



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **F. J.**, zastoupeného JUDr. Miloslavem Peterkou, advokátem, se sídlem Nad Olšinami 2447/15, Praha 10, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Hygienika hlavního města Prahy ze dne 2. 1. 2002, č. j. ODO-45/1670/203/01, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2003, č. j. 38 Ca 149/2002 - 74,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2003, č. j. 38 Ca 149/2002 – 74, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jakožto stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno v záhlaví uvedené rozhodnutí Hygienika hlavního města Prahy, o změně rozhodnutí Hlavního města Prahy, městského hygienika, ze dne 8. 10. 2001.

Hygienik hlavního města Prahy, jehož právním nástupcem se stalo Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „žalovaný“) v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobce jako provozovatel bistra „X“ naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., a to tím, že nesplnil povinnost uvedenou v ustanovení § 32 zákona č. 258/2000 Sb. ve spojení s § 11 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; dále porušil povinnosti stanovené rozhodnutím zvláštního orgánu hlavního města Prahy – městského hygienika ze dne 22. 5. 2001, za což mu byla uložena pokuta ve výši 35 000 Kč. Dle části II. výroku rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost nahradit plně náklady vynaložené orgánem ochrany veřejného zdraví na zjištění

závady, a to ve výši 2216 Kč. V odůvodnění žalovaný odkázal na rozhodnutí Městského hygienika hlavního města Prahy ze dne 22. 5. 2001, kterým bylo dle názoru žalovaného zakázáno pořádání jakýchkoliv hudebních produkcí v provozovně „X“ v noční době, a to až do odstranění závady spočívající v překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku při hudebních produkcích v této provozovně s tím, že hudební produkce mohou být obnoveny až poté, kdy příslušný správní orgán na základě oznámení účastníka řízení o odstranění závady kontrolou ověří, že závada je odstraněna. Spisová dokumentace neobsahuje záznam o odstranění závady a následném ověření městským hygienikem, ze záznamů městské policie je zřejmé, že ve dnech 13. 6. 2001, 3. 7. 2001 a 13. 7. 2001 byly v uvedené provozovně konány hudební produkce, z čehož správní orgán dovodil nesplnění povinnosti uložené na základě § 84 odst. 1 písm. l) zákona č. 258/2000 Sb. Žalovaný považoval naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. za prokázané, výše pokuty byla stanovena přiměřeně. Prvostupňové rozhodnutí pak změnil pouze proto, že výrok nebyl v části I. dostatečně srozumitelný. Náhrada nákladů řízení byla žalobci uložena dle § 97 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., podmínky tohoto ustanovení byly splněny, žalovaný uvedl podrobný rozpis úkonů, za které požaduje náhradu.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu ve správním soudnictví, ve které zejména namítal, že rozhodnutím městského hygienika ze dne 22. 5. 2001 mu nebyly zakázány jakékoliv hudební produkce, ale pouze takové, při nichž by byla překračována nejvyšší přípustná hladina akustického tlaku. To nebylo prokázáno, domnívá se proto, že povinnosti uložené mu rozhodnutím ze dne 22. 5. 2001 neporušil a nenaplnil ani skutkovou podstatu správního deliktu, který mu je dáván za vinu. Dále rozhodnutí vytýkal nedostatečně zjištěný skutkový stav a formální nedostatky. Nesouhlasil s uložením povinnosti nahradit náklady řízení, o náhradě nákladů řízení souvisejících s měřením hluku mělo být rozhodnuto v rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Výrok rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 je nesprávně formulován, není dostatečně přesný a určitý, připouští různý výklad. Z jeho obsahu není jednoznačné, zda žalobci byly zakázány jakékoliv hudební produkce, či pouze takové, při kterých dochází k překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku. Výrok je nejdůležitější částí rozhodnutí, nepřesně formulovaný výrok není možno vykládat v neprospěch účastníka správního řízení. Předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí vydané na podkladu rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, které trpí výše uvedenými vadami, nebylo proto řádně zjištěno, že žalobce porušil povinnost stanovenou obecně závazným právním předpisem. Městský soud v Praze z těchto důvodů rozhodnutí žalovaného zrušil dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný toto rozhodnutí považoval za nezákonné, podal kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasil s tím, že Městský soud v Praze v rámci přezkumu rozhodnutí ze dne 2. 1. 2002 přezkoumával rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, proti kterému nebylo žalobcem podáno ve správním řízení odvolání, a je pravomocné. Jestliže žalobce považoval zákaz činnosti obsažený v rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 za nesrozumitelný, měl možnost podat opravný prostředek, což však neučinil. Žalobce byl na základě uvedeného rozhodnutí povinen postupovat dle § 84 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., povinnosti zde stanovené nesplnil, nebyl proto oprávněn obnovit hudební produkce. Městský soud v Praze se nezabýval rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 1. 2002, ale rozhodnutím ze dne 22. 5. 2001, proti kterému žaloba ani jiné opravné prostředky nesměřovaly. Městský soud

v Praze zrušil nesprávně i samostatnou část rozhodnutí ukládající povinnost nahradit náklady řízení, která nebyla závislá na zákazu předmětné činnosti. Jednalo se o náklady na měření provedené Městskou hygienickou stanicí dne 23. 3. 2001 a náhradu nákladů podle § 97 citovaného zákona. Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku, neboť rozhodnutí městského hygienika o zákazu činnosti nebylo podkladem pro výrok o uložení náhrady nákladů. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel provedl jazykový rozbor výroku rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, který dle jeho mínění jednoznačně zakazoval žalobci jakékoli hudební produkce v noční době. Porušení povinnosti stanovené § 32 zákona č. 258/2000 Sb. prokazuje protokol o měření hluku ze dne 28. 3. 2001, nikoliv záznamy městské policie. Záznamy policie bylo prokázáno, že žalobce porušoval zákaz provozu zdroje hluku uložený pravomocným rozhodnutím městského hygienika, tedy neplnil povinnost uloženou rozhodnutím orgánu ochrany veřejného zdraví na základě povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebylo jeho povinností podávat odvolání proti rozhodnutí městského hygienika ze dne 22. 5. 2001, neboť vycházel z toho, že výrok rozhodnutí mu nezakazuje jakékoli hudební produkce, nýbrž pouze takové, při kterých dochází k překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku. Žalobce se proto ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost je důvodná.

K námitce stěžovatele napadající nepřipustnost přezkumu rozhodnutí městského hygienika ze dne 22. 5. 2001 jakožto podkladového rozhodnutí v řízení o zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2002, Nejvyšší správní soud uvádí následující:

Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto ustanovení s. ř. s. nepochybně vyplývá, že soud v řízení dle s. ř. s. není oprávněn přezkoumávat napadené rozhodnutí v plném rozsahu dle vlastního uvážení, rozsah jeho přezkumu je omezen tvrzením žalobce, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Tato zásada, obecně nazývána jako „dispoziční“, odpovídá celkovému pojetí správního soudnictví, jehož úkolem není a nemůže být nacházet veškeré případné vady správních aktů, nýbrž poskytovat ochranu pouze takovým subjektivním právům účastníků, na nichž se cítí být postupem správního orgánu zkráceni. Podmínkou pro přezkumnou činnost soudu je tedy tvrzení účastníka, které musí obsahovat určení práv, na kterých se cítí být zkrácen, a rovněž označení konkrétních úkonů dotyčného správního orgánu, v důsledku kterých ke zkrácení na jeho právech došlo.

Žalobce se cítil být zkrácen na svých právech závěrem stěžovatele, dle kterého se žalobce dopustil porušení povinnosti dané mu rozhodnutím ze dne 22. 5. 2001, a to konkrétně zákazu pořádání veškerých hudebních produkcí v jeho klubu. Dle žalobce mu nebyla uložena povinnost zdržet se pořádání jakýchkoli hudebních produkcí, proto ji nemohl ani porušit. Domníval se, že rozhodnutím ze dne 22. 5. 2001 mu byla uložena

povinnost nepořádat hudební produkce, při kterých je překračována nejvyšší přípustná míra akustického hluku, přičemž tuto povinnost neporušil.

Podmínkou uložení pokuty dle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. je nesplnění nebo porušení povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě; k námitce žalobce byl proto Městský soud v Praze povinen prověřit, zda rozhodnutím ze dne 22. 5. 2001 byla žalobci uložena povinnost nepořádat jakékoliv hudební produkce v noční době na základě zákona č. 258/2000 Sb. Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze nepřezkoumával v řízení o žalobě zákonnost rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 jakožto podkladového pro rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2002. Rozhodnutí městského hygienika ze dne 22. 5. 2001 bylo v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného i soudního přezkumu v právní moci, nebylo napadeno žádným řádným či mimořádným oprávněným prostředkem ani žalobou ve správním soudnictví, vzhledem k zásadě presumpce správnosti správních aktů je nutno jím uloženou povinnost respektovat jakožto věc pravomocně rozhodnutou, zákonnost takového rozhodnutí nelze již zpochybňovat v řízení o žalobě proti jinému rozhodnutí. Městský soud v Praze byl však povinen v rámci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2002, o uložení sankce dle § 92 zákona č. 258/2000 Sb., ověřit splnění podmínek pro uložení této sankce, t. j. zda byla žalobci uložena na základě citovaného zákona povinnost nepořádat jakékoliv hudební produkce v noční době, jak tvrdí žalovaný, případně zda mu výrok rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 zakazoval pořádat pouze ty hudební produkce, při kterých by byly překročeny nejvyšší přípustné hladiny akustického tlaku, jak se domníval žalobce. Při prověřování této zásadní skutečnosti Městský soud v Praze nepřezkoumával tedy zákonnost rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, ani řízení jemu předcházejícího, nýbrž pouze zjišťoval, jaká konkrétní povinnost byla žalobci výrokem tohoto rozhodnutí uložena. Námitka stěžovatele, že Městský soud v Praze přezkoumal rozhodnutí městského hygienika ze dne 22. 5. 2001 nad rámec svých oprávnění daných ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., proto není důvodná.

Pokud se Městský soud v Praze vyjadřoval ke srozumitelnosti a určitosti výroku rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, nesměřovaly jeho výtky ke zpochybnění jeho zákonnosti, ale soud tak odůvodňoval závěr, že pokud městský hygienik zamýšlel žalobci uložit zákaz pořádání veškerých hudebních produkcí v noční době, pak tento záměr právě z důvodu nesrozumitelnosti a neurčitosti výroku nebyl realizován. S tímto závěrem stěžovatel rovněž nesouhlasil a Nejvyšší správní soud se s tímto nesouhlasem ztotožňuje. Výrokem rozhodnutí městského hygienika ze dne 22. 5. 2001 byl stěžovateli zakázán „provoz zdroje hluku - jakýchkoli hudebních produkcí v provozovně – bistro „X“, N. P. 3, P. 10, v noční době (t. j. od 22.00 do 6.00 hodin) do doby odstranění závady, spočívající v překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku při hudebních produkcích v této provozovně. Podle § 84 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., je subjekt, jemuž se provoz zdroje hluku zakazuje, povinen informovat orgán, který toto rozhodnutí vydal, o odstranění závady s tím, že hudební produkce mohou být obnoveny teprve poté, co orgán, který toto rozhodnutí vydal, provede kontrolu k ověření, zda je závada odstraněna.“ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výše uvedeným výrokem rozhodnutí byl stěžovateli uložen zákaz jakýchkoli hudebních produkcí v jeho provozovně v noční době, a to až do odstranění závady, která spočívala v překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku. Tomuto závěru jednoznačně odpovídá jazykový výklad souvětí v první části výroku. Pochybnosti žalobce o tom, zda je mu ukládán zákaz jakýchkoli produkcí nebo produkcí, při nichž je překračována nejvyšší přípustná hladina akustického tlaku, nejsou odůvodněny nesrozumitelností či neurčitostí výroku. Poslední věta souvětí je uvozena za čárkou slovem „spočívající“, což podle všech pravidel českého pravopisu rozvíjí slovo předcházející před čárkou, t. j. „závada“. Větu „která spočívala v překračování

nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku“ je dle gramatického výkladu jednoznačně možno chápat pouze ve vztahu ke slovu „závada“, nikoliv k předmětu první věty souvětí. Pokud by slovo „spočívající“ rozvíjelo spojení „jakýchkoli hudebních produkcí“, musel by být použit tvar odpovídající množnému číslu, t. j. „spočívajících“.

Nejvyšší správní soud respektuje právo účastníka správního řízení na srozumitelné a jednoznačné určení jeho povinností ve výroku rozhodnutí. Správní orgán je však současně povinen formulovat zákaz jakožto správní sankci doslovně dle znění zákona. Je možno připustit, že pojem „závada“ ve vztahu k překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku není zcela obvyklý, zákon jej však v této souvislosti jako odborný výraz používá a napadené rozhodnutí jej respektuje a vychází z něho. Nutno dodat, že účastník řízení je povinen se podrobně seznámit s obsahem jemu adresovaného rozhodnutí správního orgánu, zejména, pokud jím je ukládáno určité opatření, jehož nedodržování může mít za následek uložení další sankce. Rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 obsahuje též druhou část výroku, ze které vyplývá jednoznačně, že provoz zdroje hluku byl zakázán a hudební produkce mohou být obnoveny nejdříve poté, kdy bude provedena kontrola k ověření odstranění závady. Z logického výkladu je zřejmé, že zákazem byly postiženy veškeré hudební produkce a jejich provoz může být obnoven až po provedení kontroly ověřující odstranění závady. Nebylo ponecháno na provozovateli, aby sám rozhodl o možnosti provozování hudebních produkcí bez předem provedené kontroly.

Městský soud v Praze jako důvod svého rozhodnutí uvedl, že z obsahu výroku rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 není jednoznačně patrné, zda byly žalobci zakázány jakékoli hudební produkce, či pouze ty, které spočívají v překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku, aniž ovšem demonstroval gramatický rozbor či jiný způsob výkladu předmětného výroku. Jak je uvedeno výše, jazykový výklad za použití základních pravidel českého pravopisu a větné skladby pochybnosti nezakládá. Ani logickým či systematickým výkladem výroku rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 nelze dospět k pochybnostem o rozsahu předmětného zákazu. Dle Nejvyššího správního soudu je výrok rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 dostatečně určitý natolik, aby bylo možno konstatovat, že jím byl žalobci uložen zákaz jakýchkoli hudebních produkcí až do doby odstranění závady, která spočívala v překračování nejvyšších přípustných hladin akustického tlaku. Napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze postrádá přesvědčivé závěry, které by tento závěr vyvracely. Ve věci nebylo sporné, že žalobce po vydání zákazu hudební produkce dál pořádal, což je ve smyslu § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. nutno chápat jako „porušení povinnosti stanovené na základě tohoto zákona“. Městský soud v Praze tudíž nesprávně posoudil právní otázku týkající se určitosti výroku rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001 a způsobilosti založit povinnost ve smyslu § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.; námitka stěžovatele byla proto shledána důvodnou.

Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze, pokud v souvislosti se zrušením výroku o uložení pokuty zrušil i výrok č. II, týkající se povinnosti žalobce nahradit náklady řízení vynaložené orgánem ochrany veřejného zdraví na zjištění závady, za niž je pokuta ukládána.

Městský soud v Praze výrok č. II týkající se náhrady nákladů správního řízení zrušil v rámci zrušení celého napadeného rozhodnutí, s čímž stěžovatel nesouhlasil a namítal, že uložení povinnosti se týkala nákladů řízení spojených s měřením hluku Městskou hygienickou stanicí dne 23. 3. 2001, které s napadeným výrokem I. rozhodnutí nesouvisí. K tomu však Nejvyšší správní soud uvádí, že tento výrok by mohl být zákonný pouze tehdy, pokud by ukládal žalobci náhradu nákladů řízení vynaložených stěžovatelem na zjištění závady

podle § 97 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. Měření hluku dne 23. 3. 2001 provedla Městská hygienická stanice v rámci výkonu státního zdravotního dozoru podle § 84 zákona č. 258/2000 Sb.; hrazení těchto nákladů upravuje zvláštní právní předpis (zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole), na který odkazuje § 97 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. O těchto nákladech proto nemělo být rozhodnuto ve výroku č. II napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 97 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. Městský soud v Praze právem předpokládal, že náhrada nákladů správního řízení je závislá na rozhodnutí ve věci samé, proto při zrušení výroku o meritu věci zrušil i akcesorický výrok o náhradě nákladů řízení, aniž by se v odůvodnění rozsudku k této otázce vyjádřil.

Vzhledem k předpokládanému dalšímu rozhodování o věci samé bude na Městském soudu v Praze, aby se vypořádal i s touto částí výroku napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Prvá námitka stěžovatele, vztahující se k nesprávnému posouzení právní otázky Městským soudem v Praze v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí, v novém rozsudku rozhodne v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu