



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **a) Obec Modletice**, se sídlem Modletice 6, Říčany u Prahy, **b) Sdružení občanů SOKP proti hluku z dopravy**, se sídlem Mladíkov 406, Jesenice, **c) D. Z.**, všichni zastoupeni JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti: a) Zařízení služeb pro ministerstvo vnitra**, se sídlem Přípotoční 3000, Praha 10, **b) Ředitelství silnic a dálnic**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobců **a) a b)** proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2018, č. j. 11 A 155/2017 - 118,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **a)** **se z a m í t á .**
- II. Řízení o kasační stížnosti žalobce **b)** **se z a s t a v u j e .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 6. 2017, č. j. 761/2016-910-IPK/9 nařídil žalovaný jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic zkušební provoz stavby „D0 stavba 512 D1-Jesenice-Vestec“ v rozsahu stavebních objektů, které v rozhodnutí specifikoval v trvání nejdéle do 31. 12. 2018. Jde o úsek č. 512 silničního okruhu kolem Prahy (dále též SOKP 512“). Současně stavebníku (Ředitelství silnic a dálnic) uložil, aby zajistil co

nejdřívejší splnění požadavků Krajské hygienické stanice Středočeského kraje pro vydání souhlasného závazného stanoviska ke kolaudaci stavby, vyplývající ze závazného stanoviska ze dne 7. 6. 2017 č. j. KHSSC 67440/2017 a následně podal bez zbytečného odkladu novou žádost o kolaudační souhlas. Stavebníku rovněž uložil povinnost přijmout taková technická a organizační opatření, aby nebyla ohrožena bezpečnost a plynulost dopravy. Rovněž měl zajistit dodržování hlukových limitů po dobu zkušebního provozu.

II.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 9. 11. 2018, č. j. 11 A 155/2017 - 118. Nejprve uzavřel o existenci aktivní žalobní legitimace u všech žalobců. Rovněž připustil žalobou napadené rozhodnutí k soudnímu přezkumu poukazem na to, že řádný opravný prostředek neměli žalobci k dispozici. Městský soud považoval povolení zkušebního provozu za důvodné, protože měly být realizovány protihlukové stěny, včetně vyhodnocení jejich účinků, které měly zmírnit stávající hlukové imise. To mělo přispět ke zjištění, zda bude provoz komunikace bezpečný a akceptovatelný pro stavby k bydlení v blízkosti komunikace. To, že protihluková opatření nebyla provedena a že má docházet k překračování hlukových limitů, není pro posouzení zákonnosti rozhodnutí podle názoru městského soudu významné. Soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že před povolením zkušebního provozu bylo třikrát povoleno předčasné užívání stavby a byl tak porušen účel povolení zkušebního provozu a žalovaný měl téměř tři roky na ověření funkčnosti stavby. Městský soud zdůraznil, že předčasné užívání stavby a zkušební provoz jsou rozdílné právní instituty. Nepřisvědčil rovněž žalobní námitce poukazující na rozpory v měření a vyhodnocení hlukového zatížení s tím, že jediným účastníkem řízení byl stavebník, jemuž bylo k jeho žádosti vyhověno, a proto nelze považovat za porušení právních předpisů, že v odůvodnění rozhodnutí nebyly zhodnoceny námitky žalobců vznesené ve správním řízení.

[3] Poukaz na narušení rozvoje obce se podle městského soudu mýjel s předmětem řízení, spíše by měl místo v řízení o umístění stavby či v řízení o vydání kolaudačního rozhodnutí. Žalovaný začlenil do odůvodnění povolení zkušebního provozu podmínky vyplývající z nesouhlasného stanoviska krajské hygienické stanice. Argumentace umístováním ploch pro relaxaci a oddych do blízkosti zdrojů hluku podle platného územního plánu se mýjí s předmětem řízení. Vymezení ploch pro komerční areály při silnici II/101 vyvolalo zvýšený provoz nákladní dopravy, avšak další opatření SOKP 512 nemají vliv na hlukovou situaci v místě samém, což bylo doloženo Souhrnnou zprávou o měření hluku ve venkovním chráněném prostoru staveb z prosince 2016. Podle této zprávy nedochází kromě dvou míst k překračování nočních ani denních limitů. V prvním případě dochází k překročení nočního limitu hluku, avšak nikoli z SOKP 512, ale ze silnice II/603. Druhé místo je stavbou pro rodinnou rekreaci a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., které stanoví limitní hodnoty pro hluk v chráněném prostoru vnitřních staveb, se na něj nevztahuje. S ohledem na výsledky měření neměl žalovaný důvod nepovolit zkušební provoz. Rovněž požadavek třetí žalobkyně na snížení rychlosti soud shledal nedůvodným, neboť její nemovitost se nachází až za silnicí II/101. Pokud žalobci napadali zjevně nedostatečné podmínky pro povolení zkušebního provozu a argumentovali problematikou

pokračování

lhůty pro dokončení protihlukových stěn, nebyla tato otázka předmětem napadeného rozhodnutí. Nedošlo tak k porušení § 3 správního řádu.

[4] Městský soud rovněž zdůraznil, že všechna závazná stanoviska byla vydána ke kolaudačnímu řízení předmětné stavby. Byla souhlasná, s výjimkou zmíněného stanoviska krajské hygienické stanice, v důsledku kterého nemohl být vydán kolaudační souhlas. Právě požadavky hygienické stanice se staly důvodem pro opakované nařízení zkušebního provozu. Žalovaný tak měl ostatní podklady k dispozici a soud neshledal důvod, aby žalovaného v řízení o povolení zkušebního provozu znovu zavázal k jejich opatření. K námitce o rozporu napadeného rozhodnutí s účelem zkušebního provozu městský soud konstatoval, že hlukové limity jsou prokazatelně dodržovány. Jestliže hygienická stanice vznesla požadavek na další vyhodnocování zkušebního provozu, nezbylo, než tomuto požadavku vyhovět. Z obdobných důvodů neobstojí ani námitky o neplnění podmínek stanoviska EIA, protože žalobou napadené rozhodnutí vychází z aktuálního stavu, kdy jsou již hlukové limity prokazatelně plněny a hluk není nadměrný.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci a) a b) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Žalobce b) k výzvě soudu neuhradil soudní poplatek z podané kasační stížnosti a rovněž blanketní kasační stížnost nedoplnil ve lhůtě stanovené v usnesení č. j. 7 As 538/2018 - 17. Nejvyšší správní soudu proto řízení o kasační stížnosti ve vztahu ke stěžovateli b) zastavil s odkazem na § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Výrok o nákladech řízení má ve vztahu k žalobci b) oporu v § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[6] Žalobce a) (dále též „stěžovatel“) namítl, že rozhodnutí o zkušebním provozu neodpovídá žádosti. Stavebník totiž o povolení zkušebního provozu vůbec nepožádal. Dne 21. 12. 2016 požádal o vydání kolaudačního souhlasu a žádnou další žádost již nepodal. Žalovaný tak překročil svoji pravomoc, pokud zahájil řízení a rozhodl v jiné věci, než žádal stavebník. Krajská hygienická stanice rovněž žádnou žádost o zkušební provoz nepodala, ani zkušební provoz nenařídila. Pouze vydala negativní stanovisko ke kolaudaci stavby, kde zkušební provoz zmiňuje pouze v odůvodnění.

[7] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s vypořádáním žalobního bodu k § 3 správního řádu. Nebylo správné zdůrazňovat, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení o nařízení zkušebního provozu, a proto nebylo třeba vypořádat v odůvodnění jeho námitky týkající se rozporů měření a vyhodnocení hlukového zatížení. Žalovaný měl tím spíše vycházet z okolností, které mu byly známy z rozhodovací činnosti (např. z podnětu a přípisů stěžovatele). Ustanovení § 3 totiž upravuje zásadu materiální pravdy. Rovněž nesouhlasil s hodnocením hlukového měření jako „pouze orientačního“. Tato hluková opatření jsou totiž konečná a závazná a na jejich základě se např. určila dodatečná hluková opatření ve velmi omezeném rozsahu.

[8] Podle stěžovatele mělo odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí obsahovat alespoň pasáž zabývající se posouzením proporcionality mezi zájmem stavebníka na

povolení zkušebního provozu a zásahem do ústavních práv stěžovatele. Neobstojí proto názor městského soudu, že odůvodnění je sice stručné, ale dostatečné.

[9] Stěžovatel namítl, že byla nesprávně posouzena otázka, zda lze ke kolaudaci použít závazná stanoviska pro zkušební provoz (*pzn. NSS*: stěžovatel asi mínil argumentovat opačně, tedy zda lze pro vydání rozhodnutí o zkušebním provozu použít závazná stanoviska pro kolaudační řízení). V žalobě totiž tvrdil, že stavebník doložil pouze závazná stanoviska vydaná k předmětu žádosti, tj. ke kolaudaci a nikoli k předmětu napadeného rozhodnutí, tj. ke zkušebnímu provozu. Městský soud se rovněž nevypořádal s jejich námitkou o chybějícím odůvodnění závazných stanovisek.

[10] Stěžovatel setrval na tvrzení o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí v důsledku neplnění podmínek stanoviska EIA a stavebního povolení. V žalobě poukazoval na nesplnění podmínek stanovených ve stavebním povolení, konkrétně na podmínku o zajištění důsledné kontroly dodržování rychlosti kamerami pro všechna vozidla. Kontrola dodržování rychlosti nebyla na SOPK 512 dosud realizována. Podmínky závěru vyhodnocení změn projektu se nevztahují pouze k překročeným hlukovým limitům (např. podmínka požadující každoroční monitorování hluku právě za účelem ověření dodržování limitů). Městský soud tak nesprávně posuzuje právní otázku, pokud tvrdí, že v současné době již k překračování hlukových limitů nedochází a že poukaz na nedodržení podmínek stavebního povolení je účelový, neboť se odvolává na neaktuální údaje a dokumenty.

[11] Podle stěžovatele městský soud rovněž nedostatečně posoudil, zda byly dostatečně stanoveny podmínky zkušebního provozu. Podmínky však byly naopak vyloučeny z přezkumu, protože nebyly dle názoru městského soudu předmětem rozhodnutí o zkušebním provozu. Rozhodnutí uvádí, že stavebník zajistí, aby byl co nejdříve splněn požadavek dostavby protihlukové stěny. Tato protihluková stěna byla dokončena pouze v mobilní formě a až v listopadu 2018, tj. pouhý měsíc před koncem zkušebního provozu a v situaci, kdy stavebník nedobudoval potřebná protihluková opatření za 8 let provozu stavby.

[12] Stěžovatel již v žalobě upozorňoval, že SOKP 512 byl nejprve 3 roky v režimu předčasného užívání a poté 4 roky v režimu zkušebního provozu. Uvedená doba musí být dostatečná pro ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby. Městský soud uvedl, že jediným důvodem potřeby vydat rozhodnutí o povolení zkušebního provozu byly podmínky v nesouhlasném stanovisku hygienické stanice. Pokud tato vznesla požadavek dalšího vyhodnocování zkušebního provozu, nezbylo, než tomuto požadavku vyhovět a nebylo možno postupovat jinak, než cestou zkušebního provozu. Městský soud tak podle stěžovatele nesprávně posuzuje právní otázky, neboť povolení zkušebního provozu považuje za zcela automatické a opomíjí, že zkušební provoz mohl být prodloužen na kratší dobu nebo za přísnější stanovených podmínek, které by nutily stavebníka k realizaci protihlukových stěn dříve.

IV.

pokračování

[13] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Zdůraznil, že rozhodnutí o nařízení zkušebního provozu vydal na základě požadavku dotčeného orgánu – krajské hygienické stanice ze dne 7. 6. 2017. Proto se stěžovatel mylí, pokud tvrdí, že napadené rozhodnutí neodpovídá žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Stavebník podal žádost o vydání kolaudačního souhlasu a předložil důkazy, že stávajícím provozem SOKP 512 nejsou překračovány hygienické limity hluku. Při závěrečné kontrolní prohlídce konané dne 19. 1. 2017 nebyly zjištěny nedostatky, které by bránily kolaudaci stavby. Krajská hygienická stanice, která se jednání nezúčastnila, vydala dne 7. 6. 2017 nesouhlasné závazné stanovisko s vydáním kolaudačního souhlasu s odůvodněním, že jí nepostačuje vyhodnocení hlučnosti ze stávajícího provozu a požaduje prokázání účinnosti všech protihlukových opatření pro provoz po zprovoznění staveb D3 a SOKP 511 (spojnice D1 a D11), tzn. po realizaci těchto staveb v budoucnosti. Podle žalovaného stávající provoz SOKP 512 jednoznačně a prokazatelně nepřekračuje limity hluku. Hygienická stanice požadovala, aby byla realizována všechna protihluková opatření na stavbě SOKP 512 již nyní, aby se tak předešlo v budoucnu při zprovoznění uvedených staveb případným dalším požadavkům na protihluková opatření. Zbývající protihluková stěna PHS 04 SO 768, jejíž neprovedení však nemá vliv na dodržení hygienických limitů hluku, byla provedena v roce 2018, prodleva nastala z objektivních důvodů, o kterých byli starostové a veřejnost informováni na pravidelných setkáních. Ostatní protihlukové stěny byly postaveny na jaře 2016. K žádosti o vydání kolaudačního souhlasu byla připojena veškerá kladná závazná stanoviska dotčených orgánů, vyjma závazného stanoviska krajské hygienické stanice.

[14] Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou o porušení § 3 správního řádu. Stěžovatel podle jeho názoru desinterpretuje odůvodnění rozsudku městského soudu. Neodpovídá realitě, že by protihluková opatření byla prováděna na základě orientačního měření, protože byla realizována na základě hlukové studie společnosti PUDIS a. s. z roku 2012.

[15] Neodpovídá skutečnosti ani tvrzení, že nebyla realizována žádná dodatečná protihluková opatření. Naopak na základě požadovaného monitoringu byla doporučení na změny projektu plněna. Ministerstvo životního prostředí vydalo dne 16. 11. 2015 „závěry vyhodnocení změn projektu“, z nichž plyne, že všechny stanovené podmínky a požadavky byly splněny a byla stanovena další zmírňující opatření k zajištění ochrany před hlukem. Na základě usnesení vlády ze dne 15. 8. 2018 jsou preventivně pro případ překročení hlukových limitů připravována nadstandardní protihluková opatření.

[16] Rovněž naplnění účelu zkušebního provozu je v tomto případě podle žalovaného nesporné. Žalovaný poukázal na odůvodnění městského soudu, konkrétně na argument, že jestliže hygienická stanice nadále požadovala další vyhodnocení zkušebního provozu, nezbylo, než jejímu požadavku vyhovět.

[17] Ke kasační stížnosti podala vyjádření rovněž osoba zúčastněná na řízení b), které se zcela shoduje s argumentací žalovaného.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejprve je třeba připomenout, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; je to žalobce, kdo vymezuje hranice soudního přezkumu. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Tyto úvahy platí bezesporu i pro formulaci kasační stížnosti (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2019 č. j. 6 As 137/2019 - 55). Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti tedy předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2019 č. j. 4 As 123/2019 - 42, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, či ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20).

[21] Žalobci podali žalobu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tento postup je však plně v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se soudního přezkumu rozhodnutí o zkušebním provozu (srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, publ. pod č. 3060/2014 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz), podle které k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být oprávněna i osoba, která nebyla účastníkem správního řízení a neměla právo podat odvolání; v takovém případě nelze přípustnost žaloby podáním odvolání podmiňovat.

[22] Povolení zkušebního provozu v této věci časově předcházelo rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za o povolení zkušebního provozu pro období od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015, které bylo spolu s navazujícím rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 - 102 zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44. Poté, co byl zkušební provoz dále prodloužen nejprve do 30. 6. 2016, bylo následné rozhodnutí ze dne 26. 8. 2016, č. j. MHMP 1457916/2016 o dalším prodloužení zkušebního provozu pro období od 29. 8. 2016 do 30. 6. 2017 rovněž podrobeno soudnímu přezkumu (rozsudek městského soudu ze dne 14. 12. 2018, č. j. 3 A 200/2016 - 138) a Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti v uvedené věci v řízení vedeném pod sp. zn. 7 As 65/2019.

[23] Při úvaze, zda v pořadí další rozhodnutí o povolení zkušebního provozu z hlediska jeho zákonnosti obстоjí, přihlédl Nejvyšší správní soud nejen k tomu, co dosud správní soudy správnímu orgánu uložily, ale i k tomu, nakolik se v mezidobí změnily faktické poměry. Soustředil se též na to, co konkrétně žalobci a posléze stěžovatel žalovanému v této věci vytýkali. Byl si vědom, že je stavební úřad povinen při povolování zkušebního provozu posoudit nejen podmínky stanovené v § 124 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ale i obecné podmínky pro uvádění staveb do provozu dle § 119 odst. 2 stavebního zákona (rozsudek NSS sp. zn. 4 As 17/2016), jakož i toho, že primárním účelem zkušebního provozu není odstraňovat

pokračování

existující vady nebo nedodělky stavby v průběhu jeho trvání, ale ověřit, zda je realizace stavby v souladu s projektovou dokumentací a odstranit případné závady (rozsudek NSS sp. zn. 2 As 37/2015).

[24] Zde je nutno poukázat na skutkové odlišnosti od výše zmíněného případu, kterým se Nejvyšší správní soud zabýval ve věci vedené pod sp. zn. 4 As 17/2016, a který se týkal předchozího zkušebního provozu téže stavby. Na rozdíl od nyní projednávané věci byl zkušební provoz nařízen na žádost stavebníka, a nikoli z popudu jednoho z dotčených orgánů státní správy. Žadatel nařízení zkušebního provozu odůvodňoval tím, že na některých místech docházelo k překračování hlukových limitů. Tak tomu nyní nebylo. Před nařízením zkušebního provozu byly k dispozici výsledky měření, podle kterých již k překračování hlukových limitů nedochází. Účelem nyní přezkoumávaného zkušebního provozu bylo zajistit ještě v režimu zkušebního provozu dostavbu protihlukové stěny č. 768 a zajistit, že hlukové limity budou dodržovány i při budoucím uvažovaném provozu. To je zásadní skutková odlišnost proti dříve projednávané věci, kde teprve v rámci zkušebního provozu bylo stavebníku uloženo realizovat protihluková opatření - protihlukové stěny. To shledal zdejší soud nepřipustně neurčitým v konfrontaci s právem účastníků řízení na příznivé životní prostředí, bez příslušné garance, že k realizaci těchto opatření v budoucnu skutečně dojde. Naproti tomu v nyní projednávané věci již byla protihluková opatření realizována. Bylo třeba jednu z protihlukových stěn dokončit, s poukazem na konkrétní specifické důvody, proč se tak dosud nestalo. Rovněž bylo nutné ještě před kolaudací stavby ověřit, že je zvolené řešení dostatečné. Konkrétní důvody pro nařízení zkušebního provozu tedy byly podstatně odlišné. S poukazem na změnu faktických poměrů proto obстоjí odlišný závěr o důvodnosti kasačních stížností v obou projednávaných věcech, byť se týkají zkušebního provozu téhož úseku projednávané stavby.

[25] Rozpor pak nelze shledat ani s rozsudkem zdejšího soudu sp. zn. 7 As 65/2019, který se týkal časově předcházejícího zkušebního provozu téže stavby. Nejvyšší správní soud totiž v uvedené věci vyslovil výhrady k odůvodnění rozsudku městského soudu, který zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost. Tuto vadu v nyní projednávané věci neshledal, dílem pro změnu faktických poměrů, jakož i s ohledem na uplatněné žalobní body a následné kasační námitky.

[26] Nesouladným není rozhodnutí o kasační stížnosti rovněž s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 308/2018, byť se v uvedené věci nejednalo o nařízení zkušebního provozu, ale o žádost o vydání časově omezeného povolení k provozu komunikace, adresované krajské hygienické stanici. Bylo totiž k posouzení, zda má tam uvedená výchozí úvaha o splnění podmínek pro povolení nadlimitního zatížení hlukem z hlediska ochrany veřejného zdraví místo i tehdy, pokud je vydávána opakovaně a bez bližšího časového určení na neomezenou dobu. Jak již bylo uvedeno, nyní již byla situace odlišná a k překračování hlukových limitů již v souvislosti a tímto „prodloužením“ zkušebního provozu nedocházelo a jakkoli je obecně nepřipustné, pokud zkušební provoz trvá déle než nezbytně nutnou dobu, nebylo možné jeho opětovné nařízení jen z tohoto důvodu hodnotit jako protiprávní.

[27] Nadále platí, že nařízení zkušebního provozu nemůže být prostředkem, jak právně zajistit či legalizovat faktické užívání stavby za situace, kdy ani z podmínek pro jeho nařízení není zřejmý konkrétní sled a harmonogram opatření, mající vést ke splnění podmínek pro následné vydání kolaudačního souhlasu. Podstatné rovněž je, jak fakticky probíhá plnění předem ve stavebním povolení či v podmínkách předchozího zkušebního provozu stanovených opatření, resp. zda se se zřetelem ke všem okolnostem případně jeví, že jde ve skutečnosti o účelový postup s cílem oddálit existenci protiprávního stavu v podobě užívání dosud nezkolaudované stavby. To však v souzené věci nebylo zjištěno.

[28] Nelze opomíjet smysl a účel institutu zkušebního provozu, od kterého se odvíjí i možnosti jeho praktického využití. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 37/2015 - 46, publ. pod č. 3322/2016 Sb. NSS, připomněl, že „*účelem zkušebního provozu podle § 124 stavebního zákon není ověřit projevy každé vlastnosti stavby v praxi, ale v zásadě posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky určitého technologického zařízení, které je součástí stavby.*“ Právě ve vazbě na konkrétní účel je proto třeba posoudit, zda jeho nařízením nedochází k obcházení stanovených a dosud nesplněných požadavků na užívání stavby. Přitom hraje nepochybně roli, jak byly ve stavebním řízení tyto požadavky definovány a realizovány, resp. jaký by měl být konkrétní výsledný efekt těchto požadavků v reálném provozu. Jestliže je třeba při provozu stavby zajistit dodržování hlukových limitů a nařízená protihluková opatření tomu mají podstatně napomoci, pak je třeba funkčnost těchto opatření rovněž prověřit. Při přezkumu zákonnosti nařízení zkušebního provozu je proto třeba vycházet z konkrétních okolností případu a posoudit, nakolik byla předem stanovená opatření realizována, proč tomu tak případně v celém rozsahu dosud není a jaká mají dosud učiněná opatření reálný efekt. Nejvyšší správní soud není názoru, že by dobudování poslední protihlukové stěny bylo odstraňováním dosavadních nedostatků stavby „za pochodu“, v průběhu jejího užívání. Smyslem protihlukových opatření totiž není jejich existence sama o sobě, ale požadavek na dodržování limitů hluku stanovený právními předpisy.

[29] Stěžovatel namítl, že krajská hygienická stanice nepodala žádnou žádost o zkušební provoz ani zkušební provoz nenařídila. Tato námitka není důvodná. Podle § 124 odst. 1 věta druhá stavebního zákona povolí zkušební provoz stavební úřad na odůvodněnou žádost stavebníka nebo [ji] nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. Již z prostého textu právní normy je nepochybné, že je to stavební úřad, nikoli dotčený orgán, kdo povoluje zkušební provoz. Míjí se tedy s obsahem právní normy výtky stěžovatele, že krajská hygienická stanice zkušební provoz nenařídila. Není rovněž pochyb, že se v souzené věci nejednalo o případ, kdy by byl zkušební provoz povolen na odůvodněnou žádost stavebníka, jakkoli ze správního spisu v souběžně projednávané věci sp. zn. 7 As 65/2019 vyplývá, že stavebník při ústním jednání dne 5. 8. 2018 (tedy až v průběhu nyní přezkoumávaného zkušebního provozu) požadoval povolení zkušebního provozu až do 31. 12. 2018, tedy po celé období, pro které byl nařízen. Stejně tak nešlo o nařízení zkušebního provozu v jiném odůvodněném případě. Stavební zákon v případě, že požadavek na nařízení zkušebního provozu vychází od dotčeného orgánu, nepředpokládá (a ani předpokládat nemůže) odůvodněnou žádost tohoto orgánu, o které by musel stavební úřad rozhodnout, ale vyjádření stanoviska dotčeného orgánu formou požadavku na nařízení zkušebního provozu. Proto nebylo namístě uvažovat, zda nařízení zkušebního provozu odpovídá podané žádosti či nikoli. Takový požadavek musí být ze

pokračování

správního spisu bezpochyby zřetelný, což se v souzené věci stalo. Stěžovatel v kasační stížnosti sám cituje pasáž odůvodnění nesouhlasného stanoviska krajské hygienické stanice ze dne 7. 6. 2017, opomíjí však specifikovaným požadavkům krajské hygienické stanice předsadit, že vyhodnocení těchto požadavků požaduje dotčený orgán doložit „*v rámci zkušebního provozu*“, s tím, že dosud nelze souhlasit s uvedením SOKP 512 do trvalého provozu. Není tedy pochyb, že požadavek dotčeného orgánu na nařízení zkušebního provozu byl dostatečně určitě vyjádřen.

[30] Nedůvodnou je rovněž kasační námitka o porušení § 3 správního řádu. Ačkoli stěžovatel v souvislosti s porušením tohoto ustanovení předkládá citaci části rozsudku městského soudu, se kterou následně velmi obecně polemizuje, podstatná část této „citace“ se v kasační stížnosti napadeném rozsudku vůbec nenachází. Oporu v odůvodnění napadeného rozsudku mají pouze první dvě věty, část uvozená spojením „*v daném případě*“ již v odůvodnění chybí. Zcela mimoběžná je proto kasační argumentace polemizující s hodnocením hlukového měření jako orientačního a nikoli finálního, protože polemizuje s něčím, co v rozsudku městského soudu není uvedeno. Lze pouze podotknout, že obdobná část odůvodnění se nacházela v rozsudku městského soudu ze dne 30. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 - 102, který se vztahuje k předchozímu období trvání zkušebního provozu, v nyní přezkoumávaném rozsudku již není obsažena.

[31] Jako velmi obecný a na samé hranici přípustnosti hodnotí Nejvyšší správní soud poukaz stěžovatele na porušení zásady proporcionality v souvislosti s tvrzeným porušením § 3 správního řádu. V podané žalobě totiž v úvodu str. 20 pouze zcela obecně konstatoval základní zásady činnosti správních orgánů a mezi nimi i zásadu proporcionality, avšak bez rozpracování úvahy, proč případně bylo nařízení - prodloužení zkušebního provozu a poukazem na konkrétní skutkové okolnosti v rozporu s touto zásadou. Následně zcela obecně uvedl, že poukazoval na „řadu rozporů v měření a vyhodnocení hlukového zatížení“, s tím, že se těmito rozpory správní orgán blíže nezabýval. Zde však již tato žalobní námitka nemířila k tvrzenému nerespektování zásady proporcionality, ale k požadavku na zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[32] V kasační stížnosti stěžovatel stejně stroze a obecně uvádí, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí mělo posoudit zájem stavebníka na povolení zkušebního provozu a zásah do jeho ústavně chráněných práv. Míře obecnosti uplatněné kasační námitky musí odpovídat míra obecnosti jejího vypořádání. Z kasační argumentace je zřetelné, že stěžovatel připisuje aktivitu směrem k nařízení zkušebního provozu v rozhodném období stavebníkovi. Zkušební provoz však byl nařízen na základě požadavků krajské hygienické stanice na pokračování zkušebního provozu do doby dostavby protihlukových opatření (SO 768) s tím, že musí být prokázáno splnění hlukových limitů nejen v aktuálním čase, ale rovněž s výhledem do budoucna. Tomu odpovídá třetí podmínka nařízení zkušebního provozu, která stavebníku uložila zajistit, aby i nadále byly v průběhu zkušebního provozu dodrženy hlukové limity dané platnými právními předpisy v denní i noční době. Právě požadavek na dodržování hlukových limitů stanovených právními předpisy, tedy požadavek mířící k ochraně stěžovatelem blíže nespecifikovaných ústavně chráněných práv, byl důvodem, proč byl zkušební provoz povolen a tento požadavek byl v rozhodnutí rovněž dostatečně zřetelně vyjádřen.

[33] Nedůvodnou je rovněž kasační námitka týkající se (chybějících) závazných stanovisek a rozsahu jejich odůvodnění. Stěžovatel tvrdí, že nebyla správně posouzena otázka, zda lze ke kolaudaci použít závazná stanoviska pro zkušební provoz. Tato námitka nemůže být důvodná již proto, že předmětem řízení nebylo řízení o vydání kolaudačního souhlasu. Je proto nadbytečné uvažovat, jaký by případně měla vliv na kolaudační řízení závazná stanoviska vydaná pro účely zkušební provozu. Pokud byla tato námitka míněna opačně, nelze jí ani v takovém případě přiznat důvodnost. Ani v podané žalobě totiž nejsou uvedeny konkrétní okolnosti, ze kterých stěžovatel dovozuje nevyužitelnost závazných stanovisek pro nařízení zkušební provozu. Omezuje se pouze na tvrzení, že byly dotčené orgány nesprávně ovlivněny předpokladem, že stavba splňuje všechny požadavky a může být zkolaudována. Při absenci podrobnějších úvah nezbyvá než konstatovat, že stěžovatel zaměňuje příčinu a následek. Dotčené orgány nemohou svá stanoviska vydávat za zohlednění hypotetického předpokladu o vadnosti či bezvadnosti předmětné stavby. V řízení chrání zájmy podle zvláštních právních předpisů (§ 4 odst. 2 stavebního zákona). Není zřejmé, zda a co jim případně mohlo bránit zohlednit okolnost dostavby poslední protihlukové stěny do vlastního stanoviska v kolaudačním řízení. Z ničeho proto nevyplývá, že by souhlasná stanoviska dotčených orgánů vydaná v žádosti o kolaudační souhlas, nemohla být podkladem pro předchozí nařízení zkušební provozu. Je třeba znovu zopakovat, že k novému nařízení zkušební provozu došlo výhradně z důvodu nesouhlasného stanoviska jednoho z dotčených orgánů pro udělení kolaudačního souhlasu.

[34] Bez argumentační opory tedy zůstává kasační tvrzení, že ostatní dotčené orgány byly při vydání závazných stanovisek „zásadně ovlivněny předpokladem“, že stavba již splňuje všechny požadavky a může být zkolaudována. Ustanovení § 119 odst. 2 stavebního zákona stanovilo, že stavební úřad při uvádění stavby do užívání mimo jiné zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů. Jsou to tedy jednotlivé zvláštní právní předpisy, které zakládají pravomoc toho kterého dotčeného orgánu k vydání stanoviska či závazného stanoviska pro účely územního či stavebního řízení, resp. vydání kolaudačního souhlasu. Bylo proto třeba konkrétně tvrdit, jak to které stanovisko případně nepřipustně ovlivnilo předpoklad dodržování hlukových limitů. To však stěžovatel nečiní.

[35] Názoru o nezbytnosti opatřit v případě každého povolení zkušební provozu rovněž nové souhlasné stanovisko všech dotčených orgánů nesvědčí ani rozhodná právní úprava. Nevyplývá ani z § 124 věty páté stavebního zákona, podle které lze zkušební provoz povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu. Uvedené ustanovení je rozvedením předpokladu, že nařízení zkušební provozu musí být opřeno o relevantní důvody, ať je navrhováno stavebníkem, dotčeným orgánem či se jedná o jiný odůvodněný případ. Pokud takové důvody dány nejsou a dotčený orgán tuto skutečnost autoritativně vyjádří, nelze zkušební provoz nařídit. O takový případ však nyní nešlo. Důvody dalšího nařízení zkušební provozu byly zřetelně vyjádřeny právě dotčeným orgánem, který další nařízení zkušební provozu požadoval. Dostačujícím je proto odůvodnění městského soudu, že správní orgán měl v době nařízení zkušební provozu k dispozici potřebná souhlasná stanoviska

pokračování

dotčených orgánů a nebylo třeba je znovu opatřovat jen pro účely dalšího nařízení zkušebního provozu.

[36] Nedůvodnou je rovněž námitka týkající se plnění podmínek stavebního povolení ve vztahu k dodržování podmínek stanoviska EIA. Stěžovatel v této souvislosti upozorňuje na vyhodnocení změn projektu provedené Ministerstvem životního prostředí v návaznosti na směrnici Evropského parlamentu a rady 2011/92/EU („směrnice EIA“) a usnesení vlády ze dne 15. 12. 2014, č. 1078. Nutno připomenout, že stěžovatelem zmiňované vyhodnocení provedené Ministerstvem životního prostředí ze dne 25. 9. 2015 č. j. 52267/ENV/15 bylo v návaznosti na k němu uplatněné výhrady nahrazeno dokumentem meziresortní pracovní skupiny ze dne 16. 11. 2015 č. j. 80655/ENV/15 označeným jako „Závěr vyhodnocení změn projektu“ (dále též „Závěr“) s tím, že takový postup předpokládá již zmíněné usnesení vlády. Již v tomto je stěžovatelův odkaz na příslušný dokument nepřesný. Nejvyšší správní soud předpokládá, že je Závěr o rozsahu 42 stran účastníkům znám a je rovněž součástí správního spisu. Nepovažuje proto za účelné jeho podrobné pasáže obsáhle citovat.

[37] Nelze nic namítnout proti tvrzení, že „podmínky závěru vyhodnocení změn projektu se nevztahují pouze k překročeným hlukovým limitům“. Ostatně Závěr již na straně 3 specifikuje, které změny podrobil posouzení z hlediska případného významného negativního vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví. U všech těchto změn pak výslovně uzavřel, že tento významný negativní vliv nemají. Vedle změny rozsahu protihlukových opatření tak bylo toto významné kritérium hodnoceno i u tak zásadních změn, jako je např. změna počtu mimoúrovňových křižovatek, změna výškového řešení stavby, změna počtu mostních objektů atd. Jakkoli byla v rámci protihlukových opatření navrhována vedle stavby protihlukových stěn i instalace kamer k zajištění dodržování maximální povolené rychlosti, je podrobné odůvodnění Závěru konzistentní v tom, že tento druh opatření neklade do jedné roviny s instalací protihlukových stěn jako primárního opatření přímo vedoucího k zajištění dodržování hlukových limitů. I když je mezi zmírňujícími opatřeními (vedle mnoha dalších) zmiňována i důsledná kontrola dodržování rychlosti kamerami pro všechna vozidla (bod 5 str. 4 Závěru), hodnotí ji Závěr konzistentně jako organizační opatření. Jeho smyslem je dle názoru Nejvyššího správního soudu zajistit především dodržování vstupních podmínek (hodnot), s nimiž bylo uvažováno při stanovení parametrů stavby a též rozsahu potřebných protihlukových opatření (protihlukových stěn), která jsou považována za technická. Ztotožnit se lze i s názorem, že realizace těchto opatření a vyhodnocování jejich účinnosti primárně nemíří ke zhotoviteli stavby a stavbě jako takové, ale k příslušným správním orgánům, především k Policii ČR. Nebylo proto vadou žalobou napadeného rozhodnutí, pokud ve výroku jako jednu z podmínek nařízení zkušebního provozu neobsahovalo požadavek na umístění kamer pro dodržování rychlosti projíždějících vozidel.

[38] Stěžovatel namítl nedostatečné podmínky zkušebního provozu. Ani tato námitka není důvodná. Napadené rozhodnutí podle stěžovatele uvádí (*v plurálu*), že „protihlukové stěny mají být dokončeny co nejdříve“. To však není přesné. Rozhodnutí o nařízení zkušebního provozu po stavebníkovi požaduje, aby co nejdříve zajistil splnění požadavků krajské hygienické stanice. Ta v nesouhlasném závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2017 zmiňuje pouze to, že stavba protihlukové stěny SO 768 byla postavena pouze částečně,

výslovně uvádí realizaci dodatečných protihlukových opatření SO 767, SO 769 a SO 770, s tím, že do doby dostavby protihlukového opatření SO 768 a vyhodnocení jeho účinnosti nelze souhlasit s uvedením SOKP 512, včetně protihlukových opatření SO 761-763 a SO 765 do trvalého provozu. Z „podkladu k žádosti“ o kolaudační rozhodnutí (*pzn. NSS*: dokument není blíže specifikován) pak plyne, že do června 2016 bylo realizováno několik protihlukových stěn předpokládaných hlukovou studií zpracovatele PUDIS v září 2010. Pouze v případě stěny SO 768 u obce Herink bylo konstatováno její vybudování pouze ve zkrácené formě (o cca 120 metrů). Bylo rovněž podrobně vysvětleno, proč (řešení sjezdu k retenční nádrži), s upřesněním, jak bude stavebně tento problém vyřešen (přerušení stěny s překryvem). Současně bylo konstatováno, že ani za stávající situace nedochází k překračování denních a nočních limitů hluku a dokončení stěny bude nezbytné právě až s požadovaným zohledněním vývoje směrem k roku 2020. Za této situace bylo proto dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu plně namístě rozhodnout o zkušebním provozu o další specifikované období, v rámci které bude (a bylo) možné tuto dílčí součást protihlukových opatření dokončit. Zcela na místě je pak i poukaz městského soudu na to, že dle aktuálního měření (z 2. poloviny roku 2016) k překračování limitů nedochází. Podmínky nařízeného zkušebního provozu tak byly ve spojení se stanoviskem krajské hygienické stanice stanoveny dostatečně.

[39] Jako nedůvodnou je proto třeba vyhodnotit rovněž námitku o dostavbě stěny v průběhu doby nařízení zkušebního provozu. Jakkoli je obecně nevhodné, aby byl zkušební provoz nařizován ke splnění téhož požadavku opakovaně a byl tímto způsobem rozměňován požadavek užívání v souladu s podmínkami stavebního povolení, vždy je třeba v konkrétní situaci posoudit, jaké byly důvody nařízení zkušebního provozu. Nejvyšší správní soud nadále setrvává na požadavku určitosti podmínek, za kterých může být zkušební provoz povolen, aby byla dána záruka, že navržená opatření budou ve vztahu k požadované ochraně životního prostředí dostatečná a rovněž že budou skutečně realizována. Právě postup realizace protihlukových opatření v čase spolu s výsledky dalších hlukových měření, ve vazbě konkrétní správní rozhodnutí a podmínky, které v průběhu realizace stavby nastaly, však vede v nyní projednávané věci k závěru o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

[40] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele a) jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[41] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel a) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[42] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 28. května 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu