



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudkyň Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobce Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4, IČ: 65993390, **zastoupeného doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem**, se sídlem Revoluční 24, 110 00 Praha 1, **proti žalovanému Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2, **o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2012, č. j. 20769/2012-NH-30.1-12.6.12,**

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému **s e** toto právo **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Krajská hygienická stanice Pardubického kraje (dále jen „KHS“ nebo „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 4. 2012, č. j. KHSPA 06185/2012/HOK-UO, uložila žalobci jako správci pozemní komunikace první třídy č. I/35 v katastru města Vysoké Mýto pokutu ve výši 25.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zdraví“), který žalobce spáchal tím, že porušil povinnost stanovenou v § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, tedy nezajistil technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném zákonem o ochraně zdraví a nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, aby hluk

z provozu na uvedené pozemní komunikaci nepřekračoval hygienický limit hluku v chráněném venkovním prostoru stavby pro bydlení – rodinného domu č. p. 99/IV, Vysoké Mýto, Voštica, ve dnech 19. 10. 2010 a 20. 10. 2010, v noční době od 22:00 hodin do 06:00 hodin, kdy došlo k překročení hygienického limitu 60 dB o 5,7 dB. Zároveň pak KHS citovaným rozhodnutím uložila žalobci povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

Žalovaný k žalobcově odvolání rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že ve druhém odstavci výrokové části uvedl správné číslo nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (č. 272/2011 Sb.) a správný odkaz na aplikovaná ustanovení tohoto nařízení (§ 12 odst. 1 a 3 a část A přílohy č. 3), ve třetím odstavci výrokové části uvedl správnou hodnotu, o kterou byl překročen stanovený hygienický limit (3,7 dB po odečtení nejistoty měření a odečtení korekce k získání dopadajícího zvukového pole), a ve čtvrtém odstavci výrokové části změnil výši uložené pokuty (20.000 Kč namísto původních 25.000 Kč). Ve zbytku napadené prvoinstanční rozhodnutí žalovaný potvrdil.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení, dále též zrušení rozhodnutí KHS, vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení a náhrady nákladů soudního řízení. V čl. I. žaloby žalobce zrekapituloval průběh správního řízení, v člancích II. až IV. pak podrobně rozebral jednotlivé žalobní námitky, které soud pro přehlednost rozčlenil do následujících tří žalobních bodů:

1.

Napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na způsob rozhodnutí o odvolání. Žalobce svým odvoláním napadl rozhodnutí KHS v celém rozsahu a povinností žalovaného tak bylo přezkoumat prvoinstanční rozhodnutí rovněž v celém rozsahu. Žalovaný však pouze částečně změnil rozhodnutí KHS, se zbytkem odvolání se ve výroku svého rozhodnutí nevypořádal. Podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolací správní orgán buď rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdí a odvolání zamítne, nebo předmětné rozhodnutí zčásti změní (zruší), ve zbytku ho potvrdí a odvolání zamítne. Žalovaný však v té části, v níž rozhodnutí KHS potvrdil, odvolání nezamítl, což představuje závažnou vadu řízení.

2.

Předpokladem odpovědnosti za správní delikt je jednání odpovědné osoby. Žalobci však není napadeným rozhodnutím vytýkáno žádné konkrétní konání či opomenutí, není zřejmé, jakou konkrétní povinnost žalobce opomenul, resp. co měl aktivně činit k tomu, aby na měřeném místě byl dodržen hygienický limit hladiny hluku. Žalobce je tak nepřipustně trestán za výsledek, ač jej reálně nemohl ovlivnit. Zákon o ochraně zdraví v § 30 odst. 1 stanoví, že vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace je povinen technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity. Prováděcím právním předpisem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (do 31. 10. 2011 nařízení vlády č. 148/2006 Sb.), které sice stanoví hygienické limity hluku, nicméně neupravuje ona opatření, jak o nich hovoří § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Tato opatření nevymezuje ani zákon.

3.

Správní orgány nezohlednily specifika užívání pozemní komunikace a důsledky automobilového provozu na její okolí, kdy provozovatel pozemní komunikace nemá možnost regulovat provoz na pozemní komunikaci, je povinen strpět její obecné užívání. V tomto ohledu odkazuje žalobce na body 20. a 21. nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/11, kdy se vychází z toho, že obec nemůže ovlivnit provoz na pozemní komunikaci, což lze analogicky vztáhnout i na žalobce. Pomohlo by např. snížení maximální povolené rychlosti, k tomu jsou však oprávněny silniční správní úřad ve spojení s Policií ČR. Hluk na daném úseku pozemní komunikace je starou hlukovou zátěží, z čehož vyplývají velmi obtížné

nápravy stavu. V daném případě je povrch komunikace v plně odpovídající kvalitě, tedy nelze očekávat výraznější snížení hluku jeho zkvalitněním. V technických možnostech žalobce je nanejvýš částečné snížení hladiny hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb výměnou oken, ovšem žalobci je vytýkáno, že nezajistil nepřekračování limitů v chráněném venkovním prostoru staveb. Do budoucna bude snížení hladiny hluku řešeno výstavbou rychlostní silnice R 35, kdy závisí na rychlosti postupu resortů státní správy a veřejných prostředcích, kdy bude tato výstavba provedena. Za této situace by bylo značně nákladným např. řešení výstavbou protihlukových zdí. V tomto případě by navíc byla výstavba zdi i nemožná z důvodu zastínění stávajících objektů a zamezení přístupu k nim. Navíc výstavba zdi se souběžným zřízením náhradní přístupové komunikace by byla plýtváním veřejnými prostředky ve srovnání s obdobnými místy v ČR, kde žádné řešení výstavbou rychlostní silnice plánováno není. Žalobce v minulosti žádal o časově omezené povolení ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví a dne 17. 10. 2008 bylo KHS takové povolení pro určité úseky pozemních komunikací I. třídy na území Pardubického kraje vydáno, nicméně pro daný úsek bylo povolení zamítnuto. Žalobce nebyl schopen více pro snížení úrovně hluku na předmětném úseku učinit.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 22. 11. 2012, kterým navrhl její zamítnutí jako nedůvodné. K jednotlivým žalobním bodům uvedl následující:

Ad 1.

Výrok napadeného rozhodnutí je v souladu se zákonem. Žalovaný v jeho záhlaví uvedl, že rozhoduje o odvolání žalobce, prvoinstanční rozhodnutí pak ve výroku částečně změnil a ve zbytku potvrdil, když takové rozhodnutí o odvolání opírá o § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 5 větu druhou správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný neuznal žádnou ze žalobcových odvolacích námitek a ke změně rozhodnutí došlo na základě jeho vlastních zjištění, kdy žalovaný dospěl k závěru, že bylo chybně použito nařízení vlády č. 148/2006 Sb. namísto nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Postup navržený žalobcem v žalobě, tedy zamítnutí odvolání se současnou změnou prvoinstančního rozhodnutí by byl zmatečný a odporující § 90 správního řádu, když toto ustanovení vylučuje, aby bylo současně rozhodnuto tak, že se odvolání zamítá, rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzuje a současně mění či ruší. Stejně tak je tomu ovšem i u částečné změny či částečného zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

Ad 2.

Argumentaci o nepřípustném trestání žalobce žalovaný principiálně odmítá, neboť žalobce se správního deliktu, jehož znaky skutkové podstaty jsou vymezeny v § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, dopustil. Dané ustanovení výslovně odkazuje na § 30 odst. 1 téhož zákona, jakožto na ustanovení vymezující konkrétní žalobcovu hmotně právní povinnost. Nejedná se tedy o blanketní normu. Žalobce navíc § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví interpretuje izolovaně, bez ohledu na ustanovení hlavy II. dílu 6, z nichž vyplývá, že zákon si klade za cíl stanovení hygienických limitů hluku a způsobu jejich měření a hodnocení, nikoliv vymezení nápravných opatření. § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví pak sankcionuje nedodržení limitů, když výběr konkrétních opatření a tedy odpovědnost za výběr nechává zákon na povinných subjektech.

Ad 3.

Nález sp. zn. I. ÚS 451/11 řeší jiný právní případ, jehož podstatou je výklad tzv. sousedského práva dle § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kdy se jedná o kolizi vlastnického práva obce k pozemní komunikaci s vlastnickým právem vlastníka nemovitosti bezprostředně sousedící s pozemní komunikací, tedy soukromoprávní vztahy. Zákon o ochraně zdraví je naopak veřejnoprávní normou, ukládající v zájmu ochrany před nepříznivými účinky hluku a vibrací povinnosti mimo jiné též správcům pozemních

komunikací (§ 30). V této souvislosti žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 1 As 7/2006-56, podle kterého pouze osoby dle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví mohou opatřeními řešit hygienické závady spočívající v nadlimitní úrovni hluku a vibrací, resp. je zcela nereálná představa, že by za omezení hluku byli odpovědní sami vlastníci jednotlivých aut, letadel, autobusů. Výběr konkrétních opatření je na povinném subjektu, přičemž odpovědnost za neprovedení dostatečných opatření je odpovědností objektivní, kdy se nezkoumá zavinění povinné osoby. Jinak řečeno, postačí zjištění protiprávního stavu naplňujícího formální stránku správního deliktu spolu s vyvozením materiální stránky, tedy společenské nebezpečnosti. Pokud se týká možnosti vydání časově omezeného povolení ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, je pravdou, že žalobce o vydání takového povolení od roku 2001 žádal, nicméně s řadou nedostatků a až v roce 2008 bylo možno vydat rozhodnutí o časově omezeném povolení provozu zdroje hluku pro určité úseky pozemních komunikací Pardubického kraje. Ohledně předmětného úseku však byla žádost zamítnuta a KHS musela přistoupit k uložení sankce za správní delikt. Pokud se týká možné výměny oken, vybudování rychlostní silnice R 35 či protihlukové zdi, tyto skutečnosti jsou z hlediska objektivní správní odpovědnosti podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví bezpředmětné, mohou být hodnoceny buď v řízení o žádosti o povolení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví či při stanovení sankce za správní delikt, což se také stalo. Tvzení žalobce, že nebylo v jeho možnostech učinit více pro snížení hluku, ho nemůže vyvinut z odpovědnosti za správní delikt. Navíc ze zamítnutí žalobcovy žádosti o povolení dle § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví pro daný úsek pozemní komunikace je zřejmé, že KHS dospěla k závěru, že nápravná opatření nebyla ze strany žalobce vyčerpána.

Žalobce na vyjádření žalovaného reagoval replikou ze dne 10.1.2013, v níž setrval na své žalobní argumentaci.

O žalobě soud rozhodl při jednání dne 13.3.2013, když žalobce výslovně nesouhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (vyjádření ze dne 27.11.2012). Soud přitom v souladu s § 75 s.ř.s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, tj. ze stavu k datu 16. 7. 2012, kdy bylo rozhodnutí žalovaného vydáno. K jednotlivým žalobcem uplatněným žalobním bodům pak uvádí následující:

Ad 1.

Podle § 90 odst. 1 správního řádu: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,

- a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,
- b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo
- c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

Podle § 90 odst. 5 správního řádu: „Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže

odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“

Soudy jsou známy komentáře k § 90 odst. 5 správního řádu, na něž žalobce v žalobě odkazuje, nicméně ztotožnit se s nimi nemůže, a to z následujících důvodů:

Správní řád v ust. § 90 vypočítává způsoby, kterými může odvolací správní orgán v odvolacím řízení rozhodnout. Oproti minulé právní úpravě (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, konkrétně §§ 59 a 60) výslovně řeší i situace, kdy odvoláním napadené rozhodnutí bude měněno či rušeno pouze částečně, a to v § 90 odst. 1 ve spojení s § 90 odst. 5 větou druhou, kdy podle posledně zmíněného ustanovení: „Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“ To, že by odvolací správní orgán měl v rozsahu, v němž je rozhodnutí potvrzováno, též rozhodnout o zamítnutí odvolání, ze správního řádu nevyplývá, nelze to dovodit ani z jeho ustanovení § 90 odst. 5 věty první, neboť v případě částečného rušení či částečné změny bude správní orgán vždy postupovat podle § 90 odst. 1 správního řádu. Žalobcem citované komentáře pak závěr o tom, že odvolací správní orgán musí současně též zamítnout odvolání v tom rozsahu, v němž bylo neúspěšné, předesílají, aniž by uvedly, na základě jakých úvah autor k tomuto závěru dospěl. Navíc odvozovat formulaci výroku od úspěšnosti či neúspěšnosti odvolání je podle soudu poměrně zavádějící, protože se může stát, stejně jako v projednávaném případě, že odvolatel bude neúspěšný se všemi svými odvolacími námitkami, nicméně k částečné změně prvoinstančního rozhodnutí přece jen dojde, a to v důsledku aplikace § 89 odst. 2 správního řádu („Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“). Tedy shrnuto, odvolací správní orgán se musí vypořádat se všemi odvolacími námitkami, což musí být zřejmé z odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Z výroku tohoto rozhodnutí pak musí být zcela nepochybné, jakým způsobem bylo naloženo s jednotlivými výroky prvoinstančního rozhodnutí. Těmto požadavkům napadené rozhodnutí žalovaného zcela dostojí, když z jeho výrokové části je zřejmé, v jaké části bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně změněno a jakým způsobem a v jaké části bylo naopak potvrzeno, a z jeho odůvodnění je zcela nepochybné, že se žalovaný vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce a všechny shledal nedůvodnými, přičemž je v dostatečném rozsahu objasněno, proč. V tomto směru soud poukazuje na rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2007, č. j. 5 As 11/2006-100, v němž NSS mimo jiné vyslovil: „Částečná změna rozhodnutí správního orgánu je pak výslovně řešena v § 90 odst. 5 in fine zákona č. 500/2004 Sb. tak, že dojde-li ke zrušení nebo změně rozhodnutí jen v jeho části, ve zbytku je povinen odvolací správní orgán napadené rozhodnutí potvrdit.“ Podpůrně pak lze odkázat též na § 218 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, kdy tato ustanovení v rámci úpravy odvolacího řízení před soudy hovoří pouze o potvrzení, změně a zrušení napadeného rozhodnutí, tedy odvolací soudy nikdy ve výrocích svých rozhodnutí neuvádějí výslovně, jak naložily s podaným odvoláním, o zákonnosti jejich rozhodnutí však nemá nikdo pochybnosti.

Jen pro úplnost pak soud podotýká, že i kdyby snad byl správný názor žalobce, že součástí výroku musí být i věta o zamítnutí žalobcova odvolání, což ovšem soud nepřipouští, byla by absence této věty vadou, která by neměla vliv na zákonnost rozhodnutí a nemohla by tedy vést ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem. V tomto ohledu plně odkazuje na rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011-127, který se sice týkal rozhodnutí vydaného v řízení o rozkladu, nicméně použitou argumentaci lze plně vztáhnout i na odvolací řízení (viz § 152 odst. 4 správního řádu). V tomto rozsudku NSS mimo jiné řešil otázku, jaký

vliv má skutečnost, že druhostupňový správní orgán rozhodl o podaném rozkladu tak, že částečně změnil prvoinstanční rozhodnutí, neuvedl však, že ve zbytku toto rozhodnutí potvrzuje. Dospěl přitom k následujícímu závěru, s nímž se soud plně ztotožňuje: „Při striktním výkladu zákona by tak bylo možno konstatovat, že výrokem rozkladového rozhodnutí nebyl vyčerpán celý předmět řízení o rozkladu; takový výklad by však Nejvyšší správní soud považoval (ve shodě s městským soudem) za nepřipustně formalistický. V případě procesních pochybení je totiž nutno vždy pečlivě vážit, zda mohla vůbec představovat reálný zásah do právní sféry adresáta rozhodnutí, které z tohoto procesu vzešlo. Přílišné lpění na dodržení všech formalit správního procesu vede k přehlížení elementárního faktu, a sice, že cílem řízení je hmotně právní posouzení věci (předmětu řízení), přičemž procesní pravidla jsou jen nástrojem, který k tomu cíli vede. Nelze pochopitelně procesní pravidla bagatelizovat či dokonce na jejich dodržování rezignovat, vždy je však nutné případné zjištěné deficity řízení poměřit tím, zda mohly reálně ovlivnit jeho výsledek, či jinak zasáhnout do právní sféry účastníka řízení. V nyní posuzovaném případě je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že předmětné pochybení žalovaného nemohlo bez dalšího vést k důsledkům předestřeným stěžovateli. Výrok rozhodnutí je neúplný, nikoli však nesrozumitelný, a v kontextu odůvodnění není pochyb o tom, jak žalovaný o celém předmětu řízení rozhodl. Je zcela evidentní, že žalovaný vypořádal všechny rozkladové námítky – ty shledal nedůvodnými; provedená změna výroku prvostupňového rozhodnutí byla hodnocena jen jako korekce pouhé zřejmé nesprávnosti, která nemohla mít na věc samou žádný vliv. U adresátů tohoto rozhodnutí (stěžovatelů) tak nemohly vzniknout rozumné pochybnosti, jak bylo ve věci jejich rozkladu rozhodnuto.”

Rovněž v posuzovaném případě je zcela zřejmé, že žalovaný rozhodl o celém předmětu řízení, je zcela nepochybné, jakým způsobem, tedy v jaké části rozhodnutí KHS změnil a proč a v jaké ho potvrdil, z odůvodnění pak zcela jasně vyplývá, že se vypořádal se všemi odvolacími námitkami a tyto shledal nedůvodnými, přičemž je dostatečným způsobem osvětleno proč. Z podané žaloby pak je jednoznačné, že ani žalobce neměl pochyb o tom, jakým způsobem bylo v rámci odvolacího řízení rozhodnuto, ostatně námitku nesrozumitelnosti žalobce ani v žalobě nevznášel, rovněž pak ani jiným způsobem neprojevil pochybnost o tom, jak bylo vlastně s jeho odvoláním naloženo, resp. jak bylo posouzeno žalovaným rozhodnutí KHS.

Soud tedy uzavírá, že první žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 2.

Podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví: „Za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. n) uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč.“

Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví: „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 (dále jen "zdroje hluku nebo vibrací"), jsou povinni 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 § 34 odst. 1 téhož zákona: „Prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení.“

Podle § 108 odst. 3 téhož zákona: „Vláda vydá k provedení § 30, 32 § 34 odst. 1, § 35 odst. 2, 36 a § 88 odst. 1 nařízení.“

Prováděcím právním předpisem ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o ochraně zdraví je nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (dříve nařízení vlády č. 148/2006 Sb.), o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které je uvozeno větou: „Vláda nařizuje podle § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, k provedení § 30, 32 a § 34 odst. 1 tohoto zákona.....“ a které upravuje mimo jiné hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb a způsob měření a hodnocení hluku a vibrací pro denní a noční dobu (§ 1 odst. 1 písm. b) a d) nařízení).

Napadeným rozhodnutím, které tvoří materiálně jeden celek s rozhodnutím KHS a takto je nutno ho posuzovat, bylo rozhodnuto o tom, že žalobce spáchal správní delikt podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Tento správní delikt byl v rozhodnutí precizně popsán, a to jak skutkově, tak právně, když bylo řečeno, že spočívá v porušení povinnosti stanovené žalobci jako správci pozemní komunikace I. třídy § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, a bylo konkretizováno, jakým přesně jednáním se žalobce porušení této povinnosti dopustil. Není tedy pravdou, že napadeným rozhodnutím nebylo řečeno, jakou konkrétně povinnost žalobce porušil. Toto bylo řečeno naprosto přesně již ve výrokové části rozhodnutí a poté podrobně odůvodněno. Porušení povinnosti spočívá v tom, že žalobce v noční době od 22:00 hodin dne 19. 10. 2010 do 06:00 hodin dne 20. 10. 2010 nezajistil technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném zákonem na ochranu zdraví a nařízením vlády č. 272/2011 Sb., aby hluk z provozu na pozemní komunikaci I. třídy č. I/35 v katastru města Vysoké Mýto nepřekračoval hygienický limit hluku v chráněném venkovním prostoru stavby pro bydlení – rodinného domu č. p. 99/IV, Vysoké Mýto, Voštica, neboť shora citované ust. § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví žalobci ukládá jako správci dané pozemní komunikace povinnost zabezpečit technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem, aby hluk hygienické limity pro chráněný venkovní prostor staveb nepřekračoval. Rozhodnutí o konkrétních opatřeních, jejich výběr je zcela na žalobci, když právní předpisy neuvádějí žádný výčet a není ani povinností správních orgánů takovýto výčet činit, resp. žalobci stanovit, co přesně má činit. Žalobce tak není „manévrován“ k použití pouze určitých, přesně vymezených opatření a může zvolit ta, která pro něj a danou lokalitu budou nejvíce vyhovující. Použitou formulaci „rozsah stanovený tímto zákonem a prováděcím právním předpisem“ pak nelze vykládat tak, jak činí žalobce, tedy že zákon, resp. prováděcí předpis musí učinit výčet v úvahu přicházejících opatření. Pojem „rozsah“ je třeba vykládat tak, že se bude jednat o opatření, která povedou k naplnění účelu zákona, tedy k dosažení takové hladiny hluku z provozu na předmětné pozemní komunikaci, která je přijatelná z hlediska veřejného zdraví a nepřesahuje limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. ve vztahu k danému prostředí (chráněný venkovní prostor, chráněný vnitřní prostor, chráněný venkovní prostor stavby). Jak již bylo řečeno, žalobce mohl zvolit jakékoliv opatření, které by mu pomohlo dostát povinnosti stanovené v § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, aniž by byl „nucen“ pouze k určitým typům opatření. Pokud by pak dospěl k závěru, že z vážných důvodů nemůže daných hygienických limitů v dané lokalitě dosáhnout, měl možnost postupovat podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví a požádat o vydání časově omezeného povolení („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. Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno 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).“). Soudu je známo, že žalobce v minulosti o takové časově omezené povolení požádal, nicméně právě pro danou lokalitu mu byla v roce 2008 jeho žádost pravomocně zamítnuta, přičemž v rozhodnutí (rozhodnutí ze dne 17. 10. 2008, č. j. 4154/08/HOK-Pce/210) bylo naznačeno, co je třeba učinit pro budoucí úspěch žádosti. Pokud žalobce na možnost opětovné žádosti rezignoval, nelze vinit žalovaného, že ho nyní trestá za spáchaný správní delikt. V případě, že se zamítnutím žádosti nesouhlasil, měl se žalobce bránit odvoláním, případně též správní žalobou a ne rozhodnutí v roce 2008 přijmout a současně na povinnost dle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví ve vztahu k úsekům pozemních komunikací, na které mu nebylo časově omezené povolení vydáno, rezignovat. Soud nemůže přijmout tezi žalobce, že je trestán za něco, co nemohl reálně ovlivnit. Pouze pro úplnost soud poukazuje na rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2007, č. j. 1 As 7/2006-56, který řešil též problematiku hygienických limitů hluku ve vztahu k provozu na pozemní komunikaci, konkrétně institut časově omezeného povolení podle § 31 odst. 1 zákona na ochranu zdraví, a v jehož rámci NSS citoval mimo jiné ust. § 30 odst. 1 zmíněného zákona, aniž by projevil jakoukoli pochybnost o míře konkrétnosti stanovené povinnosti. Naopak NSS výslovně konstatoval: „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, vlastníků a správců 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.“

Soud tedy uzavírá, že i druhý žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 3.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/11 na projednávanou věc nedopadá. Tímto nálezem žalobce argumentoval již v průběhu správního řízení a KHS i žalovaný se s jeho tvrzeními vypořádaly, když správně vystihly, že nález je v dané věci nepoužitelný, neboť řeší aplikaci soukromoprávní normy (konkrétně § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „občanský zákoník“) na hluk z provozu na pozemní komunikaci. Nález sp. zn. I. ÚS 451/11 se týká žaloby proti Hlavnímu městu Praha, v níž se žalobci domáhali, aby žalovanému bylo uloženo zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na konkrétní pozemní komunikaci v Praze. Jednalo se tedy o problematiku tzv. sousedských práv, kdy Ústavní soud vyložil, jakým způsobem je třeba v daném případě aplikovat ust. § 127 odst. 1 občanského zákoníku, resp. obecným soudům vytknul, že „neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků, jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací“ (strana 6 nálezu). Je pravdou, že Ústavní soud mimo jiné vyslovil, že „obec nevyvíjí a ze zákona nemůže vyvíjet žádnou činnost, kterou lze ovlivnit provoz na pozemní komunikaci“, ovšem z tohoto dovodil toliko nemožnost uložit obci, aby se zdržela rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci, nikoli snad nemožnost aplikace § 30 odst. 1 či § 92 odst. 1 zákona na ochranu zdraví. Naopak, Ústavní soud v nálezu (strany 6 a 7) zdůraznil, že přihlížel k tomu, že Hlavní město Praha provedlo a provádí opatření ke snížení imisí hluku způsobeného

provozem na předmětné komunikaci (byla provedena organizační opatření, navržena opatření technického charakteru, kdy protihluková clona je navržena i v dalším úseku, u některých objektů dojde k úpravě okenních konstrukcí), a proto mu bylo vydáno časově omezené povolení k provozování příslušné pozemní komunikace.

Pokud se tedy žalobce dovolává bodů 20. a 21. nálezu, aniž by tyto dával do souvislosti s dalšími částmi nálezu, vytrhává pouze některé pasáže a tak mění celkový obsah a smysl nálezu. Nález sp. zn. I. ÚS 451/11 se skutečně týká aplikace soukromoprávní normy, zatímco v projednávané věci je řešena norma veřejnoprávní – zákon na ochranu zdraví. Pokud je v nálezu tento zákon zmiňován, tak právě v té souvislosti, že „předmětem žaloby není ochrana před imisemi v režimu veřejnoprávním“, a pak podpůrně, při odůvodnění závěru, že obecné soudy chybně aplikovaly § 127 odst. 1 občanského zákoníku, kdy je zdůrazněno, že Hlavní město Praha coby vlastník pozemní komunikace činil a činí opatření ke snížení hluku a z tohoto důvodu mu bylo uděleno časově omezené povolení k provozování pozemní komunikace, přestože jsou provozem na ní překračovány hygienické limity hluku. V projednávané věci však žalobce žádná opatření nečiní, poukazuje pouze na jejich nákladnost, nemožnost, atp., současně však ani nepodal žádost o vydání povolení podle § 31 odst. 1 zákona na ochranu zdraví, resp. pouze uvedl, že tuto žádost podal v minulosti a byla mu zamítnuta. Pravdou je, že žalobci bylo rozhodnutím KHS ze dne 17. 10. 2008, č. j. 4154/08/HOK-Pce/210, povoleno časově omezené užívání některých úseků pozemních komunikací, přičemž předmětný úsek v katastru Vysoké Mýto mezi ně nepatří, v odůvodnění rozhodnutí však bylo žalobci objasněno, proč nebylo povolení pro tento úsek vydáno, a bylo mu též řečeno, co je třeba učinit, aby mohl být se žádosti úspěšný (strana 6 rozhodnutí – „KHS proto považuje v tomto případě za nezbytné upřesnění termínů realizace opatření, vyhodnocení jejich předpokládaného efektu s případným doplněním o IPHO /individuální protihluková opatření – poznámka soudu/“). Jestliže žalobce na další kroky k úspěšnosti příští žádosti o vydání časově omezeného povolení rezignoval, nemůže být překvapen postihem za správní delikt, neboť dodržovat stanovené limity hluku je jeho zákonnou povinností.

I třetí žalobní bod tedy soud shledal nedůvodným.

Vzhledem k tomu, že soud, z důvodů shora podrobně rozvedených, dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, postupoval podle § 78 odst. 7 s. ř. s. a žalobu zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. podle úspěchu ve věci. Žalobce nebyl s podanou žalobou úspěšný a naopak úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

P o u č e 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, 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. a. 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 Pardubicích dne 13. března 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová