



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **H. Z.**, zastoupená JUDr. Petrem Malým, advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalované: **Městská část Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2024, č. j. 10 A 141/2023-42,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2024, č. j. 10 A 141/2023-42, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně vlastní nemovité věci v katastrálním území M. Ch. v P. a cítí se být dlouhodobě dotčena hlukovými imisemi šířícími se na její pozemky z B., kde se každoročně od června do září koná letní hudební festival. Po dobu festivalu jsou zde umístěny a užívány stavby jako podium, prodejní stánky, sanitární kontejnery a WC, šatny, výčepní plošina apod.

[2] Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhala prohlášení nezákonnosti zásahu stavebního úřadu spočívajícího v nezačínání řízení z úřední povinnosti o odstranění celkem 41 staveb realizovaných na pozemcích par. č. XA, XB, XC, XD, vše zapsané na LV č. Y v k. ú. B. (dále též „stavby“) po dobu festivalu, příkazání stavebnímu úřadu, aby prověřil, zda se na výše uvedených pozemcích nenachází stavby provedené v rozporu s právními předpisy a zákazu opakování nezákonného zásahu

spočívajícího v nezahájení řízení z úřední povinnosti o odstranění staveb v B. provedených v souvislosti s hudebním festivalem bez opatření nebo v rozporu s ním, případně staveb povolení nevyžadujících, ale provedených v rozporu s právními předpisy.

[3] Městský soud v Praze (městský soud) žalobu odmítl z důvodu nedostatku tvrzení o nezákonném zásahu, který by byl způsobilý vyvolat žalobkyní namítané přímé dotčení. Z obsahu žalobních tvrzení je podle soudu zjevné, že samotná existence dočasných staveb nebo mobilních zařízení nemůže způsobit žalobkyni tvrzenou újmu spočívající v obtěžování hlukem. Skutečným problémem nejsou samotné stavby, ale hudební koncerty pořádané na pozemcích v B.

[4] Žalobkynin pozemek se navíc nachází v Ch., tedy jiné městské části a na druhém břehu Vltavy, než se konají koncerty. Žalobkyně netvrdí, jak by stavby mohly svou samotnou existencí vytvářet hlukové imise, a to ještě na takovou vzdálenost, aby bylo představitelné, že by mohly zasahovat do její právní sféry. Stavby samotné na žalobkynin pozemek např. nevrhají světlo nebo stín, nepůsobí hluk, nevíří prach ani nezpůsobují jiné emise. Je ostatně představitelné, že hudební festival proběhne i bez využití žalobkyní označených objektů. Žalobkyně se tedy snaží dosáhnout omezení hluku z festivalu nezpůsobilým prostředkem. Namísto zásahové žaloby má možnost obrátit se na Zastupitelstvo hlavního města Prahy, které může vydávat obecně závazné vyhlášky stanovující povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných kulturních podniků za účelem zajištění veřejného pořádku. Případě se může se stejným požadavkem obrátit na příslušnou městskou část.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Stěžovatelka v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽALVES*, argumentuje, že je k podání žaloby aktivně legitimována, neboť by byla účastníkem řízení o odstranění staveb, resp. řízení o jejich dodatečném povolení. Soubor staveb byl proveden v rozporu s územním plánem hlavního města Prahy, bez rozhodnutí o změně využití území a bez územního rozhodnutí. Její vlastnické právo je stavbami přímo dotčeno tím, že v důsledku jejich užívání v souladu s hlavním účelem (tj. pořádáním každoročního tříměsíčního hudebního festivalu) je zasažena především hlukovými imisemi. Samotný účel a rozsah staveb, jakož i veřejná prohlášení jejich vlastníka a několikaletá zkušenost s hudební produkcí na uvedených pozemcích evidentně indikovaly, že stavby budou užívány pro venkovní hudební produkci pro tisíce lidí, a to i v budoucnu.

[6] I když její pozemky přímo nehraničí s pozemky, na kterých se nacházejí stavby, je přesto významným způsobem dotčena hlukem z hudební produkce a hlukem publika. Bez souboru staveb, které jsou vzájemně účelově provázané k zabezpečení celého festivalu, by neproběhly ani koncerty, které jsou výsledkem užívání zmíněných staveb. Jak vyplývá z judikatury NSS, k dotčení může dojít i soukromoprávními imisemi, které jsou z povahy věci výkonem vlastnického práva, mj. i hlukem. Přímé dotčení navíc může vyplývat i ze

pokračování

způsobu užívání staveb. Pro účastenství v případném řízení navíc postačí, že k imisím vzhledem ke způsobu užívání staveb může dojít. Dotčení práv se v pochybnostech předpokládá.

[7] Soubor staveb byl umístěn bez jakéhokoli opatření stavebního úřadu, v rozporu s územním plánem hlavního města Prahy, do plochy městské zeleně a plochy pro sport. Argumentace městského soudu, že pouhá existence souboru staveb nezakládá přímé dotčení stěžovatelky, je nesprávná. *Ad absurdum* by mohla vést k tomu, že ani samotná stavba dálnice nemůže nikoho rušit, neboť případný účastník nebrojí proti existenci stavby jako takové, ale proti vozidlům, které na dálnici jezdí. Stěžovatelka navíc není v tomto případě chráněna hygienickými limity (jako v případě dálnice nebo letiště), protože za hluk se podle § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o ochraně veřejného zdraví), nepovažuje hluk z produkce hudby mimo budovu.

[8] Argumentace městského soudu, že koncerty se daly pořádat i za použití mobilních prostředků, je také nepřesvědčivá, protože se může jednat o výrobky plnící funkci stavby umístěné na pozemcích po dobu delší než 30 dnů, a navíc v rozporu s územním plánem. I v takovém případě by bylo nutné stavby odstranit. Nebýt souboru staveb, které ve vzájemné souvislosti slouží provozu hudebního festivalu, žádné imise hluku by na pozemky stěžovatelky nepronikaly. Zatímco vlastník staveb využívá situace a provozuje festivalové stavby po část roku bez jakéhokoli povolení a zase je odstraňuje, aby se vyhnul řízení o odstranění stavby, stěžovatelka neměla nikdy možnost se proti takovému záměru bránit. Podle stěžovatelky měl městský soud žalobu posoudit věcně.

[9] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Odlišuje současný případ od rozsudku rozšířeného senátu ŽAVES. Ve věci ŽAVES byla žalobkyně majitelkou pozemků, na kterých byla vybudována stavba, k jejímuž odstranění dala podnět stavebnímu úřadu. Stěžovatelka však nevlastní pozemky, na kterých se mají nacházet tvrzené nezákonné stavby, ani s nimi nesousedí. Nespadá do okruhu účastníků řízení o nařízení odstranění stavby. Její pozemky tedy nemohou být dotčeny odstraněním staveb uvedených v petitu žaloby, navíc když s jejich odstraněním není spojena žádná hudební produkce. Žalovaná zpochybnila účastenství stěžovatelky v případných následných řízeních a z toho dovodila nesplnění podmínky z bodu 84 věci ŽAVES. Dodala, že v době podání žaloby se stavby na pozemcích nenacházely. I proto nemohla existence těchto staveb zasáhnout do práv stěžovatelky, zjevně totiž chyběla aktivní věcná legitimace žalobkyně. Zahajovat řízení o odstranění staveb, které na daných pozemcích nejsou, nebyl důvod.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že usnesení soudu o odmítnutí žaloby lze kasační stížností z povahy věci napadat pouze z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívajících v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Námitky argumentující ve prospěch vyhovění žalobě (spadající do věcného posouzení) NSS proto neposuzoval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Podle § 82 s. ř. s. může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

[14] Městský soud odmítl žalobu z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu, protože tvrzené imise hluku nezpůsobují samotné stavby, ale hudební festivaly, které se (s jejich využitím) na pozemcích v B. konají.

[15] Podle NSS měl však městský soud tvrzení stěžovatelky o zásahu spočívajícím v působení staveb hlukovými imisemi posuzovat nikoli jen s ohledem na samotnou statickou povahu těchto staveb, tedy zda stavby samotné mohou pouhou svou existencí tyto imise způsobit, ale optikou toho, zda jejich namítané využití může představovat přípustitelné tvrzení nezákonného zásahu. I toto faktické využití je totiž spojeno s existencí staveb a stavby samotné mohou takto přímo zasáhnout do veřejných subjektivních práv jednotlivce.

[16] Je samozřejmě dobře představitelné, že hudební koncerty se mohou na pozemcích v B. konat i bez staveb označených v petitu žaloby, nicméně to nevylučuje, že právě stavba či soubor staveb užívaných konkrétním způsobem, tedy hlasitou hudební produkcí, mohou přímo zasáhnout do práv stěžovatelky. Tvrzený přímý zásah do práv stěžovatelky využíváním staveb k pořádání hudebních festivalů, které produkují hlukové imise, působí údajně až na pozemky stěžovatelky, proto s ohledem na okolnosti případu představuje plausibilní tvrzení nezákonného zásahu. Vznik a působení takových imisí jsou totiž stále bezprostředně a neoddělitelně spjaty s tímto souborem staveb (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2024, č. j. 10 As 166/2024-53, bod 26). I taková součást souboru staveb jako např. „sanitární kontejner TOI TOI na tanku“ může být bezprostředně a neoddělitelně spjata s hudební produkcí, a tedy s tvorbou a působením mj. i hlukových imisí.

[17] Při zkoumání podmínek řízení (tedy rovněž v dotčení právní sféry žalobkyně) je nutné vycházet z názoru vysloveného v rozsudku NSS ve věci ŽAVES (body 81 a násl.), kde rozšířený senát vymezil podmínky, za kterých lze připustit, že nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasahuje do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby. Jednou z nich je, že „[...] žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít (v nynějším případě tedy proti některému z palety rozhodnutí, která mohou být výsledkem řízení započatého podle § 129 odst. 2 stavebního zákona; je nepochybné, že nynější stěžovatelka by se proti eventuálnímu rozhodnutí o neodstranění stavby mohla bránit žalobou).“

pokračování

[18] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobou proti rozhodnutí bránit ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti* [...]“ (důraz dodán NSS).

[19] Městský soud tedy nesprávně odmítl žalobu pro chybějící podmínku řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Stěžovatelčina žaloba takové tvrzení obsahovala. Napadené usnesení je z tohoto důvodu nezákonné. Městský soud proto v dalším řízení znovu posoudí přípustnost žaloby vázan právním názorem NSS v tomto rozsudku, a pokud neshledá jiný důvod pro odmítnutí žaloby, posoudí ji věcně.

[20] Nad rámec nezbytného zrušovacího důvodu se NSS vyjádří i k případnému dalšímu postupu městského soudu, pokud bude žalobu posuzovat věcně. Nejprve bude třeba zabývat se působením stavby do sféry stěžovatelky a v následujících krocích soud posoudí, jestli a jak měl stavební úřad konat. Zásahem je třeba rozumět pasivitu stavebního úřadu, který toleroval nepovolené stavby a nezačal řízení o jejich odstranění. Inspirativní judikatura pro rozsah věcného posouzení zásahové žaloby v obdobných případech již existuje, z poslední doby srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 255/2023-75.

[21] Městský soud při zkoumání důvodnosti žaloby tedy nejprve posoudí, zda jsou stavby na pozemcích v B. fakticky užívány takovým způsobem, který produkuje hluk. Jedna a tatáž stavba totiž může zasahovat do práv jednotlivce různě v závislosti na způsobu jejího užívání. Aplikováno na konkrétní okolnosti tohoto případu je tedy hypoteticky možné, že stavby v B. by nemusely představovat zdroj hluku, pokud by např. sloužily pro představení pantomimy. Zároveň je nutné dodat, že hluk nelze vykládat tak úzce, jak jej definuje zákon o ochraně veřejného zdraví v § 30 odst. 2, podle něhož hlukem není venkovní hudební produkce. Při posuzování přímého dotčení práv stěžovatelky je třeba pracovat s širším významem pojmu hluk, který se neomezuje pouze na dodržení hygienických limitů.

[22] Lze podotknout, že na rozdíl od zjišťování překročení hygienických limitů hluku (pomocí exaktního měření) je v případě protiprávního vyvolávání hluku posuzovaného z jiných hledisek než z hlediska ochrany zdraví přístup judikatury odlišný. Přiměřenost nebo nepřiměřenost se posuzuje s ohledem na to, zda je hluk vyvolán nestandardním a nahodilým jednáním (v podrobnostech srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 2 As 312/2023-36, bod 42).

[23] Pokud městský soud dospěje k závěru, že jsou stavby v B. skutečně užívány tak, že produkují imise hluku, je nutné posoudit, zda je tento hluk natolik intenzivní, aby stěžovatelce zasáhl do jejích práv. Zde by bylo možné zahrnout do úvah i vzdálenost jejího pozemku, jak městský soud naznačil v bodě 21 napadeného usnesení. S ohledem na povahu zvuku je nutné zohlednit, že míra působení hluku jako imise je závislá na vzdálenosti jeho příjemce od zdroje, v tomto případě pozemků stěžovatelky od staveb. Se vzrůstající vzdáleností tak může klesat míra přímého zásahu do práv. Nelze ovšem setrvat u zjednodušené úvahy, že stěžovatelčin pozemek se nachází přes řeku Vltavu v jiné městské

části. I v tomto bodě je třeba zohlednit skutečnou míru dotčení hlukem a závěr dostatečně odůvodnit.

[24] Pokud by městský soud dospěl k závěru, že stavby označené v petitu opravdu hlukové imise produkují a ty přímo zasahují do práv stěžovatelky, je dále namístě, aby posoudil, zda se skutečně jedná o stavby, resp. zda jsou to nezákonné stavby. NSS sice pro zjednodušení doposud v celém rozhodnutí užíval termínu „stavba“ pro objekty označené stěžovatelkou v žalobě, nemínil tím však zavázat městský soud ve vztahu k posouzení, zda tyto objekty skutečně splňují definici staveb dle stavebního zákona.

[25] Jak také uvedl rozšířený senát v bodě 100 věci *ŽAVES*, žaloba se podává proti tomu správnímu orgánu, který podle přesvědčení žalobce měl zahájit řízení z moci úřední a u kterého žalobce uplatnil podnět podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tím je minimálně v části zásahů vymezených v žalobním petitu stavební úřad. Jestliže stěžovatelka v žalobě označila jako žalovanou Městskou část Prahy 4, je v dalším řízení na městském soudu, aby stěžovatelku na tuto skutečnost upozornil a vyzval ji, aby případně reagovala např. změnou označení žalovaného a návrhu výroku rozsudku (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, body 54 a 55).

[26] Odkázat stěžovatelku, aby se obrátila na Zastupitelstvo hlavního města Prahy či městské části s podnětem k vydání obecně závazné vyhlášky, není v tomto případě přiléhavé. NSS si je vědom, že smyslem tohoto sdělení městského soudu byla spíše snaha o praktickou radu stěžovatelce, což je samo o sobě vstřícný krok směrem k účastníku řízení. Nicméně rozšířený senát v bodě 60 věci *ŽAVES* uvedl, že subsidiaritu zásahové žaloby (§ 85 s. ř. s.) je třeba zvažovat jen ve vztahu k těm právním prostředkům ochrany, které se nabízí v rámci veřejné správy a správního soudnictví, jimiž se vydání takové vyhlášky domoci nelze. Podobně se nahlíží i na prostředky soukromoprávní (civilní žaloba).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[27] Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. ledna 2025

Eva Šonková

pokračování

2 As 7/2024 - 45

předsedkyně

s
e
n
á
t
u