



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) Obec Troubsko**, se sídlem Zámecká 150/8, Troubsko, **b) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách z. s.**, se sídlem Pražská 469/29, Brno, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalované: **Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje**, se sídlem Jeřábkova 1847/4, Brno, na ochranu před nezákonným zásahem žalované 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, žalovanou 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, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2023, č. j. 29 A 28/2022-459,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2023, č. j. 29 A 28/2022-459, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Projednávaný případ se týká žaloby podané u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) na ochranu před nezákonným zásahem žalované, jenž má spočívat v *nezahájení* správního řízení podle § 84 odst. 1 písm. b) či m) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), pokud jde o *provoz zdrojů hluku*, dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602, na území obce Troubsko a městské části Brno – Bosonohy (dále jen „dotčené území“). Žalobci se v řízení před krajským soudem věcně domáhali, aby krajský soud:

- I. určil, že žalovaná nezahájením řízení o pozastavení nebo omezení uvedených zdrojů hluku na dotčeném území nezákonně zasáhla do práv žalobců;
- II. žalované uložil povinnost zahájit správní řízení o pozastavení nebo omezení provozu uvedených zdrojů hluku na dotčeném území do 15 dnů od právní moci jeho rozsudku;

III. žalované v úředních postupech týkajících se hluku z uvedených zdrojů na dotčeném území zakázal používat hygienický limit staré hlukové zátěže.

[2] Krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 27. 1. 2023, č. j. 29 A 28/2022-459 (dále jen „napadený rozsudek“). V něm žalobu nejprve připustil k věcnému přezkumu, neboť shledal naplnění podmínky stanovené v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39. Konkrétně uvedl, že v situaci, kdy zákon nepřiznává řádný opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým dochází k zásahu do veřejných subjektivních práv, je v souladu s konstantní judikaturou správních soudů jedinou možností obrany žaloba podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Překračování hygienických limitů je způsobilé negativně zasáhnout (zkrátit) veřejná subjektivní práva osob. Ačkoli tedy zákon o ochraně veřejného zdraví přiznává účastenství v řízení podle § 84 tohoto zákona pouze osobě, jíž je uložena povinnost na základě zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie, což žalobci nejsou, mohou k ochraně svých práv využít právě žalobu podle § 82 s. ř. s. Žalobci, kteří jsou věcně legitimováni k podání zásahové žaloby (jakožto veřejnoprávní korporace a spolek), navíc před jejím podáním neúspěšně uplatnili jak podnět žalované k řešení tvrzeného protiprávního stavu, tak žádost o přijetí opatření proti nečinnosti k Ministerstvu zdravotnictví.

[3] V rámci věcného přezkumu však krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Proto ji zamítl. Jelikož § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví dává správním orgánům prostor pro uvážení, zda řízení zahájí či nikoli, krajský soud omezil rozsah svého přezkumu na posouzení, zda žalovaná při úvaze o (ne)zahájení řízení *dodržela limity správního uvážení*, za které soud považoval jednak obecné zásady činnosti správních orgánů, jednak požadavek na dostatečné odůvodnění případného nezahájení řízení ve vymezení o podnětu. Dospěl přitom k závěru, že žalovaná tyto limity nepřekročila. Krajský soud konkrétně zjistil, že žalovaná není nečinná. Má aktuální přehled o hladinách hluku, které produkuje provoz z dálnice D1 a silnice II/602, a to na základě aktuálních měření, podle nichž k překračování hygienických limitů nedochází.

[4] Krajský soud se rovněž vyjádřil k žalobním námitkám týkajícím se (ne)možnosti aplikovat v dané lokalitě korekci starou hlukovou zátěží, která hygienické hladiny hluku podle nařízení č. 272/2011 Sb., ve znění účinném od 30. 7. 2016 do 30. 6. 2023, zvyšovala o 20 dB. V tomto směru nejprve odmítl argumentaci žalobců, podle níž aplikace staré hlukové zátěže byla pro obě komunikace vyloučena již v letech 2005 a 2006 z důvodu, že mezi 1. 1. 2001 a daty vydání prvních hlukových výjimek došlo ke zvýšení hlukové zátěže o více jak 2 dB. Takový postup by podle krajského soudu v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity znamenal aplikaci právní úpravy nařízení č. 272/2011 Sb., ve znění účinném od 30. 7. 2016 (jež uvedené pravidlo nově zavedlo), na skutkový stav před jeho účinností. Vedle toho dospěl krajský soud k závěru, že žalovaná má za dostatečně prokázané, že je v dané lokalitě možné korekci starou hlukovou zátěží aplikovat. Z jednotlivých provedených studií (měření hluku pro obě komunikace v letech 2019, 2020 a 2021) totiž podle názoru krajského soudu vyplývá, že autorizované subjekty řádně posoudily aplikaci staré hlukové zátěže, neboť postupovaly v souladu s nařízením č. 272/2011 Sb. a metodickým pokynem, přičemž z nich je seznatelné, na základě čeho lze k závěru o aplikaci staré hlukové zátěže dospět. Tím žalovaná podle krajského soudu dostala výtce

pokračování

uplatněné v jiném předchozím řízení, podle níž žalovaná pro silnici II/602 neměla v minulosti jednoznačně určené, že se tato korekce mohla aplikovat (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31). Krajský soud pouze shledal nedodržení metodického pokynu v nejaktuálnější studii hlukových hladin ze dne 4. 1. 2022, toto pochybení však podle jeho názoru nemohlo ovlivnit správné uvážení žalované.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Rozsudek krajského soudu napadají žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností, v níž se opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhují, aby Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelé namítli, že pro posouzení důvodnosti jejich žaloby bylo klíčové, aby krajský soud posoudil dvě základní otázky, a to 1) zda hluk z dálnice D1 a silnice II/602 překračuje platný hygienický limit na dotčeném území, a 2) zda bylo povinností žalovaného zahájit řízení o pozastavení provozu zdroje hluku podle § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Krajský soud podle jejich názoru obě otázky posoudil nejen nesprávně, ale zejména v případě první z nich rovněž způsobem, který zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[7] Stěžovatelé konkrétně vznesli tyto námitky nepřezkoumatelnosti:

1. za nepřezkoumatelné předně považují závěry krajského soudu o *aplikovatelnosti limitu pro starou hlukovou zátěž a nepřekračování hlukových limitů*. Podle nich v napadeném rozsudku schází jakákoli vlastní úvaha krajského soudu, reagující na žalobní argumentaci stěžovatelů, pokud jde o určení, zda a z jakých důvodů může být korekce starou hlukovou zátěží na hluk z dálnice D1 a ze silnice II/602 uplatněna. Stejně tak považují za ničím nezdůvodněná, a tudíž nepřezkoumatelná tvrzení krajského soudu uvedená v bodech [37] a [38] napadeného rozsudku, pokud jde o závěr, že *žalovaná aplikaci korekce pro starou hlukovou zátěž dostatečně zdůvodnila*, resp. měla pro tento postup dostatečné podklady. Podle stěžovatelů z žádného z podkladů nevyplývá, jaká konkrétní hodnota hlukového limitu se ve vztahu k hluku z dálnice D1 a silnice II/602 má podle žalované uplatňovat, přičemž krajský soud svůj závěr vztáhl nesprávně k oběma těmto zdrojům hluku souhrnně. Krajský soud měl rovněž dezinterpretovat podstatu argumentace stěžovatelů, podle níž aplikace staré hlukové zátěže pro obě komunikace byla vyloučena již v letech 2005 a 2006. Stěžovatelé upozornili, že netvrdili, že k vyloučení mělo dojít zpětně již v těchto letech, nýbrž že k tomu mělo dojít od účinnosti novely nařízení vlády č. 217/2016 (tedy od 30. 7. 2016), pokud by bylo prokázáno, že po 1. 1. 2001 (tedy rovněž v letech 2005 a 2006) došlo ke zvýšení hluku o více než 2 dB. V tomto případě má jít o aplikaci přípustné nepravé retroaktivity, tedy zohlednění rozhodných skutečností z minulosti podle nové právní úpravy. Podstatu této argumentace však krajský soud nevypořádal a uvedenou otázku ani sám neposoudil.
2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé dále spatřují v závěru *o neexistenci povinnosti žalované zahájit řízení o omezení zdrojů hluku v případě*

překročení hlukových limitů. Konkrétně považují za vnitřně rozporné závěry uvedené v bodě [30] napadeného rozsudku, a to především závěr o povinnosti zahájit řízení v případě zjištění, že hluk v lokalitě překračuje hygienické limity, se závěrem, že překračování hlukových limitů obecně neznamena zahájení přesně toho správního řízení, kterého se stěžovatelé domáhají. Stěžovatelé namítají, že skutečnost, že za určitých okolností je namístě zahájit (také) řízení o přestupku, nemá žádný vliv na závěr, že v souladu se zásadami oficiality a legality je povinností správního orgánu zahájit řízení, jehož cílem má být ukončení protiprávního stavu. Právě uvedené dovozují i pro případ překračování závazných hygienických limitů a zahájení řízení podle § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to též s ohledem na § 34 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

3. Konečně má být nepřezkoumatelným rovněž implicitní závěr krajského soudu, že *žalovaná dostala požadavku dostatečně přesvědčivě osvětlit – úměrně kvalitě podnětu – právní a skutkový náhled na danou věc.* Krajský soud totiž vůbec výslovně neodpovídá na otázku, zda požadavkům na dostatečné odůvodnění nezahájení řízení žalovaná dostala.

[8] Posouzení těchto klíčových otázek krajským soudem je navíc podle stěžovatelů nesprávné. V tomto směru stěžovatelé vznesli tyto námitky:

1. krajský soud *měl sám posoudit, zda je možné v dané lokalitě aplikovat zvýšený hlukový limit pro starou hlukovou zátěž.* Posouzení této otázky je podle názoru stěžovatelů nezbytným předpokladem pro posouzení důvodnosti žaloby, jež namítá nezákonný zásah spočívající v nezahájení řízení navzdory překračování hlukových limitů. Krajskému soudu proto vytýkají, že své posouzení omezil jen na otázku, zda žalovaná dostatečně zhodnotila otázku překračování hygienických limitů v předmětné lokalitě, a tedy zda měla za dostatečně prokázané, že lze korekci starou hlukovou zátěží aplikovat. Zopakovali přitom svoji argumentaci, podle níž se hluk z dálnice D1 a silnice II/602 po 1. 1. 2001 na dotčeném území zvýšil o více než 2 dB, a tudíž není možné korekci starou hlukovou zátěží aplikovat. V tomto směru poukazují na jimi předložené podklady, podle nichž k takovému zvýšení hluku došlo u dálnice D1 mezi lety 2001 a 2009 a u silnice II/602 mezi lety 2005 a 2010, resp. 2016.
2. Závěr krajského soudu, z něhož vyplývá, že žalovaná *měla na výběr, které ze správních řízení v případě překročení hygienických limitů zahájit,* není správný. Stěžovatelé namítají, že pokud jsou splněny podmínky pro zahájení více typů správních řízení zahajovaných z moci úřední, nemůže si správní orgán „vybrat“, které z nich zahájí. Povinnost žalované zahájit v souladu se zásadami oficiality a legality řízení podle § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví tak nemůže být nijak ovlivněna ani zpochybněna tím, že lze za stejných skutkových okolností (překračování hygienických limitů) zahájit i řízení přestupkové. Zahájení jednoho typu řízení není překážkou pro zahájení jiného řízení. Nezahájení řízení nemohou odůvodnit ani tvrzení žalované, že byla uplatněna opatření ke snížení hluku, jež na dotčených komunikacích měla snížit hlučnost na rozumně dosažitelnou míru.

pokračování

4. Nesprávný má být konečně i implicitní závěr krajského soudu, podle něhož *žalovaná dostala požadavku dostatečně přesvědčivě osvětlit právní a skutkový náhled na danou věc.* Podle stěžovatelů tomu tak není, přičemž odkazují na porovnání rozsahu a obsahu skutkové a právní argumentace obsažené v podnětu a ve sdělení žalované ze dne 4. 11. 2021.

[9] Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout. Uvedla, že se ztotožňuje se zněním napadeného rozsudku. Blíže se pouze vyjádřila k bodu [38] napadeného rozsudku, podle něhož se autorizovaný subjekt, akreditovaná laboratoř KVINTING spol. s r. o., ve své studii hlukových hladin ze dne 4. 1. 2022 dopustil metodického pochybení. Žalovaná uvedla, že na uvedený zdánlivý rozpor upozornila po seznámení se s protokolem. Autorizovaný subjekt nicméně vysvětlil, že se jedná o chybu v psaní a v příslušné tabulce protokolu mělo být místo označení hodnot „měření“ uvedeno, že se jedná o hodnoty „vypočtené“, a popsal svůj postup při měření a použitý matematický model. Toto vyjádření považovala žalovaná za dostatečné.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovateli v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud shledal problematickými některá základní východiska posouzení věci ze strany krajského soudu. V důsledku toho je kasační stížností napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelný, v jisté míře poté i věcně nesprávný.

[13] Z judikatury NSS plyne, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se *smyslem žalobní argumentace*, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[14] Těmto požadavkům dostal napadený rozsudek krajského soudu pouze z části.

[15] NSS se neztotožnil s námitkami nepřezkoumatelnosti, které stěžovatelé vztahují k závěrům krajského soudu o neexistenci povinnosti žalované zahájit řízení o překročení hluku a dostání požadavku na náležité odůvodnění ze strany žalované, jak byly vymezeny

v bodě [7] odst. 2. a 3. tohoto rozsudku. Z bodu [30] napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud povinnost zahájit řízení v souladu se zásadami oficiality a legality při překročení hygienických limitů vymezil pouze obecně (jako povinnost zahájit „správní řízení“). S tímto závěrem proto není rozporný jeho již podrobnější závěr, že žalovaná má ve výběru konkrétního řízení správní úvahu, a tudíž že překročení hlukových limitů neznamena automaticky zahájení právě toho řízení, kterého se stěžovatelé domáhají. Stejně tak nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, že krajský soud výslovně neuvedl, že žalovaná dostala požadavkům na dostatečné odůvodnění nezahájení řízení. Že tomu tak je, je zřejmé ze způsobu, kterým krajský soud rozhodl (zejména bodu [31] napadeného rozsudku). Oba tyto závěry krajského soudu proto lze nyní přezkoumat.

[16] NSS naopak přisvědčil námitce stěžovatelů, že krajský soud nevypořádal podstatu jejich žalobní argumentace, pokud jde o namítanou nemožnost aplikovat pro hluk na dotčeném území korekci pro starou hlukovou zátěž, jestliže bude prokázáno, že po 1. 1. 2001 došlo ke zvýšení hladin hluku o více než 2 dB.

[17] Krajský soud v bodě [34] napadeného rozsudku tuto námitku vypořádal stručným konstatováním, že takový postup není možný, neboť by tím došlo k aplikaci nové právní úpravy (nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví, ve znění účinném od 30. 7. 2016) na skutkový stav před jeho účinností. Tento závěr se však míjí s podstatou žalobní argumentace, specifikovanou i na ústním jednání, tedy že nejpozději *od 30. 7. 2016*, kdy nabyla účinnosti novela tohoto nařízení (č. 217/2016 Sb.), již nelze korekci starou hlukovou zátěží *prospektivně*, tedy do budoucna použít, pokud by bylo prokázáno, že v období po 1. 1. 2001 došlo na dotčeném území ke zvýšení hluku o více než 2 dB. Ostatně právě k tomu stěžovatelé odkázali na studie z let 2001 až 2009 v případě dálnice D1 a studie z let 2005 až 2010, resp. 2016 v případě silnice II/602, jež mají toto zvýšení prokazovat.

[18] Toto klíčové východisko krajského soudu týkající se nepřípustnosti retroaktivního uplatnění nové právní úpravy, jímž byla uzavřena jakákoli možnost posouzení uvedené otázky, je nesprávné. Nauka i soudní praxe rozlišují mezi pravou retroaktivitou a retroaktivitou nepravou (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb., či rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. 1 As 344/2017-54). O nepravou retroaktivitu jde v případě, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se ode dne účinnosti nového zákona řídí právem novým. Na rozdíl od pravé (tj. skutečné) retroaktivity, nepravá je v právním státě obecně až na výjimky přípustná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, z 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, z 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, nebo rozsudek NSS z 15. 3. 2023, č. j. 9 As 135/2022-35).

[19] Ustanovením, ke kterému krajský soud svůj závěr o nepřípustné retroaktivitě vztáhl, je § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví, ve znění účinném od 30. 7. 2016 do 30. 6. 2023. Podle něj platí, že hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku staré hlukové zátěže stanovený součtem základní hladiny (50 dB) a korekce pro starou hlukovou zátěž (20 dB) *nelze uplatnit*, pokud se hluk působený dopravou na pozemních komunikacích *po 1. 1. 2001* v předmětném úseku pozemní komunikace *zvýšil o více než 2 dB*. V tomto případě se hygienický limit stanoví pro daný

pokračování

úsek postupem podle odstavce 3, tedy součtem základní hladiny hluku (50 dB) a korekce pro pozemní komunikace (dle tabulky č. 1 části A přílohy č. 3).

[20] Krajský soud tedy na argumentaci stěžovatelů reagoval závěrem, který platí pro pravou retroaktivitu. Z argumentace stěžovatelů je však zřejmé, že se nedovolávají odnětí korekce pro starou hlukovou zátěž *zpětně pro dobu před 30. 7. 2016* (tedy pravé retroaktivity), nýbrž ukončení režimu staré hlukové zátěže *po tomto datu*, a to s ohledem na jimi předložené údaje o hladinách hluku v dotčených lokalitách z předchozích let. Stěžovatelé se tak domáhali prospektivní aplikace § 12 odst. 6 nařízení vlády 272/2011 Sb., a tedy nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná, ledaže je dán některý z významných důvodů, proč tomu tak být nemá (např. stanoví-li tak přechodná ustanovení, či by došlo k zásahu do nabytých práv).

[21] Samo toto ustanovení, přijaté až v roce 2016, vyžaduje ukončení režimu staré hlukové zátěže, zvýší-li se hluk o více než 2 dB výslovně „po 1. 1. 2001“, nikoli po datu své účinnosti. Stanovení tohoto data ostatně reflektuje smysl povahy korekce staré hlukové zátěže jakožto *dočasného, přechodného řešení* pro existující zástavbu. Proč stěžovateli vymezená data o hlučnosti na dotčeném území z let 2001 až 2016 nelze prospektivně uplatnit a zohlednit v rámci ukončení režimu staré hlukové zátěže po 30. 7. 2016, jehož se dovolávají, však krajský soud nijak neodůvodnil. Úvaha krajského soudu v této otázce tak není z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelná, a tudíž přezkoumatelná.

[22] V důsledku této vady jsou nedostatečné i závěry krajského soudu v otázce samotné (ne)zákonnosti stěžovateli namítaného zásahu, a to zejména pokud jde o aplikovatelnost korekce pro starou hlukovou zátěž na hluk z dálnice D1 a silnice II/602 v dotčeném území. Z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých úvah došel krajský soud k závěru, že v dotčeném území prokazatelně nenastaly okolnosti pro ukončení režimu staré hlukové zátěže podle § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023.

[23] S ohledem na zaujetí nesprávného východiska o pravé retroaktivitě krajský soud především nijak nereaguje na argumentaci stěžovatelů, kteří odkázali na konkrétní studie, podle kterých mělo na dotčeném území od roku 2001 dojít ke zvýšení hlučnosti z dálnice D1 a silnice II/602 o více než 2 dB. V otázce uplatnitelnosti korekce pro starou hlukovou zátěž poté do značné míry jen nekriticky přejímá právní názor žalované. To přesto, že v bodě [38] napadeného rozsudku sám připustil metodologické pochybení v nejnovější studii hlukových hladin ze dne 4. 1. 2022. Ačkoli se žalovaná snaží ve vyjádření ke kasační stížnosti tyto nejasnosti vysvětlit, předpokladem pro věcný přezkum napadeného rozsudku v řízení o kasační stížnost nicméně musí být přezkoumatelná úvaha krajského soudu. Tu však NSS v napadeném rozsudku postrádá.

[24] NSS se navíc neztotožňuje s klíčovým východiskem krajského soudu uvedeným v bodě [29] napadeného rozsudku, tedy že žalované je svěřeno *správní uvážení*, zda při prokazatelném překračování hygienických limitů zahájí správní řízení, a tudíž že rozsah soudního přezkumu je omezen pouze na kontrolu, zda žalovaná, když nezahájila správní řízení, ve své úvaze nepřekročila limity správního uvážení (srov. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, bod 89).

[25] Žalovaná je odpovědným orgánem na úseku ochrany veřejného zdraví, včetně zajištění ochrany před hlukem. K plnění dozorové pravomoci přiznává orgánům ochrany veřejného zdraví § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví řadu konkrétních oprávnění. Všechna dílčí oprávnění, jež zákon stanovuje pod písm. b) až x) tohoto ustanovení, jsou přitom uvozena slovem „mohou“. K tomuto pojmu rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, uvedl, že *„není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací ‚správní orgán může‘, ‚lze‘ apod.“* Rozšířený senát ale neuvedl, že použití obratu „může“ bude vždy značit správní uvážení. Tento názor odmítá i odborná literatura (srov. kupř. Skulová, S. *Správní uvážení*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 66).

[26] Z pouhé volby slova „mohou“ tak neplyne, že žalovaná má správní uvážení, zda bude konat, či nikoli, pokud zjistí, že jsou překračovány pevně dané hlukové limity. Toto jazykové vyjádření odpovídá povaze § 84 jakožto ustanovení kompetenčního, tedy ustanovení, které přiznává žalované na úseku ochrany veřejného zdraví určité pravomoci, a které vypočítává formou katalogu. „Mohou pozastavit“ v § 84 odst. 1 písm. b) a m) uvedeného zákona tedy znamená „mají pravomoc pozastavit“, pochopitelně za splnění relevantních věcných podmínek. Toto vnímání potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu o ochraně veřejného zdraví, která výslovně k § 84 uvádí, že *„se stanoví rozsah oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví při výkonu státního zdravotního dozoru“*. Uvedené potvrzuje rovněž komentářová literatura (srov. Krýsa, I., Krýsová, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, k § 84). Ustanovení § 84 tak logicky navazuje na povinnosti fyzických a právnických osob činit opatření pro ochranu veřejného zdraví, v projednávané věci konkrétně na § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví. Krajské hygienické stanice byly zřízeny mimo jiné právě k výkonu státního zdravotního dozoru. Ten spočívá v kontrole, zda osoby plní povinnosti stanovené k ochraně veřejného zdraví (§ 84 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví). Správní dozor v sobě zahrnuje rovněž aplikaci nápravných opatření, jimiž orgán reaguje na nesoulad mezi skutečným a žádoucím stavem (srov. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 237). Prostor k uvážení musí poskytovat zákon (usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 37/2011-154, stejně Hendrych, D. *Správní uvážení*. In: *Právní slovník*, Praha: C. H. Beck, 2009).

[27] V projednávané věci zákon žalované žádný podobný prostor ke správnímu uvážení nestanoví. Naopak žalované stanoví pravomoc a povinnost, která plyne z jejího účelu a z úkolů jí stanovených jakožto orgánu státní správy, konat správní dozor, včetně uplatňování nápravných opatření. Nečinnost žalované v případě prokazatelného překračování hygienických limitů pro akustický hluk proto nelze akceptovat. Překračování hygienických limitů hluku totiž negativně dopadá do právní sféry hlukem dotčených osob (např. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-39). Důsledkem nečinnosti žalované v situaci, kdyby k překračování limitů hluku prokazatelně docházelo, by tak mohl být nepříznivý dopad do veřejných subjektivních práv dotčených osob, což je právě situace,

pokračování

pro kterou citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 připustil možnost soudní ochrany v rámci podané žaloby podle § 82 s. ř. s.

[28] Proto v případě zjištění, že jsou hygienické limity hluku překračovány, nemá žalovaná správní uvážení v tom, zda bude či nebude konat. Naopak musí vynaložit dostatečné úsilí k řešení nastalé situace. Uvedené platí zvláště v situaci, kdy provozovatel zdroje hluku nemá povolenou dočasnou výjimku podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. o ni nepožádal. Konkrétní postup a zvolení řešení zjištěné protiprávní situace by přitom vždy mělo odpovídat konkrétním okolnostem dané věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18 [N 201/91 SbNU 535, č. 30/2019 Sb.]).

[29] Nelze navíc přehlédnout, že žalovaná v minulosti vedla řadu řízení o udělení dočasných výjimek z dodržování hygienických limitů hluku podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, a tyto dočasné výjimky na dotčeném území opakovaně povolovala (což vedlo ke kritice správních soudů, srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31). Opakované vydávání hlukových výjimek značí, že k překračování hygienických limitů z uvedených zdrojů hluku na dotčeném území v minulosti přinejmenším mohlo docházet. NSS navíc v rozsudku č. j. 7 As 308/2018-31 žalované již jednou vytkl, že pro silnici II/602 neměla v minulosti jednoznačně určené, že se tato korekce mohla aplikovat.

[30] Za této situace je NSS toho názoru, že po žalované lze požadovat, aby měla jednoznačně určeno a dostatečně podloženo, jaké konkrétní hygienické limity hluku se na dotčeném území uplatní. Tomu poté odpovídá její povinnost se v případech, že jí hlukem potenciálně negativně dotčené subjekty v podnětu předloží dostatečně konkretizovaná a podložená tvrzení, podle kterých se mají uplatňovat hygienické limity v jiné výši, těmito tvrzeními důkladně zabývat a svoji pozici buď *obhájit* (a to včetně řízení před soudem), či důvodnost vznesených námitek uznat a *vyvodit* z toho odpovídající důsledky v rámci dozorové pravomoci. Skutečnost, že existují i jiná řízení, která může žalovaná v takovém případě zahájit, např. řízení přestupkové (srov. bod [30] napadeného rozsudku), neznamená, že je zahájení správního řízení na její správní úvaze.

[31] Aby tedy mohla být žaloba stěžovatelů na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v tvrzeném nezákonném nezahájení řízení podle § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví řádně posouzena, je podle názoru NSS nutné nejprve *postavit najisto, zda z důvodů, na které stěžovatelé podrobně upozorňují, nenastaly okolnosti vedoucí k ukončení režimu staré hlukové zátěže* ve smyslu § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023. Pokud tedy krajský soud připustil žalobu stěžovatelů do věcného přezkumu, měl se zabývat jejich relevantními a dostatečně konkretizovanými argumenty, podle kterých takové okolnosti nastaly. Jak bylo nicméně uvedeno, v této otázce přezkoumatelná úvaha krajského soudu absentuje, neboť byla uzavřena věcně nesprávným a k argumentaci stěžovatelů nedostatečně adresným východiskem o nepřipustné retroaktivitě. V důsledku tohoto pochybení je tak napadený rozsudek krajského soudu stížen vadou, která mohla mít vliv na jeho věcnou správnost, a tudíž zákonnost.

[32] Závěrem NSS upozorňuje, že s účinností od 1. 7. 2023 již nařízení vlády č. 272/2011 Sb. nestanovuje mechanismus ukončení režimu staré hlukové zátěže v situaci,

kdy po 1. 1. 2001 dojde ke zvýšení hladin hluku o více než 2 dB. Jak upozornil již krajský soud v bodě [33] napadeného rozsudku, tato právní úprava nahradila institut staré hlukové zátěže institutem zvýšeného limitu pro pozemní komunikace vybudované před rokem 2001, na které nově uplatňuje korekci ve výši +18 dB, a pozemní komunikace vybudované po tomto datu, na něž se uvedená korekce nevztahuje.

[33] Krajskému soudu lze přisvědčit, že tato nová, v době jeho rozhodování ještě neúčinná, právní úprava nemohla mít vliv na posouzení, zda k okamžiku jeho rozhodování došlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů. V navazujícím řízení však již změna právní úpravy hodnocení případné (ne)zákonnosti zásahu, jež má spočívat právě v nezahájení řízení z moci úřední ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, potenciálně ovlivnit může. V dalším řízení bude totiž třeba vyjít z § 87 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud o zásahové žalobě rozhodne podle skutkového (a právního stavu) ke dni jeho rozhodnutí, nepožaduje-li žalobce pouze deklaraci, že k nezákonnému zásahu došlo v minulosti. NSS proto upozorňuje, že v dalším řízení může potenciálně dojít k situaci, kdy krajský soud dospěje k závěru, že v minulosti sice došlo k nezákonnému zásahu (za předpokladu, že žalovaná v minulosti nezákonně nezahájila předmětné správní řízení), tento zásah však již s ohledem na změnu právní úpravy není nezákonný (za předpokladu, že prokazatelně nebudou překračovány nově stanovené hygienické limity). NSS v tomto směru odkazuje na závěr komentářové literatury, s nímž se ztotožňuje, podle něhož „[d]ojde-li ... v průběhu řízení před soudem ke změně právní úpravy, která má za následek, že zásah již nelze považovat za nezákonný, pak, je-li taková úprava ústavně konformní, nezbude soudu než žalobu zamítnout.“ (Blažek, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 2016, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, komentář k § 87).

[34] V projednávané věci se stěžovatelé domáhali předně *určení nezákonnosti* zásahu žalované, jenž měl spočívat v nezahájení správního řízení o pozastavení nebo omezení zdrojů hluku na dotčeném území (I. petit). V tomto případě se jedná o jednorázový zásah s trvajícím následkem, který bude nutné posoudit podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2023. Stěžovatelé se však vedle toho domáhají také *uložení povinnosti* žalované takové řízení zahájit (II. petit), jakož i *uložení zákazu* aplikovat hygienický limit staré hlukové zátěže (III. petit). Uložení opatření směřujících k upuštění od zásahu spočívajícího v nezahájení správního řízení je však z logiky věci možné pouze v případě, že nejen takový zásah, ale i jeho nezákonnost nadále trvají. Toto posouzení tak bude nutné provést podle právní úpravy účinné v době rozhodování krajského soudu, která, jak bylo uvedeno, z dočasně zvýšené staré hlukové zátěže činí zátěž trvalou. Pokud by bylo možné tuto právní úpravu považovat za ústavně konformní (srov. již citovaný nálezn Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/18 a uvedená komentářová literatura), pak s ohledem na konkrétní skutková zjištění krajského soudu týkající se dodržování hygienických limitů může potenciálně nastat situace, v níž žalobě bude namísto vyhovět v rozsahu navrhaného výroku I., nikoli však již ve zbylé části.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S poukazem na shora uvedené důvody NSS shledal kasační stížnost důvodnou. Proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajskému soudu přísluší zabývat se argumentací stěžovatelů, podle níž nebylo do 30. 6. 2023 možné na hluk z dálnice D1 a silnice II/602 aplikovat zvýšené hygienické limity hluku pro starou hlukovou zátěž.

[36] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu