



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **a) obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsi 26, Říčany u Prahy, **b) obec Herink**, se sídlem Do Višňovky 28, Herink, **c) obec Modletice**, se sídlem Modletice 6, Říčany u Prahy, **d) Sdružení občanů okolí SOKP proti hluku z dopravy**, se sídlem Mladíkov 406, Jesenice, **e) D. Z.**, všichni zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) – d) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 – 102,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 – 102, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům a) až e) rovným dílem na náhradě nákladů řízení o žalobě částku celkem 125.910 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům a) až d) rovným dílem na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku celkem 13.455 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.
- V. Žalobkyně e) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

- VI. Žalobcům a) až d) **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč za každého zvlášť, tj. v celkové výši 20.000 Kč, který jim bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 27. 6. 2013 rozhodnutí č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým povolil k žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR, závod Praha zkušební provoz stavby „*Silniční okruh kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec*“ (dále též „předmětná stavba“), a zároveň stanovil tyto podmínky zkušebního provozu: 1) dobu trvání zkušebního provozu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015, 2) V průběhu zkušebního provozu budou realizovány včetně vyhodnocení účinku protihlukové stěny označené jako PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/2013, č. zak. 3-0512-0008-69, zpracovatel PUDIS a. s.

[2] Uvedené rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013 napadli žalobci a) až e) žalobou ze dne 26. 8. 2013 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Žalobci uvedli, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejich práv, a to do práva na ochranu života a zdraví, vlastnického práva, práva na samosprávu, práva na příznivé životní prostředí, dále práv vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí účasti veřejnosti (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s., dále též „Aarhuská úmluva“).

[3] Žalobci a) až c) jako obce, jejichž katastrálním územím předmětná stavba prochází, shodně uvedli, že napadeným rozhodnutím je porušováno jejich právo na samosprávu zaručené čl. 8 a čl. 100 až 104 Ústavy České republiky, jehož obsahem je v souladu s § 2 odst. 2 a § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), péče o všestranný rozvoj jejich území ao potřeby jejich občanů a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb, ochranu zdraví jejich občanů, rozvoje kultury a ochranu veřejného pořádku. Z § 10 písm. c) zákona o obcích žalobci dovozují, že obce jsou také povinny dbát o ochranu životního prostředí na svém území. Povolením zkušebního provozu předmětné stavby došlo k závažnému ohrožení uvedených hodnot zejména pohody bydlení, života a zdraví občanů a ke zhoršení životního prostředí v předmětných obcích v důsledku překračování hygienických limitů hluku. Žalobce d) jako občanské sdružení (spolek) podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tvrdil, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. Žalobkyně e) jako spoluvlastnice a obyvatelka nemovitosti v obci Dobřejovice uvedla, že napadené rozhodnutí porušuje její právo na ochranu jejího vlastnictví a dále i právo na ochranu zdraví.

[4] Žalobci dále uvedli řadu nezákonností napadeného rozhodnutí, které jsou podle jejich názoru důvodem pro jeho zrušení [rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví, porušení § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o ochraně životního prostředí, porušení § 119 odst. 2

pokračování

a 3 a § 124 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nesplnění podmínek č. 34, 53 a 54 stanovených ve stanovisku EIA, nedodržení podmínek uvedených v pravomocném stavebním povolení]. Žalovaný mj. pochybil, když na základě mimořádných institutů (předčasné užívání, zkušební provoz) umožňuje dlouhodobé užívání předmětné stavby, čímž obchází nezbytnost kolaudace vyžadovanou stavebním zákonem. Není splněna ani podmínka vyžadovaná stavebním zákonem pro uložení zkušebního provozu, tj. potřeba ověření funkčnosti a provedení stavby, vlastnosti předmětné stavby totiž byly ověřeny již tříletým fakticky neomezeným provozem, aniž by byly provedeny jakékoli změny či úpravy, které by tyto (škodlivé) vlastnosti stavby jakkoli měnily či omezovaly. Napadené rozhodnutí rovněž postrádá dostatečné odůvodnění a bylo tedy vydáno v rozporu s § 2, 3 a 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). K doložení svých tvrzení žalobci navrhli důkazy v podobě hlukových studií a zpráv o měření dopravního hluku, které měly doložit překračování hygienických limitů hluku provozem na předmětné stavbě. V replice k vyjádření žalovaného potom žalobci upozornili na skutečnost, že ke dni podání repliky, tj. 15. 6. 2015, stále nedošlo k vybudování protihlukových stěn, které byly podmínkou rozhodnutí o povolení zkušebního provozu.

[5] Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41, žalobu odmítl. Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž je přípustné odvolání. Žalobci však práva podat proti napadenému rozhodnutí odvolání nevyužili, a jejich žaloba byla proto s ohledem na ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná a musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Nejvyšší správní soud na podkladě kasační stížnosti žalobců a) až e) usnesení městského soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41, rozsudkem ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že zásada subsidiarity soudního přezkumu nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním opravného prostředku mimořádného, nepřípustného nebo nenárokového, jelikož žalobci v důsledku taxativního výčtu účastníků řízení o povolení zkušebního provozu v § 124 odst. 1 stavebního zákona nebyli účastníky tohoto řízení. To však nevylučuje podání správní žaloby proti rozhodnutí, pokud skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení žalobců na jejich právech.

[7] Městský soud následně rozsudkem ze dne 30. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 – 102, shledal žalobní legitimaci žalobců a) – e), avšak předmětnou žalobu pro její nedůvodnost zamítl. Podle odůvodnění musel městský soud vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí a nemohl nijak zohlednit skutečnost, že protihlukové bariéry nebyly dosud postaveny. Městský soud dále konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s ustanovením § 124 odst. 1 stavebního zákona na odůvodněnou žádost stavebníka, který uvedl jako důvod žádosti skutečnost, že jsou na základě výsledků měření na některých místech překračovány hlukové limity, a budou proto realizována další protihluková opatření. V rámci řízení o povolení zkušebního provozu proběhlo i ústní jednání dne 6. 6. 2013, při kterém bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské

hygienické stanice Středočeského kraje, které stanovilo podmínku vybudování protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu. Doba trvání zkušebního provozu byla v souladu se zákonem stanovena od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015. Z výroku napadeného rozhodnutí bylo tedy dle městského soudu zřejmé, že žalovaný postupoval v souladu se žádostí žalobce a respektoval podmínku stanovenou Krajskou hygienickou stanicí Středočeského kraje.

[8] K zákonnosti povolení zkušebního provozu městský soud uvedl, že účelem zkušebního provozu je především posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky stavby, mezi které patří také hlukové imise. Povolení zkušebního provozu bylo proto důvodné, protože v rámci zkušebního provozu měly být realizovány protihlukové stěny, které měly stávající imise zmírnit. Skutečnost, že protihluková opatření nebyla provedena a že v současné době má docházet k překračování hlukových limitů, nebylo pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí podle městského soudu právně významné.

[9] Městský soud neshledal důvodnou také námitku žalobců, že byl porušen § 3 správního řádu, pokud žalobci v průběhu řízení poukazovali na řadu rozporů v měření a vyhodnocení hlukového zatížení a žalovaný se těmito rozpory nezabýval. Jelikož v daném případě byl jediným účastníkem řízení stavebník, jehož žádosti bylo vyhověno, nelze považovat za porušení právních předpisů, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí nebyly zhodnoceny námitky žalobců vznesené v průběhu správního řízení. Předložená měření hluku z předmětné stavby byla provedena bez realizace protihlukových stěn a z tohoto důvodu byla pouze orientační a nelze je považovat za finální. Z tohoto důvodu se městský soud podle odůvodnění nezabýval námitkami, které se týkaly měření hluku při absenci požadovaných protihlukových opatření, která jsou součástí podmínek daného zkušebního provozu.

[10] Nedůvodnou shledal městský soud nakonec rovněž námitku, že rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného je dle městského soudu sice stručné, ale obsahuje všechny náležitosti, které stavební zákon požaduje, a proto je dostatečné.

II.

Obsah kasační stížnosti

[11] Žalobci a) – d) [dále jen „stěžovatelé“] napadli výše uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítali důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatelé nejprve namítali porušení práva na účinnou soudní ochranu, které dovozovali z nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 04. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, a ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/2007. Dále zde odkázali na čl. 11 odst. 4 směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí č. 85/337/EHS (směrnice EIA) a čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Skutečnost, že městský soud se vůbec nezabýval věcnou podstatou námitek stěžovatelů, tj. že jsou již pět let vystaveni hluku překračujícím zákonem povolenou míru, považují za porušení svého práva na účinnou soudní ochranu ve smyslu výše uvedených závazků České republiky i judikatury Ústavního soudu.

pokračování

[13] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatelé dále dovodili, že v posuzovaném případě by měla být připuštěna výjimka z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vychází ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodnutí. Soudní přezkum napadeného rozhodnutí trval téměř celou dobu jeho platnosti a ústavně zaručená práva stěžovatelů tak byla na základě napadeného rozhodnutí 2,5 roku porušována s deklarovaným účelem dostavby protihlukových opatření, která nebyla za tuto dobu realizována.

[14] Stěžovatelé dále namítali, že městský soud mohl a měl zohlednit skutečnost, že přezkoumávané povolení zkušebního provozu bylo vydáno až po několika letech předčasného užívání. Pokud by soudy nemohly přihlížet k předchozímu způsobu užívání stavby, mohl by v případě výkladu *ad absurdum* stavebník střídavě žádat o povolení předčasného užívání a zkušebního provozu.

[15] Rozsudek městského soudu je dle stěžovatelů také nedostatečně odůvodněný, jelikož městský soud se nezabýval jejich žalobními námitkami o nadměrné hlukové zátěži a porušení ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí a proporcionalitě tohoto porušení k nezbytnosti povolení zkušebního provozu. Městský soud dále zcela opominul žalobní námitky stěžovatelů o rozporu napadeného rozhodnutí s ustanoveními § 119 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[16] Stěžovatelé také nesouhlasí se závěrem městského soudu, že žalovaný neporušil zásadu materiální pravdy, zakotvenou v ustanovení § 3 správního řádu, neboť nepřihlédl k námitkám stěžovatelů předloženým v průběhu řízení, jelikož stěžovatelé nebyli účastníky řízení. Žalovaný měl v souladu se zásadou materiální pravdy vycházet ze všech okolností, které mu byly z rozhodovací činnosti známy (např. z podnětů a přípisů stěžovatelů) a hájit veřejné zájmy, a to tím spíše, že v této věci šlo o řízení s jedním účastníkem.

[17] Stěžovatelé rovněž rozporují závěr městského soudu, že rozhodnutí žalovaného je sice stručné, ale obsahuje všechny zákonné náležitosti, a je proto dostatečné. Stěžovatelé se domnívají, že rozhodnutí mělo v odůvodnění posoudit alespoň proporcionalitu mezi zájmem stavebníka na povolení zkušebního provozu a zásahem do ústavně chráněných práv stěžovatelů, resp. dalších dotčených osob.

[18] S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný se na výzvu Nejvyššího správního soudu ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatelé spatřují v tom, že městský soud se nezabýval jejich žalobními námitkami vztahujícími se k nadměrné hlukové zátěži, porušení ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí a také námitkami vztahujícími se k ustanovení § 119 stavebního zákona. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozhodnutí městského soudu.

[22] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013).

[23] Městský soud se v posuzovaném případě skutečně výslovně nezabýval argumentací stěžovatelů o nadměrné hlukové zátěži ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí a ustanovení § 119 stavebního zákona. Z odůvodnění rozsudku je však zřejmé, že městský soud nepovažoval tyto námitky vzhledem ke svým skutkovým a právním závěrům za relevantní: *„Účelem zkušebního provozu je především posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky stavby. Takovými negativními důsledky jsou zcela jistě hlukové imise z provozu úseku dálnice č. 512 D1. Soud proto považuje v daném případě povolení zkušebního provozu za důvodné, protože měly být realizovány protihlukové stěny, včetně vyhodnocení jejich účinků, které měly zmírnit stávající hlukové imise. (...) To, že protihluková opatření nebyla provedena a že v současné době má docházet k překračování hlukových limitů, není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí právně významné.“* Vzhledem k tomu, že výsledky měření namítané stěžovateli zachycovaly stav před vybudováním protihlukových opatření, a nelze je tedy považovat za finální městský soud konstatoval: *„Z výše uvedených důvodů se soud nezabýval námitkami, které se týkají měření hluku při absenci požadovaných protihlukových opatření, která jsou součástí podmínek daného zkušebního provozu.“* Rozsudek městského soudu proto není s ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný, jelikož z odůvodnění je zřejmé, jakým způsobem se soud vypořádal s argumenty stěžovatelů, ačkoliv nereagoval na všechny dílčí argumenty.

[24] Za důvodnou je však třeba považovat námitku nesprávného posouzení porušení zásady materiální pravdy žalovaným v řízení o povolení zkušebního provozu. V posuzovaném případě povolil žalovaný zkušební provoz na základě žádosti stavebníka Ředitelství silnic a dálnic ČR, závod Praha, který byl zároveň jediným účastníkem řízení. Pro užívání stavby stanovil žalovaný na základě závazného stanoviska Krajské hygienické

pokračování

stanice Středočeského kraje ze dne 6. 6. 2013 dvě podmínky: 1) doba trvání zkušebního provozu bude od 1. 7. 2013 do 31. 1. 2015, 2) V průběhu zkušebního provozu budou realizovány včetně vyhodnocení účinků: „protihlukové stěny označené jako PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/2012 č. zák. 3-0512-0008-69, zpracovatel PUDIS a.s.“ Žalovaný dále vycházel ze souhlasného závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje a souhlasného stanoviska Odboru dopravy Krajského úřadu Středočeského kraje, tyto dotčené orgány nevázaly svá závazná stanoviska na žádné podmínky.

[25] Součástí správního spisu je rovněž vyjádření stěžovatelů k řízení o povolení zkušebního provozu ze dne 27. 5. 2013, v němž žalovaného upozorňují na skutečnost, že k užívání stavby dochází již od 20. 9. 2010 v režimu předčasného užívání a stále dochází k překračování maximálních limitů hluku ve vnějším prostředí. Stěžovatelé proto navrhli zastavení provozu až do přijetí dodatečných protihlukových opatření, která zajistí dodržování hygienických norem. K tomuto vyjádření však žalovaný v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nepřihlédl. Podle rozsudku městského soudu byl tento postup v souladu se zákonem, jelikož stěžovatelé nebyli účastníky řízení a žalovaný neměl povinnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí jejich námitky zhodnotit.

[26] Nejvyšší správní soud se s výše uvedeným závěrem městského soudu nemůže ztotožnit. Podle ustanovení § 3 správního řádu postupují správní orgány tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu přitom správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. V případě užívání staveb na tuto obecnou úpravu navazuje ustanovení § 119 stavebního zákona, které v odst. 2 stanoví podmínky pro uvádění staveb do užívání: „*Stavební úřad při uvádění stavby do užívání zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nabrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.*“ I zkušební provoz představuje způsob užívání stavby, který může mít negativní vliv na své okolí a ohrožovat uvedené chráněné zájmy. Požadavky uvedené v citovaném ustanovení stavebního zákona měl tedy povinnost v řízení o vydání povolení ke zkušebnímu provozu respektovat také žalovaný.

[27] Povinnost adekvátně reflektovat veřejné zájmy ve svých rozhodnutích je nutné dovozovat také s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, jelikož v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 (viz též náleze ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14), byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy. Vlastníci pozemních komunikací totiž nedisponují oprávněním provoz na komunikaci jakkoliv přímo regulovat, a ovlivnit tak i případné negativní důsledky, jež tento provoz způsobuje. O to větší nároky je proto třeba klást na správní orgány vedoucí povolovací řízení, včetně povolování užívání staveb, v nichž musí být dostatečně zohledněny možné negativní důsledky provozu na pozemních komunikacích na jejich okolí. Tato povinnost nabývá na

významu zejména u staveb se zásadním dopadem na okolí, což je nepochybně případ předmětné stavby.

[28] Žalovaný tak v první řadě pochybil, pokud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s obsahem vyjádření stěžovatelů ze dne 27. 5. 2013. Ačkoliv stěžovatelé nebyli účastníky řízení, je třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože předmětné rozhodnutí bylo způsobilé zasáhnout do jejich právní sféry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Žalovaný byl také povinen šetřit oprávněné zájmy těchto dotčených osob. Obsahem jejich vyjádření přitom byly skutečnosti přímo související s předmětem řízení, které se dotýkaly zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Jelikož žalovaný měl povinnost v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, jakož i § 119 odst. 2 stavebního zákona dbát v řízení o povolení zkušebního provozu na ochranu veřejných zájmů, pochybil, když v rozhodnutí k vyjádření stěžovatelů nepřihlédl (srov. § 4 odst. 4 správního řádu). Tím žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání.

[29] Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí měl žalovaný v posuzované věci i přesto, že se jednalo o řízení o žádosti jediného účastníka, které žalovaný vyhověl. Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 - 27, uvedl, že „[...] ustanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Rozhodnutí, u nichž procesní úprava nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou zpravidla rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter. Smyslem zákonem stanovené možnosti neodůvodnit rozhodnutí je tedy zjednodušení postupu správního orgánu nebo soudu, není-li odůvodnění vzhledem k výše uvedeným okolnostem potřeba. Toto zjednodušení však nemůže vést k omezení právní ochrany osoby, která se domnívá, že byla rozhodnutím zkrácena na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163). [39] Obdobně Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 55 odst. 4 s. ř. s. konstatoval, že přes splnění zákonných podmínek podle uvedeného ustanovení nelze některá rozhodnutí s ohledem na jejich význam a možný výrazný zásah do práv účastníka řízení řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 – 101). Shodně judikoval Ústavní soud ve vztahu k § 169 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Skutečnost, že určité rozhodnutí nemusí být v obecné rovině vždy odůvodněno, podle Ústavního soudu ještě neznamená, že konkrétní okolnosti případu si nebudou žádat, aby soud své rozhodnutí odůvodnil (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2193/10, a ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 346/09; oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). [40] Komentářová literatura k ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu dokonce dovozuje, že uvedené ustanovení lze aplikovat jen v jednoduchých věcech, v nichž právní úprava při splnění stanovených podmínek v zásadě nepřipouští jiné řešení, než které správní orgán přijal. V jiných

pokračování

věcech, například pokud vydání rozhodnutí závisí na výkladu neurčitých právních pojmů, by rozhodnutí mělo obsahovat odůvodnění vždy, už jen proto, aby nedocházelo k porušování zásady předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, vyjádřené v § 2 odst. 4 správního (viz Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, str. 614).“ (Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48). O takový případ, kdy je nutno trvat na řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, se jedná i v posuzované věci, kdy již z podkladů rozhodnutí bylo zřejmé, že vyhovění žádosti může být v rozporu s veřejnými zájmy a s oprávněnými zájmy dotčených osob.

[30] S ohledem na povinnost respektovat veřejný zájem a šetřit oprávněné zájmy dotčených osob v řízení o povolení zkušebního provozu shledává Nejvyšší správní soud pochybení také ve způsobu stanovení podmínek zkušebního provozu v rozhodnutí žalovaného. Jestliže bylo z okolností případu zřejmé, že v průběhu zkušebního provozu bude mít užívání stavby negativní dopady na okolí, které mohou být v rozporu se schválenou projektovou dokumentací a hygienickými limity hluku stanovenými zvláštními předpisy, bylo povinností správního orgánu přijmout taková opatření, která tyto negativní dopady eliminují nebo alespoň omezí. Účelem zkušebního provozu není odstranit existující vady a nedodělky stavby „za pochodu“, ale ověřit, zda je realizace stavby v souladu s projektovou dokumentací a odstranit případné závady (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 07. 2015, č. j. 2 As 37/2015 – 46, 3322/2016 Sb. NSS).

[31] Za nezákonnou považuje Nejvyšší správní soud podmínku uvedenou v rozhodnutí žalovaného, která váže povolení zkušebního provozu na vybudování protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto stanovená podmínka vybudování protihlukových stěn uvedená v rozhodnutí, je jako protiváha ohrožení zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví vyplývajících ze zkušebního provozu a ohrožení oprávněných zájmů dotčených osob zjevně nedostatečná. Tato podmínka je stanovena neurčitě a nevyplývá z ní reálná záruka realizace protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu. Žalovaný tak svým postupem fakticky umožnil užívání stavby v režimu zkušebního provozu bez provedení protihlukových opatření a to za situace, kdy mu bylo z obsahu spisu známo, že již v rámci předchozího předčasného užívání stavby dlouhodobě docházelo k překračování hygienických limitů hluku. V této souvislosti není nutno „prolamovat“ pravidlo o posuzování zákonnosti rozhodnutí správních orgánů podle skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době jejich vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jak se domnívali stěžovatelé, nýbrž je nutno trvat na tom, aby správní orgány při vydávání svých rozhodnutí a podmínek v nich stanovených postupovaly tak, aby při výkonu správních rozhodnutí nedocházelo ke vzniku protiprávního stavu, resp. k porušování práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Pokud tedy stanoví správní orgán ve svém rozhodnutí podmínku za účelem ochrany veřejného zájmu nebo práv dotčených osob, pak má být taková podmínka formulována určitým způsobem efektivně tyto zájmy či práva chránícím a umožňujícím ověření jejího splnění, popř. umožňujícím její vynucení.

[32] Správní orgán měl i z vyjádření stěžovatelů prokazatelně informace o tom, že jsou nadměrně zatíženi hlukem způsobeným provozem na předmětné stavbě. Tato skutečnost je ostatně zřejmá i ze samotného návrhu na povolení zkušebního provozu ze dne 29. 4. 2013, v němž bylo jako důvod pro povolení zkušebního provozu uvedeno, že

podle výsledků měření překračují hladiny hluku na některých místech hygienické limity. Žalovaný měl proto v souladu s povinností respektování veřejných zájmů a šetření oprávněných zájmů dotčených osob přijmout v řízení o povolení zkušebního provozu taková opatření, která by toto zatížení snížila na míru přípustnou dle právních předpisů. Žalovaný ani dotčený orgán ve svém závazném stanovisku se však nezabývali adekvátností navržených protihlukových opatření, podmínku vybudování protihlukových stěn stanovili takovým způsobem, že *de facto* umožnili užívání stavby bez jejich vybudování po celou stanovenou dobu zkušebního provozu, a v rozporu se zásadami správního řízení nevzal v úvahu skutečnosti vyplývající mj. i z vyjádření stěžovatelů, které na překračování hlukových limitů poukazovalo. Vzhledem k absenci odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k zákonným hlediskům povolování užívání staveb stanoveným v § 119 odst. 2 stavebního zákona a skutečností vyplývajícím mj. z vyjádření stěžovatelů a přijatým podmínkám zkušebního provozu je třeba napadené rozhodnutí žalovaného považovat rovněž za nepřezkoumatelné.

[33] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění rozhodnutí žalovaného za nedostatečné i ve vztahu k stanovení délky zkušebního provozu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015. Zkušební provoz v délce téměř tří let lze považovat za poměrně dlouhý a bylo tedy namístě odůvodnit, zda tato doba nepřesahuje dobu potřebnou pro ověření vlastností provedené stavby. Odůvodnění napadeného rozhodnutí však neobsahuje v souvislosti se stanovením doby zkušebního provozu žádnou úvahu správního orgánu kromě toho, že tato doba zkušebního provozu byla stanovena v souladu se žádostí stavebníka. Takové odůvodnění nelze považovat v daném případě za dostatečné. To platí tím spíše, jestliže bylo zřejmé, že užívání stavby bude mít negativní vliv na veřejné zájmy a oprávněné zájmy dotčených osob, a jestliže podmínka dodatečné výstavby protihlukových stěn nebyla splněna před započítáním zkušebního provozu, nýbrž byla stanovena vágně tak, že umožňovala fakticky užívání stavby po celou dobu zkušebního provozu bez jejich realizace.

[34] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že je povinností správního orgánu dbát na zákonnost a řádné odůvodnění svých rozhodnutí i v případech, kdy jsou vydána na podkladě závazných stanovisek dotčených orgánů. Tomu odpovídá povinnost správních orgánů dát podnět k přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, jestliže shledají jejich nezákonnost. Správní orgán, který vede řízení je přitom povinen se zabývat úplností určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012 – 84).

[35] S ohledem na výše uvedené vady lze považovat rozhodnutí žalovaného dílem za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a byl tak naplněn důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Městský soud právní otázku související s projednávanou věcí rovněž nesprávně posoudil, proto byl naplněn i důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem existovaly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) také rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a napadený rozsudek městského soudu zrušil výrokem I. podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.

[37] Druhým výrokem tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[38] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Žalobci měli v projednávané věci plný úspěch, a proto mají podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému před krajským (zde všichni žalobci) i Nejvyšším správním soudem (zde pouze žalobci a) až d), kteří úspěšně podali kasační stížnost).

[39] Třetím výrokem tedy Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení před městským soudem a také nákladech řízení vynaložených v řízení o kasační stížnosti vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 As 157/2013, v němž bylo zrušeno první rozhodnutí městského soudu. Náklady řízení o žalobě před městským soudem spočívají v odměně advokáta za 4 úkony právní služby: 1) převzetí a přípravě zastoupení, 2) podání žaloby, 3) účasti na jednání před soudem (§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“); 4) podání repliky ze dne 15. 6. 2015 vzhledem k jeho malému rozsahu (dva odstavce právní argumentace) hodnotil Nejvyšší správní soud jako úkon, za který náleží odměna ve výši jedné poloviny (§ 11 odst. 2 písm. h) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady řízení o kasační stížnosti ve věci sp. zn. 4 As 157/2013 spočívají ve 2 úkonech právní služby: 1) podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu), 2) stručnou repliku k vyjádření žalovaného hodnotil Nejvyšší správní soud jako rovněž úkon, za který náleží odměna ve výši jedné poloviny (viz výše).

[40] Právní zástupce žalobců tedy v řízení o žalobě a kasační stížnosti ve věci sp. zn. 4 As 157/2013 učinil celkem 6 úkonů. Výše odměny za 4 uvedené úkony podle § 11 odst. 1 písm. a), d), f), g) advokátního tarifu v řízení před městským soudem i Nejvyšším správním soudem činí dle ustanovení § 7 bod 5, a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3.100 Kč za jeden úkon, za dva úkony náleží poloviční odměna, tj. 1550 Kč za úkon. Podle ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Jelikož advokát v řízení o žalobě a kasační stížnosti ve věci sp. zn. 4 As 157/2013 zastupoval pět osob, celková výše odměny před snížením činí $5 \times 15.500 = 77.500$. Po snížení této částky o 20 % podle ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu je celková výše odměny 62.000 Kč. K této částce je třeba přičíst náhradu hotových výdajů zástupce ve výši $6 \times 300 \text{ Kč} \times 5$ (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 9.000 Kč. Jelikož zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil Nejvyšší správní soud částku nákladů řízení ve výši 71.000 Kč (62.000 + 9.000) ve

smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o zákonnou sazbu daně z přidané hodnoty, tj. o částku 14.910 Kč. Celkem tedy žalobcům náleží na náhradě nákladů právního zastoupení v řízení před městským soudem, včetně řízení o kasační stížnosti sp. zn. 4 As 157/2013 částka ve výši 85.910 Kč. K této částce je dále třeba přičíst soudní poplatek za žalobní řízení ve výši 15.000 Kč (5×3000) a řízení o kasační stížnosti ve výši 25.000 Kč (5×5000). Celková částka nákladů řízení před krajským soudem a řízení o kasační stížnosti sp. zn. 4 As 157/2013 tedy činí 125.910 Kč a náleží žalobcům a) až e) rovným dílem.

[41] Čtvrtým výrokem rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem v posuzované věci. V posuzované věci náleží čtyřem stěžovatelům náhrada za 1 úkon právní služby spočívající v podání kasační stížnosti ve výši 4×3.100 Kč, která po snížení o 20 % v souladu s ustanovením § 12 odst. 4 advokátního tarifu činí 9.920 Kč. K této částce je třeba přičíst náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 4×300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 1200 Kč. Celková částka tedy činí 11.120 Kč. I v tomto případě zvýšil Nejvyšší správní soud částku nákladů řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o zákonnou sazbu daně z přidané hodnoty, tj. o částku 2.335 Kč. Celkem tedy stěžovatelům náleží na náhradě nákladů právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti částka ve výši 13.455 Kč, a to rovným dílem.

[42] Žalobkyně e) kasační stížnost proti rozsudku městského soudu nepodala, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (ze spisu není ostatně zřejmé, že by jí nějaké náklady vznikly).

[43] Šestáým výrokem rozhodl Nejvyšší správní soud o vrácení soudního poplatku zaplaceného stěžovateli v projednávané věci. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, shledal, že „účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).“ Jelikož o totožnou situaci se jedná i v projednávané věci a stěžovatelé uhradili soudní poplatek, ačkoliv k tomu nebyli povinni, Nejvyšší správní soud stěžovatelům vrací soudní poplatek v celkové výši 20.000 Kč.

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

V Brně dne 31. května 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu