

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci žalobců **a) Obce D., b) Obce H., c) Obce M., d) S. o. o. SOKP proti h. z d., a e) D. Z.**, bytem , všech zastoupených JUDr. Michalem Bernardem, PhD., advokátem ve společnosti Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s.r.o., se sídlem Příběnická 1908/12, 390 01 Tábor, proti žalované **Krajské hygienické stanici Středočeského kraje**, se sídlem Dittrichova 17, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem ve formě nečinnosti

t a k t o :

Žaloba se odmítá v části, v níž je nezákonný zásah spatřován v tom, že žalovaná

- **opakovaně vydávala souhlasná závazná stanoviska k předčasnému užívání a zkušebnímu provozu stavby SOKP 512,**
- **nikdy v souvislosti s vydáním závazných stanovisek nevyžadovala provádění hlukových studií subjektem, který si zvolí žalovaná (nikoliv stavebník),**
- **aktivně nepřipomínkovala vznikající legislativu ve prospěch veřejného zdraví a zpřísnování (nikoliv změkčování) hlukových limitů a**
- **ve fázi plánování stavby Silničního okruhu kolem Prahy (popř. v rámci posuzování vlivů záměru SOKP 512 na životní prostředí) nepožadovala více protihlukových opatření, tišší povrch nebo nerozporovala vstupy do hlukových modelů.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou dne 1. 8. 2014 do datové schránky Městského soudu v Praze a následně postoupenou Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému domáhají, aby soud v rámci ochrany proti nezákonnému zásahu žalované této zakázal pokračovat v porušování práv žalobců, přikázal jí přijmout a realizovat konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování stanovených hlukových limitů v územní působnosti žalobců a zakázal jí udělovat souhlasná stanoviska k prodloužení zkušebnímu provozu na silničním okruhu kolem Prahy – jihozápadní segment, úsek č. 512 na trase D1 – Jesenice – Vestec (dále jen „SOKP 512“) po dobu překračování hlukových limitů.

Žalobci tvrdí, že žalovaná se dopouští nezákonného zásahu tím, že neposkytuje dostatečnou a efektivní ochranu jejich veřejnému subjektivnímu právu na příznivé životní prostředí (ochranu proti hluku) a současně nedostatečně chrání veřejný zájem, zejména pak zájem na životě a zdraví osob a zájem na životním prostředí, konkrétně pak tím, že je nedostatečně a neefektivně chrání proti hluku ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a prováděcího nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými

účinky hluku a vibrací (dále jen „prováděcí nařízení“). Z dalších pasáží obsáhlé žaloby dále plyne, že nezákonným zásahem do práv žalobců má být jejich vystavení působení nadlimitního hluku na dobu minimálně 45 měsíců v období od září 2010 do července 2014 a neuložení provedení dostatečných protihlukových opatření v místech nadlimitní hlukové zátěže modelované hlukovými studiemi, když žalovaná nevyžadovala až do povolení zkušebního provozu ode dne 1. 7. 2013 provedení žádných protihlukových opatření a v povolení zkušebního provozu pak uložila nedostatečná protihluková opatření. Žalovaná také nerozporovala dokumenty v rámci posuzování vlivů záměru SOKP 512 na životní prostředí a dopustila, že nebyly splněny podmínky stanoviska EIA a stavebního povolení, když veřejnost, úřady ani orgány veřejné správy nebyly seznamovány s výsledky monitorování jednotlivých složek a faktorů životního prostředí, neexistuje program monitorování jednotlivých složek životního prostředí a nejsou ani prováděna kontinuální měření hluku, která by bylo možné považovat za monitorování. Žalovaná ani nejednala o snížení maximální povolené rychlosti (včetně jejího efektivního vynucování) na SOKP 512 do doby dobudování doplňkových protihlukových opatření a nepožadovala je jako podmínku před provedením stavebně-technických protihlukových opatření. Žalovaná také řádně neodůvodňovala svoje rozhodnutí (míněno souhlasné stanovisko se zkušebním provozem SOKP 512) a nepoměřila zájmy dotčené povolením zkušebního provozu, nerozporovala vnitřně rozporné hlukové studie předkládané Ředitelstvím silnic a dálnic jako stavebníkem a naopak opakovaně překračovala svou zákonnou pravomoc, když věcně rozporovala hluková měření prováděná autorizovanými osobami.

Žalobci také zmínili, že podali proti povolení zkušebního provozu dne 26. 8. 2013 žalobu včetně návrhu na vydání předběžného opatření, o níž dosud nebylo rozhodnuto, a že ve věci nebylo vedeno žádné správní řízení, v němž by mohli uplatňovat svá práva.

Žalovaná mj. navrhla odmítnutí podané žaloby. Ve vztahu k žalobcům a) až c) konstatovala, že v ustanoveních zákona o ochraně veřejného zdraví nelze ani při nejlepší vůli nalézt provedení ústavně zaručeného práva územních samostatných celků na samosprávu, tudíž do tohoto práva žalovaná nemohla zasáhnout. Stejně tak není právně možné, aby zasáhla do jejich práva na soukromí. Dále žalovaná namítala, že žalobci konkrétně neoznačili zásah, proti němuž se domáhají ochrany, a že jí není ze žaloby zřejmé, jakého zásahu ve formě nečinnosti se měla vůči žalobcům údajně dopustit. Uvedla, že s ohledem na své právní postavení není přímo odpovědná ani za provoz na SOKP 512, když není vlastníkem stavby ani stavebníkem, ani tento provoz jako správní orgán nepovolila, pouze s ním jako dotčený orgán svým závazným stanoviskem souhlasila. Pokud se ze žaloby jeví, že je snad napadána nečinnost žalované jako dotčeného orgánu v řízení o povolení zkušebního provozu SOKP 512, tak žalovaná jednak poukazuje na to, že byla činná, když stanovisko jako podmiňující správní úkon ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vydala, a jednak připomíná, že toto stanovisko spolu s rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy jako stavebního úřadu o povolení zkušebního provozu stavby SOKP 512 ze dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za, mohli žalobci napadnout podnětem k zahájení přezkumného řízení nebo právě v rámci paralelně již probíhajícího soudního řízení. Žalobci podle žalované nerespektují subsidiární povahu žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i správního soudnictví jako takového a žalovaná proto navrhuje, aby žaloba byla podle § 82 a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

Žalovaná dále shrnula právní regulaci ochrany před hlukem a svůj dosavadní postup v souvislosti s řízeními týkajícími se stavby SOKP 512 (vydávání závazných stanovisek, uplatnění požadavků na měření hluku, zpracování hlukové studie a z nich vyplynulší požadavek na vybudování protihlukových opatření) a uzavřela, že při veškerém dosavadním jednání v této věci vždy aktivně prosazovala veřejný zájem na ochraně zdraví obyvatel obcí dotčených vlivem

hluku ze stavby SOK 512, přičemž podotkla, že s ohledem na platné právní předpisy bylo zjištěno pouze jediné mírné překročení závazných limitů hluku, a to v noční době u domu žalobkyně e) a že ostatní jí vyžadovaná protihluková opatření cílí až na výhledové intenzity dopravy podle predikce pro rok 2025.

Namítla též, že žalobci tvrzený zásah do jejich práv (zde žalobkyně navíc zpochybnila i aktivní procesní legitimaci prvních čtyř žalobců) není vyvolán údajnou nečinností žalované, nýbrž samotným provozem stavby SOKP 512, k jehož povolení či nepovolení žalovaná postrádá pravomoc. Žalovaná ani není nadána jakoukoliv pravomocí uložit stavebníkovi z moci úřední povést ještě před uvedením stavby do zkušebního provozu (předčasného užívání) či v průběhu takového provozu jakákoliv protihluková opatření. V tomto směru může vydávat pouze závazná stanoviska pro účely povolovacích řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a i při jejich vydávání je limitována zjištěnou hlukovou zátěží a mezemi stanovenými pro ni v zákoně o ochraně veřejného zdraví a prováděcích předpisech. Chybějící protihluková opatření požadovaná žalovanou jsou právě důvodem, pro který dosud není možné vydat souhlasné stanovisko s trvalým užíváním stavby. Žalovaná dále není a ani nikdy nebyla oprávněna právně vynucovat informování široké veřejnosti ze strany stavebníka a stejně tak jí zákon nepřiznává žádné pravomoci k aktivnímu jednání za účelem snížení rychlosti na SOKP 512 či jakékoliv jiné komunikaci (to spadá do pravomoci Ministerstva dopravy a Policie ČR).

Žalobci k výzvě soudu, aby přesně a přehledně vymezili, v jakých skutcích spatřují nezákonný zásah žalované, odkázali na text podané žaloby s tím, že nezákonným zásahem je postup žalované od roku 2009 až doposud ve věci SOKP 512 a spočívá v tom, že po celou dobu provozu SOKP 512 jsou porušovány limity maximální přípustné hlukové zátěže, na což byla žalovaná opakovaně upozorňována, avšak ani přesto nepřijala účinné kroky ke snížení hlukové zátěže. Konkretizaci tohoto obecně vymezeného nezákonného zásahu spatřují v těchto skutcích:

1. žalovaná opakovaně vydávala souhlasná závazná stanoviska k předčasnému užívání a zkušebnímu provozu, i přestože si byla vědoma překračování závazných hlukových limitů.
2. žalovaná nikdy nezahájila řízení o uložení pokuty za porušování povinností podle zákona o ochraně veřejného zdraví (dodržovat hlukové limity) a ani nikdy nejednala o zákazu nebo omezení provozu (snížení rychlosti, úprava povrchu)
3. žalovaná nikdy nevyžadovala provádění hlukových studií subjektem, který si zvolí žalovaná (nikoliv stavebník), byť budou prováděny na náklady stavebníka
4. žalovaná aktivně nepřipomínkovala vznikající legislativu ve prospěch veřejného zdraví a zpříšňování (nikoliv změkčování) hlukových limitů, přestože Světová zdravotnická organizace doporučuje jako limit pro noční hluk 40 dB.
5. žalovaná nečinila kroky k vynucování rychlejší nápravy nadlimitní hlukové zátěže, namísto 4 let čekání na provedení dodatečných protihlukových opatření.
6. žalovaná nečinila kroky k řešení nadlimitní hlukové zátěže do doby přijetí dodatečných protihlukových opatření (aktivně usilovat o snížení maximální povolené rychlosti).
7. žalovaná mohla také aktivně uplatňovat svá stanoviska již ve fázi plánování SOKP, požadovat více protihlukových opatření, tišší povrch nebo rozporovat vstupy do modelů.

V návaznosti na tuto argumentaci stran se soud musel předně zabývat samotnou přípustností žaloby. Pokud jde o samotnou možnost dotčení veřejných subjektivních práv žalobců, zde soud nemá žádných pochyb o tom, že k podání žaloby je z hlediska možnosti dotčení jeho práv, legitimován každý ze žalobců. V tomto směru prodělala judikatura správních soudů v poslední době zásadní posun, představovaný judikaturou Nejvyššího správního soudu ČR (dále jen „NSS“) a Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“) citovanou v samotné žalobě,

zejména usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 06. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, publikovaným pod č. 2887/2013 Sb. NSS, a nálezem ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, které jednoznačně uzavřely, že ochranu práva na zdravé životní prostředí je možné plnohodnotně vykonávat i ve správním soudnictví nejen individuální formou, ale i ve společenství dotčených osob, ať již má formu územního samosprávného celku nebo občanského sdružení, založeného právě za tímto účelem. V tomto směru tedy postačí odkázat na odůvodnění těchto soudních rozhodnutí a konstatovat, že z fyzické blízkosti zájmových území, resp. nemovitostí žalobců ke stavbě SOKP 512 bezpochyby plyne, že možnost zasažení příznivého životního prostředí [potažmo i práva na soukromý a rodinný život žalobkyně e) a občanů a členů žalobců a) až d)] v těchto lokalitách provozem na uvedené stavbě rozhodně nelze *a priori* vyloučit. Jinak je tomu však ve vztahu k žalovanou namítanému nedodržení subsidiarity řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí.

Pokud sice žalovaná žalobcům vyčítá, že neusilovali o zahájení přezkumného řízení ve věci vydaných povolení zkušebního provozu stavby, nemá pravdu. Přezkumné řízení se podle § 94 odst. 1 správního řádu může zahájit k podnětu účastníka řízení, tj. je na uvážení správního orgánu, zda k projednání takového mimořádného opravného prostředku přistoupí. Jedná se tedy o právní institut nenárokový, který sám o sobě nemůže představovat právní prostředek, který by reálně měli žalobci v rukou k nápravě tvrzeného zásahu. Žalobci také nemohli být účastníky řízení o povolení zkušebního provozu stavby, resp. řízení o jeho prodloužení, neboť podle taxativního výčtu v ustanovení § 124 odst. 2 stavebního zákona, jsou účastníkem takových řízení pouze stavebník a vlastník stavby, přičemž nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu lze za doby jeho trvání podle prvního odstavce téhož paragrafu vydat i bez předchozího řízení. Nelze jim tedy již z podstaty věci vyčítat nedostatečnou procesní aktivitu ve správním řízení jako takovém, neboť pro ni neměli právní úpravou ani vytvořen žádný prostor. V tomto směru svou žalobou žalobci vztah subsidiarity správního soudnictví k řízení před správními orgány vyjádřený v ustanovení § 5 s. ř. s. nijak nepřehlíží.

Ustanovení § 85 s. ř. s., podle nějž je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný), však zahrnuje i nutnost posouzení, zda se žalobci nemohli proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu stavby, popř. proti rozhodnutí o jeho prodloužení bránit podáním žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Závěr tohoto posouzení je přitom ve vztahu k některým ze žalobou napadených skutků kladný, což v dané části musí vést k odmítnutí žaloby.

Žalobcům je nepochybně velmi dobře znám rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, publikovaný pod č. 3060/2014 Sb. NSS, jímž NSS vyhověl jejich kasační stížnosti a konstatoval, že rozhodnutí o povolení ke zkušebnímu provozu dle § 124 odst. 1 stavebního zákona je rozhodnutím správního orgánu dle § 67 správního řádu a rovněž rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., k jehož napadení žalobou proti rozhodnutí správního orgánu jsou výjimečně oprávněni, třebaže jim nesvědčilo účastenství ve správním řízení a neměli ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu). Pokud však v odst. 40 tohoto rozsudku NSS upozorňuje, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu by proti uvedeným rozhodnutím byla dle § 85 s. ř. s. nepřipustná, dopadá nepochybně nejen na tato správní rozhodnutí, ale i na jednotlivé úkony ve správním řízení předcházejícím jejich vydání, závazné podklady pro rozhodnutí z toho nevylímá.

V tomto směru je třeba upozornit na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS, který vysvětlil, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu

ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, soudní přezkum jejich obsahu je však v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s.

Závazná stanoviska žalované, stejně jako i její další úkony činěné (nebo naopak v rozporu se zákonnou povinností činnosti neuskutečněné) ve vztahu k řízení o povolení zkušebního provozu stavby (či jiným řízením zakončeným vydáním rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.) mohou a k odpovídající žalobní námitce i musejí být přezkoumány soudem v řízení o žalobě proti tomu kterému rozhodnutí ve věci samé. Z toho důvodu není namístě, aby byly takové úkony duplicitně přezkoumávány v samostatném řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, neboť by to bylo v rozporu se subsidiární povahou zásahové žaloby, vytvářelo by to ne hospodárnou duplicitu soudních řízení, a to i s nebezpečím odlišného posouzení v každém ze soudních řízení, *nota bene* pak v situaci, kdy s ohledem na v mezidobí nastalou změnu právní úpravy místní příslušnosti soudu je k řízení o žalobě proti rozhodnutí příslušný jiný soud (Městský soud v Praze).

Žaloba je z tohoto důvodu tedy podle § 85 a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřipustná v části, kde žalobci spatřují nezákonný zásah ve vydání souhlasných závazných stanovisek k povolení a následnému prodlužování zkušebního provozu stavby SOKP 512 (první skutek) a stejně tak ve vztahu ke třetímu skutku, kde žalobci žalované vytýkají, že při odborném posouzení hlukové zátěže nepožadovala zpracování posudku znalcem, kterého by sama vybrala. I tento skutek je totiž (jak plyne z kontextu žaloby) směřován k vyhodnocování podmínek pro vydání závazného stanoviska k žádostem o povolení, resp. prodloužení zkušebního provozu SOKP 512.

Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu také podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

Z hlediska včasnosti žaloby je třeba dále konstatovat, že některé z vymezených skutků (nečinností), v nichž žalobci spatřují nezákonný zásah žalované, byly ukončeny před uplynutím objektivní, popř. subjektivní žalobní lhůty. Zjevně opožděná je žaloba směřující proti sedmému skutku, brojící proti tomu, že ve fázi plánování SOKP, měla žalovaná požadovat více protihlukových opatření, tišší povrch nebo rozporovat vstupy do modelů. Projekční práce ke stavbě SOKP 512 musely být ukončeny před 1. 8. 2012 (stavební povolení k jednotlivým etapám stavby, k nimž již projektová dokumentace musela být nepochybně doložena, byla totiž vydána již rozhodnutími Magistrátu hl. m. Prahy z roku 2008). Opožděná je i žaloba napadající to, že žalovaná aktivně nepřipomínkovala vznikající legislativu ve prospěch veřejného zdraví a zpříšňování (nikoliv změkčování) hlukových limitů (čtvrtý skutek), neboť z kontextu žaloby je zjevné, že v tomto případě žalobci zásadním způsobem polemizují s přijatým zněním prováděcího nařízení (jde o nařízení ze dne 23. 8. 2011), popř. s Metodickým návodem pro hodnocení hluků vydaným Ministerstvem zdravotnictví, č. j. 62545/2010-OVZ-32.3-1. 11. 2010, jenž byl vydán dne 1. 11. 2010.

S ohledem na uvedené proto soudu nezbylo, než žalobu směřující proti skutkům označeným ve výčtu shora pořadovými čísly 1, 3, 4 a 7 odmítnout pro nepřipustnost na základě ustanovení § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., resp. pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Předmětem dalšího řízení tedy budou pouze skutky označené pod čísly 2, 5 a 6, jež mají povahu zásahů trvajících, u nichž žalobní lhůta dosud nemohla uplynout (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodne až v konečném rozhodnutí ve věci samé.

Poučení: 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, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej 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 24. února 2015

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová