



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 žalobce: **Ing. L. D.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalované: **Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje**, se sídlem Jeřábkova 4, Brno, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, zastoupena JUDr. Tomášem Šetinou, advokátem se sídlem Purkyňova 649/127, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016 - 171,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, která v tomto řízení uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení (dále též „osoba zúčastněná na řízení“, či „správce komunikace“), podala u Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (žalované) žádost o vydání časově omezeného povolení k provozu *silnice II/602 - ulice Jihlavská a Pražská v Brně a ulice Jihlavská v Tronbsku*, z důvodu, že uvedený zdroj hluku překračuje hlukové limity uvedené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v rozhodném znění (dále též „nařízení č. 272/2011 Sb.“).

[2] Dne 11. 4. 2016 vydala žalovaná rozhodnutí č. j. KHSJM 15855/2016/BM/HOK, sp. zn. S-KHSJM 56190/2015, kterým s poukazem na § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.,

o ochraně veřejného zdraví, v rozhodném znění (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“, či pouze „zákon“) vydala „časově omezené povolení do 30. 12. 2020“ (dále též „hluková výjimka“, či pouze „výjimka“). Touto výjimkou navýšila hlukové limity pro denní a noční dobu mj. na ulici Pražská (v obci Bosonohy), na které bydlí žalobce (v jím vlastněném rodinném domě). V uvedeném rozhodnutí žalovaná stanovila i opatření ve smyslu § 99 zákona o ochraně veřejného zdraví, která má splnit správce komunikace. Jednalo se v pořadí o třetí výjimku pro daný zdroj hluku (první byla žalovanou vydána dne 25. 5. 2006, druhá dne 15. 11. 2010).

II.

[3] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí správní žalobou u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Shora označeným rozsudkem krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Aktivní legitimaci žalobce krajský soud opřel o § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). K tomu poukázal na to, že žalobce je (společně se svou manželkou) vlastníkem a uživatelem rodinného domu, který je umístěn v těsné blízkosti předmětné komunikace, na které jsou překračovány limity hluku. Krajský soud neshledal důvod k odmítnutí žaloby ani s ohledem na znění § 68 písm. a) s. ř. s. Žalobce totiž nebyl účastníkem daného řízení (tím byl pouze správce komunikace), v důsledku čehož nemohl napadnout rozhodnutí žalované řádným opravným prostředkem, ale pouze správní žalobou. Podpůrně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Následně pak krajský soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby a shledal ji důvodnou. Žalované zejména vytkl, že se důkladně nezabývala splněním podmínek uvedených v § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. že v tomto ohledu nepostupovala v souladu s uvedeným zákonem a zásadami správního procesu (zejména § 30, § 31, § 82 a § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „správní řád“). Časově omezené povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví může krajská hygienická stanice vydat pouze v případě, že hygienické limity nelze dodržet z vážných důvodů, a pokud žadatel prokáže, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Uvedenými podmínkami se žalovaná důkladně nezabývala, přičemž ani nezohlednila to, že podmínky, na které byly předchozí hlukové výjimky ve smyslu § 99 zákona o ochraně veřejného zdraví vázány, nebyly správcem komunikace v požadovaném rozsahu splněny. Podle krajského soudu má situace v dané lokalitě negativní trend, přičemž nebyla činitelna efektivní opatření ke snížení hlukové zátěže. Z porovnání druhého rozhodnutí o hlukové výjimce s napadenou hlukovou výjimkou vyplývá, že pozdější z nich umožňuje dokonce v některých úsecích ještě vyšší překročení hygienických limitů hluku, než tomu bylo v případě předchozího rozhodnutí. Tak tomu je např. přímo v úseku, kde bydlí žalobce. Krajský soud proto uzavřel, že se žalovaná dostatečně nezabývala důvody, za kterých lze vydat hlukovou výjimku, a uložil jí, aby to v dalším řízení napravila. Plné znění rozsudku krajského soudu je přístupné na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka předně vytýkala krajskému soudu, že se podanou žalobou věcně zabýval. Základním předpokladem žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. je účastenství v řízení před správním orgánem. Žalobce však účastníkem řízení o hlukové výjimce nebyl; účastníkem byla pouze osoba zúčastněná na řízení (§ 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví). Ani na základě novely zákona o veřejném zdraví provedené v roce 2015 (sněmovní tisk 270) nedošlo k rozšíření okruhu účastníků předmětného správního řízení. Krajský soud nadto legitimaci žalobce opírá o nepřiléhavou judikaturu. Z uvedených důvodů neměl krajský soud žalobu žalobce věcně

pokračování

projednat, ale měl ji odmítnout. V dalších částech kasační stížnosti stěžovatelka poukazovala na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Krajský soud předně nezdůvodnil, proč považuje žalobu za včasnou. Stěžovatelka dále obsáhle poukazovala na nepřezkoumatelnost argumentace krajského soudu v bodech 76 až 79 rozsudku a v bodech 81 až 82 rozsudku a polemizovala s dílčími závěry krajského soudu. Ohrazovala se proti tomu, že se dostatečně nezabývala podmínkami pro vydání rozhodnutí o hlukové výjimce, resp. že nepostupovala v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví a zásadami správního procesu. Stejně tak nesouhlasila s tím, že situace v dané lokalitě má negativní trend. Podle stěžovatelky došlo v důsledku provedených opatření ke snížení hlukové zátěže (v letech 2008 až 2010 došlo k rekonstrukci komunikace v Bosonohách, v roce 2013 pak došlo k výměně oken, od 1. 1. 2016 bylo zrušeno zpoplatnění dálnice D1). K navrhovanému opatření snížení rychlosti pak stěžovatelka uvedla, že nebylo prokázáno, že by snížení rychlosti mělo pozitivní dopad na hladinu hluku. Poukázala i na odmítavý postoj Magistrátu města Brna ke snížení rychlosti. Dále stěžovatelka poukázala na výsledky měření provedených na podzim roku 2016 a v roce 2017, ze kterých podle jejího názoru vyplývá, že došlo ke snížení hlukové zátěže v dané lokalitě. Stěžovatelka dále uvedla, že žádné z opatření navržených správcem komunikace neměla důvod hodnotit jako nereálné. Dodala, že skutečnou efektivitu navrhovaných opatření nelze předem s jistotou garantovat, účinnost opatření lze pouze předpokládat. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil nesouhlas s kasační argumentací stěžovatelky. Krajský soud nepochybil, pokud žalobu připustil k věcnému přezkumu. Žalobce byl k podání žaloby aktivně legitimován. Rozsudek nelze považovat ani za nepřezkoumatelný. Podle žalobce se krajský soud nedopustil ani nesprávného právního posouzení. Napadené správní rozhodnutí (hluková výjimka) neobsahuje žádnou podrobnější úvahu o tom, jaké vážné důvody pro opětovné udělení výjimky existují, a zejména proč tyto důvody převažují nad zájmem na dodržení hygienických limitů hlučnosti. Stěžovatelka neaplikuje žádná účinná opatření k dosažení takové úrovně hlučnosti, která nepřekračuje nejvýše přípustné zákonné limity. Navrhovaná opatření, která měla dle stěžovatelky výrazně zlepšit situaci dotčených osob, žádné zlepšení nepřinesla. Podle žalobce by ke snížení hlukové zátěže mohlo přispět snížení rychlosti. Z jím předložených podkladů vyplývá, že v minulosti došlo v důsledku snížení nejvyšší povolené rychlosti k poklesu hlučnosti o více než 3 dB přes den a o 4,5 dB v noci. Je pravdou, že byla vyměněna okna v rodinných domech, ke skutečné ochraně obyvatel tímto opatřením však nedošlo. Tvrzení o snížení hlukové zátěže po vydání žalobou napadeného rozhodnutí nejsou pro přezkum tohoto rozhodnutí relevantní, navíc je žalobce považuje za neprůkazná. Z ničeho přitom nevyplývá, že by na hluk v dané lokalitě měl být aplikován limit pro tzv. starou hlukovou zátěž. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl a uložil jí povinnost uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti.

V.

[6] Osoba zúčastněná na řízení podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovila souhlas s argumentací stěžovatelky v kasační stížnosti. Podobně jako stěžovatelka je názoru, že krajský soud neměl žalobu připustit k věcnému přezkumu z důvodu absence žalobní legitimace žalobce. Krajský soud dále pochybil tím, že se nezabýval otázkou, zda byla žaloba podána včas. Nelze souhlasit ani s argumentací krajského soudu o absenci realizace dostatečných protihlukových opatření. V průběhu doby byla přijata celá řada opatření ve snaze snížit hlukovou zátěž v daném území. Došlo k významnému snížení hlukové zátěže, provedená měření

konstatovala, že hygienické limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. byly splněny. V reakci na podrobný popis vývoje celé situace v daném území není osobě zúčastněné na řízení zřejmé, které další opatření mělo být realizováno, aby byla hluková zátěž snížena. V podrobnostech poukázala na kasační stížnost stěžovatelky. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

VI.

[7] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, ve kterých stěžovatelka vytkala krajskému soudu, že připustil žalobu k věcnému přezkumu.

[9] Stěžovatelka v tomto ohledu výslovně namítala, že základním předpokladem žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. je účastenství v řízení před správním orgánem. Žalobce však účastníkem řízení ve věci vydání hlukové výjimky nebyl; účastníkem byla pouze osoba zúčastněná na řízení. Krajský soud nadto legitimaci žalobce opírá o nepřiléhavou judikaturu. Z uvedených důvodů neměl krajský soud žalobu žalobce věcně projednat, ale měl ji odmítnout.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud žalobní legitimaci neopírá o § 65 odst. 2 s. ř. s, nýbrž o § 65 odst. 1 s. ř. s. Mezi uvedenými ustanoveními je podstatný rozdíl.

[11] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s.: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[12] Podle § 65 odst. 2 s. ř. s.: *Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

[13] Na rozdíl od § 65 odst. 2 s. ř. s. tedy § 65 odst. 1 s. ř. s. nepodmiňuje možnost podání žaloby předchozím účastenstvím žalobce ve správním řízení. K tomu viz i odbornou literaturu (např. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 65 s. ř. s.) či judikaturu Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení [...]“. Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 37/2015 - 46, podle něhož: „Nelze soublasit se stěžovatelkou, že zkušební provoz měl ověřit funkčnost a vlastnosti stavby v rozsahu podaných námitek stěžovatelky, které, jak již bylo uvedeno, z velké míry směřují do otázek vypořádaných v předchozích řízeních, v nichž bylo možné posoudit vlastnosti stavby patrné již přímo z projektové dokumentace, včetně například možnosti podmáčení sousedního pozemku. Zde je třeba podotknout, že i proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu svědčila stěžovatelce soudní ochrana, přestože podle § 124 odst. 1 stavebního zákona nebyla účastníkem řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33)“. Obdobně viz i další rozsudky Nejvyššího správního soudu - např. ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, č. 905/2006 Sb. NSS, ze dne

pokračování

24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4 Ads 79/2008 - 61, ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 - 29.

[14] Ani to, že žalobce nenapadl rozhodnutí o hlukové výjimce odvoláním, nevyvolává podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nemožnost věcného projednání žaloby. Je pravdou, že § 68 písm. a) s. ř. s. stanoví, že správní žaloba je nepřípustná tehdy, *nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*. V dané věci však bylo vedeno řízení, jehož nebyl žalobce účastníkem. Zákon stanoví, že účastníkem daného řízení je pouze správce komunikace (§ 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví), tj. v daném případě osoba zúčastněná na řízení. Z tohoto důvodu žalobce nemohl být účastníkem daného řízení, v důsledku čehož nemohl v něm vydané rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem. Ani to však podle konstantní judikatury nevyvolává nemožnost napadnout rozhodnutí správní žalobou. K tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015 - 42, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 - 26. Z nich vyplývá, že nutnost vyčerpat řádné opravné prostředky platí pouze pro případ, že žalobce byl oprávněn tyto podat: *„Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33). S ohledem na shora uvedené je proto irelevantní i argument stěžovatelky, že na základě novely zákona o veřejném zdraví v roce 2015 (sněmovní tisk 270) nedošlo k rozšíření okruhu účastníků řízení podle § 31 uvedeného zákona.

[15] Krajskému soudu nelze vytýkat ani aplikaci nepřiléhavé judikatury. Judikatura zmiňovaná krajským soudem vychází ze shodných východisek jako výše citovaná judikatura aplikovaná i zdejším soudem. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 56/2002 (připomínaný stěžovatelkou) pak byl vydán ještě před shora uvedenou judikaturou, která připouští možnost soudní ochrany i v případě, kdy žalobce nebyl účastníkem správního řízení. V této souvislosti lze nadto zmínit i pozdější judikaturu týkající se přímo atomového zákona (viz např. právě shora označený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015 - 42, a na něj navazující rozsudky).

[16] V souladu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu postupoval krajský soud i při úvahách o možném dotčení právní sféry žalobce hlukovou výjimkou. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do jeho právní sféry.

[17] Již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že: *„Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závažně určil. [...] Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu - viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce.“* Uvedené závěry pak přebírá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek

rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 - 29, ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 37/2015 - 46, ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 - 26). Např. v posledně označeném rozsudku soud uvedl, že: „*Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není, jak mylně dovodil krajský soud, vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.*“

[18] Žalobce přitom v žalobě tvrdil, že předmětné rozhodnutí (hluková výjimka) zasahuje do jeho právní sféry. Mj. uváděl, že se svou manželkou vlastní pozemek p. č. X umístěný v katastrálním území B., jehož součástí je rodinný dům č. p. X, který se nachází v těsné blízkosti silnice č. II/602, tj. silnice, pro kterou byla vydána hluková výjimka. Na nemovitost žalobce (ve které i bydlí) se vztahuje ta část hlukové výjimky, která správce komunikace opravňuje k překračování hygienických limitů hluku, což se jednoznačně dotýká právní sféry žalobce. Ostatně stěžovatelka (a to ani v kasační stížnosti) relevantně nezpochybnila argumentaci žalobce o tvrzeném dotčení jeho právní sféry předmětnou výjimkou. Netvrdila, resp. nedoložila, že by v rozhodnou dobu nebyly v místě, kde bydlí žalobce (v jím vlastněném rodinném domě), překračovány hygienické limity hluku.

[19] S ohledem na výše uvedené tedy nelze krajskému soudu vytýkat, že žalobu připustil k věcnému přezkumu. Krajský soud postupoval zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou je v zájmu zachování jednotnosti judikatury vázán i nyní rozhodující senát (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62). Ani judikaturu ESLP aplikovanou krajským soudem nelze považovat za nepřiléhavou. Např. v rozsudku ze dne 9. 11. 2010 ve věci *Deés proti Maďarsku*, stížnost č. 2345/06, se ESLP vyslovil k povinnosti státu efektivně chránit jednotlivce proti důsledkům nadlimitního hlukového zatížení.

[20] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud pochybil, pokud se žalobou věcně zabýval.

[21] V dalších částech kasační stížnosti stěžovatelka obsáhle poukazovala na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[22] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleží ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, 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 zákoným 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*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

pokračování

29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, uvedl, 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.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek krajského soudu je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný; z rozsudku jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud řádně vyargumentoval, z jakých důvodů považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné, přičemž vypořádal nosné argumenty účastníků řízení. Stěžovatelka ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

[25] Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani fakt, že krajský soud v rozsudku explicitně neuvedl, zda byla žaloba podána včas. Již z toho, že krajský soud žalobu připustil k věcnému přezkumu, je zřejmé, že žalobu považoval za včasnou. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ze správního a soudního spisu vyplývá, že stěžovatelka vydala napadené rozhodnutí dne 11. 4. 2016, žalobce se s tímto rozhodnutím seznámil (na základě žádosti podané v režimu zákona č. 106/1999 Sb.) dne 29. 4. 2016 a žalobu doručil Krajskému soudu v Brně dne 1. 6. 2016, tedy v zákonné lhůtě (§ 72 s. ř. s.).

[26] Za nepřezkoumatelnou nelze považovat ani argumentaci krajského soudu v bodech 76 až 82 rozsudku. V odst. 76 rozsudku krajský soud uvedl, že: „*Soud především zdůrazňuje smysl institutu hlukových výjimek, ke kterému dospívá na základě výkladu právní úpravy ochrany proti hluku. Tímto smyslem je zajištění postupného směřování k žádoucímu stavu, tedy k dodržování hygienických limitů hluku (ovšem pouze za existence vážných důvodů, které brání jejich dodržování ihned). V posuzované věci je významné, že k překračování hlukových limitů dochází dlouhodobě, aniž by kompetentní orgány přijaly opatření, která by vedla ke zlepšení situace. Tato skutečnost je o to flagrantnější, když z porovnání druhého rozhodnutí o hlukové výjimce s napadenou hlukovou výjimkou vyplývá, že pozdější z nich umožňuje dokonce v některých úsecích ještě vyšší překročení hygienických limitů hluku, než tomu bylo v případě předchozího rozhodnutí. Tak tomu je např. přímo v úseku, kde se nachází bydliště žalobce (povoleno o 3 dB více přes den a o 4 dB více přes noc), ale i v dalších úsecích (ulice Jiblavská na úseku Na Pískové cestě - Osová; ulice Pražská v úseku Sedla - Ostopovická a v úseku Troubská - konec obytné zástavby od Brna). Z tohoto srovnání je zřejmé, že situace má opačný vývojový trend, než k jakému by měl institut časově omezeného povolení zdroje hluku směřovat.*“ Uvedenou argumentaci nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelnou. Jednoznačně z ní vyplývá, že v dané oblasti nedošlo ke kýženému výsledku, tj. k dodržování hygienických limitů hluku. Stejně tak z ní vyplývá, na základě čeho krajský soud dovozuje, že v některých úsecích byly navýšeny horní hranice limitů. Ani argumentaci krajského soudu v bodech 77 a násl. rozsudku nelze považovat za nepřezkoumatelnou. Zde krajský soud stěžovatelce zejména vytkl, že se důkladně nezbývala splněním podmínek uvedených v § 31 zákona o ochraně zdraví,

resp. nesplnila povinnosti vyplývající jí z postavení orgánu ochrany veřejného zdraví. Tato argumentace je srozumitelná a plně přezkoumatelná.

[27] Zdejší soud již opakovaně vyslovil, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami však rozsudek krajského soudu netrpí.

[28] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka tuto argumentaci považovala za nepřezkoumatelnou (což pravdou není, viz výše) a dále zpochybňovala její správnost.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu před krajským soudem bylo rozhodnutí o výjimce vydané podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví, soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc, jakož i úkoly orgánů veřejné správy v oblastech ochrany a podpory veřejného zdraví a hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí (viz § 1 zákona).

[30] Podle § 2 odst. 2 zákona se ochranou veřejného zdraví rozumí *souborní činnosti a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a bromadně se vyskytujících onemocnění, obroženi zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním. Obrožením veřejného zdraví je stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra záležitosti rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.*

[31] V následujících ustanoveních zákon upravuje ochranu veřejného zdraví v jednotlivých oblastech lidské činnosti. Z hlediska nyní posuzované věci je významný díl šestý nazvaný „Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením“ (§ 30 až § 36 zákona).

[32] Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou vybrané subjekty (např. správci či vlastníci komunikací) povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb.

[33] Podle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se hlukem rozumí *zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis* (nařízení č. 272/2011 Sb.).

[34] Z hlediska hluku z komunikací přitom povinnost zajistit dodržování hlukových limitů vázne na vlastnících či správcích komunikací: „Jen tyto osoby mohou organizačními a technickými

pokračování

opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, obrozující zdraví. Zejména u posledně uvedených letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nereálná představa, že za omezení hluku by odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů.“ (důvodová zpráva k zákonu o ochraně veřejného zdraví a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č. j. 1 As 7/2006 - 56).

[35] Ze zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že jeho cílem je zajistit ochranu před nepříznivými vlivy hluku na lidské zdraví. Tento cíl vyplývá již z § 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (kde se výslovně uvádí, že zákon upravuje mj. úkoly orgánů veřejné správy v oblastech ochrany a podpory veřejného zdraví a hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého hlukového zatížení). Uvedený zájem lze vysledovat i z dalších ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví (zejména viz § 30, § 82 a § 84), jakož i z čl. 31 a 35 Listiny základních práv a svobod. K tomu se vyjádřil v nedávné době i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (ve kterém byl shledán nedůvodným návrh podaný skupinou senátorů na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb.), uvedl, že: „*Základem české právní úpravy ochrany před hlukem jsou [...] čl. 31 a 35 odst. 1 Listiny, těch se lze ovšem domáhat pouze v mezích je provádějících zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). V případě hluku jde o několikrát citovaný zákon o ochraně veřejného zdraví. Jak již bylo řečeno shora, ten podrobným způsobem pozitivně i negativně hluk definuje (§ 30 odst. 2) a dále zavádí a vymezuje základní pojmy ve struktuře hlukové ochrany. Zaprvé rozlišuje mezi denní (6.00-22.00 hodina) a noční (22.00-6.00 hodina) dobou (§ 34 odst. 2), neboť v každé části dne má hluk jiné účinky na zdraví. Za druhé rozlišuje z hlediska prostoru, kde zvuk působí, mezi 1) chráněným venkovním prostorem (nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť), 2) chráněným venkovním prostorem staveb (prostor do vzdálenosti 2 metrů před obvodovým pláštěm, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do vnitřních prostor budov) a 3) chráněným vnitřním prostorem staveb (pobytové místnosti ve stavbách pro vzdělávání, zdravotní a sociální účely a obytné místnosti ve všech stavbách) (§ 30 odst. 3). Zákon dále stanovuje povinnosti různých osob zajistit nepřekračování limitů pro jednotlivé prostory (§ 30 odst. 1) a podrobně upravuje možnost získání dočasných výjimek z nedodržování hlukových limitů (§ 31).“ V uvedeném nálezu Ústavní soud zdůraznil negativní důsledky působení hluku. Mj. uvedl, že v případě „*dlouhodobého soustavného (ve smyslu opaku k nárazovému) vystavení extenzivnímu hluku je vědecky prokázán možný negativní dopad na lidské zdraví (Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2018, s. 10).“ To potvrzují i některé z krajských soudem zmiňovaných dokumentů (viz např. Night Noise Guidelines for Europe. 2009, World Health Organization Europe; směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. 6. 2002, č. 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí; zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí ze dne 30. 3. 2017, COM/2017/0151).**

[36] Dozor nad ochranou veřejného zdraví vč. ochrany proti hluku svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví tzv. orgánům ochrany veřejného zdraví, mezi které patří i stěžovatelka (krajská hygienická stanice - viz § 78 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví).

[37] Podle § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou orgány ochrany veřejného zdraví správními úřady (správními orgány), které jsou oprávněny např.: vydávat rozhodnutí, povolení, osvědčení a plnit další úkoly státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví; vykonávat státní zdravotní dozor nad dodržováním zákazů a plněním dalších povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními právními předpisy k ochraně veřejného zdraví; provádět hodnocení a řízení zdravotních rizik; iniciovat a podílet se na tvorbě, řízení a kontrole programů ochrany a podpory veřejného zdraví včetně prevence nemocí a zdravotních rizik.

[38] Na rozhodování ve věcech upravených zákonem o ochraně veřejného zdraví se použijí pravidla obsažená ve správním řádu (viz § 94 zákona o ochraně veřejného zdraví a důvodovou

zprávu k tomuto ustanovení). Správní řád ukládá správním orgánům řadu povinností. Např. v rozsudku ze dne 31. 10. 2011 č. j. 5 As 42/2011 - 112, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Správní řízení je založeno na zásadě materiální pravdy, která je formulována v ust. § 3 správního řádu. Naplnění této zásady znamená zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality, zásadou ochrany dobré víry, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání (viz § 2 správního řádu). Správní orgán, má-li dostát naplnění zásady materiální pravdy, je povinen opatřovat z úřední povinnosti všechny podklady pro rozhodnutí, zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti (viz § 50 odst. 2 a 3 správního řádu).*“ Důraz na nutnost řádného zjišťování skutečného stavu věci, resp. okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu vyplývá i z další judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Azs 44/2007 - 124, ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 24. 6. 2013, č. j. 5 As 160/2012 - 44, ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 47, či nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I ÚS 451/11, ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II ÚS 2144/14).

[39] V dané věci vydala krajská hygienická stanice (stěžovatelka) rozhodnutí dle § 31 zákona o ochraně o veřejném zdraví. Podle uvedeného ustanovení:

(1) Pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou hluku z leteckého provozu, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na žádost této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nabazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

(2) Žádost podle odstavce 1 musí kromě náležitostí stanovených správním řádem obsahovat popis zdroje hluku nebo vibrací, změřené hodnoty hluku v referenčních kontrolních bodech, popřípadě v těchto bodech vypočtené hodnoty hluku v chráněných prostorech uvedených v § 30 odst. 3 nebo změřené hodnoty vibrací v chráněných vnitřních prostorech staveb, odhad počtu fyzických osob vystavených nadlimitnímu hluku nebo vibracím, důvod překročení hygienického limitu, návrh nadlimitní hodnoty hluku nebo vibrací a doby trvání povolení, přehled provedených a navrhovaných protihlukových a antivibračních opatření, rámcový harmonogram jejich provedení, odhad jejich účinnosti a skutečnosti svědčící o omezení hluku nebo vibrací na rozumně dosažitelnou míru. Referenčním kontrolním bodem se rozumí místo, které bylo měřením nebo výpočtem vyhodnoceno jako nejvíce zasažené zdrojem hluku.

[40] Z uvedeného ustanovení předně vyplývá, že krajská hygienická stanice (orgán ochrany veřejného zdraví) je oprávněna vydat *časově omezené povolení* (výjimku) v případě, že hluk nebo vibrace překračují hygienické limity. Zákon tedy výslovně vyžaduje, aby výjimka byla vydávána pouze pro časově omezené období (a nikoliv na neomezeně dlouhou dobu).

[41] Z § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví dále vyplývá, že řízení o výjimce se zahajuje na základě žádosti (§ 44 správního řádu). Tato žádost musí vedle obecných náležitostí (§ 45 správního řádu) obsahovat mj. i důvod překročení hygienického limitu, přehled provedených a navrhovaných protihlukových opatření, rámcový harmonogram jejich provedení, odhad jejich účinnosti a skutečnosti svědčící o omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru. Na základě takové žádosti pak orgán ochrany veřejného zdraví rozhodne o (ne)udělení výjimky. Podle shora citovaného § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je oprávněn výjimku vydat, pokud

pokračování

budou existovat *vážné důvody*, pro které nelze dodržet hlukové limity, a současně pokud žadatel prokáže, že *hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru* (kterou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže fyzických osob). Předpokladem pro vydání rozhodnutí o výjimce je přitom náležité zjištění skutečného stavu stran uvedených podmínek. Aby tedy mohl orgán ochrany veřejného zdraví výjimku vydat, musí být postaveno najisto, že jsou splněny zákonné podmínky. V opačném případě nelze hovořit o náležitě zjištěném skutečném stavu věci (zásada materiální pravdy - viz výše). Úvahy ve smyslu uvedeného pak musí nalézt přezkoumatelný odraz v odůvodnění správního rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25). To platí i v řízeních, ve kterých vystupuje jediný účastník (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 47).

[42] Splnění uvedených podmínek je třeba zkoumat o to důkladněji, pokud je pro daný zdroj hluku vydávána opakovaná výjimka. Jak již totiž bylo výše uvedeno, zákon opravňuje orgán ochrany veřejného zdraví k vydání *časově omezeného* povolení, nikoliv k vydávání povolení zakládajícího možnost trvalého překračování hlukových limitů. Vydávání opakovaných výjimek však může vést *de facto* právě k takovému časově neomezenému překračování hlukových limitů, což odporuje smyslu právní úpravy ochrany proti hluku (viz výše). I proto je třeba, aby orgán ochrany veřejného zdraví velmi důkladně zkoumal splnění podmínek, za kterých lze výjimku udělit. Před opakovaným udělením výjimky by měl zkoumat (v souladu s výše uvedenými imperativy) i to, nakolik se projevila dřívější opatření (podmínky, za kterých byla předchozí výjimka vydána), resp. zda vůbec byla realizována. K tomu viz § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, který ukládá žadateli povinnost předložit přehled *provedených protihlukových opatření*, jakož i § 31 odst. 1 věta první téhož zákona, podle něhož platí, že jen pokud nelze z vážných důvodů hygienické limity *dodržet*, lze vydat výjimku. V případě opakovaného vydávání výjimek pro tutéž lokalitu lze z uvedeného výrazu dovodit i nutnost zkoumat, zda (stále) *nelze dodržet* hygienické limity hluku, resp. zda i přes provedená opatření nelze *stále dostát* požadavku na dodržení hygienických limitů hluku.

[43] Jiný výklad § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví by vedl k tomu, že by opatření (ukládána v dřívějších výjimkách) byla stanována pouze *pro forma* a neměla by žádný faktický význam. Takový výklad by však byl v rozporu s cílem právní úpravy na ochranu proti hluku, kterým je chránit obyvatelstvo před nepříznivými důsledky hluku, resp. docílit snížení hluku pod limitní úroveň (viz výše).

[44] Optikou výše uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud na argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti. Nutno předeslat, že stěžovatelka stížní argumentaci koncipovala povětšinou obecně, spíše jako polemiku s dílčími závěry krajského soudu. Stěžovatelka nezpochybňovala, že se na ni výše uvedené imperativy vztahují. Souhrnně namítala, že při vydání žalobou napadeného rozhodnutí (výjimky) postupovala v souladu s právní úpravou, resp. zásadami správního procesu, a nebyl tak dán důvod pro zrušení jejího rozhodnutí.

[45] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

[46] Ačkoliv zdejší soud souhlasí s tím, že by do předmětné rozhodovací činnosti stěžovatelky měly s ohledem na její specifika správní soudy zasahovat zdrženlivě, v daném konkrétním případě není názoru, že krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí stěžovatelky zrušil.

[47] Krajský soud přistoupil ke kasaci rozhodnutí stěžovatelky zejména z toho důvodu, že se dostatečně nezabývala tím, zda byly splněny podmínky pro vydání výjimky dle § 31 zákona o veřejném zdraví, resp. z důvodu, že nedostatečně zjistila skutkový stav věci. Stěžovatelka

se nezabývala podrobně a v kontextu konkrétní situace tím, zda stále existují vážné důvody pro nedodržení hlukových limitů, jakož i otázkou, zda hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Stěžovatelka do třetí výjimky převzala opatření formulovaná správcem komunikace v podstatě bez jakékoliv úvahy a vlastního zásahu, přičemž ani netrvala na splnění dříve uložených opatření, kterými podmiňovala vydání předchozích hlukových výjimek ve smyslu § 99 zákona o ochraně veřejného zdraví. S uvedenými závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil a dodává následující.

[48] Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka opakovaně vyhovovala žádostem navrhovatele (správce komunikace), ve kterých požadoval vydání hlukové výjimky pro danou lokalitu. První výjimku vydala stěžovatelka dne 25. 5. 2006, druhou dne 15. 11. 2010 a třetí dne 11. 4. 2016. Předmětem soudního přezkumu je třetí výjimka, která umožňuje překračovat hygienické limity hluku až do konce roku 2020.

[49] V době vydání třetí výjimky tedy bylo na základě dřívějších rozhodnutí stěžovatelky umožněno správci komunikace po dobu téměř 10 let překračovat hygienické limity hluku a tato doba měla být na základě třetí výjimky prodloužena o několik dalších let.

[50] S ohledem na výše uvedené bylo lze předpokládat, že stěžovatelka bude vydání rozhodnutí věnovat dostatečnou pozornost, bude důkladně zkoumat, zda byly splněny podmínky uvedené v § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to s přihlédnutím k opatřením, které uložila v dřívějších rozhodnutích. To se však nestalo. Stěžovatelka se důkladně nezabývala splněním zákonných podmínek pro vydání výjimky, resp. nedostatečně zjistila skutkový stav věci pro vydání takového rozhodnutí. Odůvodnění jejího rozhodnutí je obecné, povrchní (v některých částech nemá ani oporu ve správním spisu), a v důsledku toho i nepřesvědčivé. Stěžovatelka v rozhodnutí řádně neodůvodňuje jednotlivé výroky rozhodnutí, resp. uložená opatření, přičemž ani relevantně nezohledňuje neplnění dříve uložených opatření (v podstatě pouze přebírá argumentaci navrhovatele, aniž by si ověřila její správnost, vyžádala si od něj předložení podkladů, ze kterých by bylo možno jednoznačně dovodit nemožnost splnění dříve uložených opatření, faktickou nemožnost omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru atp.).

[51] V souvislosti s výše uvedeným lze zmínit zejména to, že podle správce komunikace jakož i stěžovatelky (k tomu viz rozhodnutí o druhé a třetí výjimce, jakož i žádosti správce komunikace požadující vydání uvedených výjimek) by skutečně efektivním protihlukovým opatřením v dané lokalitě byla výměna stávajícího asfaltového koberce za tzv. gumoasfaltový koberec (dále „tichý asfalt“). Ten by podle argumentace uvedené ve druhé výjimce mohl snížit hluk až o 4 - 5 dB (v daném případě tedy i pod limitní hranici). Stěžovatelka sice ve druhé výjimce takové opatření zmiňuje a ukládá provést měření po položení tichého asfaltu (k čemuž mělo dojít do konce roku 2015), ze spisu však nevyplývá, že by k výměně povrchu došlo. I přesto stěžovatelka v rámci třetí výjimky tento fakt relevantně nezohledňuje; pouze ukládá správci komunikace provést měření do konce roku 2020 (opětovně po položení tichého asfaltu). Z formulace uvedené podmínky, jakož i z obsahu rozhodnutí o výjimce, přitom nevyplývá, že by stěžovatelka na položení tichého asfaltu skutečně trvala. Z obsahu spisu pak nevyplývá ani to, že by byly činěny skutečně efektivní kroky v tomto směru. Nejvyšší správní soud dodává, že si uvědomuje nákladnost položení tichého asfaltu, jakož i další organizačně-technické či administrativní obtíže s tím spojené, je ovšem třeba připomenout, že to byl sám správce komunikace, kdo takové opatření, a to již před vydáním druhé výjimky, navrhoval.

[52] Obdobně lze nahlížet i na plnění dalšího uloženého opatření – snížení rychlosti. K tomu ze spisu vyplývá, že stěžovatelka správci komunikace (na základě jeho návrhu) uložila ve druhé výjimce předložit výsledky měření hluku v dané lokalitě po snížení rychlosti z 50 km/h na 40 km/h (v denní i noční době). Z obsahu spisu však nevyplývá, že by došlo k trvalému

pokračování

snížení rychlosti (k tomu viz dále). Ve třetí výjimce pak stěžovatelka ukládá správci komunikace, aby „*předložil zprávu o ověření účinnosti protihlukového opatření - snížení rychlosti v noční době*“, přičemž v případě „*prokázání účinnosti tohoto opatření má být dokladováno zabavení postupu ke trvalé úpravě provozu*“. V odůvodnění přitom stěžovatelka řádně nerozvádí, z jakého důvodu požaduje provést měření rychlosti při snížené rychlosti (pouze) v noční době, resp. z jakého důvodu netrvá na původním opatření. Stěžovatelka v odůvodnění uvádí, že správce komunikace ve věci snížení rychlosti vyvíjel „značnou aktivitu“, z důvodu postojů Magistrátu města Brna, odboru dopravy (dále též „magistrát“) však nebylo možno docílit snížení rychlosti. Ze správního spisu však nelze dovodit, že by správce komunikace skutečně vyvíjel „značnou aktivitu“ stran snížení rychlosti. Správce komunikace k žádosti požadující vydání třetí výjimky přiložil rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 12. 2013 (tedy rozhodnutí, které bylo vydáno několik let před podáním žádosti), jímž byla zamítnuta žádost správce komunikace požadující snížení rychlosti na několika komunikacích (mj. i na předmětné komunikaci II/602). Pouze na závěr rozhodnutí magistrátu ze dne 4. 12. 2013 je rukou dopsáno: „*Vydané rozhodnutí, viz výše, není důvodu revidovat, stanovisko OD MMB v dané věci se nemění*“, následně je otištěno úřední razítko magistrátu, uveden podpis neoznačené úřední osoby a uvedeno datum 11. 1. 2016. S uvedeným (neformálním) přípisem se stěžovatelka spokojila a dovozuje z něj nemožnost snížení rychlosti v dané lokalitě. Z výše provedené rekapitulace je přitom zřejmé, že magistrát o žádosti požadující snížení rychlosti ani formálně nerozhodoval. Nespecifikovaná osoba na rozhodnutí z roku 2013 rukou dopsala, že není důvod rozhodnutí „revidovat“. Z obsahu tohoto rozhodnutí pak vyplývá, že se vztahuje k několika komunikacím v Jihomoravském kraji (jednou z nich byla předmětná komunikace II/602), přičemž v něm není vysvětleno, z jakých konkrétních důvodů nelze právě na uvedené komunikaci snížit rychlost; rozhodnutí nereaguje na žádnou konkrétní argumentaci správce komunikace k předmětné komunikaci II/602. Z obsahu správního spisu pak nevyplývá ani to, z jakého důvodu se správce komunikace proti uvedenému postoji magistrátu nebránil. Například žádostí o řádnou specifikaci důvodů bránících snížení rychlosti; následným podáním opravného prostředku, jímž by se u nadřízeného orgánu snažil o přehodnocení postojů magistrátu (v rozhodnutí magistrátu je uvedeno, že jej lze napadnout odvoláním). Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom ukládá správci komunikace aktivní přístup ke snižování hluku: „*Ustanovení § 30 zákona o ochraně zdraví totiž ukládá správci pozemní komunikace, tj. i stěžovateli, aktivní činnost (srov. dikci ustanovení § 30 zákona o ochraně zdraví, podle něhož „jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními“), přičemž volbu příslušné činnosti je nutné provést s ohledem na skutkové okolnosti daného případu.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2013, č. j. 6 Ads 135/2012 - 42).

[53] Pokud pak stěžovatelka v rámci řízení o kasační stížnosti začala uvádět, že snížení rychlosti v dané lokalitě nepovede ke snížení hluku, konstatuje soud, že takovou argumentaci měla uvést (a podložit relevantními podklady) v žalobou napadeném rozhodnutí. Je navíc s podivem, že stěžovatelka ve druhé výjimce zastávala názor o efektivitě snížení rychlosti (výslovně v ní uvedla, že snížení rychlosti může vyvolat pokles hluku až o 2 dB), následně pak efekt snížení rychlosti zpochybňuje. S krajským soudem lze nadto souhlasit i v tom, že efekt snížení rychlosti lze ověřit tehdy, pokud bude provázen nástroji, které skutečně zajistí dodržování snížené rychlosti (instalace zařízení měřících rychlost, dozor policie atp.).

[54] Výše uvedené skutečnosti stěžovatelka relevantně nezohlednila při vydávání třetí výjimky (ve které se důkladně nezabývala ani zákonnými podmínkami pro její vydání, resp. řádně nezjistila skutkový stav věci - viz výše). V té nadto (i zde bez náležitého odůvodnění) dále navyšuje hlukové limity. Krajský soud v rozsudku uvedl, že ke zvýšení hlukových limitů došlo „*např. přímo v úseku, kde se nachází bydliště žalobce (povoleno o 3 dB více přes den a o 4 dB více přes noc), ale i v dalších úsecích (ulice Jihlavská na úseku Na Pískové cestě - Osová; ulice Pražská v úseku Sedla - Ostopenická a v úseku Troubská - konec obytné zástavby od Brna)*“. Stěžovatelka uvedenou argumentaci krajského soudu (opírající se o výrokovou část rozhodnutí o výjimce) konkrétně nerozporuje. Nenamítá,

že krajský soud z rozhodnutí o výjimce cituje nesprávné hodnoty, neuvádí, že pro danou lokalitu platí jiné hodnoty atp. Stěžovatelka pouze uvádí, že výsledné hodnoty mohou být rozdílné z důvodu rozdílných metod měření, nutnosti vytvoření prostoru pro případnou kumulaci hluků atp. V tomto smyslu však v rozhodnutí o výjimce relevantní úvahy uvedeny nejsou.

[55] Ani na základě další stížní argumentace nebylo lze shledat důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka v kasační stížnosti nepřednesla žádnou argumentaci, která by byla s to zvrátit důvody, které krajský soud vedly ke zrušení jejího rozhodnutí.

[56] Pokud stěžovatelka poukazovala na výsledky měření hluku provedeného na podzim roku 2016 či v roce 2017, konstatuje kasační soud, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí ze dne 21. 4. 2016. K tomuto datu měla stěžovatelka zkoumat existenci podmínek ve smyslu shora uvedeného. Uvedené (pozdější) podklady budou zcela jistě relevantní pro další postup stěžovatelky.

[57] Krajský soud přitom zrušující rozsudek nepostavil primárně na tom, že by žádné z navržených opatření nebylo lze považovat za nereálné, jak výslovně uváděla stěžovatelka v kasační stížnosti. Krajský soud postavil zrušení rozhodnutí stěžovatelky na jiných důvodech (zejména na nedostatečném posouzení podmínek uvedených v § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, s čímž se zdejší soud ztotožnil, viz výše). V bodě 79 rozsudku pak krajský soud explicitně neukládá stěžovateli provést měření hluku na každém místě dané komunikace. Krajský soud se v uvedeném bodě (nad rámec důvodů, pro které zrušil rozhodnutí stěžovatelky) vyjádřil k otázce plnění podmínek uvedených ve výjimce. Se stěžovatelkou lze obecně souhlasit v tom, že skutečnou efektivitu navrhovaných opatření nelze předem s jistotou garantovat, tím však nelze ospravedlnit (výše popsany) postup stěžovatelky.

[58] Nejvyšší správní soud nepopírá ani úspěšnost některých dílčích opatření provedených v minulosti a nesouhlasí tedy s kategorickým závěrem, že v dané lokalitě nebyla učiněna žádná opatření. Ze spisu vyplývá, že došlo např. ke zrušení zpoplatnění souběžné dálnice od 1. 1. 2016 (což mohlo mít za následek přesun některých vozidel z předmětné komunikace na dálnici), či k výměně původních oken v domech umístěných v blízkosti předmětné komunikace (což mohlo mít za následek snížení hluku uvnitř domů). I přes uvedená opatření lze však s krajským soudem souhlasit v tom, že se jimi v době vydání třetí výjimky nepodařilo snížit hluk pod limitní úroveň; ostatně, pokud by tomu tak bylo, není soudu zřejmé, proč by správce komunikace o třetí výjimku žádal.

[59] Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem uvádí i to, že samotná skutečnost, že se jedná o významnou pozemní komunikaci (silnice II. třídy), by neměla automaticky implikovat v podstatě neomezenou možnost prodlužování hlukové výjimky, resp. existenci vážného důvodu, pro který je třeba výjimku bez dalšího udělit. Význam komunikace je třeba poměřovat i s dalšími zájmy (primárně se zájmem na dodržování hygienických limitů hluku). V této souvislosti viz i judikaturu Ústavního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18), či judikaturu ESLP (např. rozsudek ve věci *Hatton proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, rozsudek ve věci *Giacomelli proti Itálii* ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00), ze kterých vyplývá nutnost vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti.

[60] Nejvyšší správní soud dále obecně konstatuje, že si lze představit situaci, ve které i přes provedení všech možných opatření nebude moci být dosaženo snížení hluku pod limitní úroveň. K tomu viz i např. stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 2322/2002/VOP/Ka 4138/2007/VOP/Ka (přístupné v systému ASPI), podle něhož: „*Udělení časově omezeného povolení k provozu zdroje nadlimitního hluku by mělo přicházet v úvahu jako výjimečné opatření tam, kde není možné*

pokračování

nebo praktické nařizovat zastavení provozu zdroje hluku. To bude platit především pro případy, kdy zdroj hluku plní významnou společenskou úlohu a nelze ho v této roli nahradit. To platí nepochybně v případě teplárny, která způsobuje teplem významnou část obyvatel města.“ Obdobně si lze představit např. komunikaci, na které ani po učinění všech možných protihlukových opatření (instalace tichého asfaltu, snížení rychlosti na minimum, instalace protihlukových stěn, maximální omezení průjezdu vozidel atp.) není možné docílit snížení hlukové zátěže pod limitní úroveň. Z obsahu spisu však nevyplývá, že by se o takový případ jednalo i v nyní posuzované věci.

[61] Nutno dodat, že z rozhodnutí stěžovatelky nelze dovodit ani to, že by náklady na provedení navrhovaných protihlukových opatření byly v nepoměru ve vztahu k *přínosu ke snížení hlukové zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím* (§ 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Stěžovatelka na tomto nepostavila vydání předmětné výjimky.

[62] Žalobou napadenému rozhodnutí lze dále vytknout, že z něj nevyplývá jednoznačně ani to, z čeho stěžovatelka dovozuje, že pro danou lokalitu platí tzv. stará hluková zátěž, resp. z čeho lze usuzovat na to, že v dané oblasti tvrzený hluk existoval již před 1. 1. 2001. V rozhodnutí se k tomu stěžovatelka vyjadřuje pouze okrajově, přičemž ani obsah správního spisu neposkytuje jednoznačnou oporu pro její závěr. I tímto se proto bude stěžovatelka v dalším řízení podrobně zabývat. Primárním předpokladem pro vydání výjimky totiž je, aby bylo řádně zjištěno a podloženo, jaký hlukový limit právní úprava pro danou oblast stanoví (viz § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení č. 272/2011 Sb.). Pokud uvedené splněno není, nemůže být z logiky věci vydána ani výjimka, která stanoví hranici překračování tohoto zákonného limitu. Jinak řečeno, má-li výjimka překračovat určitý limit, musí z rozhodnutí, resp. podkladů založených ve spisu, jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, o jaký limit se vlastně jedná.

[63] Argumentaci, kterou se snaží stěžovatelka doplnit odůvodnění správního rozhodnutí, pak nelze přijmout. Důvody, pro které bylo vydáno rozhodnutí, musí správní orgán vtělit do jeho odůvodnění, a nikoliv je doplňovat v řízení před správními soudy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

[64] Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje obtížnost postavení stěžovatelky při vydávání hlukové výjimky, resp. složitost vydání takového rozhodnutí. Stejně tak si uvědomuje finanční náročnost protihlukových opatření, organizačně-technické souvislosti spojené s realizací takových opatření atp. Zákon je však koncipován shora popsáním způsobem. V tomto ohledu je třeba akcentovat i zcela konkrétní a specifické okolnosti dané věci (viz výše), které brání přílišnému zobecnění výše uvedených závěrů. Nejvyšší správní soud si uvědomuje i důsledky shora uvedené judikatury, včetně té, která umožňuje věcně přezkoumat i žaloby podané osobami, jež nebyly účastníky správních řízení. Tato judikatura je ovšem ustálená, podpořená závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu a byla vydána ve věcech majících obdobný základ jako nyní posuzovaný případ (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44). Např. v posledně označeném rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil (na základě kasační stížnosti podané osobami, které nebyly účastníky správního řízení) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl povolen zkušební provoz silničního okruhu mj. z důvodu, že se správní orgán z moci úřední důkladně nezabýval ochranou veřejného zájmu a řádně nezjistil skutkový stav věci stran důsledků předmětného povolení (mj. překračování limitů hluku). Správnímu orgánu vytkl i to, že podmínku realizace protihlukových stěn vymezil neurčitě, resp. tak, že není zajištěna jejich faktická realizace.

[65] Nejvyššímu správnímu soudu je známa i judikatura Ústavního soudu k hlukovým limitům (viz např. náleze ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 451/11), ani z ní však nelze dovodit oporu pro argumentaci stěžovatelky. Ústavní soud v uvedeném nálezu opakovaně akcentoval nutnost snížení hluku na rozumně dosažitelnou míru, přičemž kroky směřující k tomuto stavu vyhodnotil v jím posuzovaném případě jako dostačující. V dané věci takový závěr učinit nelze (viz výše). Stejně tak je soudu znám nedávný náleze Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, ve kterém byl shledán nedůvodným návrh podaný skupinou senátorů na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Mezi stěžejní závěry uvedeného nálezu patří i závěr, že je třeba snažit se o vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti, přičemž státy disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování: „*Orgány státní správy nebo soudy mohou posoudit konkrétní situace a dojít k závěru, že i při nepřekročení limitů hluku jde s ohledem na místní podmínky o hluk nadměrný a případně vyzvat vlastníka k nápravě. Toto pojetí ve své podstatě vhodnější než plošné limity dovoluje aplikovat vzpomínanou proporcionalitu a zohlednit konkrétní situace a okolnosti.*“ Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda je česká právní úprava ochrany před hlukem v souladu s ústavním pořádkem, resp. s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K tomu soud uvedl, že: „*Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen jako „ESLP“) vskutku vykládá čl. 8 Úmluvy a právo na respektování obydlí tak, že jeho obsahem je rovněž právo na klidné užívání obydlí, včetně ochrany před nadměrným hlukem (např. rozsudek ve věci Hatton proti Spojenému království ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, bod 96, všechna rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int>). ESLP ovšem podobně jako tento náleze uvádí, že je třeba snažit se o vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti, přičemž státy disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování (srov. rozsudek ve věci Giacomelli proti Itálii ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00, bod 80). Jinak řečeno, stát je oprávněn uplatnit řadu důvodů, proč je ochrana před nadměrným hlukem omezena, potažmo vysvětlit, jak se pokoušel ochranu před hlukem zlepšit. Teprve pokud jsou tato opatření v daném případě zjevně nedostatečná, je možné konstatovat porušení čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudek ve věci Deés proti Maďarsku ze dne 9. 11. 2010, stížnost č. 2345/06, bod 23). Přistoupení k posouzení míry naplnění pozitivních závazků státu je však obvykle podmíněno tzv. vnitřní nesrovnalostí, což v případě hluku nejčastěji znamená, že došlo k překročení místních hlukových limitů (rozsudek ve věci Moreno Gómez proti Španělsku ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02, bod 60; obdobně Cuenca Zarzoso proti Španělsku ze dne 16. 1. 2018, stížnost č. 23383/12).*“ A bod 67: „*Porušení čl. 8 Úmluvy ve vztahu k ochraně před hlukem posuzuje ESLP vždy jednotlivě podle okolností dané věci. Vzhledem k tomu je navrhovatelkou dovozované tvrzení o plošném porušení práva na klidné užívání obydlí napadenými ustanoveními nařízení obtížně obhajitelné. Navíc lze z podaného krátkého rozboru judikatury ESLP dovodit, že jedním z důležitých indikátorů porušení čl. 8 Úmluvy může být překročení místních hlukových limitů. ESLP přitom nepoužívá žádné vlastní (autonomní) hranice hlukových limitů, ale vychází z těch, které platily v čase a místě přezkoumávaného případu (podrobněji Fernández, Telmo Esteban. *Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution. Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, 2009, č. 6, s. 142-145). ESLP dosud nepochybnil hodnoty či strukturu hlukových limitů v jednotlivých zemích, byť ty se značně liší (srov. body 50-51 tohoto nálezu). Je třeba rovněž připomenout, že shora rozebíraný institut pohody bydlení (bod 57 tohoto nálezu) v sobě implicitně obsahuje prvky klidného užívání obydlí. Není proto žádný důvod se domnívat, že by česká právní úprava ochrany před hlukem porušovala čl. 8 Úmluvy.*“

[66] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila pouze shora uvedené námitky, ve kterých vedle absence aktivní legitimace obecně polemizovala se závěry obsaženými v rozsudku krajského soudu a poukazovala na jeho nepřezkoumatelnost. S ohledem na výše uvedenou právní úpravu a judikaturu však zdejší soud uvedené námitky nemohl shledat důvodnými. Žádné další námitky, které by měly potenciál vyvolat kasací rozsudek krajského soudu, stěžovatelka nepřednesla. Soud přitom není oprávněn domýšlet stížní body za stěžovatele, resp. zkoumat zákonnost napadeného rozsudku z důvodů neuvedených v kasační stížnosti. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí

pokračování

(srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78). Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Podpůrně srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60. Nejvyšší správní soud nezjistil ani jiné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

VII.

[67] S ohledem na výše uvedené nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na základě oprávnění uvedeného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[68] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalobce zastoupený (na základě plné moci) advokátem měl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěch (kasační stížnost byla zamítnuta), a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3 100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Jelikož má žalobce právo na náhradu těchto nákladů proti stěžovatelce, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč.

[69] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, jež byla osobě zúčastněné na řízení soudem uložena; z důvodů hodných zvláštního zřetele může soud na návrh přiznat právo i na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil splnit žádnou povinnost, přičemž neshledal ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 2. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu