



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyně Mgr. Věry Jachurové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce J. V.

zastoupený advokátkou JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc.
sídlem Lazarská 13/8, Praha 2

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1

za účasti: **Rezidence Božíňka, s.r.o.**, IČO: 07222912
sídlem Opletalova 922/8, Praha 1
zastoupena advokátem JUDr. Romanem Rudolfem
sídlem Jandova 8, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 31. 10. 2017,
sp. zn. S-MHMP 2052825/2016/STR, č. j. MHMP 1715733/2017

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, odboru stavebního a infrastruktury (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 6. 2010, č. j. Výs.Koš.p.1439-1129/10 De-R (dále jen „Stavební povolení“), kterým byla k žádosti společnosti PREMIUM real, spol. s.r.o., IČO: 618 55 171, povolena stavba bytového domu „X“ na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X 5.

II. Obsah žaloby

2. V **prvním žalobním bodě** žalobce namítl nedostatečné vypořádání jeho odvolací námitky týkající se hodnocení hlukové zátěže ze stavební činnosti.
3. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu namítal, že závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 11. 3. 2010, č. j. 6174/56174/Koš-p.1439/M-SSP (dále jen „Závazné stanovisko Hygienické stanice“) nezohledňuje kumulativní působení zdrojů hluku (včetně hluku ze stavební činnosti) na okolí stavby, a to rovněž v souvislosti se skutečností, že dané území je hlukem již nadměrně zatíženo. Ministerstvo zdravotnictví v reakci na tuto námitku vydalo závazné stanovisko ze dne 10. 4. 2017, č. j. MZDR 68404/2016-4/OVZ (dále jen „Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví“), ve kterém citovalo ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 31. 10. 2017 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a pouze zopakovalo, že nelze společně hodnotit zvuky emitované rozdílnými zdroji hluku. Oproti svému předchozímu potvrzujícímu stanovisku pouze odkázalo na některé dokumenty evropských orgánů či evropských poradních institucí.
4. Žalobce je toho názoru, že pokud § 30 odst. 1 zákona o životním prostředí stanoví povinnosti jednotlivým provozovatelům zdrojů hluku, je to proto, že tyto osoby jsou adresáty této právní úpravy. Z tohoto ustanovení nevyplývá, že by vyžadovalo, aby hygienické limity hluku byly vztaženy ke konkrétnímu provozovateli hluku a nikoli stanoveny jako celkové imisní hodnoty v daném prostoru či území. Takto nestanoví hygienické limity hluku ani nařízení vlády č. 272/2011 Sb. o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“) vydané k provedení tohoto zákona. Limity pro hlukovou zátěž jsou naopak stanoveny pro vždy v určitém prostředí - pro pracoviště, pro chráněné vnitřní prostory staveb, pro chráněný venkovní prostor, tj. právě pro určité území, atd. Tento přístup odpovídá stávající právní úpravě i přístupu Nejvyššího správního soudu. Tvrzení Ministerstva zdravotnictví o vztahu § 12 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“) a zákona o ochraně veřejného zdraví, které převzal i žalovaný, je jen nepochopením těchto zákonných úprav a jejich vztahu. Působení hluku ovlivňuje životní prostředí, má negativní vliv na zdraví lidí, kteří v prostředí (území) zatíženém hlukem žijí. Ustanovení § 5 zákona o životním prostředí vymezuje pojem „únosné zatížení území“ a § 11 a 12 citovaného zákona stanoví principy ochrany únosného zatížení. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, podle kterého „*přestože je zákon o životním prostředí pouze obecným a zastřešujícím právním předpisem (lex generalis), z něhož vycházejí další speciální zákony, je možno chápat toto ustanovení jako generální klauzuli sui generis, ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí*“. Stejný princip platí podle žalobce i pro § 11 a 12 zákona o ochraně přírody.

5. V souladu s těmito principy řeší judikatura Nejvyššího správního soudu dle i účinky působení různých zdrojů hluku v daném prostředí. Stavební úřad, resp. orgán vydávající závazné stanovisko, je povinen vždy zkoumat a hodnotit, do jaké míry je území již hlukově zatíženo a jak se hluk z nového zdroje projeví v souhrnném účinku s již existujícími zdroji hluku (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, č. j. 11 A 109/2013-62).
6. Hygienické limity pro zdroje hluku způsobené záměrem, které jsou řešeny v územním řízení, jsou stejně jako hygienický limit hluku ze stavební činnosti stanoveny nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Z tohoto nařízení ani z jiných právních předpisů upravujících ochranu zdraví před hlukem nevyplývá žádný důvod, kvůli němuž by měl stavební úřad činit rozdíly mezi posouzením hlukové zátěže v územním řízení a posouzením hlukové zátěže ze stavební činnosti ve stavebním řízení. Žalobce též odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2016, č. j. 5 A 7/2014-79 (dále též jen „zrušující rozsudek“), podle kterého *„konstatování, že jednotlivé specifické zdroje mají stanoveny samostatné hygienické limity hluku a tyto zdroje hluku se hodnotí zvlášť, tedy i hluk emitovaný na stavbě je v předložené hlukové studii hodnocen správně samostatně, podle soudu nelze mít za řádně zdůvodněné pouhým odkazem na § 10 a § 11 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., stanovícím hygienické limity hluku bez bližšího zdůvodnění metodiky výpočtu.“* Ani Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví však nepřineslo srozumitelnou argumentaci, která by vyvrátila tvrzení žalobce, že zvýšení hluku emitovaného stavební činností musí přinést zhoršení stavu v dané lokalitě. Nemůže tak být podkladem pro rozhodnutí žalovaného o námitkách žalobce proti Stavebnímu povolení.
7. Ve **druhém žalobním bodě** žalobce namítl nedostatečné vypořádání jeho námítky týkající se nezohlednění odchylky měření předpokládané hlukové zátěže.
8. Výše citovaný zrušující rozsudek konstatoval nezákonnost předchozího odvolacího rozhodnutí žalovaného z důvodu pominutí námítky žalobce směřující proti akustické studii hluku ze stavební činnosti. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s touto námitkou opět vypořádal jen tím, že odkázal na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví, které však pouze uvedlo, že smyslem akustické studie je odhad důsledků realizace projektovaného záměru v území a případně návrh protihlukových opatření. K vlastní námitce týkající se připočítávání odchylek ministerstvo pouze konstatovalo, že k výsledným vypočteným hodnotám akustické studie se nejistoty měření nepřipočítávají.
9. Ani vypořádání této námítky v Závazném stanovisku Ministerstva zdravotnictví dle mínění žalobce neodpovídá požadavkům kladeným na přezkumná závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy; neobsahuje vůbec hodnocení námitky žalobce, natož představení úvah, jimiž se správní orgán (Ministerstvo zdravotnictví) při jejich hodnocení řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. sp. zn. 2 As 230/2016-65). Na to žalobce upozornil žalovaného ve vyjádření k Závaznému stanovisku Ministerstva zdravotnictví a připomněl, že argumentace ministerstva o tom, že odchylka v akustické studii není pro závěr o možném překračování hlukových limitů relevantní, je v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu a veřejného ochránce práv. Podle nich totiž může být odchylka v měření předpokládaných hodnot rozhodujícím kritériem pro to, zda v konkrétním případě mohou či nemohou být v území hlukové limity překračovány po realizaci povolaného záměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116).

10. Ministerstvo zdravotnictví, které samo spatřuje účel akustické studie v upozornění na možné překročení hlukových limitů, tak zjištěný stav ignorovalo a bez jakéhokoli vysvětlení ignorovalo rovněž námitku žalobce, že odchylky dané nejistotou v měření by se měly k výsledným hodnotám připočítat. Ministerstvo zdravotnictví se nejen námitkou prakticky nezabývalo, ale vyslovilo závěr, který je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Bez jakéhokoli vysvětlení a uvedení důvodů zůstalo také tvrzení Ministerstva zdravotnictví, že je nutné oddělovat problematiku akustické studie včetně otázek nejistoty výpočtu od problematiky měření hluku a hodnocení naměřených hodnot.
11. Ve **třetím žalobním bodě** žalobce shrnul, že se žalovaný s jeho námitkami proti předchozímu odvolacímu rozhodnutí vypořádal tím, že odkázal na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví a uvedl, že se s ním zcela ztotožňuje. Tento postup při vypořádání námitek žalovaný zdůvodnil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65. Takový postup možný je, ovšem za předpokladu, že by Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví splňovalo požadavky kladené právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu na revizní závazná stanoviska. Podle žalobce však ve zrušujícím rozsudku uvedené požadavky Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví nesplňuje a omezuje se v případě obou námitek žalobce na kusé konstatování závěrů bez odůvodnění a vyličení úvah, jímž se Ministerstvo zdravotnictví při vypořádání námitek řídilo. Je tedy nezákonné a jako takové nemůže být podkladem pro rozhodnutí žalovaného, který byl i nadále povinen zajistit u dotčeného orgánu řádné vypořádání připomínek žalobce, které sám nemohl vypořádat. Měl tedy znovu požádat Ministerstvo zdravotnictví o doplnění a bližší zdůvodnění stanoviska s ohledem na námitky žalobce, které k Závaznému stanovisku Ministerstva zdravotnictví obdržel. Nic takového žalovaný neučinil a naopak se zcela jasně vyjádřil, že se námitkami žalobce nehodlá zabývat.
12. Na základě shora uvedeného žalobce navrhl zrušit jak napadené rozhodnutí, tak Stavební povolení a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. K **prvnímu žalobnímu bodu** uvedl, že soud ve zrušujícím rozsudku žalovanému vytknul, že i když si soud byl vědom toho, že žalovaný sám nemohl doplnit či změnit vadný či nedostatečný akt odborného orgánu „*vlastními silami*“, bylo jeho úkolem zajistit, aby odborné otázky, k jejichž řešení není sám příslušný, byly řádně vypořádány. Žalovaný tak v souladu s právním názorem soudu konal. Z odůvodnění Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví i napadeného rozhodnutí, na které žalovaný v plném rozsahu odkázal, je zřejmé, že vytčené vady byly odstraněny, žalovaný se se závěry Ministerstva zdravotnictví ztotožnil a reakci ministerstva na namítaná tvrzení žalobce považoval za dostatečnou a zřetelnou.
14. Ke **druhé žalobní námitce** žalovaný uvedl, že závaznost obsahu závazného stanoviska pro výrokovou část správního rozhodnutí se vztahuje i na odvolací orgán, který stejně jako orgán prvostupňový nemůže obsah závazného stanoviska ignorovat. Ustanovení § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) předpokládá paralelní přezkoumávání obsahu závazného stanoviska, probíhající současně s odvolacím řízením po linii dotčených orgánů. V dané věci Závazné stanovisko Hygienické stanice Ministerstvo zdravotnictví opětovně přezkoumalo se závěrem, že toto stanovisko potvrdilo, neboť

ověřilo, že tvrzení uvedená v technické zprávě i v akustické studii, která posuzuje hluk ze stavební činnosti, jsou validní, a že tvrzení uvedená v akustické studii jsou dostatečná a mohou sloužit jako podklad pro vydání souhlasného závazného stanoviska. Napadené rozhodnutí se nijak neodchyluje od žalobcem uváděné judikatury Nejvyššího správního soudu.

15. Ke **třetí žalobní námitce** pak žalovaný uvedl, že jde o zcela obecné negace postupu žalovaného a Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví. V této souvislosti k námitce, že žalovaný neučinil nic pro to, aby Ministerstvo zdravotnictví řádně vypořádalo žalobcovy odvolací námitky, odkázal na svou žádost o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska ze dne 14. 11. 2016, č. j. MHMP 2052859/2016, se kterou ministerstvu zaslal i všechny potřebné podklady včetně zrušujícího rozsudku a v závěru žádosti zdůraznil, že je žádáno o potvrzení či změnu Závazného stanoviska Hygienické stanice ve světle argumentace obsažené v rozsudku tak, aby přezkumné stanovisko vypovídajícím způsobem reagovalo na námitky odvolatele, tj. aby bylo řádně odůvodněno, a mohlo tak být dostatečným podkladem pro rozhodnutí o odvolání.
16. Jako osoba zúčastněná na řízení ve věci původně vystupovala společnost PREMIUM real, spol. s r.o., IČO: 618 55 171, ta však v průběhu řízení soudu oznámila, že došlo k převodu vlastnického práva k pozemkům, na kterých je umístěna zájmová stavba, jejíž stavební povolení je předmětem tohoto řízení, a z toho důvodu již uvedená společnost není osobou zúčastněnou na řízení. Soud z toho důvodu vyzval nabyvatele těchto pozemků, společnost Rezidence X s.r.o., IČO: 072 22 912, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Společnost se k výzvě vyjádřila tak, že práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat bude; na následnou soudem zaslou výzvu k vyjádření se k žalobě nicméně nereagovala.

III. Obsah správního spisu a průběh předcházejících řízení

17. Žádostí ze dne 29. 3. 2010 požádal stavebník (spol. PREMIUM real, spol. s r. o.) stavební úřad o vydání stavebního povolení pro výše uvedenou stavbu. Přílohou této žádosti byla mj. i projektová dokumentace obsahující také akustickou studii a studii hluku ze stavební činnosti. Současně bylo doloženo stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 11. 3. 2010, č. j. 6174/56174/Koš-p.1439/M-SSP (tj. Závazné stanovisko Hygienické stanice). V tomto stanovisku hygienická stanice vydala souhlas s dokumentací pro stavební povolení. V odůvodnění stanoviska se uvádí, že součástí dokumentace je akustická studie a studie hluku ze stavební činnosti, dle nichž při realizaci a zohlednění všech protihlukových opatření neměly být překročeny hygienické limity hluku jak z provozu domu, tak i při jeho výstavbě; protihluková opatření (mj. tlumiče hluku, provádění stavební činnosti pouze mezi 7. a 21. hodinou, protihlukové stěny při výstavbě) z hlukové studie přejímají, stanovují a řeší i další části dokumentace – např. souhrnná technická zpráva, příslušné zprávy jednotlivých technologií či část zásad organizace výstavby.
18. Opatřením ze dne 6. 5. 2010 bylo účastníkům řízení oznámeno zahájení stavebního řízení a stanovena lhůta pro uplatnění námitek 10 dnů ode dne oznámení, a to s řádným poučením, že jinak k námitkám nebude přihlíženo. Žalobce ve stanovené lhůtě podal námitky, které se týkaly:
 - 1/ pozemku parc. č. 2037, který nebyl zahrnut v územním rozhodnutí,
 - 2/ ochrany před imisemi škodlivých látek ze stavební činnosti,

3/ ochrany před hlukem ze stavební činnosti - zde žalobce poukázal na to, že souhrnná technická zpráva uvádí, že pro stávající stav zatížení předmětné lokality je typické překračování hygienických limitů hluku pro denní i noční dobu, nicméně přichází s tvrzením, že v důsledku stavební činnosti nebude docházet k překračování hygienických limitů, což je doloženo akustickou studií týkající se hluku ze stavební činnosti. Ta však pro jednotlivé dny uvádí cílové hodnoty hluku nižší, než je hodnota hlukového pozadí uvedeného v technické zprávě, což podle žalobce svědčí o zavádějícím a neobjektivním způsobu práce s daty týkajícími se hluku ze stavební činnosti; hluková studie proto nemůže sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí o povolení stavby,

4/ počtu bytů a počtu parkovacích stání.

19. Prvostupňovým rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 28. 6. 2010, č. j. Výs.Koš.p. 1439-1129/10 De-R (tj. Stavební povolení) bylo pro předmětnou stavbu vydáno stavební povolení a výše uvedené námítky žalobce byly zamítnuty. Zamítnutí námítky týkající se hluku ze stavební činnosti stavební úřad odůvodnil tím, že součástí dokumentace je akustická studie a studie hluku ze stavební činnosti, přičemž z jejich závěrů vyplývá splnění legislativních požadavků platných pro hluk z projektovaných stacionárních zdrojů hluku v chráněných venkovních a vnitřních prostorech, pro hluk z projektované vyvolané dopravy v chráněných venkovních prostorech, pro hluk z venkovních zdrojů přenášený do chráněných vnitřních prostorů, a rovněž to, že v průběhu stavby nedojde k nepřekročení nejvyšší přípustné hladiny akustického tlaku A.
20. V odvolání proti Stavebnímu povolení žalobce uvedl, že v námítkách upozorňoval mj. i na nedostatky týkající se ochrany před hlukem ze stavební činnosti. Zopakoval obsah předmětné námítky a dodal, že pokud v dané lokalitě již dochází k překračování limitů hluku, pak navýšení hluku emitovaného stavební činností musí přinést zhoršení tohoto stavu.
21. O odvolání žalobce bylo rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 5. 2011, č. j. S-MHMP 958264/2010/OST/So/Hn, v němž žalovaný konstatoval, že posuzování hluku je plně v kompetenci hygienické stanice, která k předložené projektové dokumentaci vydala závazné stanovisko. Odvolací námítka podle žalovaného směřovala nikoli proti obsahu tohoto závazného stanoviska, ale proti akustické studii, a proto postup podle § 149 odst. 4 s. ř. nebyl na místě. Obecně žalovaný k této námítce uvedl, že při vyhodnocení dodržení hygienických limitů hluku je třeba oddělit vyhodnocování hluku z veřejné dopravy a časově omezený hluk ze stavební činnosti, nelze je vyhodnocovat společně, případně sčítat. Pro každý typ hluku platí jiný hlukový limit a podléhá jiné metodice. Ze závěrů akustické studie a studie hluku ze stavební činnosti, která byla podkladem pro dotčený orgán při vypracování závazného stanoviska a je součástí projektové dokumentace, za jejíž obsah v plném rozsahu odpovídá zpracovatel, který je osobou odborně způsobilou, vyplývá splnění všech požadavků stanovených zejména nařízením vlády č. 148/2006 Sb., a je tak zřejmé, že v průběhu stavební činnosti nedojde k překročení nejvyšší přípustné hladiny akustického tlaku.
22. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2011, č. j. S-MHMP 958264/2010/OST/So/Hn bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2012, č. j. 10 A 253/2011-51 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že jestliže žalobce v průběhu řízení před stavebním úřadem i v podaném odvolání zpochybňoval správnost akustické studie a studie hluku ze stavební činnosti, které byly podkladem pro vydání

závazného stanoviska hygienické stanice, pak zpochybňoval i správnost tohoto závazného stanoviska, a postup dle § 149 odst. 4 s. ř. byl proto namístě.

23. Žalovaný v dalším řízení přípisem ze dne 23. 4. 2013 požádal podle § 149 odst. 4 s. ř. Ministerstvo zdravotnictví ČR o potvrzení nebo změnu Závazného stanoviska Hygienické stanice. Ministerstvo zdravotnictví ČR vydalo dne 14. 8. 2013, pod č. j. 16504/2013-3/OVZ-3.5.2013 závazné stanovisko, jímž Závazné stanovisko Hygienické stanice potvrdilo. V odůvodnění zejména uvedlo, že souhlasné závazné stanovisko váže souhlas na splnění podmínky, že před vydáním Závazného stanoviska Hygienické stanice k užívání stavby, resp. před zahájením užívání stavby, bude předložen protokol z měření hluku z provozu stacionárních zdrojů umístěných na stavbě a z provozu stavby, kterým bude prokázáno nepřekročení hygienických limitů stanovených v § 10 a § 11 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., které bylo nahrazeno nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Dále ministerstvo uvedlo, že součástí projektové dokumentace byla akustická studie, která hodnotí hluk ze stacionárních zdrojů objektu a vliv dopravy na posuzovaný objekt (vypracovaná dne 28. 1. 2010), a dále akustická studie, která hodnotí hluk ze stavební činnosti v rámci výstavby navrhovaného objektu (vypracovaná dne 28. 1. 2010). Tyto akustické studie nevykazují nedostatky a předkládají dostatečné informace o předpokládané akustické situaci v okolí stavby během výstavby objektu i o situaci v chráněných vnitřních a vnějších prostorech stavby. Výpočet hluku ze stavby posuzuje všechny etapy výstavby. Na ochranu před nadměrným hlukem u okolních chráněných staveb jsou navrženy protihlukové clony a plné oplocení staveniště. Toto opatření je dále řešeno v projektové dokumentaci stavby. Předložená akustická studie dokládá dodržení hlukového limitu pro hluk ze stavební činnosti pro období 7:00 až 21:00 65 dB. Akustická studie posuzující hluk ze stavební činnosti nehodnotí vliv mimostaveništní dopravy na trasách, po nichž bude vedena doprava zajišťující odvoz a dovoz materiálu; s poukazem na počet vozidel max. 8 vozidel/hodinu a nárůst dopravy okolo 1% ministerstvo dovodilo, že však tato změna dopravní zátěže nevyvolá nárůst hlučnosti v okolí předmětných komunikací. K odvolací námitce, že údaj v souhrnné technické zprávě o tom, že pro stávající stav zatížení předmětné lokality je typické překračování hygienických limitů hluku pro denní i noční dobu, je v rozporu se závěry akustické studie týkající se hluku ze stavební činnosti, která uvádí, že při stavební činnosti hlukové limity překračovány nebudou, ministerstvo uvedlo, že podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., které od 1. 11. 2011 nahradilo nařízení vlády č. 148/2006 Sb., mají jednotlivé specifické zdroje stanoveny samostatné hygienické limity hluku a tyto zdroje hluku se hodnotí zvlášť. Jedná se o stacionární zdroje hluku (výrobní podniky, zdroje umístěné v objektech, apod.), liniové zdroje hluku, tj. doprava na silnicích a železničních tratích; samostatně je hodnocen letecký hluk a hluk ze stavební činnosti. Hygienické limity hluku pro vyjmenované zdroje a jejich způsob hodnocení je shodný pro nařízení vlády č. 148/2006 Sb. i pro nařízení vlády č. 272/2011 Sb., platné v současné době. Hluk emitovaný stavební činností na stavbě je v předložené hlukové studii správně hodnocen samostatně, hygienický limit pro tento zdroj hluku pro dobu od 7:00 do 21:00 činí 65 dB. Hluk emitovaný provozem na komunikaci X se hodnotí zvlášť a hygienický limit pro hluk z dopravy na hlavních komunikacích pro denní dobu je 60 dB a pro noční dobu je 50 dB. Pro komunikaci X platí v současné době časově omezené povolení pro hluk ze staré hlukové zátěže a hygienický limit pro denní dobu je 70 dB a pro noční dobu 60 dB. Tvzení v technické zprávě i v akustické studii, která posuzuje hluk ze stavební činnosti, jsou validní a data uvedená v akustické studii jsou dostatečná a mohou sloužit jako podklad pro vydání závazného souhlasného stanoviska orgánu veřejného zdraví, které je podkladem

pro stavební řízení. Z těchto důvodů Ministerstvo zdravotnictví Závazné stanovisko Hygienické stanice ze dne 11. 3. 2011 potvrdilo.

24. Na základě shora uvedeného vydal žalovaný dne 11. 11. 2013 pod sp. zn. S-MHMP 304962/2013/SUP/So, č. j. MHMP 1336849/2013 rozhodnutí, kterým odvolání žalobce proti Stavebnímu povolení opětovně zamítl. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný k námitce týkající se hluku ze stavební činnosti uvedl, že je vázán právním názorem soudu. Obsahem odvolání byl ve smyslu právního názoru soudu nesouhlas žalobce s podklady pro Závazné stanovisko Hygienické stanice, a to s akustickou studií a studií hluku ze stavební činnosti. Opatřením ze dne 23. 4. 2013 proto bylo Ministerstvo zdravotnictví jako nadřízený správní orgán požádáno o potvrzení nebo změnu předmětného Závazného stanoviska Hygienické stanice. V průběhu odvolacího řízení (dne 23. 8. 2013) byl do spisu doplněn nový podklad pro vydání rozhodnutí, a to závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 8. 2013, č. j. 16504/2013-3/OVZ-3.5.2013, kterým bylo přezkoumáno, resp. potvrzeno Závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy. S doplněním podkladu byli účastníci seznámeni a usnesením ze dne 27. 8. 2013 vyzváni k vyjádření. Žalobce dne 9. 9. 2013 doručil své vyjádření k doplněnému podkladu a v něm vyjádřil nesouhlas s obsahem Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, neboť je toho názoru, že nebylo postupováno v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu dle § 2 odst. 4 s. ř.. Bylo potvrzeno závazné stanovisko hygienické stanice, které dostatečně nezajišťuje ochranu veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví před hlukem ze stavební činnosti. S odkazem na ustanovení § 149 odst. 4 s. ř. žalovaný konstatoval, že závaznost obsahu závazného stanoviska pro výrokovou část správního rozhodnutí se vztahuje i na odvolací orgán, který stejně jako prvostupňový orgán nemůže obsah závazného stanoviska ignorovat. Ustanovení § 149 odst. 4 s. ř. předpokládá paralelní přezkoumávání obsahu závazného stanoviska probíhající současně s odvolacím řízením po linii dotčených orgánů. Závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví přezkoumalo a potvrdilo je, neboť ověřilo, že tvrzení v technické zprávě i akustické studii, která posuzuje hluk ze stavební činnosti, jsou validní a dostatečná a mohou sloužit jako podklad pro vydání souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví, které je nezbytným podkladem pro stavební řízení. Ministerstvo konstatovalo, že hygienická stanice v dané věci postupovala správně. Požadavek žalobce obsažený ve vyjádření k doplněnému závaznému stanovisku ministerstva, aby odvolací orgán opětovně vyzval dle § 149 odst. 4 s. ř. Ministerstvo zdravotnictví o změnu Závazného stanoviska Hygienické stanice a k nápravě jeho vad, byl dle žalovaného irelevantní, jelikož takový postup nemá oporu v zákoně. Žalovaný byl vázán právním názorem soudu, postupoval podle něj a závazné stanovisko bylo nadřízeným správním orgánem potvrzeno. Byl tak nejen naplněn zákonný postup dle § 149 odst. 4 s. ř., ale i odstraněna vada vytčená soudem. Opakovaný přezkum závazného stanoviska na základě požadavku účastníka řízení jen proto, že konečné závazné stanovisko nebylo vydáno v jím požadované podobě, by byl dle žalovaného v rozporu se zákonem.
25. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2013, č. j. MHMP 1336849/2013 bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2016, č. j. 5 A 7/2014-79 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že Ministerstvo zdravotnictví se ve svém potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 14. 8. 2013 (tj. Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví) s argumentací uplatněnou žalobcem v podaném odvolání, tj. s námitkou rozporu souhrnné technické zprávy se závěry akustické studie hluku ze stavební činnosti, a s tvrzením žalobce, že pokud „*však již v dané lokalitě dochází k*

překračování limitů hluku, pak navýšení hluku emitovaného stavební činností musí nutně přinést zhoršení tohoto stavu“, v plném rozsahu nevypořádalo. Konstatování, že jednotlivé specifické zdroje mají stanoveny samostatné hygienické limity hluku a tyto zdroje hluku se hodnotí zvlášť, tedy i hluk emitovaný stavební činností na stavbě je v předložené hlukové studii hodnocen správně samostatně, podle soudu nelze mít za řádné zdůvodnění pouhým odkazem na § 10 a § 11 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., bez bližšího zdůvodnění metodiky výpočtu. Tvrzení žalobce, že navýšení hluku emitovaného stavební činností musí přinést zhoršení stavu v dané lokalitě, nebylo podle soudu na podkladě dostatečné argumentace vyvráceno.

26. Soud dále uvedl, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví je ve smyslu § 149 s. ř. nedostatečné, neboť neobsahuje jednoznačnou a srozumitelnou argumentaci vyvracející námitky žalobce, a proto nemůže být dostatečným podkladem pro rozhodnutí žalovaného o těchto námitkách. Shrnl, že správní soud přezkouvává závazná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydaná potvrzující či měnící závazná stanoviska nadřízených orgánů až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí (zde rozhodnutí o povolení stavby). Zjistí-li soud podstatnou vadu závazného stanoviska dotčeného či nadřízeného orgánu, nemůže udělat nic jiného, než napadené rozhodnutí zrušit, ač si je vědom, že žalovaný sám nemohl doplnit či změnit vadný či nedostatečný akt odborného orgánu „*vlastními silami*“. Úkolem žalovaného bylo zajistit, aby i odborné otázky, k jejichž řešení není sám příslušný, byly řádně vypořádány. Žalovaný měl požádat Ministerstvo zdravotnictví o doplnění a o bližší zdůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska. Zároveň bylo povinností žalovaného vypořádat se se všemi námitkami, které žalobce uplatnil v odvolacím řízení, tj. i s těmi, které žalobce vznesl ve svém podání ze dne 9. 9. 2013, a to i v případě, pokud by byly vzneseny v rozporu se zásadou koncentrace řízení.
27. Na základě shora uvedeného vydal žalovaný dne 31. 10. 2017 napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobce proti Stavebnímu povolení opětovně zamítl.
28. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že v důsledku zrušujícího rozsudku požádal Ministerstvo zdravotnictví o potvrzení nebo změnu Závazného stanoviska Hygienické stanice ve světle argumentace obsažené ve zrušujícím rozsudku tak, aby přezkumné stanovisko vypovídajícím způsobem dostatečně reagovalo na námitky žalobce. Závazné stanovisko Hygienické stanice tak bylo opětovně přezkoumáno, načež bylo vydáno Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 4. 2017, které jej potvrdilo. Žalovaný k tomu uvedl, že stanovisko bylo v souladu s právním názorem Městského soudu v Praze podrobně odůvodněno.
29. Žalobce využil možnosti se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, načež vedle shrnutí dosavadního vývoje správního řízení vyjádřil nesouhlas s vypořádáním svých námitek týkajících se stávajícího hlukového zatížení a zohlednění odchylky měření předpokládané hlukové zátěže v Závazném stanovisku Ministerstva zdravotnictví. Žalovaný k tomu v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že ministerstvo ověřilo, že tvrzení v technické zprávě i v akustické studii, která posuzuje hluk ze stavební činnosti, jsou validní, a že tvrzení uvedené v akustické studii jsou dostatečná a mohou sloužit jako podklad pro vydání souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví, které je nezbytným podkladem pro stavební řízení. Ministerstvo opětovně konstatovalo, že hygienická stanice v dané věci postupovala správně.

30. Součástí projektové dokumentace na předmětnou stavbu byly akustické studie, které hodnotí hluk ze stacionárních zdrojů umístěných v objektu, vliv dopravy na posuzovaný objekt a dále hluk ze stavební činnosti v rámci výstavby navrhované stavby. Podle Ministerstva zdravotnictví „[p]ředložené akustické studie nevykazují nedostatky a předkládají dostatečné informace o předpokládané budoucí akustické situaci v okolí stavby během výstavby bytového domu a o situaci v chráněných vnitřních a venkovních prostorech vlastní stavby při uvažování všech zdrojů hluku umístěných uvnitř i vně stavby. Výpočet hluku ze stavby posuzuje všechny etapy výstavby, nasazení strojů odpovídá obdobným stavbám. Na ochranu před nadměrným hlukem u okolních chráněných staveb jsou navrženy protihlukové clony a plné oplocení staveniště. Toto opatření je řešeno v projektové dokumentaci stavby. Předložená akustická studie podle MZ dokládá dodržení hygienického limitu pro hluk ze stavební činnosti pro období 7-21.00 $L_{Aeq,S} = 65$ dB. Studie posuzují hluk ze stavební činnosti, nehodnotí vliv mimostaveništní dopravy na trasách, po kterých bude zajišťován dovoz a odvoz stavebních materiálů s tím, že změna dopravních zátěží na komunikacích X, X, X a X v denní době nevyvolá nárůst hlučnosti v okolí těchto komunikací.“ (strana 3 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)
31. Námitky žalobce, že pro stávající stav zatížení předmětné lokality je typické překračování hygienických limitů, ministerstvo vyvrátilo tím, že „[p]ři hodnocení výsledků výpočtové akustické studie nelze operovat s termíny, jako jsou „prokazatelné dodržení“, resp. „prokazatelné nedodržení“. Orgán ochrany veřejného zdraví nemůže podmiňovat v rámci hygienického dozoru své stanovisko k hlukové studii požadavkem na prokázání dodržení hygienického limitu v rámci hlukové studie, takové oprávnění ze zákona o ochraně veřejného zdraví nevyplývá. Hluk ze stavební činnosti je posuzován jinými postupy než např. hluk z dopravy a jeho vliv je vždy hodnocen samostatně. Z hlediska působení tohoto zdroje je považován za zdroj hluku s omezenou dobou působení, při jehož expozici nedochází k trvalým účinkům na veřejné zdraví.“ (str. 4-5 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)
32. K otázce kumulativního působení hluku ministerstvo dále konstatovalo, že zákon o ochraně veřejného zdraví je speciálním zákonem a má aplikační přednost, tj. ustanovení zákona o životním prostředí nelze aplikovat na zákon o ochraně veřejného zdraví.
33. Dále žalovaný uvedl, že dle Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví je výpočtová akustická studie (dále též jen „AKS“) „písemnou zprávou obsahující výpočet očekávaných hodnot zvolených hlukových ukazatelů a dalších skutečností rozhodujících o předpokládané hlukové zátěži exponovaných osob v chráněném prostoru a umožňující posoudit zdravotní rizika této expozice. Jejím smyslem je odhad důsledků realizace projektovaného záměru v území, popř. návrh protihlukových opatření, aby po realizaci záměru nedošlo k překročení hygienických limitů. Hlavním výsledkem AKS by tak mělo být upozornění na možné překročení hygienických limitů hluku a stanovení případných provozních podmínek, resp. protihlukových opatření pro jejich nepřekračování.“ (str. 6 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví) V daném případě akustická studie navrhuje řadu protihlukových opatření, a to jak organizačních, tak technických. Ministerstvo uzavřelo, že problematiku AKS, včetně otázek nejistoty výpočtu a hodnocení výsledných vypočtených hodnot, je třeba zcela oddělovat od problematiky měření hluku a hodnocení naměřených hodnot s tím, že k výsledným vypočteným hodnotám AKS se nejistoty měření nepřipočítávají. Žalovaný se s tímto závěrem zcela ztotožnil a reakci ministerstva na namítaná tvrzení žalobce označil za dostatečnou a zřetelnou.

34. K namítanému neukládání podmínek pro nepřekračování hygienických limitů hluku žalovaný opět odkázal na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví, podle kterého orgány veřejného zdraví vydávají stanoviska, která mohou v případě souhlasu vázat na splnění podmínek. Podmínky ve stanoviscích vydávaných pro účely stavebních řízení zpravidla směřují k prokázání splnění zákonné povinnosti při kolaudaci stavby (měření hluku, rozbor vody, apod.) Nestanovují se podmínky zavazující stavebníka k plnění obecných podmínek stanovených zákonem během výstavby, neboť to vyplývá z právních předpisů.
35. Žalovaný závěrem shrnul, že obecně platí, že vliv stavby na okolí je vždy předmětem územního řízení. V souvislosti s umísťovanou stavbou jsou tak všechny její vlivy na okolí, tedy i hluk ze stacionárních zdrojů či hluk související s dopravou v klidu pro řešenou stavbu, posuzovány již v územním řízení. Ve stavebním řízení, ve kterém se projednávají podmínky pro provádění stavby, se tak z hlediska hlukových poměrů posuzuje pouze hluk ze stavební činnosti, a s tím se Závazné stanovisko Hygienické stanice i přezkumné Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví podrobně vypořádalo. Z těchto důvodů bylo Stavební povolení potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto.

IV. Posouzení věci soudem

36. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).
37. Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví *osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, správce, popřípadě vlastník pozemní komunikace, provozovatel, popřípadě vlastník dráhy^{32a}), osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek a dále provozovatel provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen „zdroje hluku nebo vibrací“), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními 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 v chráněném vnitřním prostoru stavby. Splnění povinnosti k ochraně před hlukem z provozu na pozemních komunikacích nebo dráhách v chráněném venkovním prostoru stavby se považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby.*
38. Podle § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví *chráněným venkovním prostorem se rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčbě rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. Chráněným vnitřním prostorem staveb se rozumí pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách. Rekreace pro účely podle věty první zahrnuje i užívání pozemku na základě*

vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu, nájmem nebo podnájemem bytu v nich. Co se považuje za prostor významný z hlediska pronikání hluku, stanoví prováděcí právní předpis.

39. Podle § 108 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví vláda vydá k provedení § 30 odst. 3, § 34 odst. 1, § 35 odst. 2, 36, § 77 odst. 5 a § 88 odst. 1 nařízení.
40. Podle § 20 odst. 1 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. při měření hluku a vibrací a při hodnocení hluku a vibrací se postupuje podle metod a terminologie týkajících se oborů elektroakustiky, akustiky a vibrací, obsažených v příslušných českých technických normách. Při jejich dodržení se výsledek považuje za prokázaný.
41. Podle § 20 odst. 4 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. při měření hluku v chráněných venkovních prostorech staveb, chráněném venkovním prostoru a v chráněných vnitřních prostorech staveb se uvádí nejistota, kterou se rozumí rozšířená kombinovaná standardní nejistota měření. Nejistota musí být uplatněna při hodnocení naměřených hodnot. Výsledná hodnota hladiny akustického tlaku nepřekračuje hygienický limit, jestliže výsledná ekvivalentní hladina akustického tlaku po odečtení hodnoty nejistoty je rovna nebo je nižší než hygienický limit nebo výsledná maximální hladina akustického tlaku je rovna nebo je nižší než hygienický limit.
42. Podle § 149 odst. 1 s. ř. závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.
43. Podle § 149 odst. 7 s. ř. jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.
44. Jak plyne z výše rekapitulovaného průběhu řízení, žalovaný, jenž byl vázán právním názorem Městského soudu v Praze vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku, požádal Ministerstvo zdravotnictví jakožto nadřízený orgán Hygienické stanice hl. m. Prahy o změnu nebo potvrzení Závazného stanoviska Hygienické stanice. V žádosti ze dne 14. 11. 2016 žalovaný zdůraznil, aby ministerstvo ve stanovisku dostatečně reagovalo na námitky žalobce proti Závaznému stanovisku Hygienické stanice.
45. Soud ověřil, že žalobce tyto námitky podal v rámci svého vyjádření ze dne 9. 9. 2013, ve kterém poukázal na ustanovení § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož se hlukem rozumí hluk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. Hygienické limity hluku představují právem stanovené nejvýše přípustné úrovně hluku, které se smí v důsledku činnosti provozovatelů zdrojů hluku projevovat v typech prostor, jimž je zákonem poskytována ochrana. Podle žalobce z logiky věci vyplývá, že hygienický limit se nemůže týkat pouze důsledku činnosti jednoho provozovatele zdroje hluku, ale musí omezovat celkovou hladinu hluku všech

zdrojů ovlivňujících danou lokalitu dohromady. Hygienický limit hluku ze stavební činnosti je třeba vykládat tak, že v důsledku stavební činnosti nedojde v době od 7 do 21 hodin k překročení hladiny hluku 65 dB v chráněných prostorech stavby a v chráněných venkovních prostorech.

46. Žalobce odkázal na ustanovení § 12 zákona o životním prostředí, dle něhož platí, že přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy, které se v souladu s dosaženým stavem poznání stanoví tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí. Mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení činností. S ohledem na uvedené žalobce považuje závazné stanovisko za nezákonné. Nadto dále namítl, že akustická studie neodůvodňuje závěr, že v důsledku stavební činnosti nebude ohrožováno zdraví lidí, neboť vyčísluje předpokládané hodnoty hluku s mírou nejistoty odpovídající odchylce 1,5 dB, přitom pro některé dny předpokládá hodnoty bez této odchylky až 64,9 dB, a výsledná hodnota hluku předpokládaného studií tedy může dosahovat úrovně přesahující hygienický limit až o 1,4 dB. Závěr o tom, že hygienické limity hluku ze stavební činnosti budou v souvislosti s prováděním stavby dodrženy, by bylo možné učinit s určitostí pouze za situace, kdy by předpokládané hodnoty hluku nepřesahovaly hygienické limity včetně možné odchylky. Dále žalobce namítl, že závazné stanovisko vyslovuje s prováděním stavby souhlas, aniž by stanovilo jakékoli závazné podmínky, jejichž dodržování by zaručilo, že v důsledku provádění stavby nebudou překračovány hygienické limity hluku ze stavební činnosti. Podle § 77 o ochraně veřejného zdraví orgán ochrany veřejného zdraví vystupuje jako dotčený orgán státní správy, který může svůj souhlas (resp. závazné stanovisko dle § 149 s. ř.) vázat na splnění podmínek. Hygienická stanice hlavního města Prahy ve svém závazném stanovisku potvrzeném Závazným stanoviskem Ministerstva zdravotnictví stanovila podmínky, které byly stavebním úřadem začleněny do podmínek provedení stavby ve stavebním povolení, tyto podmínky se ale týkaly pouze hluku z provozu stavby, nikoli hluku ze stavební činnosti. Ministerstvo zdravotnictví tedy nepostupovalo v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu stanovenou v § 2 odst. 4 s. ř., jestliže potvrdilo závazné stanovisko hygienické stanice, které dostatečně nezajišťuje ochranu veřejného zájmu na ochranu veřejného zdraví před hlukem ze stavební činnosti. Žalobce žádal žalovaného, aby žalovaný opětovně vyzval ministerstvo dle § 149 odst. 4 s. ř. o změnu závazného stanoviska hygienické stanice a k nápravě jeho výše uvedených vad.
47. Jak již soud uvedl ve zrušujícím rozsudku, ačkoliv ustanovení § 149 s. ř. neupravuje obsah aktu, jímž nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů a na smysl postupu dle § 149 s. ř. zřejmé, že tento akt nadřízeného orgánu by měl reagovat právě na ty konkrétní námitky v odvolání, které se vztahují k jeho působnosti, a měl by obsahovat argumenty, které tyto námitky vyvracejí nebo jim naopak přisvědčují.
48. Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 8. 2013, jehož nedostatky v předchozím řízení soud shledal, bylo v tomto směru nedostatečné, neboť neobsahovalo jednoznačnou a srozumitelnou argumentaci vyvracející námitky žalobce, a nemohlo tak být dostatečným podkladem pro rozhodnutí žalovaného o těchto námitkách. Žalovaným nově vyžádané a vypracované Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví však již všechny požadované náležitosti splňuje.
49. Pro úplnost je třeba uvést, že sám žalovaný se k námitkám týkajícím se hluku a ochrany veřejného zdraví vyjadřovat nemůže. Proto byl ve správním řádu upraven postup k

přezkumu závazných stanovisek tak, aby se k dílčím odborným závěrům vyslovily k tomu příslušné nadřízené odborné orgány. Žalovaný však musí zajistit, aby i odborné otázky, k jejichž řešení není sám příslušný, byly v řízení řádně vypořádány, tedy musí dbát na to, aby se nadřízený orgán vyjádřil ke všem odvolacím námitkám a aby své stanovisko řádně zdůvodnil, a pokud tento požadavek závazné stanovisko nadřízeného orgánu nesplňuje, musí žádat jeho doplnění. V nyní projednávané věci tak žalovaný na pokyn soudu učinil, doplnění závazného stanoviska si vyžádal a následně jeho odůvodnění zapracoval do odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu ke konkrétním námitkám žalobce.

50. V **prvním žalobním bodě** žalobce namítal nedostatečné vypořádání námítky týkající se hodnocení hlukové zátěže ze stavební činnosti.
51. Podle názoru soudu se žalovaný s touto námitkou vypořádal dostatečně odkazem na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví. Ve zrušujícím rozsudku bylo žalovanému vytýkáno, že „[k]onstatování, že jednotlivé specifické zdroje mají stanoveny samostatné hygienické limity hluku a tyto zdroje hluku se hodnotí zvlášť, tedy i hluk emitovaný stavební činností na stavbě je v předložené hlukové studii hodnocen správně samostatně, podle soudu nelze mít za řádně zdůvodněné pouhým odkazem na § 10 a § 11 nařízení vlády č. 148/2006 Sb. stanovícím hygienické limity hluku bez bližšího zdůvodnění metodiky výpočtu.“ V rámci napadeného rozhodnutí žalovaný, resp. Ministerstvo zdravotnictví ve svém Závazném stanovisku, na které žalovaný odkázal, tento nedostatek napravil a v tomto směru odůvodnění rozhodnutí (resp. závazného stanoviska) podstatně doplnil.
52. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný výslovně citoval část Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, podle kterého jsou součástí projektové dokumentace na předmětnou stavbu dvě akustické studie, které hodnotí hluk ze stacionárních zdrojů umístěných v objektu, vliv dopravy na posuzovaný objekt a dále hluk ze stavební činnosti v rámci výstavby navrhované stavby. Hluk emitovaný stavební činností na stavbě je dle hlukové studie hodnocen samostatně a hygienický limit pro tento zdroj hluku pro dobu od 7:00 až 21:00 hod je $L_{Aeq,S} = 65\text{dB}$.
53. Podle Závazného stanoviska Ministerstva financí obě „akustické studie nevykazují nedostatky a předkládají dostačené informace o předpokládané budoucí akustické situaci v okolí stavby během výstavby bytového domu a o situaci v chráněných vnitřních a venkovních prostorech vlastní stavby při uvažování všech zdrojů hluku umístěných uvnitř i vně stavby. Výpočet hluku ze stavby posuzuje všechny etapy výstavby. Nasazení strojů odpovídá obdobným stavbám. Na ochranu před nadměrným hlukem u okolních chráněných staveb jsou navrženy protihlukové clony a plné oplocení staveniště. Toto opatření je řešeno dále v projektové dokumentaci stavby. Předložená akustická studie dokládá dodržení hygienického limitu pro hluk ze stavební činnosti pro období 7:00 - 21:00 $L_{Aeq,S} = 65\text{ dB}$. Akustická studie posuzující hluk ze stavební činnosti nehodnotí vliv mimostaveništní dopravy na trasách, po kterých bude vedena doprava zajišťující odvoz a dovoz stavebních materiálů. S ohledem na to, že max. uvedený počet vozidel za směnu je 42 nákladních aut v jednom směru ve 2. etapě, tj. zajištění a výkop stavební jámy, představuje mimostaveništní doprava navýšení na komunikacích max. 8 vozidel/hod v denní době. Tento nárůst nákladní dopravy na komunikaci X představuje v denní době zvýšení intenzity dopravy okolo 1 %. Na hlavních komunikacích, jako je Plzeňská, Bucharova, Vrchlického, bude navýšení dopravy vyvolané touto dopravou nižší. Tato změna dopravních zátěží v denní době nevyvolá nárůst hlukosti v okolí těchto komunikací.“ (strana 3 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)

54. Dále se v Závazném stanovisku Ministerstva zdravotnictví výslovně uvádí, že „[v]liv hluku v komunálním prostředí na zdraví se projevuje v dlouhodobém časovém horizontu, jímž se rozumí několikaletá až celoživotní expozice. Hygienické limity hluku pro stacionární zdroje hluku a pro hluk z dopravy jsou stanoveny s ohledem na dlouhodobé působení. Hygienické limity pro hluk ze stavební činnosti zohledňují krátkodobé působení. Z tohoto důvodu jsou hygienické limity pro hluk ze stavební činnosti upraveny samostatně korekcemi dle části B přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a jsou mírnější než pro hluk z ostatních stacionárních zdrojů. Stejně byl řešen hluk ze stavební činnosti i v nařízení vlády č. 148/2006 Sb.

Hluk emitovaný provozem na komunikaci X se hodnotí zvlášť a hygienický limit je pro hluk z dopravy na hlavních komunikacích pro denní dobu je $L_{Aeq,16h} = 60$ dB a pro noční dobu je $L_{Aeq,8h} = 50$ dB. Pro komunikaci X platí korekce pro starou hlukovou zátěž a hygienický limit pro denní dobu je $L_{Aeq,16h} = 70$ dB a pro noční dobu $L_{Aeq,8h} = 60$ dB. Zvýše uvedeného vyplývá, že tvrzení v technické zprávě i v akustické studii, která posuzuje hluk ze stavební činnosti, jsou validní a data uvedená v akustické studii jsou dostatečná a mohou sloužit jako podklad pro vydání souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví, které je nezbytným podkladem pro stavební řízení.“ (strana 4 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)

55. Pokud žalobce namítal nedostatečné zohlednění hlukového pozadí, ministerstvo k tomu opět podrobně uvedlo, že zákon o ochraně přírody stanoví povinnost provozovatele zdroje hluku zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, „aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory. Hygienické limity hluku jsou stanoveny jako imisní. Z uvedeného vyplývá, že hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. (dříve i č. 148/2006 Sb.) jsou vztaženy ke konkrétnímu provozovateli zdroje hluku a nikoliv jako celkové imisní hodnoty v území. Nelze společně hodnotit zvuky vyjádřené rozdílnou ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ (stacionární zdroje hluku pro den/noc $L_{Aeq,8h} / L_{Aeq,16h}$; hluk z pozemní dopravy pro den/noc $L_{Aeq,16h} / L_{Aeq,8h}$). Vícenásobná (synergická) expozice hluku znamená souběžnou expozici řadou různých zdrojů hluku a tedy akustickými signály o různé intenzitě, frekvenci a časové historii (např. hluk z různých druhů dopravy, průmyslový hluk, sousedské hluky, hluk z volnočasových aktivit atd.). Není znám vztah mezi synergickým působením různých zdrojů hluku a zdravotními účinky. Dosud nebyla nalezena metoda a kritéria, jak toto tzv. synergické působení hluku na člověka z hlediska dlouhodobých zdravotních účinků hodnotit, proto ani nebyla ze strany Světové zdravotnické organizace (WHO) vytvořena metodika, který by umožnila hodnocení kombinovaného vlivu (tzv. synergické účinky) různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob, a to ani při souběhu dopravních zdrojů, tj. kombinace a kumulace hluku ze silniční a železniční nebo letecké dopravy. Má se tedy za to, že zatím je třeba hodnotit působení a vliv každé kategorie zdrojů hluku samostatně, což potvrzují i dokumenty „EC-JRC Scientific and Policy Reports, Final report ENNAH-European Network on Noise and Health, EU Project no. 226442, FP-7-ENV-2008- 1, 2013; ISBN 978-92-79-28593-6, ISSN 1831-9424“ a „EC DG ENV - zápis z jednání Regulátory Noise Committee 4.2.2015“. Preferuje se tedy rozlišení příspěvku různých zdrojů, což nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací od roku 2000 respektuje.“ (strana 5 - 6 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)
56. Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví, které bylo stěžejním podkladem napadeného rozhodnutí a na které napadené rozhodnutí odkazuje a cituje jej, dle náhledu

soudu v této části plně vypořádalo námitky, které žalobce vznesl v podaném odvolání, resp. ve svém podání ze dne 9. 9. 2013.

57. Soud souhlasí i se závěrem žalovaného, že zákon o životním prostředí je v té části, na kterou odkazuje žalobce, neaplikovatelný, neboť je vyloučen speciální úpravou zákona o ochraně veřejného zdraví. Přesto, jak uvedl žalobce, nelze opomenout závěry Nejvyššího správního soudu, podle něhož přestože je zákon o životním prostředí pouze obecným a zastřešujícím právním předpisem (*lex generalis*), z něhož vycházejí další speciální zákony, je možno chápat ustanovení § 5 zákona životním prostředí jako generální klauzuli *sui genesis*, ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301). Tuto úvahu však nelze dále neomezeně rozšiřovat na jakákoliv další ustanovení zákona o životním prostředí, jak to činí žalobce. Zákon o životním prostředí je ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví zákonem obecným (*lex generalis*) a byť se z něj uplatní jisté obecné zásady, nelze z něj vyvozovat, že hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., se vztahují k působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností kumulativním způsobem. Naopak z výkladu ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, které odkazuje na prováděcí právní předpis (tj. nařízení vlády č. 272/2011 Sb., které bylo vydáno podle § 108 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, a není tedy odvozeno ze zákona o životním prostředí), vyplývá, že tyto limity jsou vztaženy ke konkrétnímu provozovateli zdroje hluku, a nejedná se tedy o celkové imisní hodnoty v území. V této části je proto ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vykládáno žalovaným, potažmo Ministerstvem zdravotnictví, správně.
58. Na základě shora uvedeného proto soud námitky uvedené v prvním žalobním bodě považuje za nedůvodné.
59. Ve **druhém žalobním bodě** žalobce namítl nedostatečné vypořádání jeho námitky stran nezohlednění odchylky měření předpokládané hlukové zátěže. I s touto námitkou se však žalovaný dostatečně vypořádal, neboť v napadeném rozhodnutí citoval závěry Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, podle kterého je akustická studie „*písemnou zprávou obsahující výpočet očekávaných hodnot zvolených hlukových ukazatelů a dalších skutečností rozhodujících o předpokládané (očekávané) hlukové zátěži exponovaných osob v chráněném prostoru a umožňující posoudit zdravotní rizika této expozice. Jejím smyslem je odhad důsledků realizace projektovaného záměru v území případně návrh protihlukových opatření, aby po realizaci záměru nedošlo k překročení hygienického limitu.*

Hlavním výsledkem AKS by tak mělo být upozornění na možné překročení hygienických limitů hluku a stanovení případných provozních podmínek, resp. protihlukových opatření pro jejich nepřekračování. V případě hluku ze stavební činnosti akustická studie na str. 11 navrhuje řadu protihlukových opatření jak organizačních, tak i technických. Problematiku AKS, včetně otázek nejistoty výpočtu a hodnocení výsledných vypočtených hodnot, je třeba zcela oddělovat od problematiky měření hluku a hodnocení naměřených hodnot. K výsledným vypočteným hodnotám AKS se nejistoty měření nepřipočítávají.

Při hodnocení výsledků AKS nelze operovat s termíny, jako jsou „prokazatelné dodržení resp. „prokazatelné překročení“. Orgán ochrany veřejného zdraví nemůže podmiňovat v rámci hygienického dozoru své stanovisko k hlukové studii požadavkem na prokázání dodržení hygienického limitu v rámci hlukové studie, takové oprávnění ze zákona č. 258/2000 Sb., o

ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, nevyplývá. Hluk ze stavební činnosti je posuzován jinými postupy než např. hluk z dopravy a jeho vliv je vždy hodnocen samostatně. Z hlediska působení tohoto zdroje je považován za zdroj hluku s omezenou dobou působení, při jehož expozici nedochází k trvalým účinkům na veřejné zdraví.“ (strana 4-5 Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví)

60. Soud se s těmito závěry ztotožnil, neboť dotčený správní orgán vycházel z Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí z roku 2017 vydaného podle § 80 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen „Metodický návod“). Tímto Metodickým návodem došlo ke sjednocení způsobu měření a hodnocení hladin akustického tlaku určujících ukazatelů hluku měřených v chráněném venkovním prostoru, chráněném venkovním prostoru staveb a v chráněném vnitřním prostoru staveb, jak jsou definovány v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, a lze jej aplikovat i na nyní projednávanou věc a akustickou studii.
61. Podstatné totiž je, že „[v]ýpočtová akustická studie zpracovaná pro potřeby ochrany veřejného zdraví před hlukem (dále jen „AKS“) je písemná zpráva obsahující výpočet očekávaných hodnot zvolených určujících ukazatelů hluku (např. ekvivalentní hladiny akustického tlaku A) a dalších skutečností rozhodujících o předpokládané (očekávané) hlukové zátěži exponovaných osob v chráněném prostoru a umožňující posoudit zdravotní rizika této expozice.“ (bod 1 přílohy G Metodického návodu).
62. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 20 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., se pojmově vztahuje k měření hluku a vibrací, naproti tomu výpočtová akustická studie, na kterou je v napadeném rozhodnutí i Závazném stanovisku Ministerstva zdravotnictví odkazováno, je pouhým výpočtem, jehož smyslem je odhad důsledků realizace projektového záměru v území, a z toho důvodu se na ně nejistota výpočtu ve smyslu § 20 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., neaplikuje (srov. bod 8 přílohy G Metodického návodu). Ostatně Metodický návod k tomu přímo a jednoznačně uvádí, že „[p]ro zohlednění nejistot výsledků AKS a jejich hodnocení nelze obecně použít metody stanovené pro hodnocení výsledků měření a jejich nejistot. Postup dle § 20 odst. 4 NV se pro hodnocení vypočtené hodnoty vzhledem k HL nepoužije. Nejvhodnějším způsobem je zahrnout vliv nejistoty vstupních dat do diskuse výsledků výpočtu formou „what-if“ tedy, „co se stane, když...““ (bod 6, přílohy G Metodického návodu). Konečně pak „[p]ři hodnocení výsledků AKS tedy nelze operovat s termíny, jako jsou „prokazatelné dodržení“ resp. „prokazatelné překročení“. Orgán ochrany veřejného zdraví nemůže podmiňovat v rámci hygienického dozoru své stanovisko k AKS požadavkem na prokázání dodržení HL v rámci AKS, takové oprávnění ze zákona č. 258/2000 Sb. nevyplývá.“ (bod 7, přílohy G Metodického návodu).
63. Ministerstvo zdravotnictví tedy postupovalo správně, pokud žalobcem namítané odchylky nezohlednilo, s uvedenou námitkou žalobce se přezkoumatelně vypořádalo a žalovaný neměl důvod, pro který by ze Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví nemohl vycházet. Soud zjistil, že pro posouzení hluku byly zpracovány dvě akustické studie, z nichž první hodnotí hluk ze stacionárních zdrojů umístěných v objektu a vliv dopravy na posuzovaný objekt a druhá hodnotí žalobcem namítaný hluk ze stavební činnosti v rámci výstavby navrhovaného objektu. Otázkou hluku ze stavební činnosti se tak zabývala prvotně hygienická stanice v Závazném stanovisku Hygienické stanice a poté ministerstvo v Závazném stanovisku Ministerstva zdravotnictví, jímž předchází závazné stanovisko (opakovaně) potvrdilo. Ze všech těchto podkladů vyplývá, že nebudou překročeny hygienické limity hluku jak provozu domu, tak i při jeho výstavbě. Správní orgány na

základě předložených podkladů racionálně zdůvodnily, že zamýšlený záměr nepovede ke zhoršení hlukové situace.

64. Na základě shora uvedeného soud uzavírá, že žalovaný posuzoval žalobcem namítané nezapočtení odchylek měření u akustické studie ve smyslu příslušné metodiky ministerstva zdravotnictví ve vztahu k výpočtové akustické studii a jejich hodnocení pro účely ochrany veřejného zdraví před hlukem; tento jeho postup nebyl v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116 a ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38. Stejně tak stavební úřad, resp. žalovaný, posuzoval stavební záměr rovněž ve smyslu další žalobcem odkazované judikatury, kdy zejména vyhodnotil vlivy stavby na případně možné zvýšení hluku v okolí stavby (srov. rozsudek Městského soudu ze dne 23. 7. 2014, č. j. 11 A 109/2013-62) a zkoumal, do jaké míry se hluk z nového zdroje projeví v souhrnném účinku s již existujícími zdroji hluku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 11. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246).
65. K prvnímu i druhému žalobnímu bodu lze doplnit, že povahou závazných stanovisek se z hlediska jejich náležitostí opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, který například ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150 uvedl, že „[p]ři vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).“ Tento judikaturou formulovaný požadavek byl od 1. 1. 2018 vložen přímo do ustanovení § 149 odst. 2 s. ř., kde se nově uvádí, že *závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.* Soud si je vědom skutečnosti, že toto ustanovení nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí součástí právního řádu, nicméně povinnost přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí u závazného stanoviska vyplývala z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
66. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018-59 dále uvedl, že *„závazné stanovisko musí být samo o sobě přezkoumatelné – musí zejména obsahovat důvody, o které se závazné stanovisko opírá, a podklady pro jeho vydání.“* Je tedy zřejmé, že závazná stanoviska musí splňovat náležitosti podle ustanovení § 68 odst. 2, 3 s. ř.
67. Podle § 68 odst. 2 s. ř. *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*
68. Podle § 68 odst. 3 s. ř. *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány*

odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.

69. Obecně lze k problematice nedostatečného odůvodnění zákonných stanovisek uvést, že po dotčených správních orgánech nelze rozumně požadovat, aby do textu závazného stanoviska popsaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Dotčené správní orgány mohou ze zcela racionálních důvodů při vydání souhlasného stanoviska odkazovat pouze na zákonná ustanovení, ze kterých vyplývá, jak při vydávání zákonného stanoviska postupovaly a jaké náležitosti přezkoumávaly. K tomu se ostatně vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, v němž uvedl, že *„[d]otčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který řízení vede.“*
70. Nedostatečné odůvodnění vypořádání jeho námitek žalobce v předchozím řízení (důvodně) vytýkal zejména Závaznému stanovisku Hygienické stanice. Na základě zrušujícího rozsudku žalovaný ve smyslu § 149 odst. 4 s. ř. požádal nadřízený správní orgán (tj. Ministerstvo zdravotnictví) o změnu či potvrzení závazného stanoviska, přičemž zdůraznil nutnost vypořádání námitek žalobce ve smyslu zrušujícího rozsudku. V návaznosti na to vydalo Ministerstvo zdravotnictví potvrzující závazné stanovisko, ve kterém všechny žalobcovy námitky řádně vypořádalo, a to i ve smyslu závěru, který v minulosti uvedl Městský soud v Praze např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-6, podle kterého s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů a na smysl postupu podle § 149 s. ř. je *„jasné, že akt, jímž nadřízený orgán potvrzuje nebo mění závazné stanovisko dotčeného orgánu, by měl reagovat právě na ty konkrétní námitky v odvolání účastníka, které se vztahují k jeho působnosti, a měl by obsahovat argumenty, které tyto námitky vyvracejí, nebo jim naopak přisvědčují.“* Pokud žalobce namítal nedostatečné odůvodnění Závazného stanoviska Hygienické stanice, potažmo prvního potvrzujícího závazného stanoviska Ministerstva financí, bylo toto pochybení napraveno Závazným stanoviskem Ministerstva zdravotnictví, které obsahuje řádné a podrobné odůvodnění, jež splňuje všechny náležitosti uvedené v ustanovení § 68 s. ř., a ze kterého vyplývají důvody, pro které bylo závazné stanovisko vydáno. Lze jen dodat, že *„[ú]kon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-

30). Žalovanému následně již nic nebránilo v tom, aby závěry ze Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví aplikoval na odvolací námitky žalobce, a tímto je tak plně vypořádal.

71. Ve **třetím žalobním bodě** žalobce shrnul, že se žalovaný s jeho námitkami proti předchozímu odvolacímu rozhodnutí vypořádal tím, že odkázal na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví a uvedl, že se s ním zcela ztotožňuje, s čímž žalobce nesouhlasí.
72. Jak soud již uvedl výše, není pochyb o tom, že se žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí řídil právním názorem soudu vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku a na základě tohoto činil další kroky k prokázání či vyvrácení důvodnosti žalobcových námitek, neboť si vyžádal doplnění předchozího závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ve vztahu k Závaznému stanovisku Hygienické stanice, na základě něhož o námitkách žalobce rozhodl. Žalovaný postupoval ve smyslu § 3 s. ř. tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a zejména aby se ve smyslu § 68 odst. 3 s. ř. vypořádal s námitkami žalobce a v mezích § 89 odst. 2 s. ř. přezkoumal odvolání žalobce a v něm uvedené námitky.
73. Právě v odůvodnění Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví byly náležitě vypořádány všechny námitky žalobce směřující proti Závaznému stanovisku Hygienické stanice, resp. předchozímu závaznému stanovisku Ministerstva zdravotnictví, které byly také podkladem pro jeho odvolací námitky. Nic tedy nebránilo tomu, aby žalovaný v rámci dalšího řízení při vypořádání námitek žalobce na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví odkázal.
74. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65 uvedl, že vzhledem k tomu, že nadřízený dotčený orgán státní správy je „*primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné.*“ Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví uvedené náležitosti obsahuje, neboť je v něm srozumitelně popsáno, jak byla hodnocena hluková zátěž ze stavební činnosti a jak byly zohledněny odchylky měření předpokládané hlukové zátěže, a to v reakci na jednotlivé odvolací námitky žalobce (viz podrobně shora). Žalobce přitom v žalobě jiné námitky vůči obsahu Závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví neuplatnil.

V. Závěr a náklady řízení

75. Soud shrnuje, že přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí ve spojení se Stavebním povolením, přičemž na ně v souladu s ustálenou judikaturou nahlížel jako na jeden celek, a dospěl k závěru, že obě rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, jsou dostatečně odůvodněná, určitá a srozumitelná, a to zejména vzhledem k odůvodnění napadeného rozhodnutí, které odstranilo předcházející vady řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný s odkazem na Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví dostatečně vypořádal se všemi námitkami žalobce.

76. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
77. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
78. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve třetím výroku rozsudku rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 10. června 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu