



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **P. H.**, zast. JUDr. Radkem Náprávníkem, advokátem, se sídlem Praha 9, Na Harfě 7, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého nám. 4, poštovní přihrádka č. 81, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2005, č. j. 10 Ca 67/2004 – 66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2005, č. j. 10 Ca 67/2004 – 66, **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 :

Rozhodnutím Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje ze dne 3. 11. 2003, č. j. 2030/3603/819/03/Ing. Bra, byla žalobci, jako provozovateli střelnice O. h. – Q., uložena podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“) pokuta ve výši 60 000 Kč za správní delikt, jehož se měl dopustit tím, že při provozu uvedené střelnice nejméně ve dnech 20. 4. 2003 – 26. 4. 2003, 11. 5. 2003 a 12. 5. 2003 porušil povinnosti v ochraně veřejného zdraví, stanovené v ustanovení § 30 zákona a nařízení vlády 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, s tím, že nadměrné hodnoty akustického tlaku mohou poškodit zdraví obyvatel.

K odvolání žalobce žalovaný, Ministerstvo zdravotnictví, rozhodnutím ze dne 10. 2. 2004, č. j.: HEM-301-9.1.04/1262, změnilo toto rozhodnutí tak, že ve výroku se slova „IČO: X“ nahrazují slovy „IČO: Xx“ a slova „nařízením vlády č. 502/2000 Sb.“ se nahazují slovy „§ 12 odst. 2 nařízení vlády č. 502/2000 Sb.“. Ostatní části výroku zůstaly nezměněny.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, územní pracoviště Děčín ze dne 3. 11. 2003 o uložení pokuty ve výši 60 000 Kč, podal v zákonné lhůtě odvolání, neboť byl přesvědčen,

že se žádného správního deliktu nedopustil a uložená pokuta je nezákonná. Odvolací správní orgán pouze svým rozhodnutím opravil určité drobné chyby formální povahy a přestože v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl žalovaný, že obě měření, tedy jak měření objednané správním orgánem, tak měření které zadal žalobce společnosti E., s. r. o., za kterou jednal soudní znalec v oboru akustiky Ing. E. S., byla provedena správně, přiklonil se nakonec na stranu správního orgánu I. stupně a k výsledkům jeho měření s vysvětlením, že toto měření bylo inspekční, kdežto měření žalobce bylo modelové. Toto jsou podle názoru žalobce naprosto nedostatečné právní úvahy, naprosto nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalovaného, který nevysvětlil, pokud by byla obě měření správná, jak mohla dojít k naprosto rozdílným výsledkům. Rozhodnutí jak správního orgánu I. stupně, tak i žalovaného nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci a rozhodnutím správního orgánu, které žalovaný nezrušil o tom, že se žalobce dopustil správního deliktu spočívajícího ve způsobení nadměrných hodnot akustického hluku a o uložení pokuty ve výši 60 000 Kč, považoval žalobce za nezákonné. Stejně tak považoval za nezákonné rozhodnutí žalovaného, který nezákonné a nesprávné rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezrušil, ač tak měl v odvolacím řízení učinit. Žalovaný se při svém rozhodování podle žalobce nevypořádal s jeho námitkami, že měření prováděné na objednávku správním orgánem I. stupně nebylo provedené podle předepsané metodiky, žalobce k němu nebyl přizván a konečně samotné měření bylo prováděno na nemovitosti, kterou vlastní pracovnice zaměstnaná u Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, územního pracoviště Děčín, takže žalobce má pochopitelné obavy z účelového ovlivnění měření a jeho výsledku. Dále se žalovaný nijak nevypořádal s námitkami žalobce ohledně tvrzení uvedeného ve zkušebním protokole č. 694/03/H/33, že z automatického záznamu hladiny akustického tlaku byly při vyhodnocování náměru eliminovány náměry nesouvisející s provozem střelnice, automobilová doprava, vlaky, lodě a podobně. Toto měření naprosto nebylo prováděno podle metodických pokynů, nebylo prováděno objektivně a zejména způsob eliminace náměru nesouvisející s provozem střelnice je nepřezkoumatelný, přičemž žalovaný nijak nepřezkoumal způsob a rozsah údajné eliminace hluku při pořizování náměru nesouvisejícího s provozem střelnice.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 10. 2005, č. j. 10 Ca 67/2004 – 60, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu. V obsáhlém odůvodnění dospěl k závěru, že námitky žalobce nejsou důvodné, skutek shledal dostatečně prokázaným, a proto žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel), a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítal, že již ve svých minulých podáních uplatňoval zejména námitky v tom smyslu, že měření prováděné na objednávku správního orgánu I. stupně nebylo provedené podle předepsané metodiky, žalobce k němu nebyl přizván a konečně samotné měření bylo prováděno na nemovitosti, kterou vlastní pracovnice zaměstnaná u Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, územního pracoviště Děčín. Další námitky se dotýkaly tvrzení uvedenému ve zkušebním protokole č. 694/03/H/33, o tom, že z automatického záznamu hladiny akustického tlaku byly při vyhodnocování náměru eliminovány náměry nesouvisející s provozem střelnice – automobilová doprava, vlaky a podobně. Toto měření naprosto nebylo prováděno podle metodických pokynů, nebylo prováděno objektivně a zejména způsob eliminace náměrů nesouvisejících s provozem střelnice je nepřezkoumatelný, přičemž žalovaný nijak nepřezkoumal způsob a rozsah údajné eliminace hluku při pořizování náměrů nesouvisejících s provozem střelnice.

Stěžovatel dále namítal, že Městský soud v Praze si sice před vydáním svého rozhodnutí opatřil podrobná opakovaná a doplňovaná stanoviska žalobce i žalovaného, která cituje v odůvodnění svého rozhodnutí, avšak žalobce postrádá v rozhodnutí soudu skutečné přezkoumání rozhodnutí žalovaného, neboť soud, aniž by se do hloubky zabýval všemi námitkami žalobce, v podstatě převzal argumentaci žalovaného, kterou považuje za správnou. Přezkoumání, které provedl soud, považoval stěžovatel pouze za formální, když soud dokonce významnějším způsobem nehodnotí ani ta pochybení a nedostatky, která žalovaný sice přiznává, ale zároveň bagatelizuje, s tím, že na jeho rozhodnutí by neměla zásadní vliv.

Stěžovatel dále poukazoval na to, že se soud nevypořádal se zásadními námitkami žalobce, které jsou tvrzeny v žalobě ze dne 7. 4. 2004 a které se dotýkají způsobu „inspekčního“ měření, které provedl nebo nechal provést správní orgán I. stupně a možnosti verifikace správnosti tohoto měření a hlavně správnosti výsledků tohoto měření. Stěžovatel uvedl, že nechápe, proč by se nemohlo konat měření podle předpisu, který hygienickým službám doporučuje, jak provádět akustická měření a tím i za účasti žalobce, když zástupci správního orgánu si mohli vyžádat rozpis střelb a pak kontrolovat jejich průběh, ovšem za účasti žalobce. Pak by toto měření mohlo být považováno za objektivní, narozdíl od utajeného „inspekčního“ měření, které tak důsledně prosazuje správní orgán I. stupně i žalovaný, ač to vzbuzuje pochybnosti právě o nestrannosti státních orgánů a organizací v této věci, zejména když měření je prováděno na nemovitosti, kde bydlí pracovníci dotčené hygienické služby. Tato skutečnost je zmíněna i v odvolání, které projednával žalovaný, byť není formálně označena za odvolací důvod.

Stěžovatel konstatoval, že pokud by soud provedl skutečně věcný přezkum žalobou napadeného správního rozhodnutí, musel by věnovat značnou pozornost zejména písemnému protokolu, kde je vyznačen průběh měření a kde je popsán i způsob, jakým při vyhodnocování náměrů byly eliminovány náměry nesouvisející s provozem střelnice. Právě tento vrcholně subjektivní způsob eliminace byl terčem kritiky žalobce a rovněž soudního znalce Ing. S. a nebyl dotčen přezkumnou činností Městského soudu v Praze. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při předmětném měření hluku z provozu střelnice žalobce, uskutečněném Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem, (dále jen „ZÚ“), ve dnech 20. 4. 2003 – 26. 4. 2003, 11. 5. 2003 a 12. 5. 2003, byla použita správná metoda měření hluku a v případě inspekčního měření hluku i jediná možná. Měření bylo uskutečněno v rámci státního zdravotního dozoru, konaného Krajskou hygienickou stanicí Ústeckého kraje se sídlem v Ústí nad Labem, jehož účelem bylo zjistit, zda stížnosti obyvatel na provoz střelnice jsou oprávněné, respektive, zda žalobce jako provozovatel střelnice dodržuje povinnost stanovenou v § 30 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Měření provedla zkušební laboratoř ZÚ, která je k provádění takových měření zřízena zákonem a nadto je akreditována Českým institutem pro akreditaci. ZÚ postupoval při měření hluku v souladu s § 21 nařízení vlády č. 502/2000 Sb. ve znění nařízení vlády č. 88/2004 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, podle normy ČSN ISO 1996 – 1. Vzhledem k tomu, že se jedná o inspekční měření hluku, jehož účelem bylo zjistit objektivní stav věci – hladinu hluku produkovaného provozem žalobce, bylo nutné uskutečnit měření bez vědomí žalobce, aby z jeho strany nedošlo k případnému ovlivnění měření vyloučením některých zdrojů hluku z provozu. S ohledem na to, ani žádný právní předpis neukládá, že by při inspekčním měření hluku byla nutná účast žalobce, nebylo možné použít metodu, na niž se odvolává žalobce, tedy metodu doporučenou v příloze metodického návodu,

č. j. HEM-300-11.12.01-34065, neboť při ní by byla nutná součinnost žalobce. Při předmětném měření byl zjištěn skutečný stav věci, a to, že naměřené hladiny hluku překračovaly povolené limity pro denní dobu, stanovené na základě zákonného zmocnění v § 12 odst. 2 nařízení vlády č. 502/2000 Sb.

Žalovaný dále uvedl, že se námitkou žalobce, že předmětné měření bylo prováděno na nemovitosti, kterou vlastní pracovnice Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, se sídlem v Ústí nad Labem, skutečně nezabýval, jelikož žalobce tuto námitku v odvolání jako odvolací námitku neuplatnil. Žalobce tuto skutečnost v odvolání jen konstatoval. Žalobce tedy o této skutečnosti věděl, avšak ji v průběhu celého správního řízení nevznosl jako námitku. Navíc tato skutečnost neměla žádný vliv na to, že měření bylo uskutečněno v souladu s právními předpisy.

K námitce žalobce ohledně eliminace náměrů nesouvisejících s provozem střelnice, jež je uvedena ve zkušebním protokole, žalovaný konstatuje, že se touto námitkou již řádně vypořádal ve svém rozhodnutí, v němž uvedl, že z naměřených hodnot byl při vyhodnocování náměrů eliminován hluk nesouvisející s provozem střelnice – automobilová doprava, vlaky, lodě a podobně. Z předmětného protokolu pak vyplývá, že hodnoty akustického tlaku v době průjezdu vlaků byly eliminovány podle jízdního řádu, přitom je zřejmé, že jízdní řád byl použit jen jako pouhá pomůcka pro lepší orientaci pracovníků provádějících měření. Žalovaný má proto za prokázané, že měřeným zdrojem hluku byl pouze provoz střelnice a výše uvedený protokol považuje za dostatečný a spolehlivý důkaz, že tímto provozem střelnice došlo k překročení zákonem stanovených hygienických limitů hluku. Z těchto důvodů navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písmeno a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů a) tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V obsahu správního spisu je založen Zkušební protokol č. 694/03/H/33, ze dne 28. 5. 2003. Z protokolu plyne mimo jiné, že měření hluku bylo provedeno ve dnech 20. 4. 2003 až 26. 4. 2003, 11. 5. 2003 a 12. 5. 2003. Měření provedla Ing. S. a V. D. Měření hluchnosti bylo provedeno v obytné zástavbě v H. Ž. Zdrojem proměnného hluku byla střelba v areálu sportovní střelnice. Konkrétně bylo měření provedeno na terase rodinného domu č. X v H. Ž. Z porovnání naměřených hladin hluku s hygienickým limitem pro venkovní prostor, bylo zjištěno, že naměřené hladiny akustického tlaku z provozu sportovní střelnice na S. v. v měřených dnech překračovaly povolené hodnoty pro denní dobu o 14, 5 až 20,4 dB. Protokol byl podepsán Ing. S. – vedoucí úseku fyzikálních faktorů a Ing. K., vedoucí oblastního pracoviště pro okres Děčín, Zdravotního ústavu v Ústí nad Labem.

Z obsahu správního spisu dále plyne, že dne 30. 9. 2003 zahájil správní orgán I. stupně správní řízení o pokutě podle § 92 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů a s cílem zakázat podle ustanovení § 84 odst. 1 písm. l), z. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů používání zdroje hluku. Za porušení a nezajištění povinnosti považoval orgán ochrany veřejného zdraví zjištění, učiněné na základě stížnosti obyvatel okolní bytové zástavby na nadměrnou hlučnost střelnice, kterou provozoval stěžovatel, jejíž důvodnost byla prokázána měřením hlučnosti, které provedl Zdravotní ústav oblastní pracoviště Děčín ve dnech 20. 4. 2003 až 26. 4. 2003, 11. 5. 2003 a 12. 5. 2003.

Stěžovatel přípisem ze dne 3. 10. 2003 sdělil, že se ničeho nedopustil. Uvedl, že se potvrdilo jeho podezření z ovlivňování skutečného stavu věci. Předložil odborný posudek vlivu hluku z provozu střelnice O.h. – Q., P. S. h. X, D., na venkovní prostor obytného domu H. Ž. č. X. Tento odborný posudek vypracoval znalec z oboru měření a hodnocení hluku Ing. E. S.. V závěru znaleckého posudku je uvedeno, že posudek hodnotil vliv hluku ze střelby na střelnici na venkovní prostor sledovaného obytného domu č. X v H. Ž. na základě měření provedeného dne 26. 8. 2003 v době od 10.07 hod. do 10.38 hod. Vypočtená hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku A ze střelby nepřekročila nejvyšší přípustnou hodnotu. Na závěr kapitoly 2.6 byly vypočteny maximální přípustné počty výstřelů na této střelnici za 8 hodin pro danou zbraň a střelivo.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 3. 11. 2003 byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 60 000 Kč za správní delikt, kterého se měl dopustit shora popsáním způsobem. V podaném odvolání stěžovatel namítal, že výrok rozhodnutí neobsahuje jasný a určitý popis konkrétního protiprávního jednání, kterého se měl dopustit. Dále namítal, že měření provedené na žádost správního orgánu není objektivní, neboť k němu došlo v domě, kde bydlí paní K., zaměstnankyně KHS Děčín. Výsledky měření pak dále zpochybňoval tím, že měření bylo provedeno bez součinnosti se správcem střelnice a z jeho naměřených výsledků nelze identifikovat zdroje akustického tlaku v okolí. V lokalitě je notoricky známo, že největším zdrojem akustického hluku je železniční doprava, lodní doprava, atd. Dovolával se toho, že způsob eliminace náměrů nesouvisejících s provozem střelnice je v posudku nepřezkoumatelný. Rovněž se dovolával závěru posudku vypracovaného soudním znalcem Ing. E. S. ze dne 30. 9. 2003. Nato bylo vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2004, kterým bylo změněno IČO a doplněno konkrétní ustanovení nařízení vlády č. 502/2000 Sb. Jinak zůstaly výroky napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně nedotčeny.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na svou dosavadní judikaturu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 – 134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku „provádí-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn, postupuje v rozporu se zákonem (§ 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, § 12 odst. 2 písmeno a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole). S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb však není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu. Naopak, v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhajícím měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm „konec proloženého písma“.

Nejvyšší správní soud uvádí, že hodlá z tohoto rozsudku vycházet, neboť nezadal důvod pro vyslovení jiného právního názoru, s nímž by byl povinen věc předložit podle ustanovení § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu.

V nyní posuzované věci stěžovatel ve správním řízení, v žalobě i v kasační stížnosti brojil především proti výsledkům a způsobu měření. Dovolával se toho, že měření nebylo provedeno za přítomnosti provozovatele či správce střelnice, dále namítal, že bylo provedeno v místě bydliště pracovnice KHS a dovolával se toho, že eliminace náměrů nesouvisejících s provozem střelnice je v posudku posouzena nepřezkoumatelným způsobem. Dále poukazoval na zcela odchylné závěry znaleckého posudku, vypracovaného dne 30. 9. 2003 soudním znalcem Ing. E. S.

Napadenými rozhodnutími správních orgánů byla stěžovateli uložena pokuta za porušení povinnosti uvedené v § 30 zákona č. 258/2000 Sb. Podle § 30 odst. 1 zákona, osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen „zdroje hluku nebo vibrací“), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity, upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.

Podle § 30 odst. 2 zákona hlukem se rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. Vibracemi se rozumí vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví a jejichž hygienický limit stanoví prováděcí předpis. Prováděcím předpisem je nařízení vlády č. 502/2002 Sb. Podle § 12 odst. 2 tohoto nařízení vlády nejvyšší přípustná ekvivalentní hladina akustického tlaku A ve venkovním prostoru (s výjimkou hluku z leteckého provozu) se stanoví součtem základní hladiny hluku $LA_{eq, T} = 50$ dB a příslušné korekce pro denní nebo noční dobu a místo podle přílohy č. 6 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulzní hluk se připočte další korekce – 7 dB. Podle § 21 nařízení vlády se při měření a hodnocení hluku a vibrací postupuje podle normových metod, kterými se rozumí metody obsažené v české technické normě, jejichž dodržením se výsledek co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti výsledků považuje za prokázaný. Při použití jiné, než normové metody, musí být doloženo, že co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti jsou výsledky srovnatelné s výsledky normové metody. Při měření hluku a vibrací se uvádějí nejistoty měření, které musí být uplatněny při hodnocení nadměrných hodnot. Uvedené nařízení vlády a technická norma tak upravují toliko technickou stránku měření a ke zjištění toho, kdo musí být měření přítomen, jich tedy použít nelze.

Oprávnění a povinnosti orgánů ochrany veřejného zdraví i kontrolovaných osob jsou určeny přímo v zákoně č. 258/2000 Sb., konkrétně v hlavě V., dílu prvním tohoto zákona. Ustanovení § 87 označené jako oprávnění zaměstnanců zařízení ochrany veřejného zdraví „stanovilo ve svém odstavci 1 písmeno c), že zaměstnanci okresních a městských hygienických stanic jsou oprávněni při přípravě podkladů pro rozhodnutí a jiná opatření příslušných orgánů ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů provádět měření u osob podléhajících výkonu státního zdravotního dozoru podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Podle odstavce 2 o tomto úkonu pořizují zaměstnanci hygienických stanic protokol, popřípadě i fotografickou dokumentaci. Uvedené ustanovení tedy opravňuje zaměstnance hygienických stanic provádět měření (a tedy i měření

hluku) a ukládá jim o tomto měření pořizovat protokol. Nehovoří však o náležitostech protokolu, ani o tom, zda měření musí být přítomna i osoba, která je provozovatelem provozovny, jejíž hluk je měřen. Na tuto otázku však dává odpověď § 88 odst. 2 předmětného zákona, který opravňuje orgány ochrany veřejného zdraví a zaměstnance těchto orgánů k plnění úkolů podle tohoto zákona po předložení služebního průkazu nebo pověření a za přítomnosti fyzické osoby, která je podnikatelem, spolupracujícím rodinným příslušníkem nebo zaměstnancem fyzické osoby, která je podnikatelem nebo zaměstnancem, popřípadě člena statutárního orgánu právnické osoby. Z uvedeného jednoznačně plyne obecný požadavek přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce u provádění úkolů podle zákona č. 258/2000 Sb. Měření hluku z provozovny (v daném případě střelnice) pak bezpochyby je jedním z úkolů podle tohoto zákona (§ 32 a § 87 odst. 1 písm. c) zákona) a je tedy možné vykonávat ho zásadně za přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce.

Zákon ČNR 552/1991 Sb., o státní kontrole, na jehož použití pro určení oprávnění a povinnosti orgánů ochrany veřejného zdraví a jejich zaměstnanců odkazuje § 88 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole).

Vzhledem k citovaným právním předpisům tedy nelze přisvědčit Městskému soudu v Praze, že by orgán ochrany veřejného zdraví mohl provádět měření hluku z provozovny zcela bez vědomí a přítomnosti podnikatele, který předmětnou provozovnu provozuje. Přítomnost podnikatele při tomto úkonu vyžaduje přímo zákon č. 258/2000 Sb., navíc zákon o státní kontrole požaduje, aby kontrolované osobě bylo oznámeno zahájení kontroly. Na druhou stranu je třeba zohlednit zvláštní charakter měření hluku z provozoven a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by podnikatel musel být přítomen po celou dobu měření. V daném případě se totiž střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném provedení kontroly (tj. na řádném a pravdivém změření hluku z provozovny střelnice) a jednak zájem na hodnověrnosti tohoto měření, který je zajišťován přítomností kontrolovaného (zde provozovatele střelnice). Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 – 52, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 35/2004) a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 – 51, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 719/2005): „*Skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci*“. Přestože se uvedená rozhodnutí vztahovala ke státní kontrole, není žádného důvodu, proč ji nepoužít i v daném případě, navíc když zákon č. 258/2000 Sb. na podpůrné použití zákona o státní kontrole přímo odkazuje.

Lze tedy sice souhlasit s názorem, že v řadě případů by přítomnost provozovatele střelnice, nebo jiné provozovny, jejíž hluk je měřen, či jeho zástupce po celou dobu měření, mohla toto měření změřit. Nicméně je třeba, aby tato osoba (provozovatel provozovny, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům řádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Je totiž zřejmé, že je-li měřeno pouze zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví bez přítomnosti provozovatele střelnice (a dokonce bez jeho vědomosti o tom, že nějaké měření probíhá) a protokol o tomto měření je podepsán pouze těmito zaměstnanci, nemusí být tento protokol – a v důsledku toho celé měření vnímáno – jako dostatečně objektivní a přesvědčivé.

Tak tomu bylo i v posuzované věci, kdy stěžovatel již v průběhu správního řízení poukazoval na odchylné závěry znaleckého posudku provedeného dne 30. 9. 2003 znalcem z oboru měření hluku. Objektivnost měření, které vzaly správní orgány za podklad svého rozhodnutí, zpochybňoval místem měření (bydliště pracovnice KHS) a i jeho obsahem ve vztahu k eliminaci náměrů z železniční a lodní dopravy.

Uvedený střet popsanych zájmů je řešitelný například tak, že orgán ochrany veřejného zdraví začne měření provádět bez přítomnosti provozovatele střelnice, a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů), o probíhajícím měření vyrozumí provozovatele střelnice, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá měření a seznámí ho s místem, odkud je měřeno, jakož i se způsobem, jakým je měření prováděno; v měření pak bude pokračovat za přítomnosti provozovatele, případně jeho zástupce. Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů. Tímto způsobem se totiž zajistí jak naměření hodnot hluku bez jakéhokoliv zásahu provozovatele střelnice, tak vědomost tohoto provozovatele o prováděném měření a jeho přítomnosti na něm. Ostatně určité řešení nabízí i stěžovatel v kasační stížnosti.

V daném případě však probíhalo měření hluku ze střelnice stěžovatele ve výše uvedených dnech, z něhož vycházely oba správní orgány, zcela bez přítomnosti a vědomí stěžovatele, jeho zaměstnanců či jeho zástupce, a takové měření nelze s ohledem na výše uvedené považovat za zákonné. Vzhledem k tomu, že jediným relevantním podkladem pro uložení pokuty byl protokol o uvedeném měření hluku, provedeném v rozporu se zákonem, nelze jinak, než za nezákonné považovat i rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že námitky uvedené v kasační stížnosti jsou důvodné, a proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je Městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 22. června 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu