



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelky **Správy silnic Moravskoslezského kraje, příspěvkové organizace**, se sídlem v Ostravě – Přívozu, Úprkova 1, zastoupené JUDr. Markem Křížem, Ph.D., advokátem se sídlem v Karviné - Fryštátě, Karola Šliwky 32/2, za účasti **Ministerstva zdravotnictví**, se sídlem v Praze 2, Palackého nám. 4, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2005, č. j. 12 Ca 59/2005 – 25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se stěžovatelka domáhala zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zamítl jako nedůvodnou její žalobu proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále jen „správní orgán“) ze dne 4. 4. 2005, č. j. HEM-301-23.2.05-6925. Napadeným rozhodnutím zamítl správní orgán odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 17. 12. 2004, č. j. 15575/213/04, ve věci zamítnutí žádosti stěžovatelky o časově omezené povolení překročení hladin hluku na úseku silnice II/485 v H., a současně uvedené rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze považoval žalobu za nedůvodnou, když dospěl k závěru, že ustanovení § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), je normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který upravuje podmínky provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), upravuje odpovědnost za škodu, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tak vztahy soukromoprávní. Jelikož každý z uvedených právních předpisů upravuje jinou oblast právních vztahů, nemůže být jeden předpis nadřazen druhému a citovaná ustanovení tak nemohou být v kolizi. S ohledem na skutečnost, že měřením hluku byly naměřeny limity překračující stanovené hodnoty dle § 12 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., ve znění nařízení vlády č. 78/2004 Sb., které stěžovatelka nezpochybnila, bylo na stěžovatelce, aby doložila naplnění podmínek, nutných pro vydání předmětného povolení ve smyslu ustanovení § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatelka zákonné podmínky nesplnila, zejména neuvedla dobu, na kterou se časově omezené povolení provozu úseku silnice má vztahovat, a soud žalobu proto podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

V předložené kasační stížnosti uplatnila stěžovatelka zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatelka uvádí, že soud pochybil v aplikaci výše uvedených právních předpisů, neboť jak zákon o ochraně veřejného zdraví, tak zákon o provozu na pozemních komunikacích jsou předpisy upravující veřejnoprávní vztahy a pouze okrajově vztahy soukromoprávní. Zákon o provozu na pozemních komunikacích je pak zákonem, který upravuje právní vztahy vlastníků a uživatelů pozemních komunikací, výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací a je tedy speciálním právním předpisem upravujícím státní správu na úseku pozemních komunikací. Stěžovatelka je přesvědčena, že z celého právního předpisu je zřejmé, že se jedná o veřejnoprávní předpis, když upravuje kategorizaci pozemních komunikací, dále vlastnictví jednotlivých druhů pozemních komunikací, výkon státní správy na úseku pozemních komunikací, obecné užívání pozemních komunikací, zvláštní užívání pozemních komunikací, střet pozemních komunikací s veřejnými sítěmi a také povinnost vlastníků ve vztahu k zajištění obecného užívání pozemních komunikací. Naproti tomu zákon o zdraví je předpisem, který upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví, soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc. Kolize obou právních předpisů je dána ustanovením § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, který příkazuje vlastníku komunikace ovlivnit provoz na pozemní komunikaci tak, aby nevznikal nadlimitní hluk, který by mohl poškodit zájmy fyzických a právnických osob. Tato povinnost vlastníka či správce pozemní komunikace není zakotvena v zákoně o provozu na pozemních komunikacích. Jedná se o odpovědnost za provoz na pozemní komunikaci, kterou nemůže vlastník ani správce žádným způsobem ovlivnit, když k ní nemá žádnou pravomoc danou speciálním předpisem.

Zákon o provozu na pozemních komunikacích stanoví obecné podmínky užívání pozemních komunikací v § 19, kde pozemní komunikaci charakterizuje jako veřejně přístupnou dopravní tepnu, kterou smí užívat každý bezplatně a k obvyklým účelům, ke kterým je určena, tj. k jízdě a chůzi. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace. Vlastník či správce pozemní komunikace je pak odpovědný za řádný stavebnětechnický stav, který je pak definován

ustanovením § 26 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, a dále za dopravně technický stav, který je definován v ustanovení § 26 odst. 4 citovaného zákona. V žádném ustanovení tohoto zákona není zakotvena povinnost či odpovědnost vlastníka (popř. správce) pozemní komunikace za provoz, který na pozemní komunikaci provozují její uživatelé. Omezit obecné užívání pozemní komunikace je možné pouze ve smyslu § 24 zákona o provozu na pozemních komunikacích, přičemž oprávnění k tomuto omezení nesvědčí vlastníkově, ale silničnímu správnímu orgánu. Stěžovatelka je přesvědčena, že jak vlastník, tak správce pozemní komunikace, definován ve smyslu § 9 citovaného zákona, nemá žádné oprávnění k jakémukoliv ovlivnění provozu, když ani podzákonný předpis, tedy vyhláška ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., upravující podrobnosti k péči vlastníka o pozemní komunikaci, charakterizuje péči vlastníka jako péči o stavební a dopravně technický stav silnice.

Pozemní komunikace jako stavba, jak ji definuje ustanovení § 11 zákona o provozu na pozemních komunikacích, tj. těleso komunikace a silniční pomocný pozemek, včetně součástí a příslušenství dle § 12 a § 13 citovaného zákona, nevyvolává sama o sobě žádný hluk a tedy stěžovatelka nemůže nést odpovědnost ve smyslu ustanovení § 31 zákona o zdraví. V žalobě provedený odkaz na ustanovení § 27 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, které soud nesprávně označil za ustanovení soukromoprávní povahy, byl pouze podpůrným, neboť obsahuje popis povinností stěžovatelky vůči uživatelům pozemních komunikací za stavební nebo dopravně technický stav těchto komunikací. Vyplývá-li z tohoto ustanovení, že stěžovatelka neodpovídá za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích, pak předmětné ustanovení jenom potvrzuje stěžovatelčin právní názor.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2005, č. j. 12 Ca 59/2005 - 25, zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že stěžovatelka v podané kasační stížnosti znovu opakuje námitky, které již uplatnila v odvolání a se kterými se správní orgán náležitě vypořádal, a proto v této části odkazuje na své rozhodnutí. Dále uvádí, že řízení o vydání povolení dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví bylo iniciováno samotnou stěžovatelkou. Předmětné řízení je řízení návrhové a správní orgány nemohou s jeho předmětem volně disponovat. Žádost stěžovatelky neobsahovala veškeré zákonné náležitosti, kterými jsou 1) identifikace zdroje hluku, při jehož provozu nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet; 2) uvedení hygienického limitu, jehož překročení se žádá povolit, s uvedením hodnoty, jejíž překročení žádá povolit, to vše doložené vyhodnocením hluku vznikajícího provozem zdroje hluku; 3) údaje o počtu osob, které budou exponovány hluku, jehož hodnoty budou překročeny; 4) časový údaj o tom, na jak dlouhou dobu je časově omezené povolení žádáno a konečně 5) doklady o tom, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. S ohledem na výše uvedené vyzval správní orgán prvního stupně stěžovatelku k doplnění výše uvedených údajů a protože stěžovatelka žádosti plně nevyhověla, nezbylo než žádost zamítnout. Námitky spočívající v kolizi obou uvedených právních předpisů považuje správní orgán za účelové, když sama stěžovatelka iniciovala řízení o vydání povolení, a to podle zákona o veřejném zdraví. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje správní orgán kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud

přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předně je třeba konstatovat, že zdejší soud se zcela ztotožňuje se závěry učiněnými městským soudem ve věci namítané kolize uvedených právních předpisů a shodně konstatuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 30 podmínky provozu na pozemních komunikacích a je tedy normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích upravuje odpovědnost za škody, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tedy vztahy soukromoprávní. Z tohoto důvodu nemůže jít ani o vztah speciálního a obecného právního předpisu. V této souvislosti je třeba uvést, že skutečnost, že zákon o provozu na veřejných komunikacích se v mnoha směrech dotýká vztahů soukromého práva nebo je dokonce přímo zakládá, konstatoval i zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém rozhodnutí ze dne 14. 4. 2005, č. j. Konf 54/2003 - 13 (publikováno pod č. 609/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz), a to např. v § 19 odst. 4, který zakládá nárok toho, kdo zlikvidoval vrak vozidla, na náhradu nákladů proti vlastníkovu vraku; v § 27 odst. 2, který vymezuje právo na náhradu škody vzniklé závadou ve sjízdnosti proti vlastníku komunikace; v § 27 odst. 4, který stanoví odpovědnost vlastníka nemovitosti za škody vzniklé závadou ve schůdnosti na přilehlém chodníku atd.

Námitku stěžovatelky, že ve smyslu ustanovení § 27 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích neodpovídá vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích, a tedy ani za překročení zákonem stanovených limitů hluku, považuje zdejší soud za nedůvodnou. Stěžovatelkou výslovně uváděná právní úprava má na mysli především odpovědnost za poškození sousedních nemovitostí při dopravních nehodách způsobených účastníky silničního provozu a logicky tuto odpovědnost z vlastníka či správce pozemní komunikace snímá. Stěžovatelka má pravdu, tvrdí-li, že jí citovaný zákon v ustanovení § 27 neukládá povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval stanovené hygienické limity, neboť tato povinnost je povinností uloženou zcela jiným právním předpisem, a to zákonem o ochraně veřejného zdraví za účelem ochrany zdraví a práv dotčených osob, tj. za účelem ochrany osob před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, povinna technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.

Podle ustanovení § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se hlukem rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. Vibracemi se rozumí vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví a jejichž hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.

Podle ustanovení § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví se chráněným venkovním prostorem rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou prostor určených pro zemědělské účely, lesů a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. Chráněným vnitřním prostorem staveb se rozumí obytné a pobytové místnosti, s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování.

Zákon o ochraně veřejného zdraví tedy ve výše uvedených ustanoveních zakotvuje základní podmínky ochrany zdraví osob v komunálním prostředí před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to zakotvením povinnosti provozovatelům letišť, vlastníkům a správcům pozemních komunikací, železnic a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk. Jen tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, ohrožující zdraví. Zejména u letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nereálná představa, že za omezení hluku by odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů. Limity hluku stanoví prováděcí právní předpis. Hluková zátěž je kombinací několika faktorů (stavu komunikací, technického stavu strojů, způsobu jejich provozu, event. organizace dopravy). Vzhledem k povaze některých zdrojů hluku a vibrací, které buď nelze technicky řešit tak, aby limity nebyly překračovány, nebo jde o tzv. "staré zátěže", umožňuje zákon jejich provoz, a to stanovením zvláštních podmínek. Pokud při používání, popř. provozu zdroje hluku, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví ve smyslu § 31 citovaného zákona.

Podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví platí, že pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh 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.

V posuzovaném případě stěžovatelka řízení podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví sama z vlastní iniciativy zahájila, když ve svém podání ze dne 30. 7. 2004, zn. 3879/Správ/No/39/04, výslovně uvedla, že již podanou žádost o výjimku ze dne 19. 12. 2002 upřesňuje ve smyslu ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ačkoliv nyní argumentuje tím, že se na ni ustanovení § 31 citovaného zákona vůbec nevztahuje. Podmínky pro vydání předmětného povolení však nesplnila, neboť nebyla schopna určit časový horizont realizace dopravních investic, které budou znamenat snížení dopravní zátěže a hluku v daném úseku komunikace, tj. termín, pro který o výjimku žádá. V této souvislosti je nutné konstatovat, že stěžovatelka nerozporuje ani naměřené hladiny hluku, ani nesplnění podmínek pro vydání předmětného povolení. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvedené v kasační stížnosti nebyly prokázány, a proto Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 15. března 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu