



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. J. V.**, zast. JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., advokátkou, se sídlem Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Rezidence Božíňka s.r.o., IČO: 072 22 912, se sídlem Opletalova 922/8, Praha 1, zast. JUDr. Romanem Rudolfem, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. MHMP 1715733/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 5 A 15/2018 - 143,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 5 A 15/2018 - 143, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 (dále též „stavební úřad“) ze dne 28. 6. 2010, č. j. Výs.Koš.p 1439/1129/10 De-R, kterým povolil stavbu – bytový dům "Božíňka" na pozemcích parc. č. X1 a X2 v k. ú. K., P. X.

[2] Žalobce v žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítal, že Ministerstvo zdravotnictví ve svém dalším závazném stanovisku ze dne 10. 4. 2017, č. j. MZDR 68404/2016-4/OVZ (dále též „revizní závazné stanovisko“), jímž potvrdilo stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy, nevypořádalo námitky žalobce v potřebném rozsahu, a to tak neodpovídá požadavkům, které na něj kladl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č. j. 5 A 7/2014 - 79. Žalobce upozornil, že ve svých odvoláních proti rozhodnutím žalovaného namítal, že stanovisko hygienické stanice nezohledňuje

kumulativní působení zdrojů hluku na okolí stavby. Nezákonné revizní závazné stanovisko nemohlo být pokladem 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 o doplnění a bližší zdůvodnění potvrzujícího stanoviska s ohledem na námitky žalobce. Jeho rozhodnutí tak je nezákonné. Žalobce dále upozornil, že žalobou napadl rovněž rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2017, č. j. MHMP 1138936/2017, sp. zn. S-MHMP 87539/2017/STR, kterým potvrdil územní rozhodnutí stavebního úřadu na předmětnou stavbu.

[3] Městský soud žalobu zamítl nadepsaným rozsudkem. Konstatoval, že závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 8. 2013 neobsahovalo jednoznačnou a srozumitelnou argumentaci vyvracející námitky žalobce, a nemohlo tak být dostatečným podkladem pro rozhodnutí žalovaného o těchto námitkách. Žalovaným nově vyžádané závazné revizní stanovisko však již splňuje všechny požadované náležitosti. S žalobcem namítaným nedostatečným vypořádáním námitky týkající se hodnocení hlukové zátěže ze stavební činnosti se žalovaný vypořádal dostatečně odkazem na revizní závazné stanovisko.

[4] Soud přisvědčil žalovanému, že zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, je v té části, na kterou odkazuje žalobce, neaplikovatelný, neboť je vyloučen speciální úpravou zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Přesto, jak uvedl žalobce, nelze opomenout závěry NSS uvedené v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, podle něhož je možno chápat ustanovení § 5 zákona o životní prostředí jako generální klauzuli *sui generis* ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí. 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 § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, který odkazuje na prováděcí právní předpis (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 § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vykládán žalovaným, potažmo Ministerstvem zdravotnictví, správně.

[5] Také s námitkou nedostatečného zohlednění odchylky měření předpokládané hlukové zátěže se žalovaný vypořádal pomocí závěrů revizního závazného stanoviska. S těmito závěry se ztotožnil taktéž městský soud. Ze všech relevantních podkladů vyplývá, že nebudou překročeny hygienické limity hluku jak při provozu domu, tak i při jeho výstavbě. Správní orgány na základě předložených podkladů racionálně zdůvodnily, že zamýšlený záměr nepovede ke zhoršení hlukové situace.

[6] Městský soud uzavřel, že v odůvodnění revizního závazného stanoviska byly

pokračování

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 revizní závazné stanovisko odkázal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že městský soud se stavebním povolením na obytný dům Božíinka zabýval již potřetí. Popsal dosavadní vývoj věci a konstatoval, že nejpozději od dubna 2012 přezkoumával žalovaný v odvolacím řízení opakovaně územní rozhodnutí a stavební povolení prakticky souběžně, vždy po zrušení daného rozhodnutí soudem. O odvolání proti stavebnímu povolení tudíž rozhodoval vždy v době, kdy územní rozhodnutí na tuto stavbu bylo zrušeno, věděl i o důvodech zrušení, jimiž byla nepřípustnost umístění povolované stavby do zóny klidu. Rozsudkem ze dne 10. 6. 2021, č. j. 5 A 14/2018 - 110, městský soud opět zrušil územní rozhodnutí žalovaného pro vady spočívající v nesplnění podmínek nenarušení charakteru lokality a plného respektování architektonicko-urbanistických hodnot a kulturní identity dané lokality stanovených v nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy.

[8] V důsledku zamítnutí žaloby týkající se stavebního povolení nastal v posuzované věci stav, kdy stavba Obytného domu Božíinka postrádá územní rozhodnutí, ovšem stavební povolení zůstalo v právní moci. Důvody pro zrušení územního rozhodnutí přitom přetrvávají stále stejné a soud je opakovaně konstatuje. Městský soud přitom věděl, že územní rozhodnutí ruší pro vady zásadní, které při umístění předmětné stavby nemohou být odstraněny, přesto nezrušil rozhodnutí žalovaného o povolení stavby. Městský soud navíc oba rozsudky vydal po více než třech a půl letech od podání žalob v době, kdy obytný dům Božíinka již byl dostavěn, zkolaudován a stavebník zde prodává byty.

[9] Stěžovatel dále poukázal na závěry uvedené v rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval případ společného územního a stavebního řízení, a konstatoval, že v posuzované věci sice nebylo vedeno společné územní a stavební řízení, nicméně věcně byla situace stejná, jako kdyby společné řízení vedeno bylo, neboť žalovaný po zrušení soudem přezkoumal opakovaně územní rozhodnutí a stavební povolení souběžně. Stěžovatel navíc s ohledem na vzájemnou podmíněnost obou rozhodnutí podal návrh na spojení řízení, který však městský soud zcela pominul.

[10] Podmíněnost a provázanost odvolacího územního rozhodnutí a odvolacího rozhodnutí o stavebním povolení nemůže být v tomto případě přehlížena. Městský soud proto měl při zrušení odvolacího územního rozhodnutí zrušit také odvolací rozhodnutí o stavebním povolení. Pokud tak neučinil, neposkytl stěžovateli účinnou soudní ochranu a napadený rozsudek je třeba zrušit.

[11] S jednotlivými žalobními body poukazujícími na nezákonnost rozhodnutí

žalovaného se soud vypořádal pouze formálně, prakticky zopakoval tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí a převzal jeho vadné závěry. Vyjádřil přesvědčení, že ministerstvo v revizním závazném stanovisku pouze přejalo argumentaci a závěry ze svého předchozího závazného stanoviska, kvůli jehož vadám soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného.

[12] Stěžovatel namítal, že stanovisko hygienické stanice nezohledňuje kumulativní působení zdrojů hluku (včetně hluku ze stavební činnosti) na okolí stavby v souvislosti se stávajícím nadměrným zatížením území. Závěry o tom, že hygienické limity hluku ze stavební činnosti nebudou porušeny, byly nepodložené a revizní závazné stanovisko nesplňovalo podmínky § 149 správního řádu.

[13] Městský soud pouze citoval pasáže z revizního závazného stanoviska a pominul výtky vznášené stěžovatelem. Nezohlednil, že ministerstvo v revizním závazném stanovisku své závěry k uvedené námitce stěžovatele doplnilo oproti předchozímu nedostatečnému závaznému stanovisku pouze o obecná tvrzení bez jakékoli vypovídací hodnoty o odkazy na názvy dokumentů evropských institucí, aniž by uvedlo, o čem dokumenty pojednávají a v čem potvrzují jeho závěry o hodnocení rozdílných zdrojů hluku. Revizní závazné stanovisko je v této části stejné, jako bylo předchozí závazné stanovisko, jež soud označil za nedostatečné. Námitky stěžovatele tak nebyly vyvráceny, a pokud městský soud konstatoval, že je revizní závazné stanovisko řádně vypořádalo, je tento jeho závěr nesprávný.

[14] Závěr městského soudu, že stěžovatel nepřipustně rozšiřuje úvahu Nejvyššího správního soudu obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 88/2008 - 301 ohledně účinků § 5 zákona o životním prostředí jako generální klauzule *sui generis*, postrádá jakékoliv odůvodnění, je nesprávný a neodpovídá tomu, jak Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku vymezuje funkci § 5 zákona o životním prostředí v souvislosti se zatížením prostředí hlukem. Působení hluku ovlivňuje životní prostředí a má negativní vliv na zdraví lidí, kteří v prostředí (území) zatíženém hlukem žijí. Proto podle další judikatury Nejvyššího správního soudu je stavební úřad, resp. orgán vydávající závazné stanovisko 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 (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 1 As 135/2011, jakož i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, sp. zn. 11 A 109/2013).

[15] Stanoví-li § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinnosti jednotlivým provozovatelům zdrojů hluku, je to proto, že jsou adresáty této právní úpravy. Z tohoto ustanovení nijak nevyplývá, že by vyžadovalo, aby hygienické limity hluku byly vztaženy ke konkrétnímu provozovateli hluku a nikoli stanoveny jako celkové imisní hodnoty v daném území. Nevyplývá to ani z prováděcího nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Naopak limity jsou stanoveny pro hlukovou zátěž vždy v určitém prostředí. Proto má stavební úřad povinnost posuzovat hluk způsobený záměrem i hluk ze stavební činnosti v souhrnu s existujícím hlukovým zatížením daného prostředí. Závěr městského soudu, že potvrzující stanovisko plně vypořádalo námitky stěžovatele, a že tedy i žalovaný o těchto námitkách správně rozhodl, je proto nesprávný.

pokračování

[16] Nesprávně bylo posouzeno vypořádání námitky, že nebyla zohledněna odchylka měření předpokládané hlukové zátěže. Soud ve shodě s žalovaným postavil svůj závěr na tom, že akustická studie je pouhým výpočtem, jejímž smyslem je odhad důsledku realizace projektovaného záměru v území, a proto se na ni nejistota výsledků měření ve smyslu § 20 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. neaplikuje. Stěžovatel poukázal na závěry uvedené v rozsudcích NSS 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, a konstatoval, že Nejvyšší správní soud ve shodě s veřejným ochráncem práv doporučuje u povolovaných staveb vykládat nejistotu měření předpokládané hodnoty hlukové zátěže v neprospěch stavebníka. To odpovídá i hlavnímu cíli akustické studie, jímž podle Ministerstva zdravotnictví má být upozornění na možné překročení hygienických limitů hluku a stanovení případných protihlukových opatření. Stěžovatel opakovaně upozorňoval, že za situace, kdy naměřená hodnota hlukové zátěže v akustické studii činí 64,9 dB, je při odchylce měření ve výši 1,5dB a hygienickém limitu hluku 65 dB pravděpodobné, že hluková zátěž může dosahovat až hodnoty 66,4 dB, a tedy značně překračovat stanovené hlukové limity.

[17] Městský soud stejně jako ministerstvo a žalovaný ignoroval faktický stav, který vyplýval z hlukové studie, a omezil se na zdánlivě logický argument, že odhad hlukové zátěže nemůže brát v úvahu nejistotu měření. To, že je tento argument logický jen zdánlivě a že je nesprávný, vyplývá z výše uvedených rozsudků NSS, jakož i účelu akustické studie, jak jej charakterizuje ministerstvo a přejímá soud. Jelikož se městský soud omezil pouze na zmíněný formální argument, aniž by uvedl jakékoli důvody a vysvětlení, proč je třeba oddělovat problematiku akustické studie, včetně otázek nejistoty výpočtu od problematiky měření hluku, je jeho závěr nejen nesprávný ale i nepřezkoumatelný.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Bylo výlučně na posouzení soudu, zda spojí řízení o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby a ve věci stavebního povolení. Pro žalobou napadené rozhodnutí o odvolání ve věci stavebního povolení byl právně i skutkově rozhodný stav, kdy předmětná stavba je pravomocně umístěna. Ke dni vydání tohoto rozhodnutí nebyla podána správní žaloba ve věci umístění stavby, a i kdyby tomu tak bylo, nejedná se o předběžnou otázku pro odvolací správní řízení. S problematikou hodnocení hlukové zátěže ze stavební činnosti se městský soud řádně vypořádal.

[19] 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 revizní závazné stanovisko podrobně vypořádalo, což vyslovil i městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě poukázal na skutečnost, že městský soud k jeho žalobě zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání proti územnímu rozhodnutí, a namítal, že podmíněnost a provázanost odvolacího územního rozhodnutí a odvolacího rozhodnutí o stavebním povolení nemůže být přehlížena.

[23] Z výše uvedeného je zřejmé, že odvolací územní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 5 A 14/2018 - 110, a zároveň nyní napadeným rozsudkem z téhož dne městský soud zamítl žalobu proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného ve věci stavebního povolení. Územní rozhodnutí a stavební povolení představují v posuzované věci typický případ řetězcích se správních aktů, neboť byly vydány v samostatných řízeních, věcně a časově na sebe navazují a svým adresátům byly samostatně oznamovány. V posuzované věci tak nastala situace, kdy podmiňující rozhodnutí (odvolací územní rozhodnutí) bylo zrušeno a městský soud rozhodoval o žalobě proti podmíněnému (navazujícímu) rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného o odvolání proti stavebnímu povolení).

[24] K takovéto situaci rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodech 35 a 36 usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, č. 3948/2019 Sb. NSS, vyslovil, že *„právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna.*

Pokud bylo žalobou napadeno podmiňující rozhodnutí, soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí zpravidla vyčká na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, aby z něj mohl ve svém rozhodnutí vyjít (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), popř. dle povahy věci může i řízení o obou žalobách spojit ke společnému projednání (§ 39 s. ř. s.). Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného.“

[25] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud pochybil, když v kasační stížnosti napadeném rozsudku nijak nezohlednil, že rozsudkem

pokračování

ze dne 10. 6. 2021, č. j. 5 A 14/2018 - 110, k žalobě stěžovatele zrušil podmiňující rozhodnutí (o odvolání proti územnímu rozhodnutí), přestože stěžovatel na to v nyní projednávané věci týkající se podmíněného rozhodnutí po povolení stavby upozorňoval a dovolával se nezákonnosti územního rozhodnutí. Nezákonnost územního rozhodnutí totiž může mít zásadní vliv také na zákonnost rozhodnutí o stavebním povolení, čímž se však městský soud v napadeném rozsudku vůbec nezabýval. Stěžovatel přitom již v žalobě poukázal na skutečnost, že žalobou napadl také odvolací územní rozhodnutí, stručně uvedl důvody, v nichž spatřuje jeho nezákonnost, a domáhal se spojení řízení o žalobě proti odvolacímu územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Stěžovateli tak je třeba přisvědčit, že podmíněnost a provázanost územního rozhodnutí a stavebního povolení nemůže být v tomto případě přehlížena. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž bude na městském soudu, aby posoudil důsledky zrušení územního rozhodnutí pro posuzovanou věc.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti dovedl, že jestliže v důsledku zrušení svých předchozích rozhodnutí žalovaný opakovaně přezkoumával územní rozhodnutí a stavební povolení souběžně, byla situace věcně stejná, jako kdyby bylo vedeno společné řízení. Nejvyšší správní soud tuto argumentaci stěžovatele nepovažuje za opodstatněnou, neboť stěžovatelem zmíněná skutečnost, že v předchozím řízení bylo městským soudem zrušeno rozhodnutí žalovaného v územním i stavebním řízení a žalovaný následně v těchto řízeních znovu rozhodl, nic nemění na tom, že v posuzované věci společné územní a stavební řízení vedeno nebylo, i nadále byla tato řízení vedena odděleně a v každém z nich byly posuzovány odlišné okolnosti. Poukaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97, proto není na posuzovanou věc přímo použitelný.

[27] Námitce stěžovatele, že městský soud se s dalšími žalobními body poukazujícími na nezákonnost rozhodnutí žalovaného vypořádal pouze formálně, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud se s žalobními body vznesenými stěžovatelem za použití vlastní argumentace řádně, srozumitelně a adresně vypořádal. Skutečnost, že se při tom ztotožnil se závěry žalovaného, resp. vycházel ze závěrů uvedených v revizním závazném stanovisku, na které poukázal a citoval je, proto neznamená nepřezkoumatelnost či nezákonnost závěrů přijatých v tomto směru městským soudem. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že městský soud pouze citoval pasáže ze stanoviska ministerstva a zcela pominul výtky vznášené stěžovatelem.

[28] Nejvyšší správní soud po prostudování revizního závazného stanoviska ministerstva považuje ve shodě s městským soudem závěry v něm uvedené za řádné, logicky a srozumitelně odůvodněné a vypořádávající námitky stěžovatele. Nepřisvědčil proto stěžovateli, že toto stanovisko nesplňuje podmínky § 149 správního řádu. K námitce stěžovatele, že se závazné stanovisko obsahově neliší od předchozího závazného stanoviska, zdejší soud uvádí, že argumentace uvedená v revizním závazném stanovisku je vskutku částečně totožná s předchozím závazným stanoviskem ministerstva ze dne 14. 8. 2013, č. j. 16504/2013-3/OVZ-3. 5. 2013, kterému Městský soud v Praze v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č. j. 5 A 7/2014 - 79, vytknul, že neobsahuje

jednoznačnou a srozumitelnou argumentaci vyvracející námitky žalobce. Na rozdíl od tohoto předchozího závazného stanoviska se však ministerstvo v revizním závazném stanovisku již konkrétně vyjádřilo k jednotlivým námitkám žalobce a podrobněji své závěry zdůvodnilo. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že revizní závazné stanovisko plně vypořádalo stěžovatelem uplatněné odvolací námitky. Městský soud tudíž nepochybil, když při posouzení věci z revizního závazného stanoviska vycházel.

[29] Stěžovatel dále v kasační stížnosti městskému soudu vytýkal nedostatečné zdůvodnění závěru, že stěžovatel nepřipustně rozšiřuje úvahu Nejvyššího správního soudu obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 88/2008 - 301 ohledně účinků § 5 zákona o životním prostředí jako generální klauzule *sui generis*. Nejvyšší správní soud tuto výtku považuje za neopodstatněnou, neboť městský soud tento svůj závěr řádně zdůvodnil. Uvedl, že zákon o životním prostředí je ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví zákonem obecným a nelze z něj vyvozovat, že hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. se vztahují k působení znečišťujících látek a činností kumulativním způsobem. V posuzované věci byla stěžovatelem zmíněná povinnost všech správních orgánů k preventivní ochraně životního prostředí naplněna mimo jiné právě prostřednictvím předmětného revizního závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, z něhož žalovaný při posouzení věci vycházel.

[30] Požadavku stěžovatele na zkoumání a hodnocení, do jaké míry je území již hlukově zatíženo a jak se hluk z nového zdroje projeví v souhrnném účinku s již existujícími zdroji hluku, bylo učiněno zadost. Ministerstvo v revizním závazném stanovisku totiž mimo jiné uvedlo, že předložená akustická studie dokládá dodržení hygienického limitu pro hluk ze stavební činnosti. Změna dopravních zátěží v důsledku stavby v denní době nevyvolá podstatný nárůst hlučnosti v okolí. Ministerstvo dále uvedlo, že zákon o ochraně veřejného zdraví v § 30 odst. 1 stanoví povinnost provozovatele zdroje hluku zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcími právními předpisy pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory. Hygienické limity hluku jsou stanoveny jako imisní. Z uvedeného vyplývá, že jsou vztaženy ke konkrétnímu provozovateli zdroje hluku, a nikoliv jako celkové imisní hodnoty v území.

[31] V revizním závazném stanovisku se dále uvádí, že nelze společně hodnotit zvuky vyjádřené rozdílnou ekvivalentní hladinou akustického tlaku (stacionární zdroje hluku pro den/noc, hluk z pozemní dopravy pro den/noc). 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 vytvořena metodika, která by umožnila hodnocení kombinovaného vlivu různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob. „*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*

pokračování

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“. Výše uvedené závěry ministerstva v revizním závazném stanovisku považuje Nejvyšší správní soud za logické a přesvědčivé.

[32] Poukaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 109/2013 a rozsudek NSS sp. zn. 1 As 135/2011 není přílehlavý, neboť tyto rozsudky se týkají územních rozhodnutí a posouzení otázky umístění dalšího zdroje hlukových imisí do území, v němž již dochází k prokazatelnému překračování povolených hlukových limitů. V posuzované věci však nejde o územní rozhodnutí, v němž se posuzuje, jak umísťovaná stavba zatíží prostředí hlukem, ale o stavební povolení, v němž se posuzoval hluk ze stavební činnosti. Hluk ze stavební činnosti je ze své povahy pouze dočasný, po skončení výstavby pomine, nebude již lokalitu zatěžovat. V posuzovaném případě rovněž nebylo zjištěno, že by v dané lokalitě již před započítáním stavebních prací byly překračovány povolené limity hluku. Z akustické studie tvořící část G.2 projektové dokumentace vyplývá, že v době řízení o povolení stavby byl v lokalitě dominantním zdrojem imisí hluk z pozemní komunikace Jinonická, přičemž v denní době naměřena byla hladina akustického tlaku $A_{pAeq,T,d} 62,6 \pm 2$ dB, když právním předpisem stanovený limit činí 70 dB.

[33] Ke stěžovatelem zmíněné nutnosti zohlednit nejistotu výsledků měření v akustické studii Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovateli nelze přisvědčit, že kasační stížností napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný, neboť městský soud se se stěžovatelem namítaným nedostatečným vypořádáním nezohlednění odchylky měření předpokládané hlukové zátěže řádně vypořádal, když jednak poukázal na závěry revizního závazného stanoviska a dále zmínil, že výpočtová akustická studie je pouhým výpočtem, a z toho důvodu se na ni nejistota výpočtu ve smyslu § 20 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. neaplikuje.

[34] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 189/2014 - 38, na který stěžovatel poukázal v kasační stížnosti, v skutku uvedl, že „zatímco u stávajících zdrojů hluku se odchylka daná nejistotou měření vykládá ve prospěch provozovatele zdroje hluku, u nově povolovaných zdrojů hluku tomu má být (podle stanoviska veřejného ochránce práv) naopak (srov. Motejl, O., Seitlová, J., Černín, K., Černínová, M., Maňas, T., Vávrová, E., Hanák, M., Valachová, K., Koukal, P. *Hluková zátěž – sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s nakladatelstvím ASPI, 2009, str. 56, dostupné online na www.ochrance.cz*). Nejistota výpočtu by měla být zohledněna tím způsobem, že výsledný hluk z nového záměru a stávajících zdrojů hluku v území by neměl v chráněných prostorech překročit hygienický limit snížený o tuto nejistotu.“ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že názor městského soudu ohledně neaplikace nejistoty na výpočet provedený v rámci akustické studie není správný.

[35] Zároveň je však třeba uvést, že uvedený závěr zdejší soud vyslovil ve věci soudního přezkumu územního souhlasu, tj. při posouzení otázky, zda se poměry v území v důsledku umístění stavby podstatně změní či nikoliv. V nyní rozhodované věci se však jednalo o stavební povolení, v rámci něhož byl posuzován hluk ze stavební činnosti, který má, jak již bylo zmíněno výše, z povahy věci pouze přechodný charakter, a na nějž je proto třeba

nahlížet do určité míry benevolentněji, než při rozhodování o umístění stavby.

[36] Ke stěžovatelem zmíněnému možnému překročení hlukové zátěže, která dle akustické studie činí 64,9 dB, a při odchylce měření ve výši 1,5 dB by překročila hygienický limit hluku 65 dB, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v akustické studii hluku ze stavební činnosti, vypracované projektantem Janeček a spol., obsažené ve správním spisu (část G.3 projektové dokumentace) se horní vypočtená hodnota hluku ze stavební činnosti 64,9 dB týká bodu S6 ve vzdálenosti 2 m před fasádou domu Jinonická 22, úroveň 3. nadzemní podlaží. Jedná se tedy o chráněný venkovní prostor jiné nemovitosti než té, od níž stěžovatel odvíjí svou aktivní legitimaci k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí (dům Jinonická 15 ve vlastnictví stěžovatele, v případě této stavby byly v akustické studii vypočtené hodnoty nižší). Podle ustálené judikatury správních soudů ovšem stěžovatel není oprávněn brojít proti případným nezákonnostem rozhodnutí správního orgánu, které se týkají jiných osob a nezasahují přímo do práv žalobce (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 23/2014 - 57, nebo ze dne 19. 12. 2014, č. j. 7 As 252/2014 - 95). I pokud by ovšem vypočtená hladina hlukových imisí zvýšená o uvedenou nejistotu nepatrně přesáhla povolený imisní limit stanovený právním předpisem, jednalo by se o hypotetickou kalkulaci, o níž Ministerstvo zdravotnictví v revizním závazném stanovisku přílehlavě uvedlo, že slouží především jako indikátor potřeby stanovení opatření k omezení hluku, kterými se nadměrným hlukovým imisím zamezí. Taková opatření jsou v projektové dokumentaci obsažena (protihlukové clony a plné oplocení staveniště) a jsou pro stavebníka závazná. Tomuto hodnocení ze strany Ministerstva zdravotnictví na půdorysu okolností rozhodované věci není co vytknout.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti je třeba vyhovět s ohledem na důvodnost námitky nezohlednění zrušení územního rozhodnutí městským soudem, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozhodnutí městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4. s. ř. s.).

[38] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

pokračování

4 As 229/2021 - 78