



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nevyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery ve věci žalobce: **Letiště Vodochody a. s.**, se sídlem U letiště 347, Dolínky, Odolena Voda, zast. Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem, se sídlem AK Bílkova 132/4, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, za účasti 1) Obec Panenské Břežany, se sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany, zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem, se sídlem Mezibranská 7, Praha, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 43 A 39/2019-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení je povinna uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Tuto částku je povinna uhradit do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Oswalda, se sídlem AK Bílkova 132/4, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo vyhověno žalobě žalobce a bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2019, č. j. 017986/2019/KUSK, ve věci

umístění a povolení stavby stavebníků J. T. a M. T. „novostavba rodinného domu“ na pozemku p. č. X v k. ú. Panenské Břežany.

[2] Stavebníci podali na Městský úřad Odolena Voda, stavební odbor, žádost o stavební povolení rodinného domu; stavba byla v souladu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu, Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, umístěna a povolena.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které dle svého obsahu směřovalo k závaznému stanovisku krajské hygienické stanice, odvolací orgán proto v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu požádal nadřízený orgán (Ministerstvo zdravotnictví) o potvrzení či změnu závazného stanoviska; vydané závazné stanovisko bylo ministerstvem potvrzeno, ministerstvo konstatovalo, že krajská hygienická stanice postupovala v dané věci správně.

[4] Žalobce v odvolání především namítal, že je nepřipustné umožnit realizaci záměru, který nemá dostatečně kvalitně a odborně vyřešenu ochranu vnějších chráněných prostor stavby před hlukem; z tohoto důvodu se obává, že se vlastníci dotčené nemovitosti budou domáhat dodatečných ochranných hlukových opatření po vlastnících stávající dopravní infrastruktury, do jejíž blízkosti sami a dobrovolně svůj záměr umísťují.

[5] Stěžovatel využil možnosti vyjádřit se k odvolání; především zpochybnil účastenství žalobce v územním řízení, dále zpochybnil tvrzení o rozsahu území zasaženého hlukem z leteckého provozu a mapovou přílohu; uvedl, že ve skutečnosti jde pouze o výhledové hlukové parametry letiště, které nejsou zakotveny v územně plánovací dokumentaci, vzhledem k tomu, že Letiště Vodochody nemá platné ochranné hlukové pásmo. Namítl, že kroky společnosti Letiště Vodochody v řízení nemají za cíl ochranu skutečných existujících práv, ale cílem je pouze systematická obstrukce a blokace stavební činnosti na území obce, a tím omezování rozvoje území obce v souladu s jejím územním plánem. Dodal, že pozemek, na kterém má být stavba realizována, se nachází v pásmu izofony o výhledové hodnotě 57 dB dle hlukové studie Ekolag 2012, kterou Letiště Vodochody před stavebním úřadem prezentuje účelově jako hranici „území zatížené let. hlukem“; jde však pouze o výhledový, nikoli reálný, navíc ani výhledově zde není dosahováno hodnoty zákonného hygienického hlukového limitu 60 dB. Poukázal na to, že neveřejné soukromé Letiště Vodochody nemá ochranné hlukové pásmo a nemá žádné oprávnění k překračování zákonných hlukových limitů, naproti tomu obec Panenské Břežany má platný územní plán, s nímž povolovaný stavební záměr není v rozporu.

[6] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání poukázal na to, že stavební záměr je umísťován do zastavitelného území, do plochy s funkčním využitím bydlení trvalé a přechodné, v okrajové jihovýchodní části obce na pozemku, který je vzdálen cca 2 km od letiště a cca 0,50 km od dálnice D8. V této souvislosti poukázal na to, že letiště nemá žádné vyhlášené ochranné hlukové pásmo, neboť toto bylo pravomocně rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2016, č. j. 6 A 288/2016-456, zrušeno, neexistuje tedy žádný platný dokument, který by měl limitující účinek pro rozhodnutí stavebního úřadu; poukázal rovněž na to, že samotná společnost uvádí, že navýšení kapacity a s tím spojené zvýšení hlukové intenzity je otázkou času budoucího, aniž by uvedla termín či jakýkoli platný dokument, vč. územně-plánovací dokumentace. Žalovaný rovněž poukázal na to, že komunikace mají ochranné pásmo dané zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních

pokračování

komunikací; toto je u komunikace typu dálnice 100 m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice nebo od osy větve její křižovatky s jinou pozemní komunikací. Žalovaný konstatoval, že vlastnické právo k pozemku v rozsahu způsobu jeho využití nemůže být omezováno záměry vlastníků pozemků sousedních, na nichž jejich vlastníci vykonávají takové činnosti, jimiž může v budoucnu docházet k navyšování hlukových emisí z provozu (letiště, dálnice D8); je právem vlastníka pozemku rozhodnout se, zda výstavbu rodinného domu uskuteční i s tím rizikem, že v budoucnu může, ale také nemusí být pohoda bydlení zcela komfortní. Uvedl rovněž, že je pouze věcí, resp. zodpovědného uvážení stavebníka, jaká technická opatření provede (osazení oken se zvýšenou neprůzvučností). Žalovaný neshledal odvolání důvodné, proto je zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[7] V žalobě, která směřovala proti stanoviskům krajské hygienické stanice ze dne 28. 3. 2018, č. j. KHSSC 16243/2018, a ze dne 28. 7. 2017, č. j. KHSSC 33986/2017, žalobce uvedl, že je vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury, a to neveřejného mezinárodního 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. 267/2015 Sb. (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Vzhledem k tomu, že ochranné hlukové pásmo Letiště Vodochody není zřízeno, postupuje se dle § 77 odst. 2 až 4 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[8] Namítl, že posuzovaný záměr je umisťován do území přiléhajícího k Letišti Vodochody a dálnici D8, které je zatíženo existujícím zdrojem hluku. Záměr stavebníků 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. Zdůraznil, 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 umisťována; v tom spočívá priorita umístění v území. 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. Považuje za nepřijatelné, 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. Namítl, že není zřejmé, z jakých vstupních dat Krajská hygienická stanice Středočeského kraje vycházela při stanovení podmínek pro ochranu chráněného vnitřního prostoru stavby. Ze stanoviska

krajské hygienické stanice není zřejmé, vůči jaké úrovni hluku z existující infrastruktury má být ochrana stavby provedena, a to pro vnitřní i venkovní chráněný prostor stavby; projekt žadatelů zcela pominul ochranu venkovního prostoru stavby a dotčené orgány považovaly za nadbytečné zabývat se tím, jakou výši zvukové zátěže lze na stávající infrastrukturu, tedy dálnici D8 nebo letiště Vodochody, dosáhnout. Umístěním stavby do území, kde mohou být vlivem růstu provozu na existující infrastrukturu 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. Dle žalobce dotčené orgány *de facto* rezignovaly na podrobnější zkoumání lokality a podstaty věci; krajská hygienická stanice ve svém stanovisku šetřila pouze práva žadatelů.

[9] V postavení osoby zúčastněné na řízení se k žalobě vyjádřil stěžovatel s tím, že žalobce v žalobě netvrdí žádný konkrétní zásah do své právní sféry, a není tedy aktivně legitimován k podání žaloby. Uvedl, že stavba se umísťuje v území, které není zatíženo hlukem z Letiště Vodochody, přičemž žalobce zkrácení na svých právech dovozuje z toho, že v budoucnu by se po něm žadatelé mohli domáhat dodatečných protihlukových opatření z titulu ochrany před nadlimitní hlukovou zátěží; odkázal na § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, který stanoví obecnou povinnost každému provozovateli zdroje hluku nebo vibrací, kterým je i žalobce jakožto provozovatel neveřejného letiště, zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněný venkovní prostor a chráněné vnitřní a venkovní prostory staveb upravené nařízením č. 272/2011 Sb. Hygienický limit hluku z leteckého provozu pro chráněné venkovní prostory staveb a chráněný venkovní prostor činí pro denní dobu 60 dB a pro noční dobu 50 dB. Uvedl, že pozemek, na který se umísťuje stavba, se nenachází v území, které by bylo zasaženo hlukem ze stávajícího provozu Letiště Vodochody; předložil ve správním řízení mapovou přílohu hlukové studie „LETIŠTĚ VODOCHODY – Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště“ z července 2012, z níž vyplývá, že na pozemek, který je předmětem tohoto řízení, izofona 60 dB nezasahuje, ale probíhá řádově o 100 metrů blíže k letišti. Nadto z hlukové studie vyplývá, že šlo o výhledové parametry hlukového zatížení, nikoli o aktuální stav. Pozemek se tedy nenachází v území, na kterém by mohlo docházet k překračování hlukových limitů, z čehož by následně žalobci vyplývala povinnost provést protihluková opatření; umístěním a výstavbou předmětné stavby žalobci nevznikne žádná nová povinnost, protože pozemek pro výstavbu nemovitosti se nenachází v území, které by bylo zatíženo hlukem z provozu Letiště Vodochody. Nesouhlasil s tvrzením žalobce, že je vlastníkem veřejné dopravní infrastruktury, neboť Letiště Vodochody není užíváno ve veřejném zájmu; k tomu odkázal na definici veřejné infrastruktury v § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“). Letiště Vodochody je neveřejným letištěm, které neslouží obecnému zájmu a nepřijímá obecně všechny lety. Jeho klienty jsou výhradně letecké školy, privátní klientela se soukromými letouny a zákazníci mateřské společnosti Aero Vodochody.

[10] Podotkl, že v daném případě nejde o území zatížené zdrojem hluku ve smyslu § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví; není proto relevantní argument, že žadatelé jsou „druzí v území“. Vzhledem k tomu, že nejde o území zatížené zdrojem hluku, nemá

pokračování

žalobce status „prvního v území“, jemuž by náležela ochrana před dalšími uživateli území, kteří by mohli být dotčeni hlukem z provozu letiště. Za relevantní nepovažuje ani odkaz žalobce na možný růst provozu na letišti, v jehož důsledku by mohly být překročeny limity hluku pro vnitřní nebo venkovní chráněný prostor stavby. Mapová příloha hlukové studie „LETIŠTĚ VODOCHODY – Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště“ představuje výhledové parametry hlukové zátěže, nikoli aktuální stav. Takto vymezené území zatížené hlukem z provozu letiště (stanovené žalobcem) nezahrnuje pozemek, na který se má umisťovat povolovaná stavba.

[11] **Krajský soud** po ověření splnění procesních podmínek konstatoval, že přes obecné tvrzení zásahu do práv žalobce, nelze možnost dotčení jeho právní sféry *a priori* vyloučit, proto vzal jeho aktivní legitimaci za splněnou a žalobu věcně projednal. Dospěl k závěru, že závazné stanovisko a jeho potvrzení ministerstvem je nepřezkoumatelné 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 těmito vadami též napadené rozhodnutí, proto rozhodnutí žalovaného zrušil.

[12] Krajský soud konstatoval, že je nesporné, že stavebníci hodlají umístit stavbu rodinného domu na pozemek do blízkosti dvou zdrojů hluku z dopravy, a to dálnice D8 (vzdálené dle stanoviska KHS 512 m vzdušnou čarou) a Letiště Vodochody, od něhož je pozemek vzdálen cca 2 km jihovýchodním směrem, a to ve směru vzletové a přistávací dráhy dle mapových příloh studie a opatření obecné povahy – ochranného hlukového pásma, které jsou součástí správního spisu); souhlasil 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 zcela postrádají závazná stanoviska KHS i ministerstva jakoukoli úvahu, skutková zjištění či odkaz na konkrétní podklady. 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 aprobej posouzení KHS, která riziko překročení hlukových limitů ve vztahu k vnitřnímu chráněnému prostoru stavby shledala a stanovila, 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. Krajský soud nepřisvědčil žalovanému, že by ze stanoviska ministerstva vyplývalo, že stavebník nemá povinnost tato opatření provést. 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).

[13] Dle krajského soudu, pokud stanoviska vycházela z toho, že ve venkovním chráněném prostoru stavby musí hluk z leteckého provozu splňovat hygienický limit dle

§ 12 odst. 8 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (a počítala s touto maximální hodnotou), nevypořádala se s námitkou žalobce, že na pozemku, na němž je stavba rodinného domu umístěná, v současné době není žádný hygienický limit, neboť zde dosud není chráněný venkovní prostor; s tímto argumentem se přitom lze v obecné rovině ztotožnit, 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 měly za to, že překročení hlukového limitu ve venkovním chráněném prostoru nepřipadá v úvahu s ohledem na jiné existující chráněné prostory v území, které je povinen provozovatel letiště respektovat (§ 30 odst. 1 a § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví), pak bylo dle krajského soudu nezbytné uvést, o které chráněné prostory a v jakém místě jde, a vysvětlit, zda je jejich akustická situace shodná. Závěr ministerstva, že území není nadlimitně zatížené hlukem, se opíral o zjištění, že pozemek p. č. X leží mimo rozsah žalobcem původně navrhovaného ochranného hlukového pásma. Takové zjištění může být relevantní, jestliže navržené ochranné pásmo vycházelo z maximálního možného výhledového provozu na stávající infrastruktuře předpokládaného žalobcem, což plyne z obsahu spisu. Toto zjištění je však v rozporu s podklady obsaženými ve správním spise; z nich naopak vyplývá, že předmětný pozemek byl součástí navrženého ochranného hlukového pásma. Stanovisko, které z tohoto předpokladu vycházelo, proto nemůže obstát. Nepostačí ani zjištění, že stavba se nachází sice uvnitř izofony 57 dB, ale vně izofony 60dB odpovídající hygienickému limitu, neboť jde o území s hlukovým zatížením blízkým limitnímu, u něhož nebyla zohledněna potenciální kumulace hlukových rizik.

[14] Krajský soud dospěl k závěru, že závazná stanoviska zcela postrádají jakoukoli podloženou přezkoumatelnou úvahu ohledně hluku z dálnice D8; hlukové limity jsou koncipovány jako imisní. Pokud je zdroj hluku v místě umístěvané 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 $A_{LAeq,T}$ a maximální hladina akustického tlaku A_{Lmax} , případně odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. Ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ se v denní době stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($LA_{eq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($LA_{eq,1h}$). Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a drahách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanoví pro celou denní ($LA_{eq,16h}$) a celou noční dobu ($LA_{eq,8h}$). 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 $A_{LAeq,T}$ (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.

pokračování

[15] V **kasací stížnosti** stěžovatel opakovaně namítá, že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby; neuvedl žádné konkrétní argumenty, jakým způsobem měl být dotčen na svých právech. V závěru žaloby je uvedený argument, že žalobce musí „*chránit stávající infastrukturu tak, aby ji mohl užívat s ohledem na platnou legislativu v maximálně možném rozsahu. Nemůže připustit, aby do blízkosti jeho infrastruktury byl umístěn objekt, který není z hlediska ochrany hluku řádně navržen. Dříve či později by se pak vlastníci nově umísťovaných nemovitostí nutně domáhali dodatečných protihlukových opatření po vlastníci stávající dopravní infrastruktury, tj. letiště nebo dálnice, do jejíž blízkosti sami a dobrovolně svůj záměr bez ochrany chráněných venkovních prostor stavby umísťují. Žadatel o umístění a povolení stavby naopak může dle stanovisek dotčených orgánů nabýt dojmu, že je chráněn před nadlimitní hlukovou zátěží z existující dopravní infrastruktury, přestože do území vstupuje jako druhý.*“ Z uvedené pasáže žaloby vyplývá, že žalobce své zkrácení na právech dovozuje z toho, že v budoucnu by se po něm vlastníci nemovitostí mohli domáhat dodatečných protihlukových opatření z titulu ochrany před nadlimitní hlukovou zátěží. Dle stěžovatele je zřejmé, že územním rozhodnutím nemůže být nijak dotčen na svých právech. Poukazuje na to, že krajský soud pouze obecně konstatoval: „*Přes obecné tvrzení zásahu do práv žalobkyně nelze možnost dotčení její právní sféry a priori vyloučit. Soud proto žalobu věcně projednal.*“ Stěžovatel takového posouzení dotčení právní sféry žalobce a s tím související aktivní legitimace považuje za zcela nedostatečné. Poukazuje na to, že ve svém vyjádření uvedl podrobnou argumentaci k tomu, že právní sféra žalobce nemohla být žalobou napadeným rozhodnutím nijak dotčena. Krajský soud se ovšem s argumentací stěžovatele žádným způsobem nezabýval.

[16] Stěžovatel uvádí, že zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví v § 30 odst. 1 stanoví obecnou povinnost každému provozovateli zdroje hluku nebo vibrací, kterým je i žalobce jako provozovatel neveřejného letiště, zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. Prováděcím právním předpisem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Hygienický limit hluku z leteckého provozu pro chráněné venkovní prostory staveb a chráněný venkovní prostor činí pro denní dobu 60 dB a pro noční dobu 50 dB. Stěžovatel odkazuje na svá předchozí podání učiněná ve správním řízení, z nichž nelze dovodit jakékoli dotčení na právech žalobce. Pozemek, na který se umísťuje stavba, se nenachází v území, které by bylo zasaženo hlukem ze stávajícího provozu letiště Vodochody. Žalobce tedy umístěním rodinného domu na pozemku p. č. X, k.ú. Panenské Břežany, nemůže být nijak dotčen na svých právech, protože tento pozemek se nenachází v území, které je zasaženo hlukem z provozu letiště, a tudíž provozovateli z vydaného rozhodnutí neplynou žádné povinnosti (provést protihluková opatření).

[17] Stěžovatel poukazuje na to, že již ve svém vyjádření z 26. 7. 2019 namítal, že tvrzení žalobce, že záměr žadatelů je umísťován do území přiléhajícího k letišti, a jde tedy jednoznačně o území, které je územím zatíženým existujícím zdrojem hluku, je chybné. Pozemek, na který se umísťuje stavba, se nenachází v území, které by bylo zasaženo hlukem ze stávajícího provozu letiště Vodochody. Stěžovatel v řízení před správním orgánem předložil mapovou přílohu z hlukové studie „LETIŠTĚ VODOCHODY –

Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště“ z července 2012, zhotovitel EKOLA group, spol. s r.o.; z této hlukové studie vyplývá, že na pozemek, který je předmětem tohoto řízení izofona 60 dB nezasahuje, ale probíhá řádově o 100 m blíže k letišti. Navíc se jedná pouze o výhledové parametry hlukového zatížení, nikoliv o aktuální stav, jak vyplývá z hlukové studie. Za irelevantní považuje odkaz žalobce na možný růst provozu na letišti, v jehož důsledku by mohly být překročeny limity hluku pro vnitřní nebo venkovní chráněný prostor stavby. Samotná mapová příloha z hlukové studie „LETIŠTĚ VODOCHODY – Návrh ochranného hlukového pásma pro stávající infrastrukturu letiště“ představuje výhledové parametry hlukové zátěží, nikoliv aktuální stav. Takto vymezené území zatížené hlukem z provozu letiště (stanovené žalobcem samotným) nezahrnuje pozemek, na který se má umisťovat předmětná stavba. Nadto samotný fakt, že se v území nachází dopravní infrastruktura, v žádném případě neznamená, že provozovatel této infrastruktury má právo zatěžovat přilehlé území hlukem bez dalšího omezení jen s poukazem na to, že v důsledku zvýšení provozu se rovněž rozšiřuje dotčené území, a provozovatel infrastruktury je v takto rozšířeném území stále tím „prvním v území“. Krajský soud se s těmito argumenty stěžovatele žádným způsobem nevypořádal.

[18] Krajský soud se dle stěžovatele žádným způsobem nevypořádal s námitkou, že se jedná pouze o výhledové parametry hlukového zatížení, nikoliv o aktuální stav, protože ochranné pásmo letiště Vodochody bylo zrušeno. Krajský soud se nevypořádal s argumenty vznesenými stěžovatelem a tím porušil právo na spravedlivý proces stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Rozsudek krajského soudu je dále nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože z rozsudku není patrné, z jakých podkladů dospěl krajský soud k závěru, že předmětný pozemek je součástí navrženého ochranného hlukového pásma.

[19] **Žalobce** v písemném vyjádření zrekapituloval skutkový stav, uvedl, že v postupu krajského soudu neshledal žádné nedostatky, dodal, že nedostatky k posouzení ochrany před hlukem ze stávající dopravní infrastruktury byly shledány nejen vůči žalobci, ale rovněž, a to ještě rozsáhlejší, byly shledány z hlediska hluku z dálnice D 8. Dále tvrdí, že stěžovatel není, coby osoba zúčastněná na řízení ani aktivně legitimován k podání kasační stížnosti. Obec je oprávněna podat námitky v zájmu občanů obce v územním řízení v rozsahu dle § 89 odst. 4 stavebního zákona. V posuzovaném případě nejsou zájmy občanů obce nijak dotčeny. Žalobce se v žalobě domáhal toliko toho, aby, záměr žadatelů byl řádně posouzen z hlediska §77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví; ve správním řízení, stejně jako v žalobě vyžadoval, aby bylo v řízení postupováno řádně a byly v rámci závazného posouzení respektovány stávající zdroje hluku.

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[21] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení (včetně aktivní legitimace stěžovatele), přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně přihlížel k tomu, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud a priori neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku; stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku zejména v tom, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací směřující ke zpochybnění aktivní legitimace žalobce; dále tvrdí, že krajský soud rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, resp. není jasné, z jakých podkladů dospěl krajský soud k závěru, že dotčený pozemek je součástí navrženého ochranného hlukového pásma.

[24] Nepřezkoumatelné, jak již opakovaně dovodila judikatura, je takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou; tato zásada však není použitelná v otázkách, ke kterým je správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Právě tuto skutečnost stěžovatel namítá, nicméně mu nelze přisvědčit.

[25] Posouzení otázky aktivní legitimace je věcí soudu. Je pravdou, že krajský soud v úvodu odůvodnění stručně uvedl, že přes obecné tvrzení zásahu do práv žalobce nelze možnost dotčení na jeho právech vyloučit, proto soud žalobu věcně projednal. Nutno však konstatovat, že tak krajský soud učinil v souvislosti s posouzením splnění podmínek řízení; k nim nepochybně patří mimo jiné též procesní aktivní (či pasivní) legitimace účastníků řízení. Tuto otázku je přitom krajský soud povinen vyřešit z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda ji činí některá ze stran spornou. Pokud tedy krajský soud v rámci této fáze řízení v rámci svého uvážení, k němuž je oprávněn, resp. povinen, dospěl k závěru, že aktivní legitimace žalobce je dána, aniž by to podrobněji odůvodňoval, přičemž vycházel zjevně toho, že žalobce byl již účastníkem správního řízení, nelze mu ničeho vytknout.

[26] Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobce byl od samého počátku považován rovněž za účastníka správního řízení a bylo s ním rovněž tak jednáno. Nelze přitom pominout, že stěžovatel tuto otázku činil spornou již ve svém odvolání, přitom žalovaný dostatečně odůvodnil, proč žalobci postavení účastníka řízení svědčí; především vycházel z rozsudku NSS sp. zn. 9 As 63/2012, ze dne 23. 8. 2012, z něhož se podává, že pokud existuje možnost dotčení na právech, je nutno takovou osobu zahrnout do okruhu účastníků řízení a teprve v meritorním řízení zkoumat, zda bude dotčena či nikoli.

[27] Nelze pominout, že sporné je ve věci závazné stanovisko krajské hygienické stanice, které bylo podkladem rozhodnutí žalovaného; námitky žalobce se přitom týkaly bezprostředně provozu letiště (žalobce), jakož i dalších skutečností s tím spojených. Žalovaný tyto námitky posuzoval v rámci odvolání. Bylo tedy zcela na místě, aby se jimi v rámci přezkumu konečného rozhodnutí žalovaného zabýval rovněž krajský soud.

[28] Jak již správně konstatoval krajský soud, 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). Má-li 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.

[29] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku velmi podrobně zabýval otázkou hlukových limitů, přičemž v případě žalobce dospěl k závěru, že závazná stanoviska jsou nepřezkoumatelná; podrobně též uvedl, v čem nepřezkoumatelnost spatřuje. Krajský soud uvedl, že 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. Poukázal na 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle kterého 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. 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 dle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví. Krajský soud zcela případně poznamenal, že nelze v případě letiště oddělovat dotčení provozovatele a vlastníka.

[30] Smyslem § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví je tedy 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 hodnot hluku vychází.

[31] Co se týče sporných naměřených hodnot, krajský soud zcela správně poukázal na to, 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 dle 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

pokračování

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). Pokud by byl záměr vyžadující ochranu před hlukem umisťován do blízkosti existujícího povoleného zdroje hluku, pro který byla povolena určitá intenzita provozu, bylo by ji třeba zohlednit. Pokud však povolení nezakládá veřejné subjektivní právo provozovat zdroj hluku v určité intenzitě, je zásadně na místě vycházet z aktuálního stavu dle měření (to nevylučuje zohlednit výhledovou intenzitu provozu zdroje hluku a s tím spojeného hlukového zatížení na základě akustické situace k době předpokládané realizace stavby, tedy vzniku chráněného prostoru). Orgány ochrany veřejného zdraví však nejsou povinny v případě povolených provozovaných zdrojů hluku hypoteticky posuzovat, jaký maximální hluk mohou fakticky generovat při maximálním možném zatížení. Lze dodat, že není 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. Krajský soud poznamenal, že žalobce ani netvrdil, že by mu svědčilo veřejné subjektivní právo na rozšíření letiště; pouze obecně zmiňuje, že letiště je vymezeno v územním plánu, netvrdí však, že by v platné územně plánovací dokumentaci byl uveden 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.

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud se zcela přezkoumatelným způsobem vypořádal se všemi námitkami, nepominul ani skutečnosti obsažené ve vyjádření stěžovatele v žalobě, jimiž bylo zpochybňováno účastenství žalobce v řízení. Krajský soud zcela jasně vyložil, že otázku skutečného dotčení práv žalobce nelze posoudit, aniž by bylo vydáno závazné stanovisko, které by dostalo požadavkům přezkoumatelnosti.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží; žalovaný žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalobci náleží náhrada nákladů řízení, které vynaložil za právní zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud mu přiznal náhradu nákladů řízení v souladu s vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a to za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a dále 1 x náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu; celkem 3 400 Kč; vzhledem k tomu, že advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 714 Kč;

celkem tedy žalobci náleží na náhradě nákladů řízení 4 114 Kč. Tuto částku je povinen stěžovatel uhradit k rukám advokáta v přiměřené lhůtě třiceti dnů.

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

V Brně dne 1. listopadu 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu