

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Občanského sdružení VMO Brno,** se sídlem Tábor 2327/20, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy,** se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2007, č. j. 360/2005-120-STSP/69, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, 2) Statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, 3) Státní zdravotní ústav, se sídlem Šrobárova 48, Praha 10, 4) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 5 Ca 341/2007 - 249,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Osoba zúčastněná na řízení ad 1) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Včas podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení – Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 27. 10. 2010, č. j. 5 Ca 341/2007 – 249. Tímto rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2007, č. j. 360/2005-120-STSP/69 a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání dvou odvolatelů jako opožděná a dále změnil rozhodnutí ze dne 28. 2. 2005, č. j. JMK 20804/2004 OD/Ka, kterým vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy (dále jen „stavební úřad“), stavební povolení na stavbu „Silnice I/42 Brno, VMO Dobrovského B“, tak, že je doplnil o podmínky č. 36 – 63, změnil znění podmínek č. 15, 19, 28 a 33 a podmínku č. 16 vypustil; ve zbytku ponechal napadené rozhodnutí nezměněno.

[2] Městský soud po podrobném rozboru celé věci přisvědčil jedné (námitka č. 2 – nedodržení zákonných limitů v oblasti ochrany před hlukem) z deseti žalobních námitek vznesených žalobcem, ostatní námitky městský soud zamítl s tím, že žalobce k nim nebyl aktivně legitimován, námitky č. 3 a 7 shledal nedůvodnými.

[3] Podle názoru soudu se správní orgány ve svých rozhodnutích dostatečně nevypořádaly s otázkou ochrany zdraví před hlukem, ačkoli se toho žalobce opakovaně domáhal v různých fázích řízení. Stavební úřad je ve stavebním řízení povinen zkoumat, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí a ochrany zdraví a života dle ustanovení § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánovaní a stavebním řádu („stavební zákon“); to platí i v případě, že ohledně jednotlivých složek životního prostředí či jednotlivých zvláštních veřejných zájmů má k dispozici stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 126 odst. 1 stavebního zákona. Žalobce poukazoval na otázku nedodržení limitů hluku pro venkovní prostory, přičemž vycházel především z akustické studie společnosti SONING ze dne 31. 3. 2004, vypracované jako zakázka č. 43-4723 (dále jen „akustická studie“), podle níž měl hluk ve venkovních prostorech na řadě míst dosahovat, ba dokonce přesahovat, limity vyplývající z ustanovení § 12 odst. 2 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády o ochraně zdraví“). Správní orgány se s touto námitkou nevypořádaly. Stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (dále jen „krajská hygienická stanice“) ze dne 17. 5. 2004, zn. BM-5123/2004-HOK, je nezákonné, jelikož si krajská hygienická stanice nevymínila, aby byly stavebníkovi uloženy veškeré možné povinnosti, které právní úprava v dané oblasti obsahuje. Stavební úřad nebyl povinen takovéto stanovisko odmítnout, či se domáhat vydání stanoviska nového, nicméně nese odpovědnost za rozhodnutí, které umožňuje stavebníkovi za předem stanovených podmínek stavět. To, že k ochraně jednotlivých složek životního prostředí a zvláštních veřejných zájmů jsou ustaveny zvláštní orgány, neznamená, že stavební úřad bude rezignovat na svou vlastní povinnost chránit tyto zájmy.

[4] Z ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví vyplývá, že rezignovat na dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru a v chráněných venkovních prostorech staveb je možné jen tehdy, je-li technicky prokázáno, že ani po vyčerpání všech prostředků ochrany před hlukem není technicky možné dodržet tyto limity. Stavební úřad do podmínek stavebního povolení převzal doslovně podmínky stanovené krajskou hygienickou stanicí, když stanovil, že pro případ, že nebude možné

dodržet „venkovní“ limity, bude nutno dodržet pouze limity „vnitřní“. Zkoumat, zda je splněn předpoklad stanovený v § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví, tedy zda skutečně není technicky možné limity dodržet, neboť stavebník to technicky prokázal, měl sám stavební úřad. Tuto svou povinnost však nesplnil, když se omezil na obecná prohlášení o tom, že stavebník sice navrhl prostředky, které by měly vést k dodržení venkovních limitů, nicméně ve vyšších patrech domů to možné nebude a stavba se tak započala s vědomím, že na mnoha místech limity zkrátka dodrženy nebudou, aniž by stavební úřad měl stavebníka k tomu, aby navrhl i jiná řešení protihlukové ochrany.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitky ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Kasační námitky stěžovatele jsou rozděleny do čtyř bodů.

[6] V bodu A) kasační stížnosti stěžovatel namítá, že občanské sdružení účastnící se stavebního řízení (v tomto případě žalobce) na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) může vznášet námitky pouze procesního charakteru, nikoli však námitky hmotněprávní. Okruh procesních námitek je pak omezen pouze na námitky vztahující se k předmětu zákona o ochraně přírody a krajiny a žalobci tedy nemohou příslušet námitky z oblasti ochrany veřejného zdraví. Stěžovatel uvádí pro podporu svých závěrů rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, č. j. 3 As 21/2006 - 94, ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472, ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118, ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010 - 217 a ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80 (publikované pod č. 2061/2010 Sb. NSS). Dle námitky v bodu B) městský soud současně pochybil, když se ve svém rozhodnutí nevypořádal s argumentací stěžovatele a žalovaného směřující k popření aktivní legitimace žalobce v oblasti hlukové zátěže.

[7] V bodu C) kasační stížnosti stěžovatel vyjadřuje svůj nesouhlas s výkladem § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona provedeným městským soudem. Přezkum dokumentace dle uvedeného zákonného ustanovení nelze zaměňovat s přezkumem činnosti dotčených orgánů. Žalovaný ani stavební úřad tak nepochybili, pokud stanovisko krajské hygienické stanice zhodnotili v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a se závěry v něm obsaženými se ztotožnili. Stavební úřad neměl žádný důvod odklonit se od stanoviska krajské hygienické stanice či toto stanovisko považovat za chybné. Proto byly podmínky v něm obsažené přeneseny do výrokové části stavebního povolení. Stavební úřad se narozdíl od názoru vysloveného v rozsudku městského soudu zabýval podrobně přezkumem projektové dokumentace (strana 53 stavebního povolení) i s ohledem na otázku hlukové zátěže (strany 59 až 68 stavebního povolení). Předmětem zkoumání krajské hygienické stanice byla jak projektová dokumentace, tak akustická studie společnosti SONING, což vyplývá z příloh stanoviska. Stejně tak je zřejmé, že se zabývala i podmínkami pro aplikaci ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví. Pod bodem D) stěžovatel doplňuje, že § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví byl dodržen, když bylo prokázáno, že je technicky nemožné při užití racionálních opatření dodržet hlukové limity pro chráněné venkovní prostory staveb. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na závěry obsažené v akustické studii.

III. Stručné shrnutí vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení ad 4)

[8] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti zabývá nejprve námitkou omezení své aktivní legitimace, přičemž v těchto otázkách odkazuje na svá žalobní tvrzení. Svou aktivní legitimaci po stránce hmotné i procesní vyvozuje z ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a také z ustanovení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s. – „Aarhuská úmluva“) ve spojení s ustanovením § 8 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Nejednotnost judikatury v oblasti ochrany hmotných práv fyzických osob prostřednictvím občanských sdružení vede k vytlačování občanů z procesu rozhodování o jejich právech. Občanským sdružením je proto nutno přiznat právo na hájení hmotných práv svých členů. Žalobce je plnohodnotným účastníkem řízení a námitku nedostatku žalobní legitimace je proto nutno považovat za neoprávněnou. K druhé kasační námitce stěžovatele žalobce uvádí, že je lhostejno, kdo upozorní na rozhodnutí správního orgánu porušující právní předpisy ochrany proti hluku. Tento vadný správní akt musí být zrušen, ať je návrh na jeho zrušení podán kýmkoli.

[9] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že neexistoval důvod pro odchýlení se od stanoviska krajské hygienické stanice. Žalobce se ztotožňuje s výkladem podaným městským soudem a doplňuje, že stavební úřad není oprávněn odmítnout odpovědnost za svá rozhodnutí a „schovávat se“ za stanoviska dotčených orgánů či účastníků řízení. K poslední kasační námitce žalobce uvádí, že městský soud se dle jeho názoru dostatečným způsobem zabýval otázkou prokázání nemožnosti dodržení limitů z technického hlediska. Stěžovatel neměl stavebníka k tomu, aby technickou nemožnost dodržení limitů prokázal. Akustická studie podrobně popsala rozsah zvýšení či rozšíření protihlukových stěn, kterými lze dosáhnout dodržení platných hlukových limitů, tyto navržené úpravy však nebyly zahrnuty do projektové dokumentace s tvrzením, že nezajistí dodržení limitů. Současně však stěžovatel tvrdí, že má k dispozici jiná technická řešení a konstrukce, které by v případě potřeby poskytly dostatečnou protihlukovou ochranu. V těchto tvrzeních stěžovatele lze spatřovat rozpor, na který upozornil i městský soud. Modelová akustická studie je jediným možným způsobem, kterým lze odhadnout budoucí hlukovou zátěž. Její zlehčování odkazem na její nespolehlivost proto neobstojí. Podáním ze dne 7. 2. 2011 doplnil žalobce své vyjádření ke kasační stížnosti v tom smyslu, že souhlasí s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení ad 4) týkající se aktivní legitimace žalobce a námitky stěžovatele ohledně povinnosti stavebního úřadu rozhodovat v souladu se stanovisky dotčených orgánů.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ad 4) Děti Země – Klub pro udržitelnou dopravu (dále jen „Děti Země“) odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 20. 9. 2010, z nějž přebírá podstatnou část do vyjádření ke kasační stížnosti. Ke kasační námitce ad A) Děti Země uvádí, že žalobní legitimace žalobce vyplývá z jeho účasti na stavebním řízení dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně z aktivní účasti na procesu EIA dle § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Ze stanov žalobce, podle nichž je cílem jeho činnosti ochrana přírody a krajiny a současně ochrana životního prostředí, vyplývá, že může

podávat jak námitky týkající se úzkých zájmů ochrany přírody a krajiny, tak širších zájmů ochrany životního prostředí. Ačkoli byl zákon č. 244/1992 Sb. zrušen a nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), je na stanovisko EIA podle zrušeného zákona nutno pohlížet jako na stanovisko vydané dle v současnosti účinného zákona. Žalobce může namítat i porušení svých hmotných práv, pokud mají vliv na jeho procesní práva, což osoba zúčastněná na řízení ad 4) dokládá bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Správní soudy jsou oprávněny a povinny přezkoumat i žalobní námitky občanských sdružení, týkající se rozporů napadeného rozhodnutí s hmotným právem, jsou-li zároveň splněny podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Tuto argumentaci lze podpořit i odkazem na závazky vyplývající pro Českou republiku z ratifikace Aarhuské úmluvy a z práva EU (směrnice Rady č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí). K bodu C) kasační stížnosti Děti Země uvádí, že pokud z akustické studie vyplynulo nedodržení limitů na přibližně polovině měřených míst, nelze tuto skutečnost obejít vydáním stavebního povolení s odkazem na závazné stanovisko krajské hygienické stanice. V takovém případě měl stavební úřad vyzvat žadatele, aby svůj záměr přepracoval či předložil taková technická opatření, která by vedla k dodržení hlukových limitů. Žadatel o stavební povolení by měl během předčasného užívání stavby do kolaudace zajistit údaje o dodržení limitů a pokud by to nebylo možné i přes nezměrné prokazatelné úsilí žadatele, mohlo by být povoleno dodržení pouze „vnitřních“ hlukových limitů.

[11] Co se týče bodu D), Děti Země považují argumentaci stěžovatele za absurdní, neboť tento věděl, že dokumentace nesplňuje zákonné požadavky a přesto očekával, že mu bude stavba povolena. Stavební povolení tak bylo vydáno s vědomím porušení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), neboť byla povolena stavba, jejíž parametry nenaplňují požadavky zákona. Žadatel měl změnit projekt tak, aby bylo navrženo takové řešení, které limity k povolení stavby při modelování splní. Na tento přístup však správní orgány rezignovaly, což vedlo k vydání stavebního povolení, které prokazatelně nesplňuje venkovní hlukové limity, protože se zřejmě žadateli „nechtělo“ měnit připravenou projektovou dokumentaci.

[12] Žalovaný a další osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Argumentace soudu

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele ohledně aktivní legitimace žalobce k podávání námitek v oblasti hlukové zátěže (**IV.1.**) a nevypořádání se městského soudu s touto námitkou uplatněnou stěžovatelem a žalovaným v řízení před soudem (**IV.2.**). Následně kasační soud vypořádal námitku nezákonnosti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávného posouzení povinností stavebního úřadu ve smyslu § 62 odst. 1 stavebního zákona (**IV.3**) a otázku přezkoumání podmínek aplikace § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví a dodržení těchto podmínek (**IV.4**).

IV.1. Aktivní legitimace žalobce

[14] Stěžovatel v prvním bodu kasační stížnosti namítá nedostatek aktivní legitimace žalobce, když dovozuje, že občanské sdružení účastnící se stavebního řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny může vznášet pouze námitky procesního charakteru, přičemž okruh těchto námitek je dále omezen pouze na předmět zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce tak nemohl vznášet námitky z oblasti spadající pod zákon o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel dovozuje, že žalobce nebyl v daném případě legitimován k podání námitek v oblasti ochrany před hlukem.

[15] Městský soud zcela správně, a v souladu s názorem stěžovatele i ustálenou judikaturou (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. NSS; rozhodnutí NSS ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 – 251; rozhodnutí NSS ze dne 7. 12. 2005, 3 As 8/2005 – 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí NSS zde citovaná jsou dostupná z www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že žalobce jakožto občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny na území města Brna, zejména v okolí velkého městského okruhu, není nositelem hmotných práv. Před soudem může účinně namítat jen takové porušení svých procesních práv, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.). Při podávání procesních námitek se žalobce musí pohybovat v mezích svého předmětu činnosti, který vyplývá z jeho stanov, tj. přípustné jsou z jeho strany jen takové námitky, které se týkají *ochrany životního prostředí, přírody a krajiny*. Samy stanovy však nemohou účastenství žalobce ve správním řízení založit. Další nutnou podmínkou pro přiznání postavení účastníka ve správním řízení je existence zákonného ustanovení, které přiznává občanským sdružením jako právnickým osobám v souvislosti s některou z činností v těchto stanovách uvedenou účastenství ve správních a navazujících soudních řízeních.

[16] Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že žalobce nebyl nadán žalobní legitimací k podávání námitek v oblasti ochrany před hlukem na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to vzhledem k tomu, že pod předmět tohoto zákona tak, jak je vymezen v ustanovení § 2 (viz rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2007, č. j. 3 As 21/2006 – 94; rozsudek NSS ze dne 3 As 8/2005 – 118; rozsudek NSS 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 316), ochranu lidského zdraví před hlukem podřadit nelze. V daném stavebním řízení byl však žalobce aktivně legitimován nejen v intencích § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i na základě § 8 odst. 5 zákona o posuzovaní vlivů, jež rozšiřuje rozsah ochrany z oblasti chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny na další složky životního prostředí, mezi jinými i na obyvatelstvo a životní prostředí v obcích a městech [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů]. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce naplnil zákonné požadavky pro přiznání postavení účastníka v řízení ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů, stal se tedy účastníkem správního řízení (a navazujících soudních řízení), v němž se rozhoduje o povolení stavby, činnosti nebo technologie posuzované podle tohoto zákona. Stavební řízení je pak jedním z povolovacích řízení, o nichž zákon o posuzování vlivů hovoří. Proto je také nutno námitky žalobce uplatněné ve stavebním řízení týkající se ochrany životního prostředí před negativními vlivy hluku chápat jako legitimní ve vztahu k zájmům žalobce jako občanského sdružení chránícího nejen přírodu a krajinu, ale i životní prostředí v širším smyslu (srov. rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 316).

[17] V daném případě tedy městský soud nevybočil z mantinelů daných dosavadní judikaturou, když námitku žalobce projednal poté, co dospěl k závěru, že žalobci náleželo postavení účastníka stavebního řízení, který tvrdí, že v tomto řízení došlo k porušení jeho procesních práv, a tudíž byl aktivně legitimován k podání žaloby na základě § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve světle těchto závěrů nemůže obstát argumentace judikaturou, kterou uplatňuje stěžovatel. Veškerá jím citovaná rozhodnutí se totiž týkají případů, kdy občanská sdružení buď vyvíjela svou činnost pouze v oblasti ochrany přírody a krajiny, nikoli v širším rámci ochrany životního prostředí, resp. v daném případě nebylo prováděno posuzování vlivů na životní prostředí, a tudíž nemohly být naplněny podmínky pro účastenství občanského sdružení na základě zákona o posuzování vlivů. Zmíněná rozhodnutí tedy na v současnosti projednávaný případ nedopadají.

[18] Žalobce ve svém vyjádření (i ve svých dřívějších podáních) vyjadřuje přesvědčení o své žalobní legitimaci založené na aplikaci Aarhuské úmluvy. První senát se v této otázce ztotožňuje s rozhodovací praxí zdejšího soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 – 98; rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 316), ze které vyplývá, že tato úmluva nemá povahu *„self-executing“* smlouvy, tzn. smlouvy samovykonatelné a přímo aplikovatelné. Ačkoli tedy Aarhuská úmluva nesporně patří do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí českého právního řádu (tato úmluva byla publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s., splňuje podmínky stanovené čl. 10 Ústavy České republiky), v případě, že by stanovila něco jiného než zákon, nebylo by možno uplatnit pravidlo o aplikační přednosti této mezinárodní úmluvy před zákonem. Podle čl. 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy se za *„dotčenou veřejnost“* považuje veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Judikatorně pak bylo dovozeno, že nevládní organizace založené za účelem ochrany přírody musí splnit požadavky vnitrostátních předpisů, aby byly považovány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Aktivní legitimaci občanského sdružení tedy nelze dovozovat přímo z Aarhuské úmluvy.

[19] Vzhledem k výše uvedenému je tato námitka stěžovatele nedůvodná.

IV.2. Vypořádání námitek do nedostatku aktivní legitimace městským soudem

[20] Stěžovatel v tomto bodu kasační stížnosti namítá, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací, jakož i s obdobnou argumentací žalovaného, že námitka v oblasti hlukové zátěže žalobci nepřísluší. S tímto tvrzením stěžovatele nelze souhlasit. Městský soud se v rámci napadeného rozsudku věnoval otázkám aktivní legitimace žalobce, a to v jednotlivých částech věnujících se postupně všem žalobním bodům. Z rozhodnutí městského soudu jako celku naopak vyplývá, že námitka aktivní legitimace byla v odůvodněných případech vzata v potaz a její zohlednění vedlo k zamítnutí sedmi z deseti žalobních námitek. Aktivní legitimací v oblasti hlukové zátěže se pak městský soud zabýval podrobně v rozboru žalobní námitky č. 1, když správně uvedl, že nepřípustnou je ze strany občanského sdružení hájícího zájmy ochrany životního prostředí, přírody a krajiny námitka, která ze subjektivního pohledu obyvatel okolních domů poukazuje na

narušení pohody bydlení, zejména v oblasti ochrany před hlukem. Městský soud zdůraznil, že žalobce jako právnická osoba v daném území nedisponuje žádným právem či oprávněným zájmem na pohodě bydlení a nemůže se tak stavět do role „veřejného žalobce“ (jakkoli lze zájmy, které žalobce chrání považovat za veřejné). Jiná věc je, že zatížení území hlukem má i svou objektivní stránku, vyjádřenou limity stanovenými právními předpisy. V tomto případě je právem sdružení namítat, že tyto objektivní limity nebyly dodrženy, jelikož, jak soud vysvětlil výše v bodech 15 a 16, ochrana obyvatelstva před hlukem spadá do předmětu ochrany dle zákona o posuzování vlivů a tedy i do oblasti zájmů chráněných žalobcem. Byť městský soud nepředestřel zcela vyčerpávající argumentaci co do aktivní žalobní legitimace žalobce v oblasti ochrany před hlukem, z rozsudku jasně vyplývají úvahy, kterými byl veden, když správně uzavřel, že žalobce byl k podání námitek v oblasti ochrany před hlukem legitimován. Povinností městského soudu bylo řádně se vypořádat se všemi žalobními body, přičemž, jak vyplývá z napadaného rozsudku, soud této povinnosti beze zbytku dostál.

[21] K této kasační námitce soud dodává, že je nutno korigovat názor žalobce obsažený v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Žalobce má za to, že z rozsudku městského soudu vyplývá, že rozhodnutí, kterým byly porušeny právní předpisy, je nezákonné bez ohledu na to, kdo na tuto skutečnost upozornil a pro tuto objektivní nezákonnost musí být tak jako tak zrušeno. Taková interpretace rozhodnutí městského soudu je nesprávná. Soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost (tedy pro rozpor rozhodnutí s hmotněprávními normami) či pro vady řízení (pro rozpor s normami procesními). Společná pro oba případy je skutečnost, že soud může rozhodovat o zrušení takových rozhodnutí pouze na návrh osoby mající aktivní legitimaci. Nemůže se zabývat návrhem na zrušení rozhodnutí podaným „kýmkoli“ – vždy musí v prvé řadě zkoumat žalobní legitimaci. Pokud soud shledá, že žalobce aktivně legitimován není, nepřísluší mu rozhodovat o zrušení napadaného rozhodnutí, byť by se jednalo o věc „veřejného zájmu“. Není možno vystupovat jménem veřejnosti tam, kde ochrana dotčených práv přísluší jiným subjektům, a to těm, jejichž hmotná práva byla správním rozhodnutím skutečně zasažena. Tato skutečnost ovšem nic nemění na tom, že městský soud se se shora uvedenými námitkami stěžovatele i žalovaného vypořádal dostatečně a kasační soud tak považuje námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí za nedůvodnou.

IV.3. Povinnosti stavebního úřadu dle § 62 odst. 1 stavebního zákona

[22] Stěžovatel namítá, že městský soud interpretoval povinnosti stavebního úřadu obsažené v § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nepřiměřeně široce a na daný případ nesprávně. Dle tohoto zákonného ustanovení byl stavební úřad povinen přezkoumat zejména, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu. Stěžovatel má za to, že správní orgán I. stupně i žalovaný přezkum dokumentace nezanedbali, ba naopak se otázkami hlukové zátěže zabývali velmi podrobně (strana 59 až 68 stavebního povolení) a ze stavebního povolení (strana 53) je zřejmé, že projektovou dokumentaci přezkoumávali.

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce namítal nedostatečnost opatření v oblasti hlukové zátěže od samého počátku stavebního řízení. Dne 7. 9. 2004 podal žalobce námitky proti stavebnímu řízení, v oblasti hlukové zátěže se jednalo zejména o body 24 až 27 námitek (viz s. 33 - 35 stavebního povolení). Žalobce se v bodu č. 26 námitek odkazuje na akustickou studii, která sloužila jako podklad pro vydání stanoviska krajské hygienické stanice a která mezi teoretickými modely splňujícími požadované limitní hlukové hodnoty uvádí i užití 6 m vysokých protihlukových stěn, které zpracovatel studie označil za „nepřijatelné“. Žalobce namítal, že stavebník neprokázal, že není schopen předepsané limity dodržet ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na něm spravedlivě požadovat. V bodu č. 27 pak žalobce uvedl, že z akustické studie vyplývá, že ekvivalentní hladina hluku překročí v době provozu stavby na několika místech limitní hodnoty podle přílohy 6. nařízení vlády o ochraně zdraví. Žalobce požadoval, aby bylo stavební povolení vydáno až poté, co stavebník doloží rozhodnutí krajského hygienika vydaného podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, v němž bude tvrzení o nemožnosti dodržení limitů ověřeno a stanovena konkrétní opatření ke zmírnění důsledků působení nadměrného hluku. K této námitce stavební úřad na straně 66 a 67 stavebního povolení uvádí, že k předmětné projektové dokumentaci včetně hlukové studie bylo vydáno souhlasné stanovisko krajské hygienické stanice a že budou dodrženy všechny podmínky stanoviska krajské hygienické stanice přejaté do podmínky č. 17 stavebního povolení. Námitkou (ne)prokázání nemožnosti dodržení předepsaných hlukových limitů ze strany stavebníka se stavební úřad nezabýval, pouze odkázal na vydané stanovisko krajské hygienické stanice.

[24] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce dne 7. 4. 2005 odvolání, ve kterém namítá nezákonnost stavebního povolení, které bylo založeno na stanovisku krajské hygienické stanice, jež nezahrnulo do podmínek pro stavební povolení opatření (výstavba 6 m vysokých protihlukových stěn), která by umožnila venkovní hlukové limity dodržet. Dále pak vystupuje proti nevypořádání se stavebního úřadu s ustanovením § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, které by na přechodnou dobu umožnilo legalizovat překročení stanovených limitů hluku za předpokladu, že budou učiněna potřebná opatření. Žalobce doplnil, že ani toto rozhodnutí neumožňuje správním orgánům souhlasit s trvalým překračováním platných limitů u nově budované stavby bez ohledu na to, zda jsou potřebná protihluková opatření k ochraně venkovního prostoru architektonicky nebo esteticky nevhodná či nákladná. Žalovaný ve svém rozhodnutí ve věci podaných odvolání uvedl, že schválená projektová dokumentace poskytuje dostatečnou ochranu veřejným zájmům hájeným žalobcem, přičemž byla zohledněna jak akustická studie, tak stanovisko krajské hygienické stanice. Žalovaný upozornil, že výška protihlukových stěn 6 m představuje pouze nepatrný rozdíl v hladině hluku oproti výšce navržené. Žalovaný dále konstatoval, že stavebník musí dodržet povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví a doplnil stavební povolení o novou podmínku (č. 58, nikoli 56, jak uvádí v rozhodnutí o odvolání žalovaný), kterou stanovil stavebníkovi povinnost, aby v případě, kdy nebude možno při používání či provozu zdroje hluku nebo vibrací dodržet hygienické limity, požádal o příslušné povolení orgán ochrany veřejného zdraví. Námitkou, že stavební úřad vydal rozhodnutí obsahující závěry o tom, že budou s velkou pravděpodobností překračovány hlukové limity, se žalovaný nezabýval.

[25] Co se týče interpretace rozsahu povinností stanovených § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS, který ostatně cituje i stěžovatel. Ačkoli se tento rozsudek primárně zabývá povinnostmi stavebního úřadu v územním řízení (§ 37 odst. 2 stavebního zákona), závěry v něm obsažené je nutno aplikovat i na povinnosti stavebního úřadu v rámci stavebního řízení (§ 62 odst. 1 stavebního zákona). Povinnosti uložené stavebnímu úřadu § 37 odst. 2 a § 62 odst. 1 stavebního zákona jsou obdobné a vedou ke stejnému účelu, tedy ke komplexnímu posouzení návrhů na vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení. Dle předmětného rozhodnutí NSS „*§ 37 odst. 2 starého stavebního zákona tedy vycházel z teze, že stavební úřad disponuje odbornou znalostí pouze v části výše uvedených hledisek. Zbylou škálu odborných kompetencí představují dotčené orgány státní správy, které stavební úřad doplňují. Nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení sui generis; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který územní řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy*“. Současně tento rozsudek velmi přiléhavě pro v současnosti projednávaný případ stanovil, že „*v případě námitky žalobce a) ohledně hlukové studie se jedná o námitku, o níž má pravomoc rozhodnout stavební úřad, neboť spadá do oblasti působnosti stavebního úřadu či dotčených orgánů státní správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 - 52, č. 1602/2008 Sb. NSS, na s. 607). V tomto případě jde o námitku z oblasti působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice), o níž lze rozhodnout jen v součinnosti s tímto dotčeným orgánem státní správy, od něhož si měl správní orgán I. stupně vyžádat stanovisko k námitce žalobce a). Je tomu tak zejména za situace, kdy souhlas vydaný krajskou hygienickou stanicí nijak nereaguje na námitku žalobce a); ostatně z hlediska chronologického reagovat ani nemůže*“. Dále pak první senát v citovaném rozsudku uvádí: „*V žádném případě nelze aprobovat právní názor stěžovatele, který je patrný z jeho procesního postupu. Rozhodnutí o námitkách žalobce a), které náleží do věcné působnosti dotčeného orgánu státní správy (krajské hygienické stanice), nelze opřít toliko o konstatování, že tento dotčený orgán státní správy vydal souhlas s umístěním stavby dle projektové dokumentace, aniž by uvedený orgán zároveň vydal odborné stanovisko ve věci námitek žalobce a). Stěžovatel* (v nyní projednávaném případě žalovaný, pozn. NSS) *samozřejmě není kvalifikován k posouzení dopadů stavby na hladinu hluku v okolí, zachází však se souhlasem krajské hygienické stanice jako s bariérou, která již a priori vylučuje úspěch jakékoliv námitky týkající se hluku. Obsah uděleného souhlasu však neposkytuje dostatečnou odbornou oporu pro takový postup. Projednání námitek a rozhodnutí o nich je v podání stěžovatele toliko formální záležitostí, neboť nevychází z posouzení merita věci.*“ Nejvyšší správní soud neshledává žádný důvod, pro nějž by se měl od úvah obsažených v citovaném rozhodnutí odchýlit. Stěžovateli tedy lze přisvědčit, že nebyl povinen stanovisko krajské hygienické stanice přezkoumávat. Na námitky ohledně nedodržení limitů hluku však neměl reagovat pouhým odkazem na toto stanovisko, nýbrž si měl vyžádat odborné vyjádření dotčeného orgánu státní správy k těmto námitkám, a to tím spíše, že, jak uvádí sám stěžovatel, nedisponuje odbornou kompetencí v této oblasti veřejné správy a stanovisko, na něž při vypořádání námitek správní orgány setrvale odkazovaly neposkytuje odpovědi na námitky žalobce. Jak již dříve uvedl kasační soud, s námitkami žalobce se nelze vypořádat tautologickým odkazem na vydané stanovisko

odborného orgánu, na jehož základě stavební úřad vydal své rozhodnutí, pokud námitky žalobce směřují právě proti tomuto stanovisku (a na jeho základě vydanému rozhodnutí).

[26] Žalovaný, resp. stavební úřad, tedy porušil povinnosti stanovené § 62 odst. 1 stavebního zákona, když se řádně nevypořádal s námitkami žalobce, čímž jej zkrátil na jeho procesních právech a zatížil tak své řízení vadou. Jelikož se ze strany žalobce jednalo o námitky zásadní, jejichž posouzení může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve stavebním řízení (tj. stavebního povolení), postupoval městský soud zcela v souladu se zákonem, když rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení zrušil. Tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

IV.4 Naplnění požadavků § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví

[27] Ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví stanovilo: „*Pokud by bylo technicky prokázáno, že ve stávající zástavbě po vyčerpání všech prostředků její ochrany před hlukem, není technicky možné dodržet ustanovení odstavců 1 až 4, je nutné potřebnou ochranu chráněných vnitřních prostorů staveb před hlukem zajistit tak, aby bylo vyhověno podmínkám stanoveným v § 11. Přitom musí být zachována možnost jejich potřebného větrání.*“ Stěžovatel se domnívá, že krajská hygienická stanice jako dotčený orgán řádně přezkoumala akustickou studii a podmínky nutné pro aplikaci § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví a dodává, že tyto podmínky byly dodrženy (jedná se o nařízení vlády č. 502/2000 Sb., nikoli č. 500/2000 Sb., jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti). Ze znění § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví vyplývá, že „přezkoumáním podmínek“ nutných pro aplikaci tohoto ustanovení je třeba rozumět v prvé řadě posouzení účinnosti všech (dostupných, existujících) prostředků ochrany před hlukem ve stávající zástavbě; pokud toto posouzení prokázalo, že žádný z těchto prostředků není technicky schopen zajistit dodržení venkovních hlukových limitů, může stavební úřad přistoupit k omezení rozsahu ochrany před hlukem pouze na prostory vnitřní. Ze stanoviska krajské hygienické stanice však tvrzení stěžovatele o takovém přezkoumání podmínek nevyplývá. Krajská hygienická stanice uvádí, že „*ze závěrů hlukové studie vyplývá, že navržená protihluková opatření zajistí po uplatnění nejistoty výpočtu reálnost nepřekročení hygienických limitů ve všech chráněných venkovních prostorech staveb, a to až na západní a jižní stěnu obytného domu Hradecká 2-8 a horní patra obytného domu Svatopluka Čecha č. 110. Podstatně více objektů se nachází v pásmu nejistoty výpočtu. (...) Bylo předloženo vyhodnocení případné realizace dalších protihlukových opatření se závěrem, že další protihlukové stěny jsou ekonomicky nepřijatelné s ohledem na jejich minimální efekt.*“ Krajská hygienická stanice tedy zcela vědomě aprobuje stav, za kterého budou venkovní hlukové limity překračovány, aniž by provedla výše uvedené posouzení. Odkazuje sice na závěry akustické studie, která zmiňuje provedení teoretického posouzení umisťování dalších protihlukových bariér ze strany zpracovatele hlukové studie a generálního projektanta stavby, ze kterého vyplynulo, že „*v místě některých objektů nelze zajistit požadované limity hluku pro venkovní chráněný prostor při zvážení všech hledisek provázané efektivnosti (efekt-cena-technickoarchitektonické řešení)*“. Není však jasné, jakým způsobem probíhalo ono „teoretické posouzení umisťování dalších protihlukových bariér“, jaká další opatření byla navrhována (a zda byly posuzovány všechny dostupné prostředky ochrany před hlukem) a s jakými konkrétními výsledky. Nadto akustická studie nijak toto „teoretické posouzení“ nezmiňuje mezi použitými podklady a literaturou (viz strana 3 akustické studie). Krajská hygienická stanice zásadně pochybila, pokud

nepožadovala, aby stavebník prokázal, že i po vyčerpání všech prostředků ochrany před hlukem není technicky možné hlukové limity dodržet (například prostřednictvím předložení dokumentu obsahujícího zmiňované „teoretické posouzení“). Správní orgány rezignovaly na ochranu venkovních prostorů, aniž by nastaly v nařízení předvídané podmínky pro uplatnění tohoto postupu. Námitka žalobce, že technická neproveditelnost by měla být *skutečně* prokázána, byla oprávněná a správními orgány nedostatečně projednaná. Závěr stěžovatele, že se správní orgán I. stupně i žalovaný dostatečně zabývali námitkami žalobce a podmínkami pro aplikaci ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví, tedy nemá oporu ve spise.

[28] I v tomto případě správní orgány nedostály povinnostem stanoveným stavebním zákonem a nařízením vlády o ochraně zdraví, když se řádně nevypořádaly s námitkou žalobce o nutnosti prokázání technické nemožnosti dodržení venkovních hlukových limitů. Proto ani tato kasační námitka není důvodná.

V.

[29] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný ani stěžovatelka nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalobce měl sice ve věci úspěch, avšak vzhledem k tomu, že náhradu žádných nákladů řízení neuplatnil a vznik takovýchto nákladů z obsahu spisu ani nevyplývá, soud rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 3. března 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu