



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudce Ivo Pospíšila a soudkyně Jiřiny Chmelové 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 žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2024, č. j. 29 A 28/2022 - 492,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2024, č. j. 29 A 28/2022 - 492, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká žaloby podané u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v *nezahájení* správního řízení podle § 84 odst. 1 písm. 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“).

[2] Žalobci se v řízení před krajským soudem v rovině věcné domáhali, aby krajský soud:

- I. *určil*, že žalovaná ne zahájením 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.

I. A. Předcházející řízení před správními soudy

[3] Krajský soud ve věci rozhodl nejprve rozsudkem ze dne 27. 1. 2023, č. j. 29 A 28/2022 - 459, kterým žalobu zamítl. Připustil ji sice k věcnému přezkumu, neboť shledal naplnění podmínek stanovených v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39. V rámci věcného přezkumu však dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. S ohledem na § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví totiž omezil rozsah svého přezkumu na posouzení, zda žalovaná při své úvaze o (ne)zahájení řízení *dodržela limity správního uvážení*. To se podle krajského soudu stalo. 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. Současně krajský soud 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 totiž byl v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity. Krajský soud rovněž zdůraznil, že žalovaná má s ohledem na provedené studie (měření hluku pro obě komunikace v letech 2019, 2020 a 2021) za dostatečně prokázané, že je v dané lokalitě možné korekci pro starou hlukovou zátěž aplikovat. Autorizované subjekty, které postupovaly v souladu s nařízením č. 272/2011 Sb. a metodickým pokynem, řádně posoudily aplikaci staré hlukové zátěže. Krajský soud pouze shledal nedodržení metodického pokynu v nejaktuálnější studii hlukových hladin ze dne 4. 1. 2022; to však nepovažoval za dostatečně závažné.

[4] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 29. 8. 2023, č. j. 9 As 90/2023 - 36, rozsudek krajského zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zdůraznil, že v případě zjištění, že jsou hygienické limity prokazatelně překračovány, nemá žalovaná správní uvážení, zda bude či nebude konat. Krajský soud tudíž při svém přezkumu vycházel z nesprávného právního východiska. Z jeho rozsudku nebyla navíc seznatelná úvaha, proč v žalobě vymezená data o hlučnosti na dotčeném území z let 2001 až 2016 nelze prospektivně zohlednit v rámci ukončení režimu staré hlukové zátěže po 30. 7. 2016. Takové prospektivní zohlednění by přitom nebylo v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity, jak krajský soud uvedl, neboť by působilo jen do budoucna po 30. 7. 2016.

[5] Nejvyšší správní soud proto krajskému soudu uložil, aby se zabýval argumentací žalobců, 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 z důvodu zvýšení hladin hluku o více jak 2 dB ve smyslu § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023. Zároveň jej upozornil, že s účinností od 1. 7. 2023 již nařízení

pokračování

vlády č. 272/2011 Sb. nestanovuje mechanismus ukončení režimu staré hlukové zátěže v situaci, v níž po 1. 1. 2001 dojde ke zvýšení hladin hluku o více než 2 dB. V dalším řízení proto měl krajský soud vycházet z § 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). O žalobním návrhu, jímž se žalobci domáhali deklarace nezákonnosti zásahu (nezahájení řízení) v minulosti, bylo nutné rozhodnout podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2023. Naopak uložení opatření směřujícího k upuštění od zásahu spočívajícího v nezahájení správního řízení je z logiky věci možné jen v případě, že nejen takový zásah, ale i jeho nezákonnost nadále trvají. Toto posouzení tak měl krajský soud provést podle právní úpravy účinné v době svého rozhodování. V tomto směru NSS upozornil, že 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 navrhovaného výroku I., nikoli však již ve zbylé části.

I. B. Napadený rozsudek krajského soudu

[6] Krajský soud ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 15. 8. 2024, č. j. 29 A 28/2022 - 492 (dále též jen „napadený rozsudek“). Ve výroku II. tohoto rozsudku konstatoval, že nezahájení správního řízení o pozastavení či omezení zdrojů hluku, dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602, na území obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy, žalovaným k podnět žalobců ze dne 7. 10. 2021, *je nezákonným zásahem*. Výrokem III. napadeného rozsudku poté krajský soud žalované uložil *povinnost* do 15 dnů od právní moci uvedeného rozsudku k podnětu žalobců ze dne 7. 10. 2021 *zahájit 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.

[7] Krajský soud předně přisvědčil žalobcům, že žalovaná nemohla vycházet z *korekce pro starou hlukovou zátěž*. Dospěl totiž k závěru, že jak u dálnice D1, tak i silnice II/602 došlo k ukončení režimu staré hlukové zátěže v souladu s § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023.

[8] Pokud jde o *dálnici D1*, krajský soud vyšel z akustických studií hluku z let 2019 a 2021, v nichž byl proveden výpočet hluku v roce 2000. Tyto hodnoty hluku krajský soud porovnal s naměřenými hladinami hluku ze září a října 2003 a z června 2004, jak plynou z rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2005, č. j. BM-6487/2005-HOK-Fa. Dospěl přitom k závěru, že minimálně u rodinného domu na ulici Ostopovická 35 v Brně-Bosonohách se v noční době hluk z dálnice D1 po 1. 1. 2001 zvýšil o více jak 2 dB (zde krajský soud vyšel z obou akustických studií). Obdobný závěr přitom platí i pro noční hluk v lokalitě u rodinného domu v ulici Nová 51 v Troubsku (zde krajský soud vyšel pouze ze studie z roku 2021).

[9] Pokud jde poté o *silnici II/602*, vyšel krajský soud z akustické studie z června 2019. Tam vypočtené hodnoty hluku z roku 2000 opět porovnal s naměřenými hodnotami hluku z dubna 2006, jak plynou z rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2006, č. j. 8600/2006/BN/HOK/Fa. Rovněž zde dospěl k závěru, že v lokalitě ulice Pražská v Brně-Bosonohách se hluk ze silnice II/602 po 1. 1. 2001 zvýšil o více jak 2 dB. Podle § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023, proto nemohla být

v předmětných úsecích (Brno-Bosonohy a Troubsko, pokud jde o dálnici D1; Brno-Bosonohy, pokud jde o silnici II/602) použita korekce pro starou hlukovou zátěž.

[10] Krajský soud následně posoudil důvodnost žaloby v rozsahu žalobního návrhu I, tedy *zda došlo k nezákonnému zásahu žalované tím, že nezažila k podnětu žalobců správní řízení o mezení či pozastavení zdrojů hluku na dotčeném území*. V tomto směru vyšel ze skutkového stavu ke dni zásahu, za který považoval den 4. 11. 2021 (sdělení žalované, že neshledala důvody pro zahájení řízení), a z právní úpravy účinné do 30. 6. 2023. Žalované krajský soud vytkl, že vycházela z nesprávné premisy ohledně možnosti aplikovat v lokalitě korekci staré hlukové zátěže. Vyšel proto ze základní výše hodnot hygienických limitů (60 dB v denní době, 50 dB v noční době) a posoudil, zda je k nim možné v dotčeném území přičíst korekci +5 dB podle § 12 odst. 6 věty třetí nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023. Konkrétní hygienické limity stanovil následovně:

- v měřicím místě u rodinných domů na ulicích Ostopovická 35 a Pražská 42 v Brně-Bosonohách ve výši 65 dB v denní době a 55 dB v noční době;
- u rodinného domu v ulici Nová 51 v Troubsku ve výši 60 dB v denní době a 50 dB v noční době (vyměřené hladiny hluku před zvýšením o 2 dB nedosahovaly hladin hluku v tabulce č. 2 části A přílohy č. 3 nařízení vlády, a tudíž nebylo možné využít korekci + 5 dB).

[11] Pro určení, zda v době tvrzeného zásahu došlo k překročení hygienických limitů, krajský soud vyšel předně z akustické studie z července 2021. Z ní zjistil, že pro měřicí bod u rodinného domu v ulici Nová 51 v Troubsku byl změřen hluk z *dálnice D1* ve dne 59,4 dB a v noci 57,8 dB. *Došlo tedy k překročení limitu 50 dB v noční době*. V případě *silnice II/602* poté krajský soud odkázal na rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2019, č. j. KHSJM 50240/2019/BM/HOk, v němž žalovaná vycházela z akustické studie ze dne 5. 6. 2019. Z ní krajský soud zjistil, že v měřicím místě u rodinného domu v ulici Pražská 42 v Brně-Bosonohách byly stanoveny hodnoty akustického tlaku na $71,5 \pm 1,7$ dB v denní době a $63,1 \pm 1,7$ dB v noční době. Došlo tak k *překročení hygienických limitů uplatňujících se v této lokalitě* (65 dB ve dne, 55 dB v noci).

[12] Krajský soud proto konstatoval, že žalovaná pochybila, když vycházela z nesprávně stanovených hygienických limitů, přičemž nesprávně vyhodnotila, že provozovatel pozemních komunikací neporušuje povinnost stanovenou mu § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. V důsledku nečinnosti žalovaného tak bylo nezákonně zasaženo do práv žalobců.

[13] Závěrem krajský soud posoudil (v bodech 57. až 59. napadaného rozsudku), zda je možné vyhovět žalobním návrhům II a III, a tedy *uložení odpovídajících povinností žalované*. V tomto směru uvedl, že v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. je nutné rozhodovat podle právní úpravy rozhodné v době jeho rozhodování. Je tudíž nutné uplatnit aktuální hygienické limity plynoucí z nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném od 1. 7. 2023. Hodnotu limitů určil ve výši 68 dB v denní době a 58 dB v noční době. Vyhovění návrhu na uložení povinnosti zahájit řízení přitom odůvodnil následovně: „*ke dni svého rozhodnutí ze zjištěného skutkového stavu [soud] zjistil, že [v] dané lokalitě docházelo k překračování hygienických limitů hluku*“.

pokračování

II. Kasační stížnost žalované a vyjádření žalobců

[14] Rozsudek krajského soudu napadá žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. A. Odůvodnění kasační stížnosti

[15] Stěžovatelka předně namítá, že v rozsudku krajského soudu zcela *absentuje posouzení, zda nezákonnost zásahu trvá i po zásadní změně právní úpravy*, ke které došlo dne 1. 7. 2023. Krajský soud se podle ní omezil na prostý popis nové právní úpravy, aniž by ji jakkoli aplikoval na posuzovanou věc. Nesplnil tak požadavek NSS výslovně formulovaný v rozsudku č. j. 9 As 90/2023 - 36 v předcházejícím řízení. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[16] Stěžovatelka má přitom za to, že *k překračování* hlukových limitů v dotčeném území ze zdrojů hluku (dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602) *nedochází*. Nebylo tudíž ani možné vyhovět navrhovanému petitu II a uložit jí povinnost zahájit řízení o omezení nebo pozastavení zdrojů hluku. Nepřekračování hlukových limitů má být zřejmé z měření hluku z července 2021 a protokolu z měření č. 273v2-210615-2, zpracovaného dne 4. 1. 2022, jež jsou obsahem soudního spisu a na které bylo v řízení opakovaně odkazováno. Stěžovatelka konkrétně uvádí, že nejvyšší naměřená hodnota na měřicích místech na dálnici D1 byla 57,6 dB v denní době a 53,3 dB v noční době. Pokud jde o *silnici II/602*, hodnoty po odečtení nejistoty byly v měřicích místech pro denní dobu v rozsahu 66,6 dB až 67 dB; v noční době 58,8 dB až 59 dB. Stěžovatelka se přitom dovolává aplikace přechodného ustanovení v čl. II nařízení vlády č. 433/2022 Sb., jímž je možné stanovit hygienický limit 70 dB v denní době a 60 dB v noční době. Hygienické limity nejsou překračovány. Neexistuje proto důvod pro zahájení řízení o pozastavení nebo omezení provozu zdrojů hluku.

[17] Stěžovatelka dále namítla, že žalobní *petit III není v napadeném rozsudku nijak vypořádán* a v rámci výroku rozsudku mu není ani vyhověno ani není zamítnut. Rovněž v tomto směru považuje stěžovatelka napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Současné nelze konstatovat, že by žalobci měli ve věci plný úspěch, a tudíž jim náleží právo na náhradu nákladů řízení.

[18] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku pro účely stanovení staré hlukové zátěže *nesprávně porovnával vypočtené a naměřené hodnoty hlukčnosti*. Předně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že tak stěžovatelka sama učinila v rozhodnutí ze dne 23. 9. 2019, č. j. KHSJM 50240/2019/BM/HOK; v tomto rozhodnutí byly poměřovány 2 vypočtené údaje. Dále uvádí, že porovnávání vypočtených hodnot s naměřenými a porovnávání vypočtených hodnot z různých hlukových studií, navíc pro jiné výpočtové roky, bylo odbornou veřejností vždy prezentováno jako zásadní pochybení. Tomu odpovídá i text Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku ze dne 18. 10. 2017, který v příloze H uvádí, že navýšení hluku se posuzuje rozdílem buď vypočtených, nebo změřených hodnot ukazatelů hluku, přičemž nelze kombinovat hodnoty změřené a vypočtené. Pro účely stanovení staré hlukové zátěže se proto akustická emise posuzovaných komunikací musí vždy zjišťovat stejným postupem, tedy výpočtem

podle téhož výpočtového programu nebo měřením, pokud bylo pro rok 2000 k dispozici. Měření hluku provedené v roce 2000 přitom není pro dálnici D1 a silnici 2. třídy II/602 na území obce Troubsko a městské části Brno-Bosonohy k dispozici. Hodnoty zjištěné pro tento rok výpočtem tak nelze porovnávat s hodnotami měření (z roku 2003 a 2004), jak nesprávně učinil krajský soud.

[19] Pokud jde o hluk z *dálnice D1*, krajský soud podle stěžovatelky zcela opomenul skutečnost, že jak akustické posouzení z června 2021, tak akustická studie ze dne 28. 11. 2019, umožňují odborně bezvadné posouzení změny hlučnosti pro účel přiznání korekce pro staré hlukové zátěže. Oba podklady totiž obsahují výpočet hluku v denní i noční době ve vztahu k chráněným objektům pro rok 2000 a posuzovaný rok 2019, resp. 2021.

[20] Pokud jde poté o hluk ze *silnice 2. třídy II/602*, stěžovatelka považuje postup krajského soudu za zmatečný a odborně nesprávný. Krajským soudem uvedená hodnota 70,3 dB je nesprávně převzata, přičemž nelze porovnávat vypočtené hodnoty z různých hlukových studií, a navíc pro jiné výpočtové roky. Stěžovatelka uvádí, že v průběhu let dochází k aktualizaci dopravních modelů intenzit dopravy a dalších vstupních dat a zadávacích parametrů potřebných k objektivizaci hlukové zátěže v předmětné lokalitě, což má významný vliv na způsob měření a výpočet hladin akustického hluku a na hodnocení výsledných hodnot. Zjištěný rozdíl může být v řádu jednotek dB, což je dáno rozdílným datem zpracování podkladu vztahujícího se k danému stavu poznání, jiným výpočetním programem apod. To stěžovatelka znázorňuje na výpočtu hlučnosti provedeného společností Ecological Consulting a.s. u stejného objektu (ulice Pražská 59) a pro stejný rok 2000. Vypočtené hodnoty se přesto významně liší (*denní doba*: 68,0 dB [studie z roku 2019] a 69,6 dB [studie z roku 2015]; *noční doba*: 60,4 dB [studie z roku 2019] a 62,4 dB [studie z roku 2015]).

[21] Společně s kasační stížností stěžovatelka podala i návrh na přiznání odkladného účinku.

II. B. Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

[22] Žalobci navrhli, aby NSS kasační stížnost zamítnul a přiznal jim náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka podle nich nepolemizuje s právními závěry, jimiž krajský soud dovedl, že limit pro starou hlukovou zátěž nemohl být na hluk z D1 a silnice II/602 na dotčeném území aplikován.

[23] V rovině věcné žalobci předně uvádějí, že je povinností stěžovatelky, aby při své činnosti vycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Je tak povinností žalované mít aktuální, objektivní a dostatečně přesné informace o stavu hlučnosti z jednotlivých zdrojů. Základ pro tento svůj závěr spatřují mj. i v bodě 30 rozsudku NSS č. j. 9 As 90/2023 - 36. Namítají proto, že stěžovatelka se nemůže dovolávat toho, že neměla k dispozici údaje o měření hluku na dálnici D1 a silnici II/602. Tvrzení stěžovatelky, že nelze za žádných okolností srovnávat hodnoty hlučnosti zjištěné výpočtem s hodnotami následně změřenými, navíc nevyplývá z žádného ustanovení obecně závazného právního předpisu.

pokračování

[24] Žalobci jsou přitom přesvědčeni, že nárůst hlučnosti na obou komunikacích od 1. 1. 2001 do 7. 10. 2021 byl provedenými důkazy dostatečně doložen. Odkazují na rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2005, č. j. BM6487/205-HOK/Fa, a ze dne 17. 2. 2010, č. j. 6841/2009/BM/HOK, v nichž hodnoty hlučnosti vypočtené ke dni 1. 1. 2001 považovala stěžovatelka za dostatečně průkazné k tomu, aby na jejich základě vydávala závazná rozhodnutí. Musí tak být použitelné i pro posouzení, zda byl naplněn předpoklad zvýšení hlučnosti o více než 2 dB. Dále žalobci poukázali na dokument „výsledky automatického sčítání dopravy 1994-2012“, který navrhli jako důkaz a z nějž má vyplývat, že mezi roky 200 a 2010 došlo k navýšení dopravy. Rovněž případné povolení hlukové výjimky po 1. 1. 2023 dokládá nárůst hlučnosti o více než 2 dB. Závěry prezentované žalobci vyplývají rovněž z Akustické studie ze dne 8. 7. 2022, přiložené k replice a navržené jako důkaz. Napadený rozsudek tak vychází ze správného skutkového zjištění, že se hluk z provozu na dálnici D1 a silnici II/602 na dotčeném území po 1. 1. 2001 v noční době zvýšil o více než 2 dB.

[25] K otázce existence trvání nezákonného zásahu po 1. 1. 2023 žalobci uvádějí, že bylo v řízení před krajským soudem jednoznačně prokázáno, že hluk překračuje aktuálně platné limity. Za tím účelem ukazují na odst. 54. a 55. napadeného rozsudku a tabulku na str. 13 akustické studie z března 2020. Z přechodného obsaženého ustanovení v čl. II nařízení vlády č. 433/2022 Sb. navíc neplyne, že by hladina hluku měla být 70 dB pro denní dobu a 60 dB pro noční dobu, jak stěžovatelka uvádí. Stěžovatelé poukazují i na to, že je velmi pravděpodobné překročení limitu hluku na dálnici D1, mj. i vzhledem k rozšiřování dálnice v daném úseku na 6 pruhů. Polemizují rovněž s hodnocením otázky dodržení vnitřních hlukových limitů pro chráněný vnitřní prostor stavby s ohledem na splnění zvýšeného limitu pro vnější chráněné prostory.

[26] Závěrem žalobci uvádějí, že napadený rozsudek považují za přezkoumatelný. Souhlasí sice se stěžovatelkou, že krajský soud nerozhodl o žalobním návrhu III obsaženém v žalobě. Tato skutečnost však podle jejich názoru nezpůsobuje nepřezkoumatelnost. Pokud by byla žaloba ve vztahu k tomuto žalobnímu návrhu zamítnuta nebo odmítnuta, nemělo by to vliv na výrok o nákladech řízení. Kasační stížnost proti výroku o nákladech řízení je mimo to nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. Žalobci současně sdělili, že podáním ze dne 19. 9. 2024 vzali svoji žalobu v rozsahu navrhovaného výroku III., o kterém nebylo dosud rozhodnuto, z části zpět.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě podle § 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.).

[28] Kasační stížnost je důvodná.

[29] Napadený rozsudek je *nepřezkoumatelný* v rozsahu výroku III., jímž krajský soud uložil žalované povinnost zahájit řízení o pozastavení nebo omezení provozu zdrojů hluku z dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602 na dotčeném území (část III.A tohoto rozsudku). Krajský soud rovněž pochybil, když *opomenul rozhodnout o žalobním návrhu III* (část III.B

tohoto rozsudku). Naopak v rozsahu výroku II., jímž krajský soud *deklaroval nezákonnost minulého zásahu žalované*, napadený rozsudek obstál (část III.C tohoto rozsudku).

III. A. Nepřezkoumatelnost v otázce trvání nezákonného zásahu

[30] Stěžovatelka předně namítá, že napadený rozsudek je v části, v níž jí uložil povinnost zahájit řízení o pozastavení nebo omezení zdrojů hluku (výrok III.), nepřezkoumatelný. Krajský soud se podle ní neřídil závazným právním názorem NSS, vyjádřeným v rozsudku č. j. 9 As 90/2023 - 36 v předcházejícím řízení, podle něhož krajský soud byl povinen tuto otázku posoudit podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí.

[31] Z judikatury NSS plyne, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil 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 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45).

[32] Nejvyšší správní soud přitom již ve svém zrušujícím rozsudku č. j. 9 As 90/2023 - 36, předestřel požadavky na další postup krajského soudu v řízení takto: *„[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 následky, 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 navrhovaného výroku I., nikoli však již ve zbylé části“ [bod 34, podtrženo NSS].*

[33] Nárokům na přezkoumatelnost napadený rozsudek v rozsahu výroku III nedostál. Tímto výrokem krajský soud uložil žalované povinnost do 15 dnů od právní moci zahájit k podnětu žalobců ze dne 7. 10. 2021 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. Uložení takové povinnosti však přezkoumatelným způsobem neodůvodnil, a to ani v rovině *skutkové*, ani *právní*.

[34] Z napadeného rozsudku není konkrétně seznatelné, z jakých důvodů dospěl krajský soud k závěru, že zásah i jeho nezákonnost ke dni jeho rozhodnutí [srov. § 87 odst. 1 věta první s. ř. s.] nadále trvají, aby bylo možné žalované uložit opatření směřující k upuštění od nezákonného zásahu, v daném případě povinnost zahájit správní řízení. Krajský soud

pokračování

v odst. 21 napadeného rozsudku pouze obecně konstatoval, že „*ke dni svého rozhodnutí ze zjištění skutkového stavu zjistil, že [v] dané lokalitě docházelo k překračování hygienických limitů hluku*“. Tento svůj závěr poté v odst. 57. až 59. napadeného rozsudku však odůvodnil toliko tím, že je nutné vycházet z § 87 odst. 1 věta první s. ř. s., a tudíž že aktuální hygienický limit nyní podle právní úpravy nařízení vlády č. 272/2011 ve znění účinném od 1. 7. 2023 činí 68 dB v denní době a 58 dB v noční době. Absentuje však jakékoli výslovné vztahování těchto hygienických limitů ke skutkové situaci v projednávané věci. Napadený rozsudek neobsahuje odůvodnění, pokud jde o zjišťování a hodnocení skutkového stavu ke dni rozhodnutí krajského soudu a jeho subsumpci pod rozsah identifikované normy, tj. vyhodnocení, zda a z jakých důvodů ke dni rozhodnutí krajského soudu jsou hygienické limity překračovány.

[35] Z rozsudku krajského soudu tudíž není patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za zjištěný a jak uvažil o věc podstatných skutečnostech, jak výše citovaná judikatura vyžaduje. Především není zřejmé i) *zda ke dni rozhodnutí krajského soudu dochází k překračování platných hygienických limitů hluku*; a pokud ano, poté zda tomu tak je v případě ii) *všech zdrojů hluku* (tj. dálnice D1 i silnice 2. třídy II/602), nebo jen některého z nich; a rovněž iii) *a na celém dotčeném území* (tj. obce Brno-Bosonohy a obce Troubska), nebo jen na jeho části. Za takové situace je tedy závěr krajského soudu o povinnosti zahájit řízení o omezení nebo pozastavení zdrojů hluku skutečně nepřezkoumatelný. Nelze přezkoumat, zda a v jakém rozsahu krajský soud uložil uvedenou povinnost žalované zákoně.

[36] Žalobci sice ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazují na odst. 54. a 55. napadeného rozsudku, z nichž má podle nich plynout, že jsou i nově stanovené hygienické limity překračovány. Podle názoru NSS však tyto pasáže odůvodnění naopak potvrzují závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Krajský soud v nich totiž dospěl k určitým skutkovým zjištěním o hladinách hluku v dotčené lokalitě, jež byly naměřeny v roce 2021 a 2019. Tato svá zjištění pak vztáhl ke skutkovému stavu ke dni zásahu, tedy k 4. 11. 2021, o kterém rozhodoval v dané pasáži svého rozsudku (srov. odst. 49. napadeného rozsudku). V rozsahu výroku III., jímž ukládá opatření směřujících k upuštění od zásahu, musí nicméně krajský soud rozhodovat podle skutkového stavu ke dni jeho rozhodování (§ 87 odst. 1 věta první s. ř. s.). Jakákoli úvaha o *aktuálnosti*, resp. *možné použitelnosti* naměřených hodnot hluku z let 2019 a 2021 rovněž při rozhodování ke skutkovému stavu v roce 2024 však v napadeném rozsudku chybí.

[37] Nelze navíc přehlédnout, že krajským soudem zjištěné hladiny hluku na území Troubska (ulice Nová 51) z dálnice D1 v roce 2021 odpovídají hodnotám 59,4 dB ve dne a 57,8 dB v noci (srov. odst. 54. napadeného rozsudku). Aniž by tedy NSS jakkoli dopředu hodnotil skutkový stav, neboť to přísluší nejprve krajskému soudu, je již na první pohled patrné, že krajským soudem zjištěné hodnoty hluku z roku 2021 jsou nižší než nové hygienické limity platné po 1. 7. 2023, tj. 68 dB ve dne a 58 dB v noci. Obstat by tak potenciálně mohly pouze skutkové závěry týkající se silnice 2. třídy II/602, podle nichž hluk v Brně-Bosonohách dosahoval v roce 2019 úrovně $71,5 \pm 1,7$ dB v denní době a $63,1 \pm 1,7$ dB v noční době. Tento skutkový závěr se však týká pouze hluku z jedné z komunikací: silnice 2. třídy II/602, a jedné z dotčených obcí: Brno-Bosonohy (srov. odst. 55. napadeného rozsudku). Nemohl by tak odůvodnit uložení povinnosti k pozastavení či omezení zdrojů hluku z dálnice D1 a ve vztahu k ochraně území obce

Troubsko. Problematický je navíc již zmíněný časový odstup těchto dat (2019) oproti stavu, k němuž rozhodoval krajský soud (2024), aniž by byl jeho dopad na rozhodování krajského soudu jakkoli zohledněn a osvětlen.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je v rozsahu jeho výroku III. nepřezkoumatelný. Je tudíž zatížen vadou, pro kterou je nutné jej zrušit.

[39] Pro účely dalšího řízení NSS opětovně zdůrazňuje potřebu rozhodnout o uložení povinnosti zahájit řízení o omezení nebo pozastavení zdrojů hluku pouze za předpokladu, že *zásah* ale i jeho *nezákonnost* nadále trvají. To musí krajský soud posoudit podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodování, v souladu s § 87 odst. 1 věty první s. ř. s. Své závěry, jak v rovině skutkové, tak i právní přitom musí krajský soud přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

[40] Nejvyšší správní soud současně považuje za vhodné blíže vyjasnit požadavky týkající se hodnocení skutkového stavu za účelem posouzení, zda zásah trvá, a to ve dvojím ohledu.

[41] Za prvé, hlučnost pochopitelně je v čase se měnící veličinou. V případě hluku z pozemních komunikací tak může jeho skutečná hladina záležet na mnoha faktorech, jako je dopravní zátěž, dopravní omezení provozu, technická úroveň a stav vozovky či existence dalších protihlukových opatření, např. protihlukových bariér. Povinnost stanovená v § 87 odst. 1 věty první s. ř. s. nicméně obnáší potřebu rozhodovat o žalobě podle *aktuálních skutkových zjištění* týkajících se stavu hlučnosti z určitých zdrojů hluku na určitém území. Konkrétní data o hlučnosti, na jejichž základě krajský soud o žalobě rozhodne, by tak měla zásadně pocházet z *relevantního časového období* předcházejícího jeho rozhodnutí, které nebudou vyvolávat pochybnost o jejich (ne)aktuálnosti. Na (ne)aktuálnost, resp. (ne)použitelnost takových dat lze přitom usuzovat nejen s ohledem na samotný časový odstup od jejich získání (např. provedeního měření), ale například i v důsledku změny okolností (např. prokazatelnému poklesu či nárustu dopravní zátěže na dotčeném úseku pozemní komunikace, omezení provozu na komunikaci, vybudování protihlukových opatření atd.).

[42] Za druhé, je třeba mít na paměti specifika zásahu spočívajícího v nezahájení správního řízení, jehož soudní kontrolu připustila judikatura vycházející z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39. Podstatou takového řízení totiž je, že určitý správní orgán nezákonně nekoná (nezahájí řízení), ačkoli konat má, přičemž v důsledku nezahájení určitého správního řízení z moci úřední dochází k negativnímu dotčení veřejných subjektivních práv. Je to tedy primárně správní orgán, který by měl důvody pro svůj postup (nezahájení řízení) alespoň v základní míře věcně podloženou relevantními daty a podklady. Jestliže tomu tak není, může být již z tohoto důvodu nečinný. Naopak, pokud správní orgán odmítá zahájit správní řízení s ohledem na aspoň v základní rovině skutkově podložený závěr o nenaplnění předpokladů pro zahájení řízení, je pak na žalobci, aby pozici správního orgánu vyvrátil a případně před soudem prokázal opak.

[43] Tento závěr by měl platit i v případě ochrany před hlukem. To znamená, že pokud žalovaná zastává pozici, že není třeba zahajovat řízení o pozastavení nebo omezení provozu hluku, měla by ji mít dostatečně skutkově podloženou daty, podle nichž nejsou pro zahájení

pokračování

takového řízení splněny podmínky, tj. v dotčené lokalitě nedochází k překračování hygienických limitů.

[44] V tomto směru NSS poukazuje na argumentaci žalované, která nepřekračování hygienických limitů (platných po 1. 7. 2023) dovozuje z měření hluku z července 2021 a protokolu z měření č. 273v2-210615-2, zpracovaného dne 4. 1. 2022, jež jsou obsahem soudního spisu. NSS současně upozorňuje, že byť žalovaná ve své argumentaci i krajský soud v napadeném rozsudku vychází z měření hluku z července 2021, zachyceného v protokolu o zkoušce č. 8/2021 ze dne 7. 7. 2021. Každý z nich odkazuje na hladinu hluku pro stejné místo, avšak v jiné výši. Zatímco krajský soud přebírá hodnoty hluku před korekcí uvedené na str. 23 protokolu pro měřicí bod Troubsko, Nová 271/51, ve výši 59,4 dB ve dne a 57,8 dB v noci (srov. odst. 54. napadeného rozsudku), žalovaná se dovolává výsledných hladin hluku v chráněném venkovním prostoru staveb, uvedených na str. 40 a 41 protokolu, kde pro stejný měřicí bod (Troubsko, Nová 271/51) jsou hodnoty hluku: 55,3 dB v denní době a 52,2 dB v noci. Odůvodnění krajského soudu by tak mělo rovněž zohlednit, z jakých důvodů mají být rozhodné jím uváděné hodnoty, oproti těm, z nichž vychází při výkonu zdravotním dozoru žalovaná.

[45] Nicméně, i pokud se uvedená skutková východiska žalované ukáží jako udržitelná, nebrání to žalobcům, aby případně sami předložili novější důkazy, jimiž by překračování hygienických limitů ke dni rozhodování krajského soudu prokazovali, případně soudu, pokud by to pro své rozhodnutí považoval za nezbytné, aby zadal vypracování znaleckého posudku.

III. B. Absence formálního rozhodnutí o žalobním petitu III

[46] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud opomněl rozhodnout o žalobním návrhu III, jímž se žalobci domáhali uložení zákazu žalované používat v úředních postupech týkajících se hluku z uvedených zdrojů na dotčeném území hygienický limit staré hlukové zátěže.

[47] Tato kasační námitka je důvodná. Krajský soud skutečně o žalobním petitu III nerozhodl žádným z výroků napadeného rozsudku. Je však vhodné doplnit, že se jedná o vadu čistě formální: v důsledku změny právní úpravy od 1. 7. 2023 se již hygienický limit pro starou hlukovou zátěž neuplatňuje. Z formálního hlediska se však o vadu jedná, neboť krajský soud nevyčerpal celý předmět řízení.

[48] Na uvedeném závěru nic nemění ani fakt, že žalobci po právní moci rozsudku krajského soudu zaslali krajskému soudu (a rovněž NSS) zpětvzetí své žaloby v rozsahu jeho žalobního návrhu III. Toto zpětvzetí bylo učiněno a krajskému soudu zasláno až v návaznosti na pravomocné skončení věci. NSS přitom nepřísluší toto podání hodnotit (zda se skutečně jedná o zpětvzetí a zda odráží skutečnou vůli žalobců). To přísluší právě krajskému soudu, u něhož byla žaloba podána, a to v okamžiku před pravomocným rozhodnutím ve věci samé.

[49] Jelikož byl v projednávané věci důvod ke zrušení napadeného rozsudku shledán již v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (část III.A rozsudku výše), krajský soud napraví v dalším řízení rovněž tuto vadu a formálně o žalobním návrhu III rozhodne.

III. C. Deklarace minulého zásahu žalované

[50] Stěžovatelka konečně zpochybňuje závěr krajského soudu v rozsahu výroku II. napadeného rozsudku, jímž bylo nezahájení správního řízení v minulosti (k podnětu žalobců ze dne 7. 10. 2021) shledáno nezákonným zásahem. Zpochybňuje závěr krajského soudu *o naplnění podmínek pro ukončení režimu pro starou hlukovou zátěž*, tedy zvýšení hluku z dálnice D1 a silnice 2. třídy II/602 po 1. 1. 2001 o více jak 2 dB (odst. 46 a 48 napadeného rozsudku). Jádrem její argumentace přitom spočívá v tvrzení, že krajský soud nesprávně *porovnával vypočtené a naměřené hodnoty hluchnosti*. Nesprávnost takového postupu stěžovatelka spatřuje v jeho *odmítání odbornou veřejností* jako zásadního pochybení a dále v rozporu s textem *Metodického návodu* Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku ze dne 18. 10. 2017.

[51] Tyto důvody však ke zpochybnění postupu krajského soudu a jím učiněných závěrů samy o sobě nepostačují. Správa veřejných záležitostí jistě měla odpovídat aktuálním odborným poznatkům vědy, a to včetně úrovně metodologické. Na druhou stranu nejsou ve formální rovině interní metodické pokyny veřejné správy pro soud závazné. Soudy jsou při svém rozhodování vázány výhradně zákonem (a na jeho základě přijatými podzákonnými předpisy), resp. mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR). Jak přitom žalobci korektně upozorňují, nemožnost srovnávat hodnoty hluchnosti zjištěné výpočtem s hodnotami změřenými nevyplývá z žádného ustanovení obecně závazného právního předpisu.

[52] Za takové situace je nutné postup krajského soudu při hodnocení skutkového stavu (zda došlo po 1. 1. 2021 na dotčeném území k překročení hladin hluku o více než 2 dB) posuzovat optikou přesvědčivosti a racionality v rámci *hodnocení důkazů* a skutkového stavu jako takového. Nelze přitom rovněž odhlédnout již od výše zdůrazněné povinnosti veřejné správy si pro své rozhodování průběžně opatřovat relevantní podklady.

[53] Byť lze z metodologického hlediska souhlasit se stěžovatelkou, že ideální by bylo srovnávat pouze srovnatelné (tj. naměřené hodnoty jen s naměřenými, vypočtené hodnoty jen s těmi, které byly vypočteny stejným postupem), považuje NSS přesto úvahy krajského soudu prováděné při hodnocení důkazů a činění skutkových zjištění při specifické situaci právě projednávané věci za udržitelné. Je tomu tak z následujících důvodů.

[54] Za prvé, korekce pro starou hlukovou zátěž podle právní úpravy účinné do 31. 6. 2023 představovala svojí povahou *výjimku z obecného pravidla*. Podstatou byla možnost uplatnit přechodně pro starou hlukovou zátěž dodatečnou korekci k obecně platným hygienickým limitům ve výši + 20 dB (příloha č. 3, část A tabulka č. 1 k nařízení vlády 272/2011 Sb.). Tím docházelo k odchýlení se od základního pravidla obecně stanovených hygienických limitů. Stejně jako ostatní výjimky je proto nutné její rozsah vykládat *restriktivně*. Požadavek na restriktivní výklad přitom musí reflektovat i režim ukončení dle § 12 odst. 6 nařízení vlády 272/2011 Sb., ve znění účinném od 30. 7. 2016 do 30. 6. 2023, a to včetně výkladu kritérií pro posouzení, zda se „*hluk působený dopravou*

pokračování

na pozemních komunikacích a dráhách po 1. lednu 2001 v předmětném úseku pozemní komunikace nebo dráhy zvýšil o více než 2 dB“.

[55] Za druhé, jak NSS již uvedl v předcházejícím řízení, stanovení data posuzování zvýšení hluku o více než 2 dB výslovně „po 1. 1. 2001“, a nikoli po datu účinnosti daného pravidla (od 30. 7. 2016) reflektuje *smysl* povahy korekce staré hlukové zátěže jakožto *dočasného, přechodného řešení pro existující zástavbu* (rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2023 - 36, bod 21). Účelem je tedy ukončit tento výjimečný režim v případech, kdy se úroveň hlučnosti po 1. 1. 2001 dále zvýšila. Uvedený účel právní úpravy tak podle názoru NSS rovněž hovoří ve prospěch širší možnosti hodnocení otázky zvýšení hluku, včetně porovnávání naměřených a vypočtených hodnot hlučnosti.

[56] Za třetí, cíli právní úpravy v podobě *ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku* pochopitelně lépe odpovídají *skutečné naměřené hodnoty hluku* než hodnoty vypočtené. Jak vysvětluje sama stěžovatelka v kasační stížnosti, výsledná vypočtená hodnota hluku se mění v návaznosti na vstupních údajích a použitému matematickému modelu, a tudíž se mohou významně lišit dokonce i vypočtené hodnoty hluku *ke stejnému roku*. Z dokumentů obsažených ve spise současně plyne, že se mnohdy významnou měrou od sebe liší i vypočtené a naměřené hodnoty hluku. Tak například v protokolu o zkoušce č. 8/2021 ze dne 7. 7. 2021 se pro 10 měřicích bodů pohybují vypočtené hodnoty hluku ve dne k roku 2021 v rozmezí 54,4 dB až 60,1 dB ve dne, zatímco denní hodnoty hluku skutečně změřené odpovídají úrovním 50,5 dB až 57,6 dB. V některých případech, jako je např. měřicí bod 10, jde přitom o rozdíl více než 7 dB. Pokud je smyslem právní úpravy chránit zdraví před nepříznivými účinky hluku, určující musí být zejména skutečná hlučnost. Cílem je *ochrana před skutečným hlukem*, nikoli hlukem matematicky vypočteným. Role vypočtených hodnot hlučnosti je tudíž nutně sekundární. Jejich použití by tedy mělo být výjimkou, a to zejména pro situace, kdy není a nemůže být k dispozici změřená skutečná hodnota hluku.

[57] V projednávané věci stěžovatelka odůvodňuje využití vypočtených hodnot hluku v roce 2000 tím, že k tomuto datu nemá pro hluk z dálnice D1 a silnice II. třídy II/602 na dotčeném území změřené hodnoty hluku k dispozici. Neexistence naměřených hodnot hlučnosti jistě odůvodňuje jejich zpětné stanovení k roku 2000 za pomoci výpočtu. Jiný způsob k určení stavu hluku zpětně k době v roce 2000 není k dispozici. Bez zpětného vypočtení hladiny hluku by nebylo možné porovnávat změnu hlučnosti, a tudíž ani rozhodnout o uplatnění (případně ukončení) režimu pro starou hlukovou zátěž. Právě uvedené nicméně neznámá, že vypočtené hodnoty hluku nelze *za žádných okolností* porovnávat se skutečnými změřenými hodnotami hlučnosti, které více odpovídají skutečnému stavu, a tedy i smyslu právní úpravy.

[58] Za čtvrté, po krajském soudu nelze požadovat, aby zpětně dopočítával hodnoty hlučnosti pro jednotlivé minulé roky, aby mohl o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem stěžovatelky rozhodnout. Pokud stěžovatelka nemá pro rok 2000 k dispozici změřené hodnoty hluku, jako tomu je v nyní projednávané věci, *nemůže tento nedostatek přenášet na krajský soud či osoby, jež se cítí být hlukem negativně dotčeny*. Je naopak povinnosti žalované jako správního úřadu odpovědného za výkon zdravotního dozoru, aby měla možnost uplatnit korekci pro starou hlukovou zátěž dostatečně zdůvodněnou a podloženou (již rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2023 - 36, bod 30).

[59] Pokud tedy stěžovatelka chtěla postupovat metodologicky správně (a srovnávat vypočtené hodnoty pouze s hodnotami vypočtenými), mohla na argumentaci žalobců o zániku režimu staré hlukové zátěže reagovat tím, že pro jimi poukazované roky (zejména 2005 a 2006) nechá zpracovat výpočty hlučnosti a ty předloží soudu. To však neučinila. Namísto toho setrvává na nesouměřitelnosti vypočtených hodnot z roku 2000 s hodnotami naměřenými o přibližně dvacet let později a adekvátně nereagovala na žalobní tvrzení žalobců týkajících se především situace a dat z první dekády nového tisíciletí.

[60] Pokud jde o hluk z dálnice D1, stěžovatelka pouze odkazuje na srovnání dat hlučnosti z let 2021 a 2019. V těchto případech však dochází k poměrování dat hluku vypočtených právě až v těchto letech (tedy hlučnost v roce 2021 oproti hlučnosti v roce 2000 a hlučnost v roce 2019 oproti hlučnosti v roce 2000). Tato data však sama o sobě nijak nevyvrací argumentaci žalobců, že aplikace hlukové zátěže byla pro obě komunikace vyloučena již na základě dat z let *před rokem 2016*. To platí tím spíše, když samotná stěžovatelka nyní v kasační stížnosti připouští, že výpočty hluku se i pro ten stejný rok liší podle toho, k jakému okamžiku a na základě jakých vstupních dat jsou prováděny. Pokud jde poté o silnici 2. třídy II/602, žalovaná zpochybňuje pouze metodologický postup, aniž by předložila jakékoli výpočty hlučnosti, z nichž by bylo zřejmé, že ani v letech 2005 a 2006 nedošlo ke zvýšení hlučnosti o více než 2 dB oproti stavu v roce 2001. Žalovaná tudíž neměla přezkoumatelným způsobem postaveno najisto, že v rámci celého období (tedy v průběhu všech let mezi 2001 a 2021, zejména pak v letech, na které poukazovali žalobci) nedošlo na základě *vypočtených* hodnot pro každé z těchto období ke zvýšení hluku o více jak 2 dB.

[61] Za páté, NSS již v předcházejícím řízení v této věci uvedl: „*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* [podtrženo NSS]“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2023 - 36, bod 29). S ohledem na tato v minulosti vedená řízení a výtky správních soudů by proto měla mít stěžovatelka o to více postaveno najisto, že k vyloučení režimu pro starou hlukovou zátěž nemohlo prospektivně po 30. 7. 2016 dojít, a to ani na základě dat o hlučnosti (byť vypočtených) z let před rokem 2016, jak na to žalobci v podnětu a následně před soudem poukazovali.

[62] I tento bod považuje NSS ve specifické skutkové konstelaci projednávané věci za podstatný. Jestliže sama žalovaná v minulosti opakovaně udělovala provozovateli daných pozemních komunikací časově omezené výjimky z důvodu překračování hygienických limitů, a činila tak právě v době, kdy mělo dle žalobců ke skončení korekce starou hlukovou zátěží dojít (tedy již před rokem 2016), a činila tak pro hodnoty rekapitulované krajským soudem v bodě 48. napadeného rozsudku, pak se její pozdější tvrzení založené na zpětných výpočtech, že k navýšení o 2 dB nikdy nedošlo, nejví jako přesvědčivá.

[63] S ohledem na tyto důvody tak NSS považuje *vyhodnocení skutkového stavu*, jak jej provedl krajský soud za pomoci porovnání vypočtených a naměřených hodnot hlučnosti, za možné a *udržitelné*. Takový postup, byť pravda není z metodologického hlediska ideální, byl řízen přezkoumatelnými úvahami krajského soudu a odpovídá skutkovým a právním

pokračování

možnostem, za kterých krajský soud o žalobě rozhodoval. V situaci, kdy stěžovatelka nemá k dispozici naměřené hodnoty hluku z roku 2000, přičemž uplatnitelnost korekce pro starou hlukovou zátěž sama nedostatečně dovozuje pouze na základě srovnání vypočtených hodnot hluku zpětně pro roky 2000 a 2019, resp. 2021, nikoli však již pro předcházející období (zejména před rokem 2016), lze takový postup krajského soudu považovat rovněž za racionální. Odpovídá konečně i restriktivní povaze staré hlukové zátěže jako přechodné výjimky a smyslu právní úpravy ochrany zdraví před hlukem.

[64] Není proto vadou, že krajský soud při hodnocení splnění předpokladů pro ukončení režimu staré hlukové zátěže (§ 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2023) vyšel z hodnot hluku, které měl od obou účastníků (a tudíž i stěžovatelky) k dispozici: tedy pro roky 2003 až 2006 z hodnot *změřených*, zatímco pro rok 2000 z hodnoty *vypočtené*. Kasační námitky, které v takovém postupu spatřují nezákonnost napadeného rozsudku, nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v rozsahu výroku II., jímž byl deklarován nezákonný zásah žalované, napadený rozsudek obstál. Naopak v rozsahu výroku III. je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud navíc nevypořádal celý předmět řízení, neboť formálně nerozhodl o žalobním petitu III. S ohledem na tyto důvody tak 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 otázkou, zda ke dni jeho rozhodnutí zásah žalované i jeho nezákonnost trvají. Svůj závěr musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit, a to jak v rovině skutkové, tak i právní. Rozhodnout musí o celém předmětu řízení, tedy o všech žalobních návrzích k okamžiku jeho rozhodování učiněných.

[66] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku. O samotné kasační stížnosti NSS rozhodl bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů a poučení účastníků řízení.

[67] 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 24. října 2024

Michal Bobek
předseda senátu