



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Letiště Vodochody a. s.**, IČO: 281 99 472
sídlem U Letiště 374, Odolena Voda-Dolínek
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Oswaldem
sídlem Bílkova 4, Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti: L. K.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2019 (chybně označenému datem 29. 8. 2018), č. j. 033037/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2019 (chybně označené datem 29. 8. 2018), č. j. 033037/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Oswalda, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Odolena Voda, stavebního odboru (dále jen „stavební úřad“), ze dne 18. 4. 2018, č. j. STO-7456/2017 Ži (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla k žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatelka“) umístěna „Novostavba rodinného domu“ včetně oplocení, zpevněné plochy, vedení inženýrských sítí a vsakovací jímky na pozemku p. č. X v katastrálním území X (dále též jen „sporný pozemek“).
2. Žalobkyně uvádí, že je vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury, a to neveřejného mezinárodního Letiště Praha-Vodochody (dále jen „Letiště Vodochody“) zapsaného v rejstříku letišť Úřadu pro civilní letectví. Stavba letiště je desítky let uvedena v územně plánovací dokumentaci. Letiště slouží k provozu civilních i vojenských letadel vyráběných a servisovaných ve společnosti AERO Vodochody AEROSPACE, a.s. Nejde však o letiště s více než 50 tisíci pohyby letadel za rok ani o letiště vojenské. Ze zákona tedy musí plnit veškeré hlukové limity. Letiště tak má pouze dvě možnosti, jak ochránit území zasažené hlukem z jeho provozu před neuváženou zástavbou objekty vyžadujícími ochranu před hlukem, a to vyhlášením ochranného hlukového pásma letiště nebo důslednou aplikací § 77 odst. 2 až 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Vzhledem k tomu, že ochranné hlukové pásmo Letiště Vodochody není zřízeno, postupuje žalobkyně podle § 77 odst. 2 až 4 zákona o ochraně veřejného zdraví.
3. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je založeno na nepochopení podstaty námitek, které uplatnila ve správním řízení ve vztahu k ochraně povolované stavby před nepříznivými dopady hluku. Posuzovaný záměr je umísťován do území přiléhajícího k Letišti Vodochody a dálnici D8, které je zatíženo existujícím zdrojem hluku. Žadatelčin záměr tak musí být mimo jiné posouzen z důvodu ochrany před hlukem příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví ve smyslu § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví a musí být přijata odpovídající opatření k ochraně stavby před hlukem z existujícího zdroje. Žalobkyně zdůrazňuje, že dokud není v území umístěna budova s chráněnými prostory, není stanoven žádný chráněný prostor ani hlukový limit, který by musel být dodržován. Dodržení konkrétních hlukových limitů bude posuzováno vždy až ve vztahu ke konkrétní stavbě, která bude do území umísťována. V tom spočívá priorita umístění v území. Dopravní infrastruktura žalobkyně žádný hygienický limit nepřekračuje, neboť nejde o letiště s více než 50 tisíci pohyby letadel za rok, a musí tudíž ze zákona plnit hlukové limity. Navíc v daném místě není umístěna žádná stavba, která by ochranu před hlukem vyžadovala. Teprve na konkrétní stavbě může být posuzováno plnění hygienických limitů u vnitřních i vnějších chráněných prostor stavby. Následně bude stanoveno, kdo je za ochranu konkrétních chráněných prostor odpovědný a kdo bude hradit náklady na ochranu. Žalobkyně považuje za nepřípustné, aby orgán ochrany veřejného zdraví rezignoval na svou funkci, postupoval při posuzování záměrů zcela mechanicky bez hlubší znalosti lokality a vazeb v ní a umožnil umístění obytných staveb v blízkosti letiště a dálnice bez navržení opatření ochrany před hlukem v chráněném venkovním prostoru stavby. Není též zřejmé, z jakých vstupních dat Krajská hygienická

stanice Středočeského kraje (dále jen „KHS“) vycházela při stanovení podmínek pro ochranu chráněného vnitřního prostoru stavby.

4. Dále žalobkyně uvádí, že § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví slouží k ochraně existující dopravní infrastruktury za účelem jejího dalšího využití. Podle žalobkyně tedy není relevantní odkaz na stávající provoz a stávající nepřekračování hygienických hlukových limitů. Dotčená infrastruktura letiště a zřejmě ani dálnice není využívána na 100 % své stávající kapacity, což se týká i hluku, kterého lze na této infrastruktuře z jejího provozu dosáhnout. Ze stanoviska KHS není zřejmé, vůči jaké úrovni hluku z existující infrastruktury má být ochrana stavby provedena, a to pro vnitřní i venkovní chráněný prostor stavby. Žadatelčin projekt zcela pominul ochranu venkovního prostoru stavby a dotčené orgány považovaly za nadbytečné zabývat se tím, jakou výši zvukové zátěže lze na stávající infrastruktuře, tedy dálnici D8 nebo Letišti Vodochody, dosáhnout. Umístěním stavby do území, kde mohou být vlivem růstu provozu na existující infrastruktuře překročeny hlukové limity stanovené pro vnitřní nebo venkovní chráněný prostor stavby, by byl zmařen jeden z cílů § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví, jímž je zajištění priority v území.
5. Žalobkyně též namítá, že žadatelka nebyla dotčenými orgány upozorněna na riziko, že bude sama odpovědná za ochranu před hlukem z již existující dopravní infrastruktury, tedy že její záměr je tím „druhým v území“, který se musí chránit. Napadené rozhodnutí umožněním umístění stavby bez dostatečné ochrany proti hluku či podmínek dotčených orgánů může vyvolat dodatečná protihluková opatření na náklady České republiky nebo na náklady vlastníků stávající dopravní infrastruktury.
6. Umístění obytné budovy do lokality bez řádného projektového zpracování ochrany před hlukem včetně limitů pro chráněné venkovní prostory stavby žalobkyně považuje za nezodpovědné. Podle žalobkyně dotčené orgány *de facto* rezignovaly na podrobnější zkoumání lokality a podstaty věci. KHS ve svém stanovisku šetřila pouze práva žadatelky. Práva žalobkyně jsou řešena povrchně, neúplně a bez odůvodnění. Tímto postupem KHS dovolila umístění projektu, který pro předmětnou lokalitu není odpovídajícím způsobem projekčně zpracován a může vyvolat náklady dalším subjektům na dodatečné opatření před hlukem. Tato opatření měla být vypořádána a technicky vyřešena v rámci přípravy stavby. Vydání nezákonných stanovisek v posuzovaném případě způsobilo nezákonnost prvostupňového a napadeného rozhodnutí.
7. Žalobkyně uvádí, že nechce bránit rozvoji obce nebo výstavbě v okolí letiště, musí však chránit stávající infrastrukturu tak, aby ji mohla užívat s ohledem na platnou legislativu v maximálním možném rozsahu. Nemůže připustit, aby byl do její blízkosti umístěn objekt, který není z hlediska ochrany hluku řádně navržen, neboť vlastníci nově umísťovaných nemovitostí by se pak nutně domáhali dodatečných protihlukových opatření po vlastnících stávající dopravní infrastruktury (letiště nebo dálnice), do jejíž blízkosti sami a dobrovolně svůj záměr bez ochrany chráněných venkovních prostor stavby umísťují. Žadatelka naopak může ze stanovisek dotčených orgánů nabýt dojmu, že je chráněna před nadlimitní hlukovou zátěží z existující dopravní infrastruktury, přestože její záměr do území vstupuje jako druhý.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Uvádí, že žalobkyniny námitky proti závazným stanoviskům KHS ze dne 5. 10. 2017, č. j. KHSSC 49915/2017, a ze dne 19. 3. 2018, č. j.

KHSSC 14635/2018, vzal v odvolacím řízení na vědomí, a proto si vyžádal jejich přezkoumání Ministerstvem zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), které je potvrdilo dne 7. 1. 2019 pod č. j. MZDR 38260/2018-6-OVZ. Sporný pozemek leží větší částí mimo dosah žalobkyní původně navrhovaného ochranného hlukového pásma, přičemž žalobkyně nedoložila, že dané území zatěžuje nad úroveň stanovenou hygienickými limity. Jelikož Letiště Vodochody není vojenským letištěm ani mezinárodním letištěm s počtem pohybů nad 50 tisíc za rok, musí jeho provozovatel bez výjimky dodržovat povinnosti stanovené v § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory. Významné pro žalovaného bylo i to, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 6 A 288/2016-456, bylo opatření obecné povahy ze dne 3. 11. 2016, č. j. 10197-16-701, jímž Úřad pro civilní letectví vyhlásil ochranné hlukové pásmo Letiště Vodochody, zrušeno. Žalobkyně, resp. Letiště Vodochody tedy nemá ochranné hlukové pásmo a nemá ani žádné oprávnění k překračování hygienických hlukových limitů. Žalobkyně se měla aktivně bránit při pořizování územního plánu, aby v dotčeném území nevznikla obytná lokalita. Jelikož tak neučinila, může jen obtížně požadovat po žadatelce, aby chránila venkovní prostor proti hluku z letiště, což je ostatně technicky nemožné. Sporné je vůbec samotné účastenství žalobkyně v řízení, jelikož nemůže být dotčeno žádné její věcné právo k sousedním pozemkům či stavbám. Žalovaný ji vzal za účastníka jen z opatrnosti.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

9. Žadatelka uvedla, že v řízení o umístění stavby vydala KHS stran ochrany umístované stavby před hlukem dvě závazná stanoviska a obě byla v odvolacím řízení potvrzena ministerstvem jako správná. Z těchto stanovisek vyplývá, že – v rozporu s tím, co tvrdí žalobkyně – se stavba neumísťuje do území zatíženého hlukem, a tudíž není třeba postupovat podle § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. Žadatelka si při koupi pozemku pochopitelně byla vědoma toho, že vstupuje do území, kde hrozí určitá míra hluku z veřejné infrastruktury. V projektové dokumentaci zohlednila všechny podmínky pro ochranu vnitřního prostoru stavby před hlukem stanovené územním plánem obce P. B., který s umístěním domů v dané lokalitě počítá. Žádné podmínky ochrany vnějších prostor stavby před hlukem však z územního plánu nevyplývají (ostatně ani není jasné, jak by taková ochrana měla vypadat). Žalobkyně měla požadavky v tomto směru vznášet při pořizování územního plánu. Jestliže tak neučinila, nelze je na žadatelku, jejíž stavba všem požadavkům vyplývajícím z územního plánu vyhověla, klást nyní a na základě jeho nesplnění dovozovat, že byl záměr umístěn v rozporu se zákonem. Žadatelka navrhuje zamítnutí žaloby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a má všechny zákonem vyžadované formální náležitosti. Přes obecné tvrzení zásahu do práv žalobkyně nelze možnost dotčení její právní sféry *a priori* vyloučit. Soud proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
11. Soud s ohledem na žalobní body, v nichž žalobkyně brojí proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu a jeho potvrzení nadřízeným správním orgánem, připomíná, že soudní

prezkum obsahu závazných stanovisek je umožněn právě v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS].

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

12. Soud ze správního spisu zjistil, že v závazném stanovisku ze dne 5. 10. 2017, č. j. KHSSC 49915/2017, vyjádřila KHS souhlas s „*Novostavbou rodinného domu na pozemku parc. č. X v k. ú. X*“. KHS v odůvodnění konstatovala, že budoucí rodinný dům je vzdálen 1,98 km jihovýchodním směrem od Letiště Vodochody. Jelikož se pozemek pro umístění rodinného domu nachází v blízkosti letiště, je třeba, aby všechny chráněné místnosti byly vybaveny akustickými okny s minimálním indexem vzduchové neprůzvučnosti $R_w = 32-34$ dB tak, aby byl splněn hygienický limit v chráněném vnitřním prostoru stavby.
13. Dne 20. 12. 2017 požádala žadatelka o územní souhlas s umístěním novostavby rodinného domu. Usnesením ze dne 17. 1. 2018 stavební úřad rozhodl, že bude provedeno územní řízení mj. proto, že žadatelka nepředložila všechna zákonem vyžadovaná závazná stanoviska, k jejichž doložení ji stavební úřad současně vyzval.
14. V závazném stanovisku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 000844-18/701, Úřad pro civilní letectví (dále jen „ÚCL“) s odkazem mj. na § 40 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „zákon o civilním letectví“), sdělil, že stavbou nejsou dotčeny zájmy civilního letectví, jedná se však o objekt, který vyžaduje ochranu před hlukem. Souhlas ÚCL je proto vázán na souhlasné závazné stanovisko KHS.
15. Stavební úřad po odstranění nedostatků žádosti oznámením ze dne 13. 2. 2018 oznámil zahájení územního řízení a nařídil ústní jednání na den 15. 3. 2018. Současně poučil účastníky o právu uplatnit námitky. Žalobkyně tohoto práva využila a dne 14. 3. 2018 námitky uplatnila. Poukázala na to, že v projektové dokumentaci nejsou navržena žádná opatření k ochraně před účinky hluku z provozu letiště v chráněném venkovním prostoru stavby. Záměr musí být s ohledem na blízkost pozemku k Letišti Vodochody posouzen z hlediska § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví. Bez tohoto posouzení nelze záměr umístit. Jak projektová dokumentace, tak stanovisko KHS jsou v tomto směru nedostatečné.
16. Dne 15. 3. 2018 vyzval stavební úřad žadatelku, aby odstranila žalobkyní vytýkané nedostatky tím, že doplní předloženou projektovou dokumentaci o hlukovou studii, která bude obsahovat posouzení hluku v chráněném vnitřním i vnějším prostoru stavby a případně navržená protihluková opatření s ohledem na hluk z provozu Letiště Vodochody. Dále stavební úřad žadatelku vyzval k předložení závazného stanoviska KHS k výsledkům této hlukové studie. Dne 21. 3. 2018 předložila žadatelka souhlasné závazné stanovisko KHS ze dne 19. 3. 2018, č. j. KHSSC 14635/2018. V něm KHS zopakovala závěry vyslovené již v závazném stanovisku ze dne 5. 10. 2017. Nadto poukázala na to, že Letiště Vodochody nemá ochranné hlukové pásmo (to bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 6 A 288/2016-456). KHS vycházela jednak z podkladů předložených žadatelkou, jednak ze znalosti území, charakteru stavby a ze skutečností jí známých ze své činnosti a posoudila vliv Letiště Vodochody jako zdroje hluku dostatečně. Žadatelka k tomu dodala, že z tohoto stanoviska KHS vyplývá, že opatření hlukové studie není nutné, a proto o ně projektovou dokumentaci doplňovat nebude.

17. Dne 18. 4. 2018 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž stavbu umístil. Pod bodem 5 stanovil podmínku, že projektová dokumentace pro ohlášení stavebního záměru bude projednána s dotčenými orgány a budou do ní zapracovány podmínky vyplývající ze závazných stanovisek.
18. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí dne 9. 5. 2018 odvolala. Namítla, že žadatelka žádá o umístění záměru do území již zatíženého hlukem ze stávající infrastruktury Letiště Vodochody, její záměr však nebyl řádně posouzen z hlediska § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stanovisko KHS se musí zabývat ochranou před hlukem ne pouze ve vnitřním, ale i ve vnějším prostoru stavby. Žadatelka rovněž musí předložit měření hluku, pokud KHS nejsou tyto hodnoty v místě známy; pokud jí známy jsou, musí konkrétně uvést, z jakého konkrétního dokumentu (nestačí jen uvést, že je jí to známo z úřední činnosti). KHS ve svých stanoviscích také nijak neposoudila hluk z dálnice D8. Žalobkyně uzavřela, že stanoviska KHS jsou nepřezkoumatelná a na nich založené prvostupňové rozhodnutí je nezákonné.
19. K odvolání se obsahově shodnými podáními vyjádřila žadatelka, obec P. B. a V. M. S odkazem na § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona namítli, že žalobkyně není účastníkem řízení, neboť územním rozhodnutím nemůže být dotčeno její vlastnické nebo jiné věcné právo, a upozornili na § 89 odst. 4 stavebního zákona. Z žádných podkladů neplyne, jaké právo žalobkyně a jakým konkrétním způsobem by mělo být dotčeno. Žalobkyně dne 27. 2. 2017 oznámila stavebnímu úřadu, že je účastníkem řízení u všech povolovaných staveb v území, které je zasaženo existujícími ochrannými pásmy letiště a hlukem z leteckého provozu, konkrétní tvrzení o dotčení na právech však oznámení neobsahovalo. Žalovaný přitom v odpovědi na žádost stavebního úřadu o metodickou pomoc ze dne 17. 4. 2017 uvedl, že žalobkyně jakožto vlastník neveřejného letiště není vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury a žadatelka nemusí dokládat její stanovisko k podmínkám dotčených ochranných pásem. Za pravděpodobné sice označil její účastenství v řízení o stavebních záměrech v území zasaženém hlukem z letiště, to je však třeba chápat jako pokyn k posouzení účastenství *ad hoc*. Výše označení účastníci správního řízení označili tvrzení žalobkyně o rozsahu území zasaženého hlukem z leteckého provozu za zavádějící. Mapová příloha, na kterou odkazovalo oznámení žalobkyně ze dne 27. 2. 2017, je softwarově upravený mapový podklad hlukové studie „*LETIŠTĚ VODOCHODY – Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště*“ z července 2012 zhotovitele EKOLA group, spol. s r.o., (dále jen „EKOLA group“) vypracované pro vyhlášení ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody vydaného veřejnou vyhláškou ÚCL dne 3. 11. 2016, které zrušil Městský soud v Praze. V mapových přílohách hlukové studie měly vyznačené izofony zcela jiný význam. Žlutá izofona v příloze č. 2b hlukové studie, resp. modrá izofona v přílohách č. 1 a 3 představovala návrh hranice ochranného hlukového pásma daný izofonou s výhledovou hladinou hluku 57 dB pro denní dobu. Presentovat tuto izofonu jako území zatížené letovým hlukem je zavádějící, neboť podle hlukové studie šlo o výhledovou hladinu, nikoli reálné zatížení, navíc jde o izofonu v hodnotě 57 dB, zatímco zákonný hygienický limit činí 60 dB. Z mapové přílohy č. 3 hlukové studie vyplývá, že výhledová izofona 60 dB odpovídající hygienickému limitu pro denní dobu probíhá řádově o 100 m blíže k letišti. Navíc je z kompletní hlukové studie patrné, že šlo pouze o výhledové parametry. Z mapových podkladů, které žalobkyně připojila k obecnému oznámení, proto nelze její dotčení na právech dovodit. S odkazem na § 12 odst. 8 nařízení č. 272/2011 Sb. účastníci řízení konstatovali, že záměr žadatelky se nenachází v území zatíženém zdrojem hluku podle § 77

odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. I kdyby šlo o území zdrojem hluku zatížené, žalobkyně nedoložila, že území zatěžuje hlukem oprávněně, jelikož Letiště Vodochody není oprávněno hygienické limity překračovat. I pokud by bylo na místě jednat se žalobkyní jako s účastníkem, je třeba námitky odmítnout podle § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona, neboť žádné právo žalobkyně ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona není záměrem dotčeno. Obec P. B. s odvoláním předložila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 6 A 228/2016-456, textovou část a mapovou přílohu studie označené „*LETIŠTĚ VODOCHODY Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště*“ v revizi z července 2012 zpracované společností EKOLA group, grafické přílohy opatření obecné povahy, oznámení žalobkyně adresované stavebnímu úřadu ze dne 27. 2. 2017 s grafickými přílohami (listy 1 a 3), žádost stavebního úřadu o metodickou pomoc a sdělení žalovaného k této žádosti ze dne 7. 4. 2017.

20. Vyjádření k odvolání žalobkyně uplatnil i Ing. J. N., CSc., který se ztotožnil s předchozími vyjádřeními a uvedl, že letiště je provozováno již takřka $\frac{3}{4}$ století, a to převážně (a mnohem intenzivněji) s proudovými letadly, takže s ohledem na celosvětově se zpřísnující limity na hlučnost letadel nelze předpokládat tvrzené navýšení hluku. S ohledem na § 77 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví nevidí důvod, proč by mělo být žadatele bráněno v získání stavebního povolení. Jednání žalobkyně považuje za schválnost reagující na to, že obec patří mezi hlavní iniciátory akce STOP LETIŠTI VODOCHODY. Podotkl, že žadatelka v projektové dokumentaci již od počátku počítá s použitím oken zajišťujících ochranu chráněného vnitřního prostoru a že vůbec není jasné, jakou povahu by měla mít opatření na ochranu před hlukem ve venkovním chráněném prostoru. Neví, proč by najednou neměl platit územní plán obce, při jehož pořizování žalobkyně nevystupovala jako účastník. Podívoval se též nad tím, proč se žalobkyně zabývá dálnicí D8, když sama svými letadly nedodrжуje letecký koridor a létá jak při startu, tak při přistávání nad středem i dolní částí obce. Jako řešení navrhl, aby žalobkyně pozemky, proti jejichž využití brojí, odkoupila za tržní cenu a převedla je zpět do zemědělského půdního fondu.
21. V oznámení ze dne 27. 2. 2017 žalobkyně s odkazem na § 85 odst. 2 písm. b) a § 86 odst. 1 a 2 písm. c) stavebního zákona stavebnímu úřadu oznámila, že jakožto vlastník veřejné dopravní infrastruktury Letiště Vodochody je účastníkem řízení u všech staveb povolovaných v území, které je zasaženo existujícími ochrannými pásmy letiště a hlukem z leteckého provozu. Přílohou oznámení bylo grafické zobrazení území, které je podle žalobkyně zasaženo hlukem. Pozemek p. č. X je na okraji území vymezeného v grafické příloze podání žalobkyně. Žalovaný v odpovědi na žádost stavebního úřadu o metodickou pomoc s dotazem, zda je žalobkyně vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury, uvedl, že žalobkyně není jakožto vlastník Letiště Vodochody, které je podle evidence letišť ÚCL vedeno jako neveřejné mezinárodní letiště, vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury. Současně upozornil, že v řízení o stavebních záměrech v území zasaženém hlukem z letiště bude pravděpodobně nutné ji považovat za účastníka řízení, neboť mohou být záměrem dotčena její vlastnická či jiná věcná práva. Ve studii EKOLA group, jejímž objednatelem byla žalobkyně, je uvedena předpokládaná hluková zátěž z výhledového letového provozu, přičemž návrh pracuje s maximálním dosažitelným leteckým provozem vztaheným k možnému využití stávající infrastruktury. Ve výhledovém stavu se předpokládalo zvýšení hluku v blízkém okolí letiště v důsledku navýšení leteckého provozu oproti stávajícímu stavu. Předpokládaná limitní hladina hluku akustického tlaku pro denní dobu $L_{Aeq D} = 60$ dB z výhledového provozu (19 900 pohybů letadel za rok) měla zasahovat do okrajových částí obytného území blízkých obcí, mj. jižní okrajové zástavby obce P. B.. V

grafické příloze č. 3 návrhu jsou vyznačeny hlukové zóny pro návrh rozsahu ochranného hlukového pásma pro uvažovaný dosažitelný provoz na stávající infrastruktuře letiště Vodochody, přičemž pozemek p. čX je v území navrhovaného ochranného hlukového pásma vymezeného izofonou 57 dB, ale mimo území vyznačené izofony 60 dB. V mapové příloze č. 1 a č. 2b opatření obecné povahy – ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody je na podkladu katastrální mapy podle stavu k červenci 2012 vyznačen průběh hranice ochranného hlukového pásma shodně s návrhem v příloze č. 3. Přílohy č. 1 a 2b jsou shodné s grafickými přílohami oznámení žalobkyně s tím, že hranice ochranného hlukového pásma je označena jako hranice území zatíženého hlukem z letového provozu.

22. Žalovaný si od ministerstva vyžádal potvrzení nebo změnu stanovisek KHS. Ministerstvo závazná stanoviska KHS ze dne 5. 10. 2017 a 19. 3. 2018 potvrdilo stanoviskem ze dne 7. 1. 2019, č. j. MZDR 38260/2018-6/OVZ. Konstatovalo, že sporný pozemek se nachází zhruba 1,98 km východně od Letiště Vodochody a do navrženého ochranného hlukového pásma letiště zasahuje pouze cípem, v němž má být umístěna zpevněná plocha pro parkování. Samotná novostavba rodinného domu se však umísťuje mimo navržené ochranné hlukové pásmo. Jelikož se sporný pozemek nachází v blízkosti letiště, musí být všechny chráněné místnosti podle předložené projektové dokumentace vybaveny okny s minimálním indexem vzduchové neprůzvučnosti $R_w = 32-34$ dB tak, aby byl splněn hygienický limit v chráněném vnitřním prostoru stavby v denní době $L_{Aeq, 16h} = 40$ dB a v noční době $L_{Aeq, 8h} = 30$ dB. KHS podle ministerstva dostatečně posoudila vliv Letiště Vodochody jako zdroje hluku a dalších zdrojů hluku v území včetně dálnice D8 na pozemek pro stavbu z hlediska zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví. Vycházela nejen z podkladů předložených žadatelkou, ale též ze znalosti území a charakteru stavby a z poznatků opatřených z vlastní úřední činnosti. KHS se vyjadřovala též k dokumentaci a zřízení ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody a připomínala povinnost provozovatele letiště nepřekračovat hygienické limity hluku ve všech typech chráněných prostor v celém navrženém ochranném hlukovém pásmu. Toto pásmo vyhlášené opatřením obecné povahy ÚCL dne 3. 11. 2016 pod č. j. 10197-16-701 bylo zrušeno pravomocným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 6 A 228/2016-456. KHS postupovala podle zákona o ochraně veřejného zdraví. K námitkám žalobkyně ministerstvo uvedlo, že cílem § 77 zákona o veřejném zdraví je zajistit „prioritu v území“ strategickým stavbám infrastruktury, především liniovým stavbám (pozemním komunikacím a drahám) již ve fázi zanesení budoucí trasy do územně plánovací dokumentace, vztahuje se ale na všechny zdroje hluku s výjimkou záměrů, jejichž součástí je veřejná produkce hudby. Dále se zásada priority uplatňuje při umísťování chráněné stavby do již hlukem zatíženého území. Pokud se však stavba umísťuje ke zdroji hluku do území, které není zasaženo nadlimitním hlukem, nejsou pro stavebníka žádná omezení, resp. není povinen realizovat protihluková opatření. Pokud se stavba umísťuje do nadlimitně hlukem zasaženého území, jsou pro stavebníka daná omezení specifikovaná v § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to předložit měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem. V zásadě se vymezuje, jak má stavebník prokázat ochranu před vnějším hlukem. Jak ovšem plyne z mapy, která byla přílohou veřejné vyhlášky pro návrh zřízení ochranného hlukového pásma, sporný pozemek leží z podstatné části mimo žalobkyní původně navrhované ochranné hlukové pásmo. Pozemek také není ovlivněn nadlimitním hlukem z provozu na dálnici D8, a proto KHS nepožadovala předložení vyhodnocení z provozu dálnice. Ministerstvo uzavřelo, že stavba je umísťována na pozemku, který není zasažen nadlimitním hlukem. Podle ministerstva KHS posoudila

předložený návrh projektové dokumentace podle § 30 odst. 1 a 3, § 31 odst. 3 a 4 a § 77 odst. 2 a 4 a podle § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a vzhledem k tomu, že neshledala v posuzovaném záměru rozpor s požadavky stanovenými k ochraně veřejného zdraví uvedenými předpisy, vydala souhlasné závazné stanovisko. Upozornila však žadatelku na potřebu zajistit u stavby dodržení hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb tak, že všechny chráněné místnosti budou vybaveny akustickými okny s minimálním indexem vzduchové neprůzvučnosti $R_w = 32-34$ dB. Jde o uplatnění opatření na ochranu před hlukem z provozu letišť. Dále ministerstvo citovalo § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Uvedlo, že hodnocení hluku z leteckého provozu se vztahuje k charakteristickému letovému dni. Letiště Vodochody není mezinárodním letištěm s počtem pohybů nad 50 tisíc za rok ani vojenským letištěm. Jeho provozovatel tedy musí bez výjimky dodržovat povinnost stanovenou v § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory definované v § 30 odst. 3 téhož zákona. Žalobkyně nedoložila, že svým provozem dané území oprávněně zatěžuje nad úroveň stanovenou hygienickými limity. KHS tudíž vycházela z toho, že svým provozem limity nepřekračuje. Ministerstvo uzavřelo, že podle právního *statu quo* nejde o území zatížené zdrojem hluku ve smyslu § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví, žadatelka proto nebyla povinna k žádosti předložit měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem a KHS jako příslušný orgán ochrany veřejného zdraví nebyla oprávněna je po žadatelce požadovat.

23. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jež bylo žalobkyni doručeno dne 1. 4. 2019. Z rukou psané poznámky na originále napadeného rozhodnutí založeného ve správním spise přitom vyplývá, že ve skutečnosti bylo vyhotoveno dne 29. 3. 2019, nikoliv dne 29. 8. 2018, jak se v něm nesprávně uvádí. V odůvodnění žalovaný zrekapituloval odvolací námitky žalobkyně a vyjádření ostatních účastníků řízení. Konstatoval, že odvolání směřuje zejména proti závazným stanoviskům KHS ze dne 5. 10. 2017, č. j. KHSSC 49915/2017, a ze dne 19. 3. 2018, č. j. KHSSC 14635/2018, a proto požádal ministerstvo o potvrzení nebo změnu závazných stanovisek. Ministerstvo závazná stanoviska KHS potvrdilo. Žalovaný opakoval podstatný obsah stanoviska ministerstva a dále se vyjádřil jen k otázce účastenství žalobkyně odkazem na svou odpověď na žádost stavebního úřadu o metodickou pomoc, podle níž žalobkyně sice není vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury, jehož stanovisko by musela žadatelka předkládat, nicméně je třeba ji v řízeních o stavebních záměrech u území zasaženého hlukem z letiště považovat za účastníka řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona.

Posouzení žalobních bodů

24. 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, 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 drahách v chráněném venkovním prostoru stavby se považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby.

25. Podle § 77 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví stavební úřad vždy zajistí, aby záměr žadatele ke stavbě bytového domu, rodinného domu, stavbě pro předškolní nebo školní vzdělávání, stavbě pro zdravotní nebo sociální účely anebo k funkčně obdobné stavbě a ke stavbě zdroje hluku byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Podle odstavce 4 žadatel o vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo společného souhlasu ke stavbě podle odstavce 3 do území zatíženého zdrojem hluku předloží příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví pro účely vydání stanoviska podle odstavce 1 měření hluku provedené podle § 32a a návrh opatření k ochraně před hlukem. Stejnou povinnost má žadatel, který hodlá předložit stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy a žadatel o vydání společného povolení ke stavbě podle odstavce 3. Podle odstavce 5 citovaného ustanovení, neprovede-li stavebník dostatečná opatření k ochraně před hlukem, nemůže žádat, aby tato opatření provedl provozovatel, vlastník nebo správce zdroje hluku. To neplatí, dojde-li k prokazatelnému navýšení hluku ze zdroje hluku; co se považuje za prokazatelné navýšení hluku, stanoví prováděcí právní předpis.
26. V případě rizik ohrožujících zájmy veřejného zdraví vydává k navrhované stavbě stanovisko orgán ochrany veřejného zdraví podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví má podle § 94 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví charakter závazného stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (viz čl. XLII bod 1 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „správní řád“). Orgány ochrany veřejného zdraví ověřují, zda navrhovanou stavbou nebudou ohroženy zájmy ochrany veřejného zdraví. V oblasti ochrany před hlukem musí zejména posoudit, zda v průběhu realizace stavby či jejího užívání nebudou překročeny hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. (přiměřeně viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, a ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). V pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů, v nichž se tyto orgány vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit sám. Jestliže účastník řízení uplatní námitku ohledně ochrany před hlukem, která nebyla vypořádána v závazném stanovisku dotčeného orgánu, je na místě, aby stavební úřad postupoval v součinnosti s příslušným dotčeným orgánem ochrany veřejného zdraví a vyžádal si jeho odborné vyjádření k vznesené námitce (viz rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126). Směřuje-li pak odvolání proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, je odvolací správní orgán povinen si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádat potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.
27. Jak dovodila již dříve judikatura, při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, 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, především pak § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění 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 (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

28. Zákonem č. 225/2017 Sb. byl správní řád s účinností od 1. 1. 2018 v návaznosti na závěry judikatury novelizován a požadavky na závazné stanovisko nově upravuje § 149 odst. 2 správního řádu výslovně. Podle tohoto ustanovení 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.
29. Stavba rodinného domu musela být z hlediska ochrany před hlukem posouzena ze strany KHS (§ 77 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví). KHS byla podle § 50 odst. 3 správního řádu povinna zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, tedy ochranu zdraví před hlukem. Zajistit dodržování hygienických limitů hluku či vibrací ze všech již existujících zdrojů hluku je obecně povinna osoba, která zdroj hluku užívá, provozuje, případně vlastní (§ 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Je-li však stavba vyžadující ochranu před hlukem umísťována do území již zasaženého zdrojem hluku, musí zajistit její ochranu před hlukem ten, kdo do území vstupuje jako druhý (tzv. princip priority vstupu do území), neboť musí respektovat poměry v území, do něhož se svým záměrem vstupuje. Pokud si ochranu sám nezajistí, nemůže žádat, aby tato opatření provedl provozovatel, vlastník nebo správce zdroje hluku, nejde-li o prokazatelné navýšení hluku ze stávajícího zdroje hluku (§ 77 odst. 5 téhož zákona). Podle § 20 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se za prokazatelné navýšení hluku ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví považuje navýšení větší než 2 dB ke dni posouzení prokazatelného navýšení hluku oproti naměřeným hodnotám hluku nebo oproti hodnotám hluku vypočteným v akustickém posouzení zdroje hluku předloženém příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví v rámci žádosti o vydání stanoviska podle § 77 odst. 2 a 4 zákona. Akustickým posouzením zdroje hluku podle věty první se rozumí takové posouzení, které je zpracováno na základě údajů o zdroji hluku ne starších 9 měsíců přede dnem podání žádosti uvedené ve větě první.
30. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18). Úprava ochrany před hlukem v zákoně o ochraně veřejného zdraví je postavena na ochraně zdraví osob před hlukem, který překračuje hygienické limity. To je patrné například z povinnosti provozovatele či vlastníka zdroje hluku zajistit, aby hluk plynoucí ze zdroje hluku nepřekračoval hygienické limity stanovené prováděcím právním předpisem (§ 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), či z možnosti provozovat zdroj hluku překračující hygienické limity pouze na základě povolení (srov. § 31 odst. 1 téhož zákona). Hygienické limity hluku pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení stanoví prováděcí právní předpis, jímž je nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (§ 34 odst. 1 a § 108 odst. 3 téhož zákona). Limity jsou v souladu s § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoveny s ohledem na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení soudobých vědeckých poznatků, mezinárodních závazků České republiky v této oblasti a

doporučení Světové zdravotnické organizace (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18). Cílem postupu podle § 77 odst. 3 a 4 zákona o ochraně veřejného zdraví je zajistit ochranu zdraví před působením hluku přesahujícího imisní hygienické limity stanovené prováděcím právním předpisem (při zohlednění nejistoty výpočtu). Po osobách, které chtějí umístit do území stavbu, u níž je třeba zajistit dodržení limitů pro chráněný vnější prostor stavby a chráněný vnitřní prostor, může orgán ochrany veřejného zdraví požadovat přijetí opatření pouze k ochraně před hlukem nad stanovené hygienické limity. Dojde-li u umístěného záměru následně k překročení zákonných limitů v důsledku prokazatelného navýšení hluku z existujícího zdroje, je ten, kdo jej provozuje, povinen zajistit opatření proti hluku (§ 77 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví). Tento závěr podporuje i novela § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví provedená zákonem č. 205/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která tak stanovila výslovně, přičemž z důvodové zprávy k zákonu č. 205/2020 Sb. vyplývá, že smyslem novely bylo pouze rozšířit možné způsoby prokázání stavu hlučnosti v území.

31. Pokud příslušný dotčený orgán ochrany veřejného zdraví na základě skutkových zjištění z jiných podkladů (včetně skutečností známých mu z vlastní úřední činnosti) dospěje k závěru, že hlukové limity v území zjevně nebudou při realizaci stavebního záměru překročeny, bylo by nepřiměřené a v rozporu se smyslem § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví trvat na doložení stavu hlučnosti v území způsobem podle § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. Je jistě pravděpodobné, že orgány ochrany veřejného zdraví vykonávající státní zdravotní dozor budou informacemi o hluku v území disponovat. Má-li však být závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, z jakých konkrétních podkladů vycházel, jakým způsobem je hodnotil a jaká konkrétní skutková zjištění na jejich základě učinil. Lze též poznamenat, že smyslem postupu podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví není pouze zajistit ochranu před hlukem, ale též vyřešit, kdo bude za opatření k ochraně před hlukem odpovědný, a to i do budoucna, neboť podklady pro stanovisko (závěry protokolu o měření hluku) jsou východiskem pro budoucí posouzení, zda došlo k prokazatelnému navýšení hluku ze zdroje hluku.
32. V projednávané věci žadatelka postupně předložila dvě ve svých závěrech v zásadě shodná závazná stanoviska KHS v souladu s § 77 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. KHS ve svém stanovisku konstatovala, že žalobkyně je povinna při provozu letiště dodržovat hlukové limity ve všech chráněných prostorách v celém prostoru navrženého ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody, které bylo zrušeno (z procesních důvodů) rozsudkem Městského soudu v Praze, tedy i v chráněném venkovním prostoru stavby. Aby byl splněn hygienický limit v chráněném vnitřním prostoru stavby, bylo s ohledem na vzdálenost cca 1,98 km od letiště stanoveno, že všechny chráněné místnosti povolované stavby budou vybaveny akustickými okny s minimálním indexem vzduchové neprůzvučnosti $R_w = 32-34$ dB. KHS uvedla, že vycházela ze znalosti lokality a poznatků získaných z vlastní úřední činnosti, neboť se mj. vyjadřovala ke zřízení ochranného hlukového pásma. Jelikož žalobkynino odvolání směřovalo obsahově proti stanoviskům KHS, žalovaný si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení nebo změnu závazných stanovisek od ministerstva jakožto správního orgánu nadřízeného KHS. Ministerstvo obě závazná stanoviska potvrdilo. Uvedlo, že žadatelka není podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví povinna realizovat protihluková opatření, není-li záměr

umístován v území zasaženém nadlimitním hlukem. Z mapy, která byla přílohou veřejné vyhlášky pro návrh zřízení ochranného hlukového pásma, podle ministerstva vyplývá, že sporný pozemek ze své podstatné části leží mimo rozsah žalobkyní původně navrhovaného ochranného hlukového pásma. Dále konstatovalo, že pozemek také není ovlivněn nadlimitním hlukem z provozu dálnice D8, a proto KHS nepožadovala předložit vyhodnocení hluku z provozu dálnice. Uzavřelo, že stavba rodinného domu na sporném pozemku je situována v území, které není zatíženo nadlimitním hlukem. Žalobkyně, která je povinna podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví dodržovat hygienické limity hluku v chráněných prostorách definovaných v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, nedoložila, že provoz letiště oprávněně zatěžuje území nad hygienické limity. Aprobalo postup KHS, která vyšla z toho, že žalobkyně svým provozem hlukové limity nepřekračuje. Dospělo k závěru, že podle právního *statu quo* nejde o území zatížené zdrojem hluku ve smyslu § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví a žadatelka nebyla povinna předkládat měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem.

33. Soud se ztotožňuje se žalobkyní, že závazná stanoviska KHS a ministerstva jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. V projednávané věci je nesporné, že žadatelka hodlá umístit stavbu rodinného domu na pozemek do blízkosti dvou zdrojů hluku z dopravy, a to dálnice D8 (vzdálené cca 500 m vzdušnou čarou východním směrem) a Letiště Vodochody, od něhož je pozemek vzdálen cca 2 km také východním směrem, a to ve směru vzletové a přistávací dráhy podle mapových příloh studie a opatření obecné povahy – ochranného hlukového pásma, které jsou součástí správního spisu). Soud souhlasí s výkladem orgánů ochrany veřejného zdraví, že po stavebnících lze zásadně požadovat přijetí opatření pouze k ochraně před hlukem, který překračuje hygienické limity. V posuzovaném případě ovšem není patrné, z jakých konkrétních skutkových zjištění ohledně úrovně hluku v území správní orgány vycházely, pokud jde o závěr, že území není zasaženo nadlimitním hlukem, a na základě jakých podkladů k těmto závěrům dospěly, resp. jaké konkrétní skutečnosti z jaké úřední činnosti jsou jim přesně známy. Ve vztahu k hluku z dálnice D8 závazné stanovisko KHS ve skutečnosti zcela postrádá sebemenší zmínku, stanovisko ministerstva pak (kromě mylné rekapitulace stanoviska KHS) také jakékoliv skutkové zjištění, odkaz na konkrétní podklady ani z nich odvozenou konkrétní úvahu neuvádí. Závěr ministerstva se současně jeví jako vnitřně rozporný, jestliže na jednu stranu konstatuje, že není na místě aplikovat § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť pozemek je situován v území, které není zasaženo nadlimitním hlukem, současně ale aprobuje posouzení KHS, která riziko překročení hlukových limitů ve vztahu k vnitřnímu chráněnému prostoru stavby shledala a stanovila závaznou podmínku, že je třeba k ochraně před hlukem z provozu Letiště Vodochody k zajištění dodržení limitů hluku ve vnitřním chráněném prostoru stavby uplatnit opatření v podobě vybavení všech chráněných místností akustickými okny s minimálním indexem vzduchové neprůzvučnosti $R_w = 32-34$ dB. Ze stanoviska KHS ani ministerstva přitom není zřejmé, z jakých hodnot hluku požadavek na uvedené opatření vycházel a z čeho byly tyto hodnoty zjištěny. Stanoviska pak postrádají odbornou úvahu, na jejímž základě bylo opatření posouzeno jako dostatečné (a současně nezbytné).
34. Pokud přitom stanoviska vycházela z toho, že ve venkovním chráněném prostoru stavby musí hluk z leteckého provozu splňovat hygienický limit podle § 12 odst. 8 nařízení č. 272/2011 Sb. (a počítala s touto maximální hodnotou), nezohlednila skutečnost namítanou v odvolání žalobkyně, že *na sporném pozemku v současné době* (rozuměj před pravomocným

umístěním stavby) *není žádný hygienický limit, neboť zde dosud není chráněný venkovní prostor. V daném místě tedy žalobkyně mohla zcela legálně působit hlukové zatížení přesahující hygienické limity stanovené právní úpravou, což však napadené rozhodnutí mění.* S tímto argumentem se přitom soud v obecné rovině ztotožňuje. V opačném případě by právní úprava v § 77 odst. 4 a 5 zákona o ochraně veřejného zdraví postrádala smysl, neboť by ve svém důsledku byl vždy odpovědný za protihluková opatření vlastník či provozovatel zdroje hluku. Jestliže orgány ochrany veřejného zdraví snad měly za to, že překročení hlukového limitu ve venkovním chráněném prostoru nepřipadá v úvahu s ohledem na situaci jiných již umístěných chráněných prostor v území, které je povinen provozovatel letiště respektovat (§ 30 odst. 1 a § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), pak bylo nezbytné uvést, o které chráněné prostory a v jakém místě jde, a vysvětlit svůj závěr, že jejich akustická situace musí být shodná či horší než na sporném pozemku.

35. Závěr ministerstva, že území není nadlimitně zatížené hlukem, se opíral o zjištění, že podstatná část sporného pozemku, na niž se záměr umísťuje, leží mimo rozsah žalobkyní původně navrhovaného ochranného hlukového pásma. Takové zjištění může být relevantní, zejména jestliže navržené ochranné pásmo vycházelo z maximálního možného výhledového provozu na stávající infrastruktuře předpokládaného žalobkyní, což plyne z obsahu spisu. Toto zjištění je však v rozporu s podklady obsaženými ve správním spise. Z nich naopak vyplývá, že sporný pozemek byl součástí navrženého ochranného hlukového pásma. Stanovisko, které z tohoto předpokladu vycházelo, proto nemůže obstát. Nepostačí ani zjištění, že se stavba nachází sice uvnitř izofony 57 dB, ale vně izofony 60 dB odpovídající hygienickému limitu, protože jde o území s hlukovým zatížením blízkým limitnímu, přičemž není zřejmé, proč nebyla zohledněna potenciální kumulace hlukových rizik.
36. Jak bylo výše uvedeno, závazná stanoviska zcela postrádají jakoukoli podloženou přezkoumatelnou úvahu ohledně kumulace hluku z provozu Letiště Vodochody a dálnice D8 v situaci, kdy oba zdroje hluku jsou lokalizovány od sporného pozemku prakticky stejným směrem. Hlukové limity jsou koncipovány jako imisní. Pokud je zdrojů hluku v místě umísťované stavby (budoucím chráněném prostoru) více, je třeba posuzovat též jejich kumulativní efekt. Nelze připustit, aby bylo ohroženo zdraví osob pobývajících v chráněném prostoru celkovým hlukem, který do něj proniká z více zdrojů, jen proto, že je zdrojů hluku více. Pokud jde o hygienické limity hluku v chráněných vnitřních prostorech staveb, podle § 11 odst. 1 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. jsou určujícími ukazateli hluku ekvivalentní hladina akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ a maximální hladina akustického tlaku $A L_{Amax}$, případně odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. Ekvivalentní hladina akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ se v denní době stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$). Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a drahách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$). V případě hluku z leteckého provozu se hygienický limit v chráněných vnitřních prostorech staveb vztahuje na charakteristický letový den. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A stanoví pro hluk pronikající vzduchem zvenčí a pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu součtem základní hladiny akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ (který se rovná 40 dB) a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení. V případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, drahách a z leteckého provozu, se přičte

další korekce -5 dB. Ze závazného stanoviska KHS ani ministerstva není patrné, z jakého hluku v území vycházela.

37. Jak již bylo výše uvedeno, za dostatečné zjištění skutkového stavu z hlediska ochrany před hlukem odpovídala KHS a ministerstvo (§ 50 odst. 3 správního řádu).
38. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že závazná stanoviska a jejich potvrzení ministerstvem jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, potvrzení ministerstva je pak též v rozporu s obsahem správního spisu. Vzhledem k tomu, že obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho těmito vadami též napadené rozhodnutí.
39. Soud dodává, že s ohledem na nepřezkoumatelnost stanovisek nelze možnost dotčení žalobkyně jakožto vlastníka zdroje hluku vyloučit. Nelze totiž vyloučit, že stavba je umístována do území zatíženého hlukem, a to z více zdrojů. S ohledem na nepřezkoumatelnost stanovisek a absenci měření pak není zřejmé, z jakých hodnot orgány ochrany veřejného zdraví vycházely, přičemž tato skutečnost je významná z hlediska případné odpovědnosti za provedení opatření. Nelze přehlédnout, že podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je provozovatel letiště obecně povinen 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. Nezajistí-li v rozporu s tímto ustanovením, aby nebyl hygienický limit překročen, dopustí se přestupku, za který lze uložit pokutu do 3 000 000 Kč (§ 92g odst. 1 a 8 zákona o ochraně veřejného zdraví). Postup podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví plní preventivní roli nejen k ochraně osob před hlukem, ale též z hlediska řešení odpovědnosti za opatření k ochraně před hlukem. Jeho smyslem je nejen ochrana veřejného zdraví, ale také ochrana priority v území a zamezení vzniku případných sporů. To předpokládá, že buď překročení hygienických limitů v důsledku umístění a realizace stavby bude přezkoumatelným způsobem jednoznačně vyloučeno, nebo z něj bude zřejmé, z jakých aktuálních hodnot hluku před umístěním stavby vychází. Vlastník stávajícího zdroje hluku, do jehož blízkosti je stavba, s níž je spojen vznik chráněného prostoru, umístována, má právo na to, aby imise ze zdroje hluku byly přezkoumatelným způsobem posouzeny podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož právě z takové hodnoty bude v budoucnu odvozována jeho případná odpovědnost za navýšení hluku podle § 77 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 20 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Ostatně je v zájmu právní jistoty obou stran, provozovatele zdroje hluku i stavebníka, aby v případech, kdy je míra ovlivnění hlukem v době umístování nové stavby blízká limitním hodnotám a zároveň lze očekávat, že v budoucnu dojde ke zvýšení hlukového zatížení, byla určena (měřením či výpočtem) aktuální hodnota hlukového zatížení. Soud přitom poznamenává, že nelze v případě letiště oddělovat dotčení provozovatele a vlastníka. Vlastník letiště je povinen zajistit provozování letiště [§ 25b odst. 1 zákona o civilním letectví], přičemž podle § 27 odst. 3 zákona o civilním letectví povolení provozovat letiště ÚCL vydá přednostně žadateli, který prokáže, že je vlastníkem nadpoloviční většiny výměry letištních pozemků.
40. Soud dále v obecné rovině uvádí, že z hlediska § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví je zásadně na místě vycházet z aktuálního stavu v území zjištěného na základě měření hluku. Obecně platí, že správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí, což implicitně vyplývá ze správního řádu a

z ustálené judikatury správních soudů. Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A z leteckého provozu se vztahuje na charakteristický letový den, jímž se rozumí průměrné provozní podmínky na letišti odvozené pro posouzení dlouhodobé expozice hluku, které se určí jako průměrný 24hodinový počet vzletů a přistání letadel na daném letišti, vypočtený z celkového počtu vzletů a přistání všech letadel na daném letišti od 1. května do 31. října kalendářního roku; přitom se oddělí počet pohybů pro dobu denní a dobu noční [§ 2 písm. m) nařízení vlády č. 272/2011 Sb.]. Výše uvedenému odpovídá § 77 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví, který předpokládá, že v případě následného prokazatelného navýšení hluku (§ 20 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.) je již za provedení opatření k ochraně proti hluku odpovědný provozovatel, vlastník či správce zdroje hluku. Současně není možné pominout právní stav a obsah dříve vydaných povolení. Ochrany na základě priority v území nemohou požívat zdroje hluku nepovolené (resp. zdroje, které nemají základ v územně plánovací dokumentaci ve smyslu § 77 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví), a stejně tak ani nepovolené stavby, jež jinak vytvářejí chráněné vnitřní a venkovní prostory. Pokud by byl záměr vyžadující ochranu před hlukem umísťován do blízkosti existujícího povoleného zdroje hluku, pro který byla povolena určitá intenzita provozu, bylo by třeba povolenou intenzitu provozu zohlednit. Pokud však povolení nezakládá ve svém důsledku veřejné subjektivní právo provozovat zdroj hluku v určité intenzitě (např. letiště s konkrétním počtem vzletů a přistání), nýbrž rozsah schváleného provozu není přímo ani nepřímo jednoznačně kvantifikován, je zásadně na místě vycházet z aktuálního stavu podle měření (což nevylučuje možnost změřené hodnoty extrapolovat na očekávanou výhledovou intenzitu provozu zdroje hluku a s tím spojené hlukové zatížení v době předpokládané realizace stavby, a tedy vzniku chráněného prostoru). Orgány ochrany veřejného zdraví však nejsou povinny v případě povolených provozovaných zdrojů hluku zcela hypoteticky posuzovat, jaký maximální hluk mohou fakticky generovat při maximálním možném zatížení, nelze-li jej v době vzniku chráněného prostoru reálně očekávat. Není totiž možné blokovat rozvoj území v souladu s územním plánem či klást na žadatele o umístění staveb požadavky na realizaci opatření k ochraně před hlukem pouze na základě zcela vágních tvrzení vlastníka zdroje hluku o hypotetické možnosti zvýšení provozu a tím související úrovně hluku. Žalobkyně ostatně ani netvrdí, že by jí svědčilo veřejné subjektivní právo na rozšíření letiště, a naopak zdůrazňuje, že zamýšlené rozšíření není důvodem pro podání žaloby. Žalobkyně ve svých obecných tvrzeních zmiňuje, že letiště je vymezeno v územním plánu, netvrdí ale, že by v platné územně plánovací dokumentaci byl obsažen takový záměr, který bude po uvedení do provozu zdrojem (většího) hluku (§ 77 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví). Pokud by nicméně platná územně plánovací dokumentace uváděla záměry, u kterých lze důvodně předpokládat, že budou po uvedení do provozu zdrojem hluku, bylo by povinností orgánu ochrany veřejného zdraví je zohlednit.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné a postrádající oporu ve správním spise (a to z toho důvodu, že touto vadou trpí závazná stanoviska, o něž se ve sporných otázkách opírá), což podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. představuje důvod pro zrušení i bez nařízení jednání. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že není vyloučeno, aby zjištěné vady doplněním podkladů a konkretizací odůvodnění přezkumného závazného stanoviska napravilo ministerstvo jako nadřízený dotčený orgán v rámci odvolacího řízení, soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a další procesní postup ponechal

na úvaze žalovaného. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaný (a nepřímo i dotčený orgán) v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

42. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč, a dále nákladů na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Za zastoupení náleží zástupci odměna za dva úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč za úkon podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů za dva uvedené úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tedy celkem 600 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí náhrady nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni tak náleží na náhradě nákladů řízení částka 12 228 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
43. Třetím výrokem soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí mohly náklady vzniknout.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. června 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu