání další žádosti, ze správního spisu plyne, že stavebník tuto žádost ve skutečnosti podal (osoba zúčastněná na řízení při ústním jednání dne

5. 8. 2018 požádala o povolení zkušebního provozu do 31. 12. 2018, tedy po dobu, které se netýkala původní žádost).

[31] Jako nepřezkoumatelné pak zdejší soud hodnotí i vypořádání žalobních tvrzení týkajících se porušení § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu (v žalobě uvedeny pod č. 14 a 15). Žalobci uváděli, že žalovaný se nezabýval jejich vyjádřeními a námitkami uplatněnými v rámci správního řízení, čímž porušil daná ustanovení. V této souvislosti odkazovali na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2016 (tedy na rozsudek zdejšího soudu zabývající se přímo předmětnou věcí) a citovali z něj následující relevantní pasáž: *„Žalovaný tak v první řadě pochybil, pokud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nelyžoval s obsahem vyjádření stěžovatelů ze dne 27. 5. 2013. Ačkoliv stěžovatelé nebyli účastníky řízení, je třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože předmětné rozhodnutí bylo způsobitelné zasáhnout do jejich právní sféry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Žalovaný byl také povinen šetřit oprávněné zájmy těchto dotčených osob. Obsahem jejich vyjádření přitom byly skutečnosti přímo související s předmětem řízení, které se dotýkaly zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Jelikož žalovaný měl povinnost v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, jakož i § 119 odst. 2 stavebního zákona dbát v řízení o povolení zkušebního provozu na ochranu veřejných zájmů, pochybil, když v rozhodnutí k vyjádření stěžovatelů nepřihlédl (srov. § 4 odst. 4 správního řádu). Tím žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání. Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí měl žalovaný v posuzované věci i přesto, že se jednalo o řízení o žádosti jediného účastníka, které žalovaný vyhověl.“*

[32] Městský soud námitku porušení § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal následovně: *„Důvodná není ani námitka, že by žalovaný nezjišťoval stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a že se dostatečně nezabýval tvrzenými rozpory v měření a vyhodnocení hlukového stavu. Účastníkem správního řízení byl v tomto případě pouze stavebník, tedy ŘSD (§ 124 odst. 2 stavebního zákona), jemuž bylo vyhověno, takže nedošlo k porušení cit. ustanovení, pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí nereagovalo na námitky žalobců.“* Soud tedy zcela pominul žalobní argumentaci založenou na rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016. Pouze povšechně odkázal na skutečnost, že stěžovatelé nebyli účastníky řízení o povolení zkušebního provozu. Nezohlednil nicméně, že stěžovatelé v žalobě s odkazem na rozsudek sp. zn. 4 As 17/2016 (který zrušil původní rozsudek městského soudu a rozhodnutí žalovaného vydané přímo v nyní souzené věci) tvrdili, že i přesto, že nebyli účastníky správního řízení, měl žalovaný jejich vyjádření zohlednit [v tomto ohledu srov. právní větu I rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016: *„Při povolování zkušebního provozu podle § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je stavební úřad povinen posoudit mj. obecné podmínky pro uvádění staveb do provozu stanovené v § 119 odst. 2 téhož zákona, včetně souladu s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví a ze spisu zřejmými oprávněnými zájmy dotčených osob, které nejsou účastníky řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu).“*].

[33] Obdobně nepřezkoumatelně a bez zohlednění závazných právních názorů obsažených v rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016 se městský soud vypořádal i s namítanou nezákonností podmínky zkušebního provozu stanovené v rozhodnutí o zkušebním provozu (v žalobě uvedena pod bodem 6). Stěžovatelé v žalobě poukazovali na to, že žalovaný v rozhodnutí o zkušebním provozu jako podmínku stanovil, že do 30. 6. 2017 (tedy do konce zkušebního provozu) mají být vybudovány protihlukové stěny PHS_01 až PHS_05 (a má být vyhodnocen jejich účinek). Podle stěžovatelů však žalovaný nezohlednil, že všechny tyto stěny (kromě jediné) byly v době vydání rozhodnutí o zkušebním provozu již vybudovány a dále že takto stanovená podmínka odporuje závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2016 [ve kterém zdejší soud akcentoval nutnost přijetí adekvátních opatření a za nezákonnou (nekonkrétní, nevymahatelnou) označil podmínku obsaženou v původním rozhodnutí o zkušebním provozu, která stanovila, že osoba zúčastněná na řízení v průběhu zkušebního provozu realizuje včetně vyhodnocení účinku protihlukové stěny označené PHS_01 až PHS_05].

pokračování

[34] K uvedené žalobní argumentaci se městský soud vyjádřil tak, že: „[v] tomto obledu má městský soud za to, že v napadeném rozhodnutí o povolení zkušebního provozu stavby SOKP 512 vyjádřil žalovaný vše podstatné včetně podmínek tohoto provozu a včetně realizace protihlukových stěn a dostatečně a přesvědčivě se vypořádal s protiargumenty žalované strany. Městský soud považuje v přezkoumávaném případě povolení zkušebního provozu za důvodné, protože měly být realizovány protihlukové stěny, včetně vyhodnocení jejich účinků, které měly zmírnit stávající hlukové imise. Tato provedená opatření měla přispět ke zjištění, zda provoz komunikace bude bezpečný a akceptovatelný pro stavby sloužící k bydlení nacházející se v blízkosti komunikace. Takto stanovená opatření představují naplnění účelu zkušebního provozu. [...] Za situace, kdy předmětem soudního přezkumu je povolení zkušebního provozu, nikoli konečná kolaudace stavby, má městský soud za to, že všechny uvedené zákonné podmínky byly v napadeném rozhodnutí o povolení zkušebního provozu stavby SOKP 512 dodrženy včetně předpokladu realizace protihlukových stěn a vyhodnocení jejich účinku. Povolení zkušebního provozu vyjádřilo vše podstatné z hlediska požadavku zákona a vyhovělo i závaznému stanovisku NSS obsaženému ve zrušujícím rozsudku ze dne 31. 5. 2016 č. j. 4 As 17/2016-44.“

[35] Městský soud se tedy stejně (jako v případě výše uvedených námitek) stran namítané nedostatečnosti vymezení podmínky zkušebního provozu omezil na obecné a povšechné vypořádání a adekvátně nezohlednil žalobci připomínanou skutečnost, že všechny protihlukové stěny (kromě jedné) v době rozhodování žalovaného již byly vybudovány. Stejně tak náležitě nezohlednil, že zdejší soud v rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016 za nedostatečnou označil podmínku, že v průběhu zkušebního provozu budou realizovány včetně vyhodnocení účinku protihlukové stěny označené PHS_01 až PHS_05. Městský soud nevysvětlil, z jakých důvodů považuje nyní stanovenou podmínku (že v průběhu zkušebního provozu budou zrealizovány do 30. 06. 2017 protihlukové stěny včetně vyhodnocení účinku označené PHS_01 až PHS_05) za splňující požadavky rozsudku sp. zn. 4 As 17/2016, resp. nevysvětlil, z jakých důvodů je názoru, že nyní stanovená podmínka byla žalovaným lépe vymezena než podmínka obsažená v původním rozhodnutí o zkušebním provozu.

[36] Z rozsudku městského soudu dále nevyplývá, z jakých důvodů považoval soud žalobu za včasnou. Městský soud uvedl, že žalobu má za podanou včas, k čemuž dodal, že »vyhodnotil informaci podanou při jednání před soudem o tom, jak žalobci měli možnost se dozvědět o obsahu napadeného rozhodnutí, a posoudil žalobu jako podanou v reálné lhůtě po seznámení se s rozhodnutím, a to interpretačně „benevolentně“«. Ze záznamu z ústního jednání pak plyne pouze to, že pracovnice žalovaného si nebyla jistá, jakým způsobem, a kdy se žalobci seznámili s obsahem rozhodnutí o zkušebním provozu – pravděpodobně se tak stalo na základě jimi podané žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. Městský soud se s uvedenou (naprosto obecnou) informací spokojil a žalobu považoval za podanou včas. Správní ani soudní spis však neposkytují jednoznačný podklad o včasnosti podané žaloby, kterou má soud zkoumat *ex officio* (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 Ads 154/2009 - 35).

[37] Z výše uvedených důvodů nemohl rozsudek městského soudu obstát. Souhrn a intenzita výše vytčených vad brání přezkumu kasačních námitek. Jakékoliv úvahy kasačního soudu by s ohledem na výše uvedené byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007 - 77, »správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovatelé uzavřeli cestu ke přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“

[38] Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu s odkazem na vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem

ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy bude na městském soudu, aby v souladu se závaznými právními názory Nejvyššího správního soudu (a to vč. těch dříve vyslovených) důkladně vypořádal všechny uplatněné námitky. Primárně se přitom bude zabývat otázkou včasnosti podané žaloby a otázkou věcné příslušnosti žalovaného. V závislosti na posouzení těchto otázek pak případně vypořádá další žalobní námitky vč. námitky poukazující na nerespektování rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 4 As 17/2016. Nutno dodat, že z důvodu zásadních nedostatků napadeného rozsudku (zejména z důvodu adekvátního nevypořádání se s otázkami včasnosti žaloby a příslušnosti žalovaného) pak nebylo za současné situace namístě, aby Nejvyšší správní soud přistoupil sám ke zrušení rozhodnutí o zkušebním provozu.

[39] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. května 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu