



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krylové v právní věci žalobkyně M. V., proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2, 111 21 Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ervilia, s. r. o., IČO 281 79 153, se sídlem K rybníčku 13, 190 15 Praha 9 – Satalice, zastoupené JUDr. Hanou Klusáčkovou, advokátkou se sídlem Údolní 11, 602 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. června 2011, sp. zn. S-MHMP 21368/2011/OST,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. června 2011, sp. zn. S-MHMP 21368/2011/OST, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 6800 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jejího zástupce Mgr. Tomáše Erbáka, advokáta.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 13. října 2010 povolil Úřad městské části Praha 4 k žádosti stavebníka – společnosti Ervilia, s. r. o. – stavbu bytového domu při ulici Višňová, Praha 4 – Krč, včetně přípojky vody a kanalizace, na pozemcích zde specifikovaných. Ve vztahu k námitkám, které žalobkyně podala ve stavebním řízení, uvedl, že k nim přistupuje tak, jako by nebyly podány – byly totiž doručeny do datové schránky, ovšem bez zaručeného elektronického podpisu, a nebyly do pěti dnů potvrzeny ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). K námitkám se přesto věcně vyjádřil. Setrval na tom, že žalobkyně neměla právo na pořízení kopie „*Hlukové studie*“ a „*Posouzení hluku ze stavební činnosti*“ (které jsou součástí dokumentace stavby) podle § 168 odst. 2 stavebního zákona (zákon č.

183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), neboť nepředložila souhlas stavebníka. Ohledně věcných námitek týkajících se obou dokumentů pak stavební úřad upozornil na to, že o nich rozhodl ve výroku. Pokud měla žalobkyně za to, že vyjádření Hygienické stanice hlavního města Prahy (HS HMP) ze dne 1. dubna 2009 je v rozporu se zákonem, mohla podat podnět k přezkumnému řízení. Dokument „*Posouzení hluku ze stavební činnosti*“ nehodnotí hluky, které vznikají individuálně při práci jednotlivce; to však stavební úřad považuje za logické, neboť projektová dokumentace předložená ke stavebnímu řízení nemůže obsáhnout jednotlivé ruční nástroje, které budou při stavbě použity, a lidský faktor nelze nikdy objektivně posoudit.

Stavební úřad částečně vyhověl námitkám dalších účastníků, kteří stejně jako žalobkyně ve svých námitkách poukazovali na to, že hluková studie neobsahuje konkrétní hodnoty předpokládaného imisního příspěvku jednotlivých druhů stavební činnosti, a požadovali rozšíření referenčních bodů, pro něž jsou vypočítávány hlukové imise ze stavební činnosti. Na základě této námitek stavebník předložil „*Posouzení hluku ze stavební činnosti*“, v nichž jsou hodnoceny čtyři výpočtové kritické body na fasádách sousedících obytných domů. Dokument také reaguje na zásady organizace výstavby, které jsou součástí projektové dokumentace, tzn. hladiny akustického tlaku byly vypočteny pro stavební stroje, které budou na stavbě využity. Stavební úřad nevyhověl námitkám dalších účastníků, kteří stejně jako žalobkyně žádali, aby stavebník předložil posouzení nejen hluku vznikajícího při výstavbě, ale také jeho kumulace s hlukovým pozadím tvořeným dopravou na místních komunikacích: žádný právní předpis totiž nestanoví takový požadavek.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 7. června 2011 a napadené rozhodnutí potvrdil. Podle žalovaného stavební úřad pochybil, když požadoval, aby účastníci potvrdili své námitky doručené do datové schránky stavebního úřadu z datové schránky zástupce účastníků některým ze způsobů podle § 37 odst. 4 správního řádu. Žalovaný se proto sám zabýval námitkami doručenými do datové schránky stavebního úřadu dne 19. července 2010 a 13. září 2010, aby zjistil, zda toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; uzavřel však, že tomu tak nebylo. Tyto námitky se týkaly zejména práva nahlížet do spisu a žádat, aby správní orgán pořídil kopie spisu, a stavební úřad se jimi fakticky zabýval. K otázce přezkumu závazného stanoviska žalovaný uvedl, že stavební úřad není oprávněn do závazného stanoviska zasahovat; může dát pouze podnět k jeho přezkumu, zjistí-li, že bylo učiněno nezákonně. Proti obsahu závazného stanoviska HS HMP směřovalo i odvolání, a žalovaný proto vyžádal jeho potvrzení nebo změnu. Ministerstvo zdravotnictví svým sdělením ze dne 10. března 2011 potvrdilo závazné stanovisko HS HMP ze dne 1. dubna 2009. Vyjádřilo se také ke sdělení HS HMP ze dne 27. srpna 2010 a konstatovalo, že hluková studie splňuje požadavky.

Žalobkyně v žalobě namítla, že jí stavební úřad s odvoláním na § 168 odst. 2 stavebního zákona neposkytl hlukovou studii ze správního spisu, ani jí neumožnil poříditi si kopii digitálním fotoaparátem. Tímto postupem stavební úřad porušil její právo na spravedlivý proces zaručené článkem 36 odstavcem 1 Listiny základních práv a svobod, jehož esenciální součástí je právo nahlížet do správního spisu a pořizovat si z něj kopie. Význam tohoto práva je zřejmý právě v případě odborných studií předkládaných v rámci územního a stavebního řízení. K těmto rozsáhlým dokumentům se zpravidla nelze kvalifikovaně vyjádřit jinak než přibráním znalce, kterému je však nutné předložit kopii studie. Žalobkyni tak bylo fakticky znemožněno, aby se kvalifikovaně vyjádřila k podkladům rozhodnutí a aby mohla využít svého práva na odvolání jak proti stavebnímu povolení, tak proti obsahu závazného stanoviska, které mělo hlukovou studii za svůj podklad. Právo pořizovat si kopie je třeba vykládat se zřetelem ke smyslu účastenství vlastníků sousedních staveb ve stavebním řízení. Zákon předpokládá, že tito vlastníci se budou zasazovat o ochranu svých práv vlastní procesní

aktivitou nezávislou na činnosti správních orgánů; mohou tak i přispívat ke kontrole výkonu veřejné správy. Krom toho hluková studie nenaplnuje znaky autorského díla – jde pouze o výsledek aplikování obvyklých měřicích a výpočetních postupů. Poskytnutí kopie této studie účastníku řízení tedy nemůže porušit žádné výlučné právo osoby, která studii připravila, ani právo stavebníka, který předložil studii stavebnímu úřadu právě proto, aby jeho záměr byl podroben veřejné kontrole. Žalobkyně nabídla ústavně konformní výklad § 168 odst. 2 stavebního zákona, který se podle ní vztahuje jen na situace, kdy mají být kopie dokumentace stavby poskytnuty v rámci správního řízení zahájeného na základě žádosti o poskytnutí kopií dokumentace stavby. (Osoba požadující poskytnutí kopií dokumentace je zde označena jako „žadatel“; ve stavebním řízení je však žadatelem pouze stavebník. „Žádost“ podle § 44 a § 45 správního řádu je pak úkonem, jímž se zahajuje řízení, nikoliv dílčím procesním úkonem účastníka již běžícího řízení.)

Stavební úřad dále nerozhodl o námitkách žalobkyně, protože doručení datovou schránkou nepovažoval za doručení řádné. Žalovaný toto pochybení připustil, a měl je tedy napravit tím, že rozhodnutí stavebního úřadu změnil nebo zruší, což ale neudělal. Zůstává otázka, proč žalovaný – pokud námitky shledal nedůvodnými – nezměnil stavební povolení v tom smyslu, že se námitky žalobkyně zamítají. V tomto ohledu je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaný konečně pochybil i v souvislosti s přezkoumáním závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví v odvolacím řízení. Pokud byly podklady pro rozhodnutí skutečně doplněny o sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. března 2011, měli účastníci řízení dostat možnost se k němu vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Při nahlížení do správního spisu dne 27. června 2011 však žalobkyně zjistila (a stavební úřad to vzápětí potvrdil), že toto sdělení ve spisu obsaženo není. Zůstává tedy otázkou, zda bylo vůbec vydáno. I pokud se tak ale stalo, žalovaný se na podkladě tohoto sdělení vypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně nedostatečným a nepřezkoumatelným způsobem. Zatímco žalobkyně studii vytýkala, že nepřihlíží k stávajícímu hlukovému pozadí v lokalitě, žalovaný pouze citoval Ministerstvo zdravotnictví, podle nějž „*hluková studie splňuje požadavky, když (sic) jejím smyslem je odhad důsledků realizace záměru v území*“. Z toho není ani zřejmé, zda studie splňuje požadavky nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, natožpak zda má studie přihlížet k hlukovému pozadí posuzované lokality či nikoli. Vypořádat se s odvolacími námitkami je úkolem žalovaného; neobstojí pouhé konstatování, že jiný orgán vydal sdělení, kterým závazné stanovisko potvrdil. Žalobkyně proto navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí vydaná v obou stupních a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že hlukovou studii napadli ve svých námitkách i další účastníci, a stavební úřad na to ve svém rozhodnutí reagoval; proto by přezkoumání stejné námitky podané žalobkyní nemohlo mít za následek jiné rozhodnutí. Stejně tak Ministerstvo zdravotnictví potvrdilo závěry podkladu již známého; pokud se žalobkyně s tímto sdělením neseznámila, nemohlo to mít vliv na zákonnost rozhodnutí. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011, č. j. 2 As 60/2011-107. Žalovaný se nemůže vyjádřit k tvrzení žalobkyně, podle nějž je sdělení Ministerstva zdravotnictví vágní, neboť se jedná o sdělení odborného orgánu, jehož hodnocení žalovanému nepřisluší. K otázce nahlížení do spisu neuplatnila žalobkyně námitky v odvolacím řízení, a žalovaný se proto touto otázkou ve svém rozhodnutí nezabýval. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

Ze správního spisu soud zjistil, že HS HMP vyslovila dne 1. dubna 2009 souhlas s návrhem dokumentace pro stavební řízení a v podmínkách stanovila, co musí být doloženo ke kolaudačnímu souhlasu. Podle HS HMP stavebník předložil hlukovou studii z března 2009

a doložil, že zde popsaná protihluková opatření budou respektována. V průběhu stavebního řízení byla předložena akustická studie („*Posouzení hluku ze stavební činnosti*“); k ní HS HMP uvedla dne 27. srpna 2010, že je plně kompatibilní s původně předloženou studií, jen je podrobněji zpracována. Žalobkyně v odvolání vznesla námitky proti způsobu hodnocení hlukové zátěže a požádala, aby v odvolacím řízení byla přezkoumána závazná stanoviska HS HMP ze dne 1. dubna 2009 a 27. srpna 2010 postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Ministerstvo zdravotnictví, které žalovaný požádal o potvrzení nebo změnu stanovisek HS HMP ze dne 1. dubna 2009 a 27. srpna 2010, potvrdilo dne 10. března 2011 stanovisko HS HMP ze dne 1. dubna 2009 (o stanovisku ze dne 27. srpna 2010 se ministerstvo nezmínilo).

Žaloba je důvodná.

Soud souhlasí se žalobkyní v její první námitce, podle níž jí měl stavební úřad umožnit, aby si pořídila kopii hlukové studie. Samotný stavební úřad svůj postup v řízení blíže nezdůvodnil; v úředním záznamu vyhotoveném v souvislosti s nahlížením žalobkyně do spisu pouze uvedl, že postupuje v souladu s § 168 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení se *vedení spisové služby a nahlížení do spisu řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu. Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.*

Na žalobkyni v její procesní situaci toto ustanovení nedopadá, a to z více důvodů.

Jednak je tu argument systematický. Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona je zařazeno v části páté, hlavě druhé stavebního zákona, nazvané *Evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich*. Další ustanovení této hlavy například upravují, co je předmětem evidence územně plánovací činnosti, kdo tuto evidenci vede, kdo ji ukládá a jak ji zveřejňuje, jaké akty a podklady eviduje a ukládá stavební úřad. Z celého předmětu úpravy části páté, hlavy druhé stavebního zákona je zřejmé, že tu jde o pravidla pro to, jak naložit s písemnostmi vzešlými z územního plánování a z územního a stavebního řízení poté, co tato řízení nebo územně plánovací postupy již skončily – nikoli v okamžiku, kdy probíhají.

To lze ostatně dovodit i z věty první § 168 odst. 2, podle níž se „*nahlížení do spisu řídí ustanoveními správního řádu (...)*“. Samotný správní řád upravuje nahlížení do spisu ve svém § 38 tak, že *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci* (odst. 1). *S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části* (odst. 4). Ustanovení § 38 je přitom zařazeno v části druhé hlavě třetí správního řádu; celá část druhá je nazvána *Obecná ustanovení o správním řízení*.

Věta první § 168 odst. 2 stavebního zákona by byla zbytečná, pokud by se toto ustanovení týkalo obecně „řízení“ a zjišťování obsahu spisu v souvislosti s řízením: jestliže totiž mezi stavebním zákonem a správním řádem existuje vztah subsidiarity (§ 192 stavebního zákona: „*Na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“), bylo by i bez první věty § 168 odst. 2 jasné, že při nahlížení se postupuje podle správního řádu (sám stavební zákon totiž nemá vlastní úpravu nahlížení). To, že § 168 odst. 2 se výslovně dovolává úpravy správního řádu, ale naznačuje, že tu nejde o nahlížení v rámci řízení, ale primárně o postup, jakým se mohou zájemci seznamovat s informacemi obsaženými v uložených písemnostech mimo běžící řízení.

Komentářová literatura (Vedral, J.: Správní řád. Komentář, II. vydání, BOVA Polygon, Praha 2012, str. 435) uvádí, že poskytování kopií dokumentace ze strany stavebního úřadu jen se souhlasem pořizovatele dokumentace nebo vlastníka stavby podle § 168 odst. 2 stavebního zákona je pravidlem speciálním, a vylučuje tedy obecné pravidlo § 38 odst. 4 správního řádu, podle nějž má účastník právo, aby správní orgán pořídil kopie spisu. To prý ale neznamená, že by si účastník nemohl pořídit kopie vlastním digitálním fotoaparátem či mobilním telefonem – jak už to vyložil Nejvyšší správní soud pod č. 1611/2008 Sb. NSS při výkladu § 23a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (*Ministerstvo nepořizuje kopie spisu ani jeho části*). Soud nepovažuje tento výklad § 168 odst. 2 za přílehlavý. Jak bylo výše vyloženo, toto ustanovení nedopadá (na rozdíl od § 23a zákona o azylu) na účastníky v běžícím řízení; krom toho se tu (na rozdíl od § 23a zákona o azylu) úřadu paušálně nezakazuje, aby poskytoval součinnost při kopírování spisu, pouze se jeho součinnost podmiňuje souhlasem třetí osoby (a tato třetí osoba poskytne či neposkytne souhlas se zřetelem ke svým vlastním zájmům, nikoli s ohledem na rozsah povinností úřadu či na jeho zákonná omezení). I ve vztahu k dokumentaci stavby tak platí, že účastník má právo, aby mu správní orgán pořídil kopie požadovaných listin.

Druhým důvodem, pro který by účastníku běžícího řízení – sousedovi zamýšlené stavby – nemělo být omezováno právo získat kopii dokumentace stavby, je smysl vykládaného ustanovení, resp. důvod jeho vzniku. Obdobou tohoto ustanovení byl ve starém stavebním zákoně (č. 50/1976 Sb.) § 133. Ten stanovil, že *orgány územního plánování a stavební úřady, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, jsou povinny umožnit organizacím a osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku* (pozn.: slovo „organizacím“ bylo později nahrazeno, s ohledem na navazující část věty nepříliš vhodně, výrazem „právníckým osobám nebo fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů“), *nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti*. Část věty před středníkem tak upravovala otázku nahlížení do dokumentace a pořizování výpisů z ní, část věty za středníkem se pak týkala otázky řešené nyní v poslední větě § 168 odst. 2 stavebního zákona – tj. ochrany zvláště chráněných informací a respektování povinnosti mlčenlivosti. Celkově toto ustanovení nepřinášelo nic navíc oproti tehdejší úpravě správního řádu (č. 71/1967 Sb.) v jeho § 23:

(1) Účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy.

(2) Správní orgán může povolit nahlédnout do spisů i jiným osobám, pokud prokáží odůvodněnost svého požadavku.

(3) Správní orgán je povinen učinit opatření, aby nahlédnutím do spisů nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti.

Územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (rozuměj dokumentaci evidovanou a uloženou – takto ji chápe důvodová zpráva) tak byla podle § 133 starého stavebního zákona zájemcům k dispozici ve stejné míře jako jakékoli jiné spisy vedené v (běžícím) správním řízení: mohl do ní nahlížet a výpisy si z ní mohl pořizovat kdokoli, kdo prokázal odůvodněnost svého požadavku.

K tomu se ještě sluší podotknout, že i když starý správní řád a starý stavební zákon hovořily pouze o „pořizování výpisů“, judikatura dovodila, že se tím míní i právo pořizovat si opisy (kopie), případně to požadovat od správního orgánu: „*Účastník správního řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů, ač*

to není v textu § 23 správního řádu výslovně zakotveno; vyplývá to nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních řádech“ (č. 501/2005 Sb. NSS). Ustanovení starších právních předpisů odpovídají podle citovaného rozhodnutí tehdejšímu malému rozšíření kopírovací kancelářské techniky po správních úřadech; v současnosti však není důvod upírat účastníkům právo pořídit si opisy (kopie), popřípadě o takové opisy požádat (vydávání opisů a fotokopii je ostatně zpoplatněno, viz sazebník správních poplatků).

To vede k závěru, že pokud byla zachována ochrana zvláště chráněných informací a povinnost mlčenlivosti, nic jinak podle dřívější právní úpravy nebránilo oprávněným zájemcům o již uloženou územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, aby si pořizovali její kopie nebo aby o to požádali stavební úřad (zcela rovnocenně s účastníky v běžícím správním řízení)

Nová úprava § 168 odst. 2 stavebního zákona se v tomto ohledu jeví přísnější. Důvodová zpráva k tomu neposkytuje bližší vysvětlení („Pro účely poskytování kopií dokumentace staveb je upraven zvláštní postup vyžadující souhlas stavebníka, popř. vlastníka stavby. Jinak platí správní řád.“). Podle soudu míří toto ustanovení k ochraně autorského práva pořizovatele dokumentace (přesněji řečeno jeho majetkové složky), respektive k ochraně odvozeného práva vlastníka „věci, jejímž prostřednictvím je dílo vyjádřeno“ (§ 12 odst. 3 zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona; v tomto případě je onou „věcí“ stavba). Projekt konkrétní stavby, v němž je jak graficky, tak textově vyjádřen přesný vzhled stavby, navrhované materiály, konkrétní pracovní postupy, použité technologie apod., je bezesporu autorským dílem, za jehož užití musel stavebník vynaložit značnou protihodnotu. Podmiňují-li tedy § 168 odst. 2 stavebního zákona pořizování kopií dokumentace stavby (a to stavby již postavené, respektive stavby, ohledně níž již bylo ukončeno stavební řízení – viz první argument výše) souhlasem osoby, která buď dílo vytvořila, nebo za jeho vytvoření zaplatila, činí tak proto, aby tyto osoby samy mohly zvážit riziko zásahu do svých autorských či majetkových práv a podle toho povolit či nepovolit kopírování dokumentace či její části.

Potenciální „rizikovitost“ souseda jako účastníka stavebního řízení, který žádá o kopii dokumentace, je z tohoto pohledu takřka nulová. Soused tak činí proto, aby mohl polemizovat s provedením stavby jako takové nebo s podmínkami, za nichž je povolována; cílem sousedů je zpravidla stavbě zabránit, dosáhnout jejího „zmenšení“, zpřísnit podmínky jejího provozu apod. Nelze rozumně předpokládat, že sousedovi jde ve skutečnosti o to, dostat se „zadarmo“ k dokumentaci a podle ní si postavit vlastní stavbu.

Do třetice lze ve prospěch žalobkyně a její první žalobní námitky uvést, že stavební úřad také měl vzít v úvahu, o jakou konkrétní součást dokumentace má žalobkyně zájem a zda by poskytnutím právě této části mohlo být zasaženo do práv pořizovatele dokumentace, která jsou chráněna ustanovením § 168 odst. 2 stavebního zákona. Soud tu vychází z toho, že požadavek na pořízení kopie dokumentace bude zpravidla směřovat nikoli na dokumentaci jako celek, ale spíše jen na některé její části. Obsah projektové dokumentace pro stavební povolení stanoví příloha 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (A Průvodní zpráva, B Souhrnná technická zpráva, C Situační výkresy, D Dokumentace objektů a technických a technologických zařízení, E Dokladová část); jde o souhrn dokumentů grafických i textových s různým podílem autorského vkladu. Hluková studie, o níž je spor v této věci, patrně odpovídá položce B.6 přílohy 5 (nazvané *Popis vlivů stavby na životní prostředí a jeho ochrana*), která žádá, aby byl v dokumentaci popsán i vliv hluku. Stavebník nechal vypracovat hlukovou studii proto, aby ve smyslu položky E.1 (*Závazná stanoviska, stanoviska, rozhodnutí, vyjádření dotčených orgánů*) získal souhlas orgánu ochrany veřejného zdraví se stavbou. Samotná hluková studie však už vůbec nemůže být předmětem nějakého neoprávněného nakládání, jemuž se snaží předcházet § 168 odst. 2 stavebního úřadu (na rozdíl

například od podrobných výkresů stavby či popisu specifického technologického řešení). Hluková studie hodnotí konkrétní a jedinečnou situaci v daném místě; z povahy věci je vyloučeno, aby někdo poškodil práva pořizovatele dokumentace, vlastníka stavby či autora studie tím, že by si studii okopíroval pod pláštěm svých procesních práv ve stavebním řízení, a pak ji použil sám. Použití hlukovou studii jinde a jindy není možné, protože hlukové poměry se liší místo od místa.

Městskému soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 21. července 2011, č. j. 59 A 97/2010-27 (rozsudek zhodnotil jako nedůvodnou žalobní námitku, podle níž stavební úřad pochybil, když neumožnil účastníkovi – sousedovi – v běžícím územním řízení pořídit si kopie projektové dokumentace stavby); nepovažuje jej však za přesvědčivě zdůvodněný. Krajský soud vycházel bez dalšího z toho, že § 168 odst. 2 stavebního zákona je ustanovením speciálním k § 38 odst. 4 správního řádu, ale neprovedl úvahu, zda se toto ustanovení vůbec uplatní v průběhu správního řízení, v němž je dokumentace teprve předmětem hodnocení ze strany stavebního úřadu.

Stavební úřad v nyní projednávané věci tedy měl žalobkyni umožnit pořídit si kopii hlukové studie; pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože žalobkyně nemohla tento dokument, který byl výlučným podkladem pro souhlasné stanovisko orgánu ochrany zdraví, předložit k odbornému posouzení; výsledek tohoto oponentního posouzení přitom nelze předvídat. Tato vada je o to závažnější, že žalobkyně se ani v odvolacím řízení nedomohla relevantní a argumentačně podložené reakce na východiska a závěry hlukové studie a na stanovisko HS HMP, která se studií vyslovila bez dalšího souhlas – k tomu viz třetí žalobní námitku.

Nedůvodná je druhá žalobní námitka, podle níž žalovaný pochybil, pokud sice konstatoval nesprávný postup stavebního úřadu při nakládání s námitkami žalobkyně zaslanými datovou schránkou, ale místo aby změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu, zamítl odvolání proti němu.

Podle judikatury (č. 640/2005 Sb. NSS) není výrok o námitkách účastníků stavebního řízení rozhodnutím o hmotném právu, a nemá tedy samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku ve věci samé. Jednotlivými námitkami se správní orgán zabývá v odůvodnění svého rozhodnutí. Nevypovídá-li se s nimi dostatečně, jedná se o vadu rozhodnutí, která sama o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, neboť ta může být způsobena pouze nesrozumitelností výroku ve věci samé nebo nedostatkem skutkových důvodů pro toto rozhodnutí.

Napadené rozhodnutí tedy nemůže být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť výtky žalobkyně v tomto ohledu nesměřují proti výroku ve věci samé, ale právě jen proti způsobu, jakým správní orgány reagovaly na její námitky. Nepůjde tu však ani o jinou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Je pravda, že stavební úřad v prvním stupni nerozhodl výrokem o námitkách podaných žalobkyní (zatímco ve vztahu k dalším účastníkům, kteří podali námitky, tyto námitky dílem zamítl, dílem jim vyhověl); nesprávně totiž usoudil, že podání z datové schránky musí být do pěti dnů potvrzeno kvalifikovaným podáním shodného obsahu ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Zřejmě z opatrnosti se však k obsahu těchto námitek stejně vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí, a nebylo by tedy účelné rušit jeho rozhodnutí jen proto, aby do svého rozhodnutí formálně doplnil chybějící výrok (pokud se obsahem námitek zabýval).

Stejně tak je pravda, že pokud žalovaný shledal právě popsané pochybení stavebního úřadu, ale ztotožnil se s jeho hmotněprávními závěry, nabízelo by se, aby napadené rozhodnutí změnil a doplnil výrok o tom, že se námitky žalobkyně zamítají. Pokud to ale neudělal, nemělo to vliv na zákonnost jeho rozhodnutí; podstatné je, že na obsah námitek

reagoval (v otázce nahlížení do dokumentace – kterou žalobkyně neučinila předmětem odvolání – i on poukázal na § 168 odst. 2 stavebního zákona; k námitkám týkajícím se hlukové studie a souhlasu orgánu ochrany veřejného zdraví vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu).

Důvodná je ovšem námitka třetí, v níž žalobkyně nesouhlasila se způsobem, jakým žalovaný obstaral potvrzení nebo změnu závazného stanoviska HS HMP od Ministerstva zdravotnictví, a s obsahem potvrzujícího aktu Ministerstva zdravotnictví.

Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaný požádal Ministerstvo zdravotnictví, aby ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu potvrdilo nebo změnilo závazné stanovisko HS HMP ze dne 1. dubna 2009 a stanovisko HS HMP ze dne 27. srpna 2010 (viz žádost ze dne 25. ledna 2011); ministerstvo na to reagovalo svým aktem ze dne 10. března 2011. Z obsahu písemností vyměněných mezi žalovaným a stavebním úřadem v první stupni je rovněž patrné, že podle přesvědčení žalovaného byl tento akt Ministerstva zdravotnictví založen do spisu žalovaného a zároveň byla pořízena jeho kopie pro spis stavebního úřadu prvního stupně; žalovaný tedy neumí vysvětlit, jak je možné, že žalobkyně při nahlížení tento akt nenašla. Naproti tomu žalobkyně v žalobě tvrdila, že se jí při nahlížení do spisu nepodařilo tento akt nalézt; stavební úřad ve svém dopisu ze dne 29. června 2011, který je rovněž součástí správního spisu, potvrdil, že v jeho vlastním spisu tento akt není založen.

Pro závěr o tom, zda odvolací orgán shromáždil dostatečné podklady pro své rozhodnutí, je ovšem podstatné, zda byl tento akt Ministerstva zdravotnictví zařazen do správního spisu žalovaného (který si jej ostatně vyžádal). Ve správním spisu, který byl předložen soudu, již tento akt nechybí a není v možnostech soudu zjistit, kdy se stal součástí správního spisu a zda v době nahlížení žalobkyně skutečně ve spisu nebyl, nebo jej žalobkyně pouze přehlédla. Samotná žalobní námitka však míří dále: jednak tvrdí, že žalobkyně nebyla seznámena se všemi podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jednak usuzuje na obsah aktu Ministerstva zdravotnictví z odůvodnění rozhodnutí žalovaného a vytýká mu chybějící argumenty.

Soud souhlasí s tím, že ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu měla být žalobkyně seznámena s aktem ze dne 10. března 2011, jímž Ministerstvo zdravotnictví potvrdilo souhlasné závazné stanovisko HS HMP ze dne 1. dubna 2009. Tato vada ovšem neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Obsah aktu ministerstva je velice stručný (o tom ještě bude řeč níže), jediná konkrétní zmínka se týká způsobu používání ručního náradí při stavbě. Tento akt jinak jen potvrdil dosavadní závěry HS HMP; z toho je zřejmé, že nemohl mít vliv na zjištění, k jakým dospěl stavební úřad v prvním stupni, a nemohl mít tedy ani vliv na závěry žalovaného v napadeném rozhodnutí. Ačkoli tedy byl porušen § 36 odst. 3 správního řádu, nemůže to vést ke zrušení napadeného rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 15. června 2011, č. j. 2 As 60/2011-101, www.nssoud.cz).

Jinou otázkou je ale samotný obsah probíraného aktu Ministerstva zdravotnictví. Ačkoli § 149 správního řádu nijak neupravuje obsah tohoto typu aktu (nestanoví ani jeho formu; proto nelze hovořit o „rozhodnutí“), je s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů a na smysl postupu podle § 149 jasné, že akt, jímž nadřízený orgán potvrzuje nebo mění závazné stanovisko dotčeného orgánu, by měl reagovat právě na ty konkrétní námitky v odvolání účastníka, které se vztahují k jeho působnosti, a měl by obsahovat argumenty, které tyto námitky vyvracejí, nebo jim naopak přisvědčují. Akt Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. března 2011 je ale v tomto ohledu nedostatečný.

Žalobkyně ve svém odvolání upozorňovala na to, že lokalita je zatížena nadlimitním hlukem z dopravy; ten je potřeba vzít v úvahu při výpočtech, které mají prokázat dodržení zákonných limitů pro hluk ze stavební činnosti, což se ale v této věci nestalo (hluková studie

s hlukovým pozadím nepočítá). Žalobkyně zdůraznila, že pokud se oba zdroje hluku kumulují, je nutno je posuzovat společně; poukázala na to, že jí v minulosti byla povolena stavba protihlukové zdi, takže vysoké hodnoty hlukového pozadí jsou stavebnímu úřadu známy. Kromě toho uvedla, že pokud se výsledné hodnoty předpokládaného hluku emitovaného stavební činností pohybují na hranici závazných limitů, měla by hluková studie a stanovisko HS HMP brát v úvahu i hluk emitovaný pracemi s ručním náradím.

Ministerstvo zdravotnictví na tyto námitky reagovalo způsobem, který neumožňuje zjistit, jaké úvahy jej vedly k potvrzení závazného stanoviska HS HMP. (Na okraj soud podotýká, že žalovaný od ministerstva žádal, aby potvrdilo nebo změnilo obě stanoviska vydaná HS HMP ve dnech 1. dubna 2009 a 27. srpna 2010. Ministerstvo však ve „výroku“ svého aktu výslovně potvrdilo pouze souhlasné závazné stanovisko HS HMP ze dne 1. dubna 2009, a o stanovisku ze dne 27. srpna 2010 se nezmínilo, aniž vysvětlilo proč.) Ministerstvo pouze rekapitulovalo shora uvedené odvolací námitky žalobkyně, které se týkaly hluku, a vlastní názor zaujalo jen k otázce ručního náradí (uvedlo, že ve výčtu předpokládaných nástrojů je v hlukové studii zahrnuta i vrtačka a elektrická pila, které patří mezi hlučnější ruční náradí; dále podotklo, že ruční náradí se používá především při práci uvnitř stavby, kde je již vliv hluku omezen vlastní konstrukcí stavby). Nijak se však nevyjádřilo k metodice výpočtu a k tomu, zda je při výpočtech třeba brát v úvahu i vysoký hluk v pozadí (a pokud ne, proč).

Závěr ministerstva, podle nějž HS HMP postupovala v souladu se zákonem o ochraně zdraví a s příslušným nařízením vlády, tedy neobstojí, protože nevyvrací všechny námitky žalobkyně, a není tedy řádně zdůvodněn. Pokud akt nadřízeného orgánu nereaguje na konkrétní námitky účastníka, nemůže být dostatečným odborným podkladem pro rozhodnutí žalovaného o těchto námitkách (srov. č. 1786/2009 Sb. NSS). Soudu rovněž není zřejmý původ formulace žalovaného z napadeného rozhodnutí, podle níž se Ministerstvo zdravotnictví „vyjádřilo také ke sdělení HS HMP ze dne 27. srpna 2010 (...) a konstatovalo, že hluková studie splňuje požadavky, když jejím smyslem je odhad důsledků realizace záměru v území“: v aktu ministerstva ze dne 10. března 2011 se totiž nic takového neříká, a jiný dokument od ministerstva soud ve spisu nenalezl.

Žalovaný sám se nemůže odborně vyjadřovat k námitkám týkající se hluku a ochrany veřejného zdraví; právě proto je ve správním řádu upraven postup přezkumu závazných stanovisek tak, aby se k dílčím odborným závěrům mohly vyslovit k tomu příslušné nadřízené odborné orgány. Zároveň platí, že správní soud přezkoumává závazná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydané potvrzující nebo měnící akty nadřízených orgánů až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí (zde proti stavebnímu povolení). Zjistí-li soud podstatnou vada závazného stanoviska či aktu nadřízeného orgánu, nemůže udělat nic jiného než zrušit napadené rozhodnutí – ačkoli si je zároveň vědom toho, že žalovaný sám nemohl doplnit vadný či nedostatečný akt odborného orgánu „vlastními silami“. Úkolem žalovaného však je, aby v řízení byly řádně vypořádány i odborné otázky, k jejichž řešení on sám není příslušný; musí tedy dbát na to, aby se nadřízený orgán vyjádřil ke všem konkrétním odvolacím námitkám, které se týkají jeho působnosti, a pokud to předložený akt nespĺňuje, musí žádat o doplnění.

Žalobkyně tedy se svými žalobními námitkami uspěla; městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a žalovaný je tak povinen zaplatit jí náklady řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu (2000 Kč), z odměny advokáta za poskytnuté úkony právní služby a z náhrady hotových výdajů vynaložených v souvislosti s těmito úkony. Zástupce

poskytl žalobkyni dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu – převzetí zastoupení a podání žaloby; odměna za zastoupení tak činí (2 x 2100 =) 4200 Kč, k tomu je třeba připočíst náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu za dva úkony právní služby ve výši (2 x 300 =) 600 Kč, odměna advokáta tak činí (4200 + 600 =) 4800 Kč. Celkem tedy žalobkyni na nákladech řízení náleží (4800 + 2000 =) 6800 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 4. prosince 2013

JUDr. Eva Pechová
předsedkyně senátu