



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila, ve věci

žalobci: a) **Obec Troubsko**
se sídlem Zámecká 8, 664 41 Troubsko

 b) **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách z.s.,**
IČO 26660407, se sídlem Pražská 29, 642 00 Brno

oba zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým,
se sídlem Údolní 33, PSČ 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje,**
se sídlem Jeřábkova 1847/4, 602 00 Brno

o žalobě ze dne 22. 3. 2022 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení správního řízení o pozastavení či omezení provozů zdrojů hluku, dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602, na území obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy, žalovaným dle § 30 odst. 1 ve spojení s § 84 odst. 1 písm. m) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nezahájení správního řízení podle § 84 odst. 1 písm. b) či m) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Žalobci se žalobou dále domáhají, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost zahájit správní řízení o pozastavení nebo omezení provozu zdrojů hluku – dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602, na území obce Troubsko a městské části Brno – Bosonohy, a aby žalovanému zakázal v tomto správním řízení použít korekci staré hlukové zátěže pro hygienické limity.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobci v žalobě nejprve shrnuli skutkový stav projednávané věci, kdy namítají, že vysoká hladina hluku na území obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy, jejímž zdrojem je automobilový provoz na dálnici D1 a silnici II/602, nepřiměřeně zasahuje do jejich veřejných subjektivních práv. Hluk z komunikací má totiž dlouhodobě překračovat hlukové limity i zvýšené hlukové limity pro hluk z dopravy, stanovené prováděcím nařízením vlády č. 272/2011 Sb. k § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví.
3. Žalobci dále rekapitulovali dosavadní výsledky měření hluku na dálnici D1 a silnici II/602 a s tím spojených správních řízení vedených žalovaným či jinými správními orgány, kdy především zdůrazňovali význam časově omezeného povolení pro provoz zdroje hluku jak pro dálnici D1, tak silnici II/602, při jehož vydávání žalovaný aplikoval zvýšený hygienický limit pro tzv. „starou hlukovou zátěž“ ve smyslu § 2 písm. n), § 12 odst. 4 a 5 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (dále jen „stará hluková zátěž“). Dle názoru žalobců v současné době již pro posouzení hlukových limitů není možné aplikovat korekci starou hlukovou zátěží, na základě čehož docházejí k závěru, že v době podání žaloby hluk z obou zmíněných silnic dlouhodobě překračuje „standartní“ hygienické limity dle § 12 odst. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. ve spojení s její Přílohou č. 3, část A., tabulka č. 1.
4. Žalobci se následně věnovali negativním důsledkům nadlimitního hluku na lidský organismus i případným ekonomickým škodám na majetku, k ochraně těchto veřejných subjektivních práv pak měl žalovaný zahájit správní řízení, což však neučinil. Žalobce a) konkrétně shledává zásah do svého veřejného práva na samosprávu, spočívající v právu bránit život svých obyvatel před negativními vlivy ohrožujícími únosnou míru hluku, k čemuž ho povazuje i zákon [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)]. Žalobce b) je pak spolkem, působícím na území městské části Brno-Bosonohy, jehož hlavním posláním dle stanov je ochrana přírody a krajiny a ochrana bydlení a životního prostředí, jako takový je tedy dotčenou veřejností ve smyslu čl. 2 odst. 5 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s. – dále jen „Aarhuská úmluva“). Z judikatury Ústavního soudu pak žalobce b) vyvozuje své právo domáhat se u správních soudů přezkumu hmotné i procesní stránky rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti správních orgánů, tedy i v této věci.

5. Následně žalobci s odkazem na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu, a především pak na judikturní závěry rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <https://nssoud.cz>), podrobně argumentovali ve prospěch naplnění podmínek přípustnosti podání zásahové žaloby v posuzované věci. Žalobci taktéž analyzovali ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) a m) zákona o ochraně veřejného zájmu optikou zásady oficiality, kdy s odkazem na judikaturu Ústavního soudu shrnuli, že správní orgány mají povinnost zahájit řízení, jakmile dojde k naplnění podmínek předvídaných zákonem.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobců

6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve uvedl, že dle jeho názoru nejsou žalobci oprávněni k podání zásahové žaloby proti nečinnosti správních orgánů, neboť na zahájení řízení z moci úřední neexistuje veřejné subjektivní právo, a odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. K závěrům rozsudku rozšířeného senátu č.j. 6 As 108/2019-39 žalovaný uvedl, že je na projednávané věc nelze aplikovat, neboť se vztahují k ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, které stanovuje, že „[s]tavební úřad *zahájí* řízení“. Ustanovení § 84 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví však stanovuje, že „[o]rgány *ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti mohou pozastavit provoz zdroje hluku*“ (zvýrazněno krajským soudem), žalovaný tak má za to, že v projednávané věci měl prostor uvážit (oproti případu projednávanému v rozsudku 6 As 108/2019-39), zda řízení o pozastavení provozu zdroje hluku zahájí či nikoliv. Zároveň není pravdou, že by jediným myslitelným řešením v případě zjištěného překročení stanovených hlukových limitů bylo zahájení řízení o pozastavení provozu zdroje hluku, jak požadují žalobci, i vzhledem k zásadě přiměřenosti se nabízí možnost zahájení přestupkového řízení dle § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, případně řízení o vydání časově omezeného povolení dle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Žalovaný tedy navrhl, aby krajský soud návrh žalobců pro nepřípustnost odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
7. V případě, že krajský soud žalobcům právo podat zásahovou žalobu přizná, je žalovaný toho názoru, že na území obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy k překračování stanovených hlukových limitů dálnicí D1 a silnicí II/602 nedochází a zahájení správního řízení proto není důvodu. Žalovaný odkázal na měření hluku na dálnici D1 zpracované v červenci 2021 a protokol z měření hluku v ulici Pražská č.p. 49 a č.p. 59 v městské části Brno-Bosonohy z provedené v červenci 2021, z nichž má vyplývat, že hluk z provozu těchto komunikací nepřekračuje hygienické limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Žalovaný dále uvádí, že žalobci nepodložili svoji argumentaci žádným aktuálním dokladem o měření hluku v dané lokalitě, v žalobě jsou současně uvedeny nesprávné dílčí hodnoty hlučnosti nekorigované na odraz, zbytkový hluk a roční průměrné denní intenzity dopravy ve smyslu bodu 5.2 Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 18. 10. 2017 vydaného hlavním hygienikem České republiky dle § 80 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen „metodický pokyn“). Po provedení této korekce pak hodnoty hlučnosti uvedené v žalobě hygienické limity nepřekračují. Žalovaný taktéž zdůraznil, že naměřené hodnoty jsou vztaženy k tzv. chráněným venkovním prostorům staveb ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, nikoliv k vnitřním prostorům budov, ve kterých lze předpokládat hladiny hluku řádově nižší.

8. Žalovaný je na rozdíl od žalobců toho názoru, že starou hlukovou zátěž je v projednávané věci možné aplikovat. S ohledem na zákaz retroaktivity práva nelze totiž vycházet z novelizovaného znění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., provedeného nařízením vlády č. 217/2016 Sb., postup pro zjištění, zda je možné starou hlukovou zátěž vůbec aplikovat, je pak uveden v Příloze H metodického pokynu – Podmínky pro možnost uplatnění režimu staré hlukové zátěže a stanovení HL. Žalovaný v tomto odkázal na závěry rozsudku krajského soudu ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171, který k aplikaci staré hlukové zátěže při posuzování hluku ze silnice II/602 neměl výhrad, a Zprávy o šetření ze dne 16. 10. 2018, č.j. KVOP-44965/2018 provedené Veřejným ochráncem práv, ve které byl vyjádřen obdobný názor. Žalovaný má konečně za to, že žalobci provedli nesprávný výklad právních předpisů, když opakovaně usilují o to, aby byl režim staré hlukové zátěže ukončen a stanoven nový hygienický limit hluku ve formě jednotné hodnoty hlučnosti, přestože to účinná právní úprava neumožňuje.
9. Závěrem žalovaný shrnul svoji dosavadní činnost týkající se protihlukových opatření u dálnice D1 a silnice II/602, kdy má za to, že v plném rozsahu plní zákonem svěřené kompetence. Žalobci tvrzená nezákonnost zásahu, spočívající v nezařazení správního řízení, je proto dle žalovaného nedůvodná a navrhuje eventuálně žalobu zamítnout.
10. Žalobci v replice zdůraznili, posouzení proporcionality určitého nápravného opatření dle § 84 odst. 1 písm. b) nebo m) zákona o ochraně veřejného zdraví je možné provést až v rámci správního řízení o omezení zdroje hluku, a odmítli, že by bylo možné řízení z tohoto důvodu vůbec nezačít. Žalobci na podporu svého tvrzení o nemožnosti aplikace korekce starou hlukovou zátěží přiložili jako důkaz „Akustickou studii katastrálního území MČ Brno – Bosonohy a Troubsko“ ze dne 8. 7. 2022, která analyzovala akustické studie provedené v letech 2005 až 2019, která má prokazovat, že na území obce Troubsko a městské části Brno – Bosonohy prokazatelně došlo k navýšení hlukové zátěže o 2 dB z dálnice D1 i silnice II/602. Podle žalobců tak musela být ukončena aplikace korekce staré hlukové zátěže, neboť tvrdí, že pokud byl jednou tento režim ukončen, nelze jej již opětovně uplatňovat. Žalobci současně upozornili, že dle § 105 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví bylo povinností všech správců komunikací nejpozději do 1. 1. 2003 požádat o časově omezené povolení dle § 31 odst. 1 tohoto zákona, což však nebylo v případě provozovatele dálnice D1 a silnice II/602 splněno, neboť tento podal žádost o časově omezené povolení až v roce 2005. I toto má podporovat závěr žalobců, že po 1. 1. 2001 došlo k navýšení hlukové zátěže v dané oblasti. Žalobci zastávají názor, že ukončení režimu staré hlukové zátěže mělo dojít nejpozději v souvislosti s vydáním již „prvních“ časově omezených povolení pro obě pozemní komunikace, a to rozhodnutími žalovaného ze dne 10. 6. 2005, č. j. BM6487/2005-HOK-Fa (pro dálnici D1) a ze dne 25. 5. 2006, č.j. 8600/2006/BN/HOK/Fa (pro silnici II/602). Přílohu k této replice pak tvořila Akustická studie – katastrální území MČ Brno – Bosonohy a Troubsko, jejímž objednatelem byl žalobce b) a zpracovatelem VUT Brno, FEKT, Ústav fyziky, Ing. P. Š., Ph.D., ze dne 8. 7. 2022.

IV. Ústní jednání konané dne 17. 1. 2023

11. V rámci ústního jednání jak žalobci, tak žalovaný setrvali na svých stanoviscích a zrekapitulovali své klíčové argumenty, předestřené již v písemných podáních.

V. Posouzení věci soudem

V. a) Podmínky řízení

12. Nejprve krajský soud zkoumal otázku včasnosti podané žaloby. Krajský soud má za to, že v dané věci se jedná o trvalý zásah ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, ve věci *EUROVIA*, proto je nutno vycházet z toho, že lhůta pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. začíná běžet každý den znovu. Žaloba tak byla podána včas.
13. Co se týče přípustnosti podané žaloby, lze uvést, že nečinnost žalovaného spočívající v nezahájení řízení o pozastavení nebo omezení provozu zdroje hluku dle § 84 odst. 1 písm. b) a m) zákona o ochraně veřejného zdraví může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. za kumulativního splnění podmínek stanovených výše zmíněným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci *ŽAVES*. Krajský soud nesouhlasí s názorem žalovaného, že by závěry tohoto rozsudku nemohly být aplikovány na projednávanou věc, neboť jak sám Nejvyšší správní soud uvedl v bodě 71: „[r]ozšířený senát si je samozřejmě vědom toho, že shora rozvedený právní názor je použitelný i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona“. Pro to, aby nečinnost žalovaného při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného subjektivního práva žalobců, je třeba splnit níže uvedené podmínky.
14. První komplex podmínek stanovuje, že žalobní legitimaci nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí, která eventuálně ze započatého správního řízení může vzejít. Krajský soud konstatuje, že v projednávané věci je tato podmínka splněna, přestože ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví přiznává účastenství ve správním řízení podle § 84 pouze osobě, již je uložena na základě zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie povinnost. Jak totiž vyplývá z konstantní judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014–26), v situaci, kdy zákon osobě nepřiznává řádný opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým dochází k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv, je správní žaloba podle § 65 s. ř. s. jedinou možností její obrany. Stejným způsobem mohou eventuálně postupovat v nyní posuzované věci i žalobci. Lze ostatně odkázat na rozsudek krajského soudu ze dne 22. 6. 2018, č.j. 29 A 85/2016-171, kde krajský soud shledal, že „[h]lukové limity v zásadě vyjadřují hranici mezi tím, co lze ještě považovat za příznivé životní prostředí z pohledu obtěžování hlukem, tudíž jejich překračování je bezpochyby způsobitelné negativně zasáhnout (zkrátit) veřejná subjektivní práva dotčených osob“.
15. Vztaheno na nyní projednávanou věc, žalobce a) je veřejnoprávní korporací a jako takový přímo ze své povahy povolán k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013–51). Žalobce b) je pak spolkem zabývajícím se ochranou životního prostředí a bydlení. Ze závěrů Ústavního soudu uvedených v nálezu ze dne 30. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 59/14 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) vyplývá, že obdobné spolky mohou být věcně legitimovány pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Tyto závěry pak byly v praxi správních soudů rozšířeny i na oprávnění spolků podat zásahovou žalobu (viz. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2017, č. j. 45 A 31/2016-19). Krajský soud proto uzavírá, že žalobce b) byl věcně legitimován pro podání zásahové žaloby, neboť má místní vztah k lokalitě, které se tvrzený zásah dotýká a v městské části Brno-Bosonohy působí od roku 2004, požadavky judikatury Ústavního soudu jsou splněny.
16. Žalobci taktéž splnili i druhý komplex podmínek pro podání zásahové žaloby, neboť se podnětem ze dne 7. 10. 2021 u žalovaného domáhali řešení tvrzeného protiprávního stavu

zahájením řízení o pozastavení nebo omezení provozu zdrojů hluku. V odpovědi na daný podnět jim žalovaný dne 4. 11. 2021 sdělil, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení. Dne 12. 3. 2021 pak žalobci podali k Ministerstvu zdravotnictví žádost o přijetí opatření proti nečinnosti, které Ministerstvo zdravotnictví nevyhovělo usnesením ze dne 31. 1. 2022, č. j. MZDR 2739/2022-2/OVZ. Je tak zřejmé, že žalobci vyčerpali jiné prostředky obrany jejich práv. Podmínky pro zahájení řízení o předmětné zásahové žalobě tak krajský soud považuje za naplněné.

17. K argumentaci žalovaného, že § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví dává správním orgánům prostor pro správní uvážení („správní orgány mohou pozastavit...“), zda správní řízení zahájí či nikoliv, je třeba uvést, že tato otázka nesouvisí s přípustností podání zásahové žaloby, ale až s jejím věcným posouzením. Z bodu [89] rozsudku ve věci *ŽAVES* totiž plyne, že v případě, že „*správní orgán má prostor pro správní uvážení... může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení*“. Rozšířený senát tedy nevyloučil možnou přípustnost zásahové žaloby i v případě nezahájení správního řízení vázané na správní úvahu správního orgánu.

V. b) Věcné posouzení

18. Krajský soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného ve smyslu § 82 s. ř. s., přičemž shledal, že **žaloba není důvodná** (§ 87 odst. 3 s. ř. s.). Žalobci se kromě určení nezákonnosti zásahu domáhali i stanovení povinnosti žalovanému, krajský soud proto rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 věta první s. ř. s.).
19. Ze správního spisu a rovněž z rozsudků krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, které jsou účastníkům známy (z předcházejících soudních řízení), vyplývají následující skutečnosti. Žalobci se dlouhodobě cítí omezeni na svých veřejných subjektivních právech vlivem hluku pocházející z dálnice D1 a silnice II/602, které se nachází v blízkosti obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy. Jelikož se domnívají, že emise hluku překračují hlukové limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., podali podnět žalovanému, aby jako orgán ochrany veřejného zdraví omezil či pozastavil provoz těchto komunikací. Žalovaný na podnět reagoval sdělením ze dne 4. 11. 2021, č. j. KHSJM 65538/2021/BM/HOK, v němž uvedl, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení, neboť žalobci nedoložili aktuální důkazy, které by prokázali porušení hlukových limitů. Zároveň konstatoval, že byla realizována určitá opatření s předpokladem snížení hlukové zátěže v lokalitě, především položení „protihlukového koberce“ na silnici II/602. Závěrem uvedl, že v předmětném úseku dálnice D1 a silnice II/602 nebyl ukončen režim staré hlukové zátěže.
20. Pro komplexní posouzení situace v lokalitě je důležité taktéž uvést, že žalovaný rozhodnutím č. j. KHSJM 50240/2019/BM/HOK ze dne 23. 9. 2019 zamítl žádost Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje, příspěvkové organizace kraje, o vydání v pořadí již čtvrtého časově omezeného povolení provozu zdroje hluku – silnice II/602 v ulici Pražská v Brně (dále jen „hluková výjimka“). Tato žádost byla reakcí na rozsudek krajského soudu č. j. 29 A 85/2016-171, který zrušil předchozí (třetí) hlukovou výjimku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31, kterým potvrdil rozsudek krajského soudu, v bodu 62 uvedl, že „*napadenému rozhodnutí lze dále vytknout, že z něj nevyplývá jednoznačně ani to, z čeho stěžovatelka dovozuje, že pro danou lokalitu* (silnice

II/602, pozn. krajského soudu) platí tzv. stará hluková zátěž, resp. z čeho lze usuzovat na to, že v dané oblasti tvrzený hluk existoval již před 1. 1. 2001. V rozhodnutí se k tomu stěžovatelka vyjadřuje pouze okrajově, přičemž ani obsah správního spisu neposkytuje jednoznačnou oporu pro její závěr. I tímto se proto bude stěžovatelka v dalším řízení podrobně zabývat. ... Jinak řečeno, má-li výjimka překračovat určitý limit, musí z rozhodnutí, resp. podkladů založených ve spisu, jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, o jaký limit se vlastně jedná“ (zvýrazněno krajským soudem). Krajský soud doplňuje, že v následných rozhodnutích se k této otázce žalovaný nevyjádřil, neboť ohledně třetí hlukové výjimky byla žádost o její vydání stažena a v případě čtvrté žalovaný žádost zamítl z odlišných důvodů a aplikaci staré hlukové zátěže v rozhodnutí neposuzoval.

21. Nejaktuálnější měření hluku z dálnice D1 bylo zpracováno v červenci 2021 studií „D1 Rekonstrukce vozovky km 181,827 – 193,800 – Měření hluku – revize 1“. Výsledky tohoto měření zmiňují jak žalobci v žalobě, tak žalovaný ve vyjádření, krajský soud má tudíž za to, že mezi stranami není sporu o těchto údajích, pouze v jejich interpretaci (viz níže). Na straně 41 studie je uvedeno: „[l]ze konstatovat, že naměřené hodnoty hluku z dopravy v chráněném venkovním prostoru staveb nepřekračují hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku pro denní i noční dobu...Konečné posouzení přísluší místně příslušnému územnímu pracovišti krajské hygienické stanice“.
22. Žalovaný k vyjádření k žalobě přiložil dokument „Protokol z měření č. 273v2-210615-2“ zpracovaný dne 4. 1. 2022, o provedeném měření z června 2021, na jehož straně 11 je uvedeno: „[v]ýsledné hladiny hluku v místech měření při uvažování staré hlukové zátěže v denní a noční době nepřekračují nejvyšší povolené hladiny hluku podle Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů“. Současně je však na stejné stránce uvedeno: „[k]onečné hodnocení hlukové situace je v kompetenci hygienické stanice“.
23. Krajský soud vycházel z níže uvedené právní úpravy.
24. Podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je správní orgán „povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.“
25. Dle § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví mohou orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti „pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady.“
26. Dle § 84 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví mohou orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti „pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, vibrací nebo zdroje neionizujícího záření, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady.“
27. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona věta první o ochraně veřejného zdraví vymezuje ochranu veřejného zdraví jako „souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a bromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním.“

28. Dle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou vybrané subjekty (v posuzovaném případě správce komunikace) povinny 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.
29. Dle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se hlukem rozumí *zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis* (nařízení č. 272/2011 Sb.). V projednávané věci se žalobci domáhají, aby žalovaný zahájil správní řízení o pozastavení provozu či omezení zdrojů hluku – dálnice D1 a silnice II/602, které provozuje Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvkové organizace kraje, neboť hluk z těchto zdrojů hluku má překračovat hygienické limity dle nařízení č. 272/2011 Sb. Jedná se o řízení z moci úřední, k jehož zahájení je žalovaný nadán správním uvážením. Jak vyplývá z výše uvedených závěrů rozsudku ve věci ŽALVES (bod 89), krajský soud může v takovém případě kontrolovat pouze to, zda žalovaný, když ne zahájil správní řízení, ve své úvaze nepřekročil limity správního uvážení. Úkolem krajského soudu proto v nyní projednávané věci není nahradit žalovaného v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se žalovaný dostatečně vypořádal se skutkovým stavem v lokalitě, resp. zda dostatečně zhodnotil, zda hluk v lokalitě nepřekračuje hygienické limity (obdobně viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007-105). V souvislosti s limity správního uvážení žalobci odkázali na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01. Ústavní soud při výkladu § 26 zákona o bankách (který Českou národní banku stejně jako žalovaného v posuzované věci opravňoval k využití řady opatření na základě jejího správního uvážení) na úvod konstatoval, že takové správní řízení je „*ovládáno principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví*“. Jelikož žalobci žádali o vyrozumění dle § 42 věta druhá správního řádu, byl žalovaný současně povinen, v případě že ne zahájil správní řízení, dostatečně přesvědčivě osvětlit – úměrně kvalitě podnětu – právní a skutkový náhled na danou věc (shodně viz. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, § 42).
30. V návaznosti na výše uvedené krajský soud shledal, že správní uvážení žalovaného v projednávané věci bylo limitováno zaprvé obecnými zásadami činnosti správních orgánů, především zásadou oficiality a legality, kdy byl žalovaný povinen zahájit správní řízení v případě zjištění, že v lokalitě hluk překračuje hygienické limity, a zadruhé obecným požadavkem na dostatečné odůvodnění případného ne zahájení řízení ve vyrozumění k podnětu, i když krajský soud jedním dechem dodává, že nároky na odůvodnění vyrozumění podnětu musí být přímo úměrné tomu, že zkoumání podnětů dle § 42 správního řádu je pouze neformálním postupem prováděným mimo správní řízení. Jak uvedl krajský soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2015, č. j. 30 A 81/2014-491 „*je nezbytné, aby se správní orgán ve sdělení, že správní řízení zahajovat nebude, alespoň rámcově věcně vypořádal se všemi důvody, které podatel v podnětu k zahájení řízení uvedl. Pouze takový postup správního orgánu je podle zdejšího soudu souladný se zásadou dobré správy*“. Je však současně nutné přisvědčit žalovanému, že překračování hlukových limitů obecně automaticky neznamená zahájení přesně toho správního řízení, kterého se v nyní posuzované věci domáhají žalobci, tj. zastavení či omezení zdroje hluku, jak totiž plyne z ust. § 82 odst. 2 písm. k) ve spojení s 92g zákona o ochraně veřejného zdraví je žalovaný eventuálně

oprávněn zahájit přestupkové řízení vůči provozovateli zdroje hluku. Je pravdou, že vydáním časově omezeného povolení dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví je taktéž možným řešením, krajský soud však připomíná, že jeho vydání probíhá ve správním řízení zahájeném na žádost, pokud by tedy žalovaný zjistil překračování hygienických limitů hluku a sám by takové řízení zahájil, překračoval by své kompetence (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, č. j. 7 A 22/99-30), to však žalovaný zjevně neměl na mysli.

31. Žalovaný ve vyjádření k podnětu žalobcům odpověděl, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení, jelikož z úřední činnosti nevyplývá, že by docházelo k překračování hygienických limitů. Z předložených měření hluku je krajskému soudu patrné, že žalovaný má aktuální přehled o hladinách hluku, který produkuje automobilový provoz z dálnice D1 a silnici II/602. Ze správního spisu současně nevyplývá, že by žalovaný byl ohledně situace v lokalitě nečinný, když v roce 2019 zamítl žádost o hlukovou výjimku pro silnici II/602 právě z důvodu, že její správce nenavrhoval prokazatelně proveditelná opatření pro postupné snižování hluku, z čehož lze usuzovat, že žalovaný se snaží správce komunikací určitým způsobem přinutit k dodržování povinností, které mu plynou z ust. § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, aby se nemohl spoléhat na udržování *statu quo* pomocí řetězení hlukových výjimek.
32. Mezi stranami je pak spíše sporné, jaké hygienické limity se v dané lokalitě vůbec aplikují. Jako stěžejní pak krajskému soudu vyplývá otázka použití korekce tzv. staré hlukové zátěže, díky níž se „standartní“ hygienické limity zvyšují o 20 dB v denní době, a o 10 dB v době noční (dle § 2 písm. n), § 12 odst. 4 ve spojení s částí A Přílohy č. 3 nařízení č. 272/2011 Sb.), čímž pádem je pravděpodobnost jejich překročení hlukem z komunikací výrazně snížena a kontinuální měření tak vlastně z pohledu žalobců situaci neřeší, neboť i hluk o výši 70 dB (jenž podle studií Světové zdravotnické organizace může při dlouhodobém vystavení způsobovat významné zdravotní potíže) nebude ze strany žalovaného hodnocen jako překračující hygienické limity dostatečně na to, aby shledal ze strany správce komunikací porušení jeho zákonných povinností či aby zahájil správní řízení, jehož se žalobci žalobou domáhají. Takový postup žalovaného současně nelze považovat za nezákonný *per se*, neboť, jak uvedl Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.), národní (v porovnání s jinými státy unikátní) právní úprava pevných hlukových limitů „*nedovoluje přihlídnout ke konkrétním okolnostem a situaci, a neumožňuje tak aplikovat proporcionální řešení. V konečném důsledku to může vyústit v částečně bezvýhodné spory, ve kterých soudy přes závěr o protiprávním porušení hlukových limitů zároveň konstatují nemožnost zjednání (bezprostřední) nápravy*“. Ústavní soud neshledal ani samotné korekce (včetně staré hlukové zátěže) za protiústavní, neboť se jedná o „*legitimní reakci normotvůrce na jedinečný systém právně vymahatelných pevných limitů hluku ve venkovním prostoru*“.
33. K tomu krajský soud uvádí, že vláda přijala 7. 12. 2022 nařízení č. 433/2022 Sb., kterým došlo k významným změnám nařízení č. 272/2011 Sb., především pak dojde ke dni nabytí účinnosti (1. 7. 2023) ke zrušení institutu staré hlukové zátěže a jeho nahrazení institutem zvýšený hygienický limit pro „staré“ komunikace (vybudované před rokem 2001) a „nové“ komunikace (vybudované po roce 2001). Jak vyplývá z Důvodové zprávy k tomuto nařízení, provedené změny mají vést k zavedení přístupu posuzování hlukových limitů obvyklého v jiných členských státech Evropské unie. Krajský soud konstatuje, že budoucí, byť relevantní, změny právní úpravy nemohou mít vliv na posouzení, zda ze strany

žalovaného nedošlo k zásahu do práv žalobců dle platné a účinné právní úpravy (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).

34. Nejprve je z pohledu krajského soudu nutné vyjádřit se k setrvalé argumentaci žalobců, že aplikace korekce staré hlukové zátěže pro obě komunikace byla vyloučena již v letech 2005 a 2006, a to z toho důvodu, že podle žalobců došlo mezi 1. 1. 2001 a daty vydání „prvních“ hlukových výjimek ke zvýšení hlukové zátěže o více jak 2 dB, tudíž nebylo možné dle § 12 odst. 6 nařízení č. 272/2011 Sb. režim staré hlukové zátěže „jednou provždy“ aplikovat znovu. Této argumentaci však krajský soud nemůže přisvědčit, neboť žalobci v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity aplikují právní úpravu nařízení č. 272/2011 Sb., a to ještě ve znění účinném od 30. 7. 2016, na skutkový stav před jeho účinností. Krajský soud naopak souhlasí se závěrem žalovaného, že v žalobci zmíněném období byla účinná odlišná právní úprava (provedená nařízením vlády č. 502/2000 Sb. a následně nařízením vlády č. 148/2006 Sb.), která stanovovala odlišné podmínky pro aplikaci korekce staré hlukové zátěže, přičemž konkrétní postup byl prováděn dle sdělení hlavního hygienika č.j. 40874/2008-OVZ-32.1.6-7.11.08 (srov. Hellmuth, T.; Jirásková, A. *Stará hluková zátěž a ochrana veřejného zdraví před hlukem*. In Vytápění, větrání, instalace, 2014, č. 1, s 26-28, ISSN 1210-1389).
35. Krajský soud si musel posoudit, zda žalovaný v odůvodnění nezahájení správního řízení měl za dostatečně prokázané, že se korekce starou hlukovou zátěží v lokalitě, kde byla provedena výše uvedená měření, skutečně uplatní. Vycházel přitom i z výše citovaného názoru Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku č. j. 7 As 308/2018-31, který pro tehdejší skutkový stav konstatoval, že žalovaný pro silnici II/602 neměl jednoznačně určené, že se tato korekce mohla aplikovat.
36. Stará hluková zátěž není v zákoně o ochraně veřejného zdraví definována. Až § 2 písm. n) nařízení č. 272/2011 Sb. ji vymezuje jako *hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb působený dopravou na pozemních komunikacích nebo drahách, který existoval již před 1. lednem 2001 a překračoval hodnoty hygienických limitů stanovené k tomuto datu pro chráněný venkovní prostor a chráněný venkovní prostor stavby*. Pro použití korekce staré hlukové zátěže je poté stěžejní posouzení, zda se hluk působený dopravou na dané pozemní komunikaci mezi 1. lednem 2001 a dobou posuzování zvýšil o více než 2 dB. V takovém případě je totiž použití této korekce vyloučeno (§ 12 odst. 6 nařízení č. 272/2011 Sb.). Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pro měření hluku a posuzování podmínek pro možnost uplatnění staré hlukové zátěže se vychází z metodického pokynu vydaného Ministerstvem zdravotnictví – hlavním hygienikem ČR dle § 80 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Z metodického pokynu vycházel jak žalovaný, tak autorizované subjekty pro měření intenzit hluku dle § 83a odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví. Odborná literatura, byť s notnou dávkou kritiky k institut staré hygienické zátěže, tento postup taktéž uvádí (srov. Potužníková, D. a kol. *Stará hluková zátěž je dosud problém*. In Hygiena, 2019, č. 4, s. 164-169, ISSN 1803-1056).
37. V projednávaném případě byla možnost použití staré hlukové zátěže při měřeních hluku pro obě komunikace zjišťována porovnáním hladin hluku v roce 2000, vypočtených z údajů o roční průměrné denní intenzitě a skladbě dopravy v roce 2000, a hladin hluku v roce měření (provedených v letech 2019, 2020, 2021) dle § 12 odst. 4 ve spojení s tabulkou č. 1 v Části A Přílohy č. 3 nařízení č. 272/2011 Sb. Krajský soud porovnal kvalitu podkladů, na základě kterých žalovaný rozhodoval o hlukové výjimce z roku 2016, jež Nejvyšší správní soud prohlásil za nejednoznačné, s podklady, kterými žalovaný

v současné době disponuje pro ověření, že hluk z komunikací v lokalitě nepřekračuje hlukové limity. Krajský soud konstatuje, že z jednotlivých provedených studií vyplývá, že autorizované subjekty řádně posoudily aplikaci korekce staré hlukové zátěže, neboť postupovaly v souladu s nařízením č. 272/2011 Sb. a metodickým pokynem, z provedených studií je jednoznačně seznatelné, na základě čeho lze dospět k názoru o aplikaci staré hlukové zátěže. Námitku žalobců, že dodržení hlukových limitů bylo možné pouze při použití všech korekcí měření ve prospěch provozovatele, je proto nutné odmítnout, neboť je zjevné, že jednotlivé korekce byly aplikovány v souladu s právními předpisy a metodickými pokyny.

38. Krajský soud má tudíž za to, že žalovaný má najisto postaveno, že je možné korekci starou hlukovou zátěží v dané lokalitě aplikovat, dostal tedy výtce Nejvyššího správního soudu citované výše. Na uvedeném nic nemění, že v nejaktuálnější studii hlukových hladin ze dne 4. 1. 2022 je na straně 10 uvedeno, že „[z] vypočítaných hodnot hladin hluku je patrné, že docházelo v řešeném úseku k překračování hygienického limitu již v roce 2000. Při porovnání aktuálních změřených hodnot s vypočítanými hodnotami z roku 2000 lze konstatovat...“. Tento postup je v rozporu s metodickým pokynem, který v odst. 3 přílohy H stanovuje, že skutečnost, zda došlo k navýšení hluku z dopravy o zmíněné 2 dB, „se posuzuje rozdílem bud' vypočtených, nebo změřených hodnot ukazatelů hluku. Nelze kombinovat hodnoty změřené a vypočtené“, autorizovaný subjekt však porovnával změřené hodnoty z roku 2021 s těmi vypočtenými pro rok 2000. Krajský soud nicméně shledává, že toto metodické pochybení nemohlo ovlivnit správní uvážení žalovaného ohledně zahájení správního řízení, je však možné, že žalovaný výsledky měření znovu přezkoumá.

V. Závěr a náklady řízení

39. Krajský soud proto uzavírá, že po přezkumu otázky, zda žalovaný dodržel limity správního uvážení, když nezačal správní řízení o omezení či pozastavení zdrojů hluku, dospěl k závěru, že žalovaný tyto limity nepřekročil, v souladu se zásadou oficiality a legality z aktuálních měření nezjistil překračování hygienických limitů a nezačal správní řízení tedy nebylo nezákonným zásahem. Celkově tak dle názoru soudu nedošlo k nezákonnému zásahu do práv namítaných žalobci, a proto žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. ledna 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu