



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobce: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, příspěvková organizace, IČO 65993390,
se sídlem Na Pankráci 56, Praha,

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**,
se sídlem Palackého náměstí 4, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2016, čj. 7775/2016-NH-30.1-29.1.16,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce napadl žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného a domáhá se jeho zrušení. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajské hygienické stanice Středočeského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 12. 2015, čj. KHSSC 60971/2015, sp. zn. S-KHSSC 17222/2015. Správní orgán I. stupně rozhodl o tom, že žalobce se jako správce pozemní komunikace D5 dopustil v době od 22:00 hod. dne 27. 5. 2015 do 6:00 hod. dne 28. 5. 2015 správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících

zákonů, ve znění účinném do 30. 11. 2015 (dále jen „zákon o ochraně zdraví“), spočívajícího v porušení povinnosti podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, tj. povinnosti zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení o ochraně zdraví“), aby hluk nepřekračoval hygienické limity hluku upravené nařízením o ochraně zdraví pro chráněný venkovní prostor stavby. Žalobce se toho dopustil tím, že provozem na uvedené pozemní komunikaci došlo v době od 22:00 hod. dne 27. 5. 2015 do 6:00 hod. dne 28. 5. 2015 v chráněném venkovním prostoru stavby, rodinného domu č. p. X v ulici Na Vypichu v Rudné u Prahy, k prokazatelnému překročení hygienického limitu hluku o 11,9 dB, neboť výsledná naměřená hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku A po korekci k získání dopadajícího zvukového pole činila v noční době $L_{Aeq,8h} = 63,9 \pm 2$ dB, přičemž podle § 12 odst. 1 a 3 ve spojení s přílohou č. 3, částí A nařízení o ochraně zdraví činí hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A v chráněném venkovním prostoru stavby v noční době $L_{Aeq,8h} = 50$ dB. Tímto jednáním žalobce naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu na úseku ochrany veřejného zdraví podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, za což mu byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Dle žalovaného měření hluku proběhlo v souladu s normami. Na základě spisového materiálu má za prokázané, že hluk z provozu pozemní komunikace překračoval v chráněném venkovním prostoru zmíněné stavby hygienický limit hluku 50 dB stanovený pro noční dobu podle § 12 odst. 1 a 3 nařízení o ochraně zdraví a jeho přílohy č. 3, části A. Z obou protokolů o měření je zřejmé, že měřený zdroj hluku nebyl ovlivněn hlukovým pozadím ani náhodnými zvukovými událostmi. Výše hygienického limitu hluku byla stanovena v souladu s právními předpisy, přičemž nebyly splněny podmínky pro přiznání tzv. staré hlukové zátěže. Žalovaný má za to, že zákonná úprava účinná v době spáchání správního deliktu je pro žalobce příznivější, její aplikace byla proto správná. Výše pokuty je přiměřená okolnostem případu. Napadené rozhodnutí nelze zrušit, resp. upustit od potrestání, neboť žádost o vydání časově omezeného povolení ani vypracování návrhu na dodatečná protihluková opatření nesplňují podmínky pro upuštění od potrestání podle § 93 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Jedná se totiž o řešení do budoucna, nikoli o bezprostřední odstranění protiprávního stavu.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

3. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nesprávný postup při provádění měření a nesprávné právní zhodnocení míry zavinění žalobce a jeho postupu při odstranění vzniklé situace.
4. Žalobce spatřuje nesprávnost postupu měření v tom, že správní orgán I. stupně při provádění měření vůbec nezohlednil skutečnost, že objekt, u něž bylo měření prováděno, se nachází mezi dvěma pozemními komunikacemi, dálnicí D5 a místní komunikací Masarykova. Při měření hluku nebyla tato skutečnost žádným způsobem zohledněna a naměřený výsledek není v tomto směru objektivní, neboť je vysoce pravděpodobné, že zachycuje hluk pocházející z obou těchto komunikací, a nelze stanovit jejich podíl na celkové naměřené hodnotě. Žalobce poukázal na to, že ulice Masarykova slouží jako obslužná komunikace pro rozsáhlý logistický park, projíždí tudy proto mnoho kamiónů. Žalovaný tuto skutečnost při provádění měření žádným způsobem nezohlednil, přestože si

toho musel být vědom, neboť při měření tzv. hluku pozadí bylo toto měření prováděno v době, kdy se na dálnici D5 a na přilehlých komunikacích Na Vypichu a Masarykova nevyskytoval žádný provoz. Je zřejmé, že pokud na těchto komunikacích provoz probíhá, je hluková zátěž daného místa tvořena součtem hluku, který vytváří provoz na všech těchto komunikacích. Komunikaci Na Vypichu a Masarykova žalobce nespravuje, a proto za hluk na nich nemůže nést odpovědnost. Provedené měření hluku je tedy neobjektivní a nelze z něj jednoznačně učinit závěr, že naměřená úroveň hluku je způsobena pouze provozem na dálnici D5. Právě tímto závěrem správní orgán I. stupně odůvodňuje porušení povinnosti, které je předmětem uložené sankce.

5. Žalobce odmítl argument žalovaného, že předložený plán opatření k odstranění nadměrného hluku je řešením do budoucna a nikoliv bezprostředním odstraněním protiprávního stavu. Konstatoval, že dálnice D5 byla kolaudována se všemi potřebnými opatřeními, která zajišťovala, aby předpokládaný hluk vznikající při jejím provozu byl eliminován. Zvýšení hlukové zátěže nad přípustnou mez způsobil nárůst dopravy mezi roky 2010 až 2015 nejen na dálnici D5, ale zejména na ulici Masarykova. Tuto skutečnost nelze vyložit jako porušení prevenční povinnosti žalobce, protože vzhledem k rozsahu silnic a dálnic, které spravuje, nelze po něm spravedlivě požadovat, aby neustále preventivně prováděl měření za účelem zjištění, zda v některém místě nedošlo ke zvýšení hluku nad přípustné limity.
6. Žalobce odmítl také argument žalovaného týkající se bezprostřednosti odstranění protiprávního stavu. Namítl, že bezprostředně poté, kdy správní orgán I. stupně předložil výsledky měření, podnikl okamžitě veškeré objektivně možné kroky k odstranění tohoto stavu. Zadal potřebná měření, která jsou nutná k navržení způsobu odstranění hlukové zátěže. Stanovení způsobu odstranění je nutným krokem k tomu, aby mohla být zpracována projektová dokumentace, která je nutná k provedení potřebných stavebních opatření. Žalobce má za to, že termín „bezprostřední“ je nutno chápat s ohledem na všechny úkony, které musí provést, aby byl protiprávní stav odstraněn, a nikoliv pouze striktně významově. V opačném případě by bylo jedinou možností žalobce, jak dostat své prevenční povinnosti, v podstatě okamžitě zásadně omezit provoz na dálnici, což by mohlo vyvolat daleko větší nepříznivé následky než dočasné překročení hygienických limitů. Žalobce má za to, že s ohledem na to, že neprodleně započal činit opatření nezbytně potřebná k odstranění závadného stavu, je uložená pokuta zjevně nepřiměřená.
7. Žalobce závěrem navrhl, aby z uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil, nebo aby upustil od uložené sankce, případně snížil její výši v mezích stanovených zákonem.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 12. 2016 k námitce hlukového pozadí uvedl, že měření ve věci prováděl správním orgánem I. stupně přízvaný zaměstnanec Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem (dále jen „zdravotní ústav“). O výsledcích měření byl žalobce informován dne 6. 8. 2015 stejnopisem protokolu o kontrole ze dne 3. 8. 2015, protokolu o měření hluku v mimopracovním prostředí ze dne 10. 7. 2015 a o výpočtu navýšení hladin hluku. Podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), mohl žalobce jako kontrolovaná osoba podat proti kontrolnímu zjištění námitky. Žalobce tak neučinil a protokol o kontrole ani protokol o měření hluku nenapadl ani v odporu ze dne 20. 10. 2015, ani v odvolání ze dne 18. 1. 2016. V odporu i odvolání naopak žalobce opakovaně uvedl, že si je vědom protiprávního stavu na dálnici D5. Údaje obsažené v protokolu zdravotního ústavu o měření hluku žalobce nevyvracel ani zmíněnou žalobní

námítkou. Pokud namítá nesprávnost měření, pak uvádí pouze obecné a neurčité informace bez souvztažnosti k údajům ve zmíněném protokolu (cit. „je vysoce pravděpodobné“), které nejsou způsobily vyvrátit obsah protokolu o měření hluku. Uváděné skutečnosti tak žalovaný považuje za účelové a odkázal na protokol zdravotního ústavu ze dne 10. 7. 2015, který tuto žalobní námítku vyvrací. Plyne z něj, že v průběhu celého měření hluku, tedy jak z měření zdroje hluku (dálnice D5), tak i z měření hlukového pozadí, byly eliminovány všechny rušivé hluky, které s probíhajícím měřením nesouvisely. Konkrétně se jednalo o dopravu po komunikacích Na Vypichu a Masarykova, průlety letadel, štěkot psů v okolí místa měření, hlasové projevy chodců a o další zvuky, které neměly k probíhajícímu měření vztah. Tyto skutečnosti korespondují i s obsahem protokolu správního orgánu I. stupně o kontrole ze dne 3. 8. 2015, z něž plyne, že všechny rušivé hluky, které nesouvisely s probíhajícím měřením, byly zaznamenávány a při vyhodnocování měření byly eliminovány. Žalovaný tak námítku žalobce odmítl, neboť nevyvrátila závěry plynoucí z postupu zdravotního ústavu ani správního orgánu I. stupně.

9. K námítce nesprávného hodnocení míry zavinění žalobce a jeho následného postupu žalovaný poukázal na to, že odpovědnost za správní delikt je obecně i v zákoně o ochraně zdraví koncipována jako odpovědnost objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. Osoba, jíž zákon ukládá povinnost, se tak dopustí správního deliktu, pokud jsou v důsledku jejího jednání naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu, přičemž se již nezkoumá, zda se tak stalo jednáním zaviněným či nikoli. K tomu odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 20. 3. 2014, čj. 6 Ads 28/2013 – 38, a ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011 – 50). Žalovaný vůbec nezkoumal zavinění žalobce, neboť je v dané věci irelevantní (viz § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví).
10. Žalovaný zdůraznil, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že důvodem pro uložení sankce bylo, že žalobce porušil povinnost podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, což bylo zjištěno na základě uvedeného měření hluku. Z odůvodnění dále plyne, že žalobce dne 27. 8. 2015 podal písemnou zprávu o prevenci zjištěných nedostatků, v níž uvedl, jak bude ve věci dále postupovat.
11. Žalovaný konstatoval, že skutečnost, že tento úsek dálnice byl v roce 1982 zprovozněn se všemi protihlukovými opatřeními, je pro posouzení věci bezpředmětné (viz rozsudek ze dne 20. 3. 2014, čj. 6 Ads 28/2013 – 38). Podstatné je v dané věci pouze to, že žalobce porušil povinnost podle citovaného ustanovení. Žalovaný dodal, že z výsledku měření hluku je zřejmé, že žalobcem zmíněná opatření v současné době již nejsou dostačující. Žalobce podle vyjádření ze dne 25. 8. 2015 sám evidoval další stížnosti na hluk z dálnice D5. Žalobce je povinen postupovat v souladu se zákonem o ochraně zdraví bez ohledu na rozsah spravovaných komunikací. Žalovaný nemůže akceptovat, aby žalobce konal teprve poté, co bude na základě kontroly zjištěn protiprávní stav. Pojmem bezprostředně se rozumí doba, která blízce souvisí s dobou, kdy bylo protiprávní jednání zjištěno. V posuzované věci přitom nebylo zřejmé ani v době, kdy žalovaný vydal napadené rozhodnutí, tj. po více než sedmi měsících ode dne, kdy byl žalobce seznámen s výsledky měření hluku, kdy a jaká konkrétní protihluková opatření hodlá žalobce přijmout. Takový postup žalobce nelze označit za bezprostřední nápravu protiprávního stavu ve smyslu § 93 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně zdraví.
12. Žalovaný ve vztahu k námítce týkající se výkladu termínu „bezprostředně“ odkázal na § 93 odst. 1 větu druhou zákona o ochraně zdraví. Ze znění citovaného ustanovení je zřejmé, že na jeho aplikaci není právní nárok, a to ani v případě, že by byly splněny všechny

podmínky tohoto ustanovení. Žalovaný pro úplnost dodal, že žalobcem navržený postup nesplňuje podmínku bezprostřední nápravy protiprávního jednání, zvláště pokud i z jeho vyjádření ze dne 25. 8. 2015 plyne, že existují i další podněty na nadměrný hluk.

13. Závěrem žalovaný k námitce nepřiměřenosti sankce odkázal na výše uvedené a dodal, že pokuta ve výši 50 000 Kč byla uložena při spodní hranici zákonné sazby, která činí až 2 mil. Kč, přičemž je přiměřená všem okolnostem případu, jak plyne z napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
14. Z dalšího podání žalovaného ze dne 15. 5. 2017 soud zjistil, že žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou. Soud ověřil, že na podatelnu soudu nebyla replika zaslána, žalovaný potvrdil, že ji obdržel dne 29. 3. 2017 přímo od žalobce. Soud vyzval žalovaného, aby mu ji zaslal, čemuž žalovaný vyhověl. Z podání žalobce, které je datováno dne 28. 3. 2017, je zřejmé, že je určeno Krajskému soudu v Praze k této věci (viz uvedenou spisovou značku, označení účastníků a napadeného rozhodnutí). O tom, že jde o repliku sepsanou žalobcem, není pochyb, neboť podání podepsala Mgr. Hana Urbanová, která dne 16. 3. 2017 osobně nahlížela u soudu do spisu a prokázala se při tom pověřením k jednání za žalobce ze dne 10. 10. 2016. Jakkoliv se tedy replika ze dne 28. 3. 2017 dostala do dispozice soudu netradičním způsobem, soud k ní přihlédl. Již na tomto místě ovšem předesílá, že replika byla sepsána po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která uplynula dne 23. 5. 2016 (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), proto soud nemohl přihlédnout k žalobním bodům, které jsou v ní uplatněny nově a nerozvíjejí argumentaci obsaženou v žalobě (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).
15. Žalobce v replice ze dne 28. 3. 2017 na svou obranu uvedl, že v daném případě nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu (k tomu citoval § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví ve znění účinném v roce 2015), neboť zdrojem hluku není výlučně jím spravovaná dálnice D5, ale také silnice II. třídy č. 605, ulice Masarykova, již vlastní kraj. Tato silnice slouží jako příjezdová silnice pro přilehlý logistický areál s centrálními sklady, který obsluhuje hustá kamionová doprava. Ačkoliv je zavinění za správní delikt konstruováno na principu objektivní odpovědnosti, tj. bez ohledu na zavinění, žalobce má za to, že jej nelze vinit z jeho spáchání, neboť dálnice D5 není jediným zdrojem hluku. Původcem překročení hygienického limitu tak není jen provoz na dálnici D5, ale i provoz na silnici Masarykova. V protokolu č. 65732/2015 (dále jen „protokol“) je jako předmět měření uvedeno *„8 hodinové měření hluku v noční době v chráněném venkovním prostoru stavby z provozu silniční dopravy na komunikaci D5 včetně sčítání dopravy pro účely státního zdravotního dozoru“*. V protokolu ani jeho přílohách není uvedeno, jak se zdravotní ústav při měření vypořádal s hlukem z provozu silniční dopravy na silnici Masarykova. V protokolu není ani zmínka o tom, že po této silnici v době měření žádné vozidlo nejelo. Z toho nutně plyne, že provoz vozidel jedoucích po silnici Masarykova ovlivnil výslednou hodnotu hluku. Proto je protokol a výsledky měření nepřezkoumatelný a není relevantním důkazem o spáchání správního deliktu žalobcem.
16. Žalobce dále uvedl, že zdravotní ústav v protokolu pochybil, když při měření hluku v mimopracovním prostředí nepřipočítal k výsledku veličinu „stará hluková zátěž“. K tomu citoval § 2 písm. n) nařízení o ochraně zdraví ve znění účinném do 29. 7. 2015 a jeho přílohu č. 3. Pokud by zdravotní ústav řádně připočítal k základu hygienického limitu 50 dB mimo jiné korekci staré hlukové zátěže +20 dB, tak by k překročení hygienických limitů, tedy k naplnění skutkové podstaty deliktu nedošlo bez ohledu na to, zda je zdrojem hluku provoz na dálnici D5 nebo na silnici Masarykova. Měřením zjištěný hluk 63 dB s odchylkou 2 dB by tak byl v relaci hygienického limitu 70 dB. Zdravotní ústav bez

dalšího pouze v závěru protokolu konstatoval, že „Protože vypočtené navýšení hlučnosti mezi roky 2000 a 2015 je pro celodenní intenzitu dopravy vyšší než 2,0 dB, lze toto navýšení považovat za průkazné a nelze tak přiznat korekci na starou hlukovou zátěž dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“ Žalobci není jasné, jak mohl zdravotní ústav dojít k závěru, že navýšení hlučnosti o 2 dB lze považovat za průkazné, když je toto číslo pouze ve výši odchylky měření, která je rovněž 2 dB.

17. Žalobce dále v replice poukázal na Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, který byl zveřejněn ve věstníku Ministerstva zdravotnictví, částka 1, leden 2002 a vydán žalovaným (dále jen „Metodický návod“). Podle čl. 5.2.2 Metodického návodu se mikrofon umísťuje přednostně 2 m, nejméně však 1 m od fasády a 1,2 až 1,5 m nad úrovní příslušného podlaží. Přednostně se měří před středem zavřeného okna posuzované fasády, resp. chráněné místnosti. V protokolu zdravotního ústavu je uvedeno, že byl mikrofon umístěn v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu ve vzdálenosti 2 m před fasádou domu ve výšce středu okna dětského pokoje ve druhém nadzemním podlaží ve výšce 5,1 m nad úrovní terénu. Z protokolu není zřejmé, zda umístění mikrofonu ve výšce 5,1 m nad úrovní terénu odpovídá doporučené výšce 1,2 až 1,5 m nad úrovní příslušného podlaží. Dále není z protokolu zřejmé, jak byl před oknem instalován mikrofon k měření hluku, resp. zda okno bylo při měření zavřené. Protože podle Metodického návodu „Za zavřené okno se v tomto případě považuje i situace, kdy je oknem prostrčena jednoduchá tyč s mikrofonem a okno je přivřeno na maximální míru. Tato skutečnost musí být uvedena v protokolu z měření.“
18. Žalovaný v duplice ze dne 15. 5. 2017 uvedl, že dne 29. 3. 2017 mu byla doručena replika žalobce, na níž tímto reagoval. Žalovaný konstatoval, že všechny námítky žalobce obsažené v replice směřují proti postupu měření hluku. Žalovaný zopakoval, jak bylo měření provedeno, a odkázal na výstupy z těchto měření, přičemž žalobce proti nim nevzněl žádné námítky podle kontrolního řádu. Poukázal na to, že námítky pod body 2 a 3 repliky žalobce nenamítal ani v rámci následného správního řízení před správními orgány obou stupňů. Námítky uvedené v replice pod body 4 až 7 repliky nenamítal nejen v rámci předchozího správního řízení, ale dokonce ani v podané žalobě. Žalobce jak správnímu orgánu I. stupně, tak žalovanému opakovaně sdělil, že si je protiprávního stavu na dálnici D5 vědom. Žalovaný proto považuje námítky uvedené v replice za účelové a nemající oporu ve spisové dokumentaci ve věci. V případě námitek uvedených poprvé až v replice pod body 4 až 7 má žalovaný za to, že se jedná o nepřipustné rozšíření podané žaloby, a navrhl, aby se jimi soud vůbec nezabýval.
19. K námitce uvedené v replice pod body 2 a 3 žalovaný plně odkázal na bod 3 vyjádření k žalobě, v němž se s námitkou vypořádal. K nepřiznání korekce na tzv. starou hlukovou zátěž ve smyslu § 2 písm. n) a přílohy č. 3 části A bodu 4 nařízení o ochraně zdraví uvedené pod body 4 až 6 repliky žalovaný uvedl, že nebyla přiznána, neboť z dokumentu Výpočet navýšení hladin hluku, 65732/2015, plyne, že mezi lety 2000 a 2015 došlo v daném úseku dálnice D5 k navýšení hlučnosti pro celodenní intenzitu dopravy o více než 2,0 dB. Pro přiznání korekce na starou hlukovou zátěž tedy nebyla splněna podmínka, že oproti stavu v roce 2000 nesmí dojít ke zhoršení hlučnosti. Výpočtem, jemuž jako vstupní data sloužila sčítání intenzity dopravy uskutečněná žalobcem v letech 2000 a 2010 a sčítání intenzity dopravy provedené v roce 2015, bylo zjištěno, že mezi lety 2000 a 2015 došlo v daném úseku dálnice D5 k navýšení hlučnosti o 2,7 dB. Dále žalovaný uvedl, že vyhodnocení změny hlučnosti nelze dávat do souvislosti s nejistotou měření uvedenou

v protokolu zdravotního ústavu o měření hluku v mimopracovním prostředí ze dne 10. 7. 2015, jak to činí žalobce. Ta se totiž vztahuje pouze k hodnotám hluku naměřeným v rámci předmětné kontroly, které však nebyly do zmíněného dokumentu zahrnuty.

20. K námitce pod bodem 7 repliky týkající se umístění měřicího mikrofону žalovaný uvedl, že umístění mikrofónu je zřejmé z popisu uvedeného v bodu 5 protokolu zdravotního ústavu o podmínkách měření ze dne 10. 7. 2015 a z pořízené fotodokumentace, která tvoří přílohu č. 1. Z uvedených dokumentů je zřejmé, že měřicí mikrofón byl umístěn v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu č. p. X v ulici na Vypichu v Rudné u Prahy, a to na tyči ve vzdálenosti 2 m před fasádou domu. Tyč byla prostrčena oknem dětského pokoje přivřeným na maximální možnou míru. Výška mikrofónu nad povrchem terénu činila 5,1 m. Vzhledem k tomu, že z přiložené fotodokumentace je zřejmé, že tyč s měřicím mikrofónem byla prostrčena klasickým oknem, byl tím splněn požadavek bodu 5.2.2 Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, čj. HEM-300-11.12.01-34065, který stanoví, aby měřicí mikrofón byl umístěn před středem zavřeného okna a přednostně ve výšce 1,2 až 1,5 m nad úrovní příslušného podlaží. Žalovaný se tedy domnívá, že všechny žalobcem namítané skutečnosti jsou v protokolu buď přímo uvedeny, nebo z něj plynou.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
22. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout i bez námítky, neshledal.
23. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání; žalobce i žalovaný udělili souhlas *implicitě*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělili, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

24. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci. Dne 17. 4. 2015 přijal správní orgán I. stupně podnět k provedení měření hluku z provozu dálnice D5 v Rudné u Prahy v ulici Na Vypichu u domu č. p. X (dále jen „místo měření“). Dne 28. 5. 2015 informoval správní orgán I. stupně žalobce o zahájení kontroly, která proběhla na místě měření od 22:00 hod. dne 27. 5. 2015 do 6:00 hod. dne 28. 5. 2015. Zdravotní ústav na základě provedené kontroly vypracoval protokol ze dne 10. 7. 2015, č. 65732/2015, Měření hluku v mimopracovním prostředí (dále jen „protokol“). Obsahem protokolu je předmět měření, použité metody a přístroje, charakteristika prostoru měření, podmínky měření (strategie), výsledky, nejistota měření a normy, podle nichž měření proběhlo. Přílohou protokolu je fotodokumentace místa měření, která zobrazuje letecký snímek místa měření, zdroje hluku a detail místa měření. Doplnkem k hodnocení protokolu je výpočet navýšení hladin hluku ze dne 13. 7. 2015, který obsahuje předmět výpočtu, použité doklady, jeho postup a závěr.

25. Dne 3. 8. 2015 správní orgán I. stupně zaslal žalobci stejnopis protokolu o kontrole čj. KHS 36084/2015, z něž plyne, že výsledná hladina akustického tlaku A v chráněném venkovním prostoru stavby prokazatelně překračuje hygienický limit v noční době o 11,9 dB. K protokolu byla přiložena fotodokumentace, protokol ze dne 10. 7. 2015, č. 65732/2015, Měření hluku v mimopracovním prostředí a výpočet navýšení hladin hluku ze dne 13. 7. 2015. Žalobce byl poučen o možnosti podat proti kontrolnímu zjištění námitky. Žalobce reagoval sdělením ze dne 25. 8. 2015, v němž stručně popsal, jaká opatření se chystá přijmout k řešení situace.
26. Správní orgán I. stupně vydal příkaz ze dne 14. 10. 2015, podle něž se žalobce jako správce pozemní komunikace D5 v době od 22:00 hod. dne 27. 5. 2015 do 6:00 hod. dne 28. 5. 2015 dopustil správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví spočívajícího v porušení povinnosti podle § 30 zákona o ochraně zdraví, za což mu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví uložil pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobce podal proti příkazu odpor ze dne 20. 10. 2015 s odůvodněním, že se již dopisem ze dne 25. 8. 2015 zavázal provést příslušná opatření ke zjednání nápravy, která znovu vyjmenoval. Žalobce uvedl, že si je vědom protizákonného stavu a že jej započal řešit, přičemž je připraven vypracovat žádost o časově omezené povolení. Dne 19. 11. 2015 správní orgán I. stupně žalobce vyrozuměl o pokračování v řízení s tím, že na základě dosavadních zjištění a shromážděných důkazů má za to, že skutkový stav je dostatečně zjištěn, a je připraven rozhodnout. Žalobce poučil o jeho právech ve smyslu § 36 a § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
27. Dne 30. 12. 2015 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovení v § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví v době od 22:00 hod. dne 27. 5. 2015 do 6:00 hod. dne 28. 5. 2015, kdy v chráněném venkovním prostoru stavby č. p. X v ulici Na Vypichu v Rudné u Prahy byl překročen hygienický limit hluku o 11,9 dB. Uvedl k tomu, že protiprávní jednání žalobce posoudil podle právní úpravy účinné do 30. 11. 2015, neboť novelizací došlo ke zpřísnění právní úpravy, což plyne ze zvýšení horní hranice pokuty, kterou lze za dané jednání uložit (z 2 000 000 Kč na 3 000 000 Kč). Konstatoval, že došlo k naplnění materiální i formální stránky správního deliktu dle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Poukázal na to, že žalobce do doby vydání rozhodnutí nepředložil žádost o vydání povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku. V projednávaném případě došlo k zvlášť výraznému překročení hygienického limitu (o 11,9 dB v noční době), pouhý příslib realizace protihlukových opatření, bez jejich specifikace a vyhodnocení jejich přínosu ke snížení hlukové zátěže, není postačující. Nejsou tak splněny podmínky pro upuštění od uložení pokuty dle § 93 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně zdraví. Při stanovení výše sankce správní orgán I. stupně přihlédl ke způsobu a závažnosti protiprávního jednání (zjištěná nadměrná hluková zátěž představuje ohrožení zdraví obyvatel rodinného domu, právě expozice nadměrnému hluku v nočním období je z hlediska vlivu na zdraví významná), době trvání a následkům protiprávního jednání (trvání v délce 8 hodin), následku protiprávního jednání (k prokazatelnému poškození zdraví osob nedošlo, objekt správního deliktu však porušen byl). Pokuta ve výši 50 000 Kč je přiměřená všem okolnostem případu.
28. Dne 18. 1. 2016 žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž zopakoval své stanovisko z odporu ze dne 25. 8. 2015. Dne 17. 3. 2016 vydal žalovaný napadené rozhodnutí.

Posouzení žalobních bodů

29. Soud se nejprve zabýval tím, podle jaké právní úpravy je třeba posoudit jednání žalobce, neboť po spáchání deliktu došlo k její změně. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější, přičemž tato trestněprávní zásada se užije i v oblasti správního trestání (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002 – 27). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013 – 46, dovodil, že soud je povinen z moci úřední přihlídnout i k příznivější právní úpravě, která vstoupila v účinnost až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.
30. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že je třeba aplikovat § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví ve znění účinném do 30. 11. 2015, tedy v době, kdy k jednání došlo, neboť po novelizaci provedené zákonem č. 267/2015 Sb. je možné za stejný skutek uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč [§ 92g odst. 1, 8 písm. a) zákona o ochraně zdraví], zatímco podle dřívější úpravy pouze do výše 2 mil. Kč. Proto je třeba aplikovat dřívější úpravu, která je pro žalobce příznivější. Žalovaný s tímto postupem vyjádřil souhlas na straně 6 napadeného rozhodnutí. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že zákonem č. 267/2015 Sb. sice došlo ke zvýšení horní hranice sazby pokuty za daný správní delikt, ale na druhou stranu byla nově zavedena možnost liberace právnické osoby za podmínky, že bude prokázáno vynaložení veškerého úsilí, které lze po ní požadovat, k zabránění porušení právní povinnosti (§ 93 odst. 1 zákona o ochraně zdraví). Tím byla nahrazena dřívější právní úprava obsažená v § 93 odst. 1 věť druhé zákona o ochraně zdraví, ve znění účinném do 30. 11. 2015, která umožňovala toliko upustit od uložení pokuty, a to za podmínek, které byly vymezeny částečně odlišně. V tomto ohledu je tedy nová právní úprava příznivější, neboť vůbec nezakládá odpovědnost za správní delikt. Z ustálené judikatury trestních soudů, jejíž principy jsou analogicky použitelné i v oblasti správního trestání, plyne, že při posuzování otázky, která právní úprava je příznivější, je třeba postupovat tak, že se přihlídnou ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu, nevychází se toliko z abstraktního srovnání. V usnesení ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 5 Tdo 1440/2011, k tomu Nejvyšší soud uvedl: *„Konkrétní čin pachatele je nutno podřadit nejprve pod souhrn trestněprávních norem, které byly v účinnosti v době spáchání činu, neboť trestnost činu se zásadně posuzuje podle doby jeho spáchání, a poté pod souhrn trestněprávních norem podle pozdějšího zákona, aby bylo možno posoudit, který ze zákonů v úvahu přicházejících je příznivější (§ 16 odst. 1 tr. zák. a § 2 odst. 1 tr. zákoníku). Souhrn všech v úvahu přicházejících trestněprávních norem (právních předpisů) ovlivňuje nejen rozhodnutí, zda vůbec je posuzovaný konkrétní čin určitého pachatele trestným činem, ale i o jaký trestný čin a jaké povahy a závažnosti se jedná, zda pro tento trestný čin bude konkrétní pachatel uznán vinným a jaký trest z hlediska druhu a výměry mu bude uložen (popř. zda bude upuštěno od potrestání), anebo zda věc bude postoupena k mimosoudnímu projednání, poněvadž by čin mohl být příslušným orgánem posouzen jako přestupek nebo kárné provinění [srov. též § 171 odst. 1, § 188 odst. 1 písm. b), § 222 odst. 2 a § 257 odst. 1 písm. b) tr. ř.]. Při úvaze o použití § 2 odst. 1 tr. zákoníku je třeba vždy posoudit, zda použití nového zákona vcelku, tzn. jak z hlediska ustanovení zvláštní části tr. zákoníku, tak i se zřetelem k ustanovení obecné části tr. zákoníku, je pro pachatele příznivější (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 27. 3. 1962, sp. zn. 2 To 34/1962, publikované pod č. 19/1962 Sb. rozh. tr., shodně rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 1990, sp. zn. 1 To 9/1990, publikované pod č. 11/1991 Sb. rozh. tr.). Použití nového*

práva je tehdy pro pachatele příznivější, jestliže jeho ustanovení - posuzována jako celek - skýtají výsledek pachateli příznivější než právo dřívější. Trestněprávními normami, jejichž souhrn může být rozhodující pro posouzení trestnosti činu z hlediska, který souhrn norem jako celek je pro pachatele příznivější, zejména jsou: ustanovení popisující druhově určitý trestný čin a určující trestní sankci, jakož i ustanovení vymezující pojem trestného činu, ustanovení o zákonnosti a subsidiaritě trestní represe, ustanovení o zavinění a omylu, ustanovení o okolnostech vylučujících protiprávnost, ustanovení o promlčení a dalších základech trestní odpovědnosti, ustanovení o trestnosti účastenství (organizátorství, návod a pomoc) a ustanovení o jednotlivých vývojových stádiích trestné činnosti (příprava, pokus, dokonaný trestný čin), ustanovení o místní a osobní působnosti zákona, ustanovení o ukládání trestů a o okolnostech pro stanovení druhu trestu a jeho výměry, o podmínkách použití vyšší trestní sazby, ustanovení o stanovení trestu v případě souběhu trestných činů, ustanovení o ukládání společného trestu za pokračování v trestném činu, ustanovení o mimořádném snížení trestu odnětí svobody a ustanovení o podmíněném odkladu výkonu trestu odnětí svobody, včetně ustanovení o podmíněném odkladu výkonu tohoto trestu s dohledem, ustanovení o upuštění od potrestání, včetně ustanovení o upuštění od potrestání s dohledem, ustanovení o počítání času, o obsahu určitých pojmů v zákoně výslovně definovaných, ustanovení o zániku trestnosti (např. účinnou lítostí nebo promlčením trestního stíhání), aboliční ustanovení amnestií. Pro otázku, kterého souhrnu trestněprávních norem bude použito, je rozhodující porovnání, které z těchto různých posouzení je jako celek pro pachatele příznivější. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější (nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000, uveřejněn pod č. 12, ve sv. 21 Sb. nál. a usn. ÚS ČR).“

31. Z obsahu správního spisu neplyne, že by žalobce před zjištěním porušení povinnosti dle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví přijal jakákoliv opatření k zabránění porušení této povinnosti. Lze tak učinit závěr, že žalobce nevynaložil veškeré úsilí ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, ve znění zákona č. 267/2015 Sb. V tomto konkrétním případě tedy nepřichází liberace žalobce v úvahu, a proto jediným relevantním rozlišujícím kritériem při posuzování otázky, která právní úprava je příznivější, je horní sazba pokuty, kterou lze uložit. Soud proto přisvědčil závěru žalovaného, že z hlediska konkrétních okolností dané věci je pro žalobce příznivější právní úprava účinná v době spáchání správního deliktu, nikoliv právní úprava účinná v době vydání napadeného rozhodnutí.
32. Soud se dále zabýval otázkou, zda není pro žalobce výhodnější právní úprava účinná od 1. 7. 2017, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. V důsledku této novelizace se však nic nezměnilo na skutkové podstatě přestupku (dříve tzv. jiného správního deliktu), výši pokuty ani možnosti liberace (ta je jen nově upravena v § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, nikoliv v zákoně o ochraně zdraví). Jinak jsou upravena pouze kritéria, k nimž je třeba při ukládání sankce přihlédnout (viz § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, čj. 4 As 191/2017 – 35, dovodil, že nová právní úprava není příznivější pouze z toho důvodu, že podrobněji upravuje kritéria pro uložení pokuty. Po vydání napadeného rozhodnutí bylo dvakrát

novelizováno též nařízení o ochraně zdraví, a to nařízeními vlády č. 217/2016 Sb. a č. 241/2018 Sb., ovšem na hodnotě hygienických limitů hluku se nic nezměnilo. Soud tedy uzavírá, že vzhledem k výše uvedenému neshledal důvody pro posouzení protiprávního jednání, jehož se žalobce dopustil, podle pozdějších právních předpisů.

33. Podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropské unie, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. o).

Podle § 93 odst. 1 zákona o ochraně zdraví orgán ochrany veřejného zdraví při rozhodování o uložení pokuty a její výši zejména přihlíží k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. V případě, kdy došlo k nápravě bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, orgánu ochrany veřejného zdraví byla poskytnuta účinná součinnost, nedošlo k poškození zdraví fyzických osob ani vzniku nebo hrozbě epidemie, může orgán ochrany veřejného zdraví od uložení pokuty upustit.

Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště vlastníků, 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 § 12 odst. 1 nařízení o ochraně zdraví se vyjadřují hodnoty hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$). Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, s výjimkou účelových komunikací, a drahách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$ stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$).

Podle § 12 odst. 3 nařízení o ochraně zdraví se stanoví hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$ se rovná 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se přičte další korekce -12 dB. V případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, a hluku s výrazně informačním charakterem se přičte další korekce -5 dB.

34. Žalobce nejprve namítl, že postup měření byl nesprávný, neboť správní orgán I. stupně při něm vůbec nezohlednil, že objekt, u něž bylo měření prováděno, se nachází mezi dvěma pozemními komunikacemi, dálnicí D5 a místní komunikací Masarykova. K tomu soud

uvádí, že ačkoliv proti obsahu protokolu o kontrole ze dne 3. 8. 2015, čj. KHSSC 36084/2015, mohl žalobce podat v souladu s poučením uvedeným v protokolu námitky dle § 13 kontrolního řádu, nezabývá ho nevyužití tohoto specifického opravného prostředku možnosti uplatnit námitku proti důkazní hodnotě protokolu o kontrole v řízení o správním deliktu (viz rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 As 196/2018 – 30). Takovou námitku lze ostatně poprvé uplatnit až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 – 62). Soud se tedy žalobním bodem věcně zabýval.

35. Žalobce tvrdí, že protokol o kontrole, jehož závěry se opírají o protokol ze dne 10. 7. 2015 zpracovaný zdravotním ústavem, neprokazuje porušení povinnosti upravené v § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví žalobcem, neboť naměřené hodnoty hluku jsou souběhem hluku, jenž má původ v provozu na dálnici D5, s hlukem z místní komunikace Masarykova, která je užívána nákladními vozidly k přístupu do velkého skladovacího areálu. K tomu soud konstatuje, že jak z napadeného rozhodnutí, tak z protokolu ze dne 10. 7. 2015, z něž správní orgány obou stupňů vycházely, plyne, že tyto skutečnosti byly při měření zohledněny. Samotné měření hluku z provozu na dálnici D5 trvalo nepřetržitě osm hodin od 27. 5. 2015 22:00 hod. do 28. 5. 2015 6:00 hod. Přitom všechny rušivé hluky, které nesouvisely s právě probíhajícím měřením, byly pracovníkem laboratoře zdravotního ústavu zaznamenávány a následně při vyhodnocování byly eliminovány. Eliminovanými zdroji hluku byla doprava na komunikacích Na Vypichu a Masarykova, letadla, štěkot psů v okolí, hlasové projevy chodců a další zvuky, které nesouvisely s právě probíhajícím měřením. Dále bylo měřeno hlukové pozadí, a to v okamžicích, kdy nebyl žádný provoz na měřené komunikaci D5 ani na přilehlých komunikacích Na Vypichu a Masarykova (konkrétně v 1:05 hod. a 3:10 hod.). Hluk aglomerace, dopravy na vzdálených komunikacích a běžné hlasové projevy ptactva v korunách přilehlých stromů tvoří součást hlukového pozadí, z něhož je nebylo možné vyloučit [viz protokol ze dne 10. 7. 2015, část 5. Podmínky měření (strategie), strana 3]. Z protokolu o měření hluku ze dne 10. 7. 2015, na jehož podkladě byl zpracován protokol o kontrole, tedy jednoznačně plyne, že při stanovení výsledku měření hluku z dálnice D5 byl eliminován hluk z nejbližších komunikací Na Vypichu a Masarykova. Nelze proto přisvědčit výtce žalobce, že výsledky zaznamenané v těchto protokolech se nevztahují pouze k hluku z provozu na dálnici D5, nýbrž zachycují hodnoty hluku v místě měření, který má původ v provozu i na dalších pozemních komunikacích v bezprostředním okolí tohoto místa. Hluk z provozu na vzdálených pozemních komunikacích (tedy mimo dálnici D5, ulici Na Vypichu a ulici Masarykova) je součástí hluku pozadí, který byl měřen v době, kdy na dálnici D5 a v ulicích Na Vypichu a Masarykova nebyl žádný provoz. Jelikož bylo zjištěno, že rozdíl mezi hlukem z provozu na dálnici D5 a hlukovým pozadím je větší než 10 dB, nebyla v souladu s ČSN provedena žádná korekce. Při stanovení hodnoty hluku z měřeného zdroje (dálnice D5), jak již bylo zmíněno, došlo pomocí technických prostředků laboratoře zdravotního ústavu k eliminaci hluku z dvou nejbližších komunikací Na Vypichu a Masarykova, což je v protokolu výslovně uvedeno. Proto nelze mít za to, že doprava na těchto komunikacích narušila objektivitu výsledku provedeného měření, jak tvrdil žalobce. Jinými slovy, právě po eliminování zmíněných zdrojů hluku bylo prokázáno, že v místě měření byl v uvedenou dobu překročen hlukový limit stanovený právními předpisy. Protokol zdravotního ústavu ze dne 10. 7. 2015, z něhož vychází protokol o kontrole, je tedy plně způsobilý prokázat hodnotu hluku výlučně z provozu na dálnici D5. Žalobní bod je nedůvodný.

36. Soud neshledal důvod pro zadání revizního znaleckého posudku, jak navrhl v replice žalobce, neboť výsledky měření provedeného zdravotním ústavem nebyly žalobcem relevantně zpochybněny. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz ani situační mapkou měřeného objektu a okolí, mapou z geoportálu žalobce a fotografií logistického areálu Rudná, jak navrhl žalobce v žalobě a replice, neboť v dané věci není sporné, že se v okolí měřeného místa nachází i jiné pozemní komunikace, zejména ulice Masarykova užívaná k přístupu do skladového areálu.
37. Žalobce dále namítl, že žalovaný pochybil při právním zhodnocení jeho míry zavinění. K tomu soud uvádí, že správní delikt podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví stanoví vybraným subjektům, mezi které zahrnuje i správce pozemních komunikací, povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hlukový limit stanovený v nařízení o ochraně zdraví. Pokud k takovému překročení dojde, uloží správní orgán podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně zdraví správci pozemní komunikace pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Zákon o ochraně zdraví přitom nevyžaduje zavinění správce pozemní komunikace, resp. neumožňuje jeho vyvinění (liberaci). Jedná se tedy o tzv. objektivní odpovědnost. Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt znamená, že správní orgán nemá povinnost zkoumat zavinění odpovědné právnické osoby, tedy zkoumat a prokazovat naplnění psychického vztahu pachatele ke svému jednání. K vyvození odpovědnosti postačí správnímu orgánu prokázat porušení zákona (viz rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2014, čj. 6 Ads 28/2013 – 38, nebo např. rozsudky ze dne 15. 12. 2011, čj. 4 As 32/2011 – 78, či ze dne 30. 3. 2011, čj. 6 Ads 129/2010 – 55). Žalobce je správcem pozemní komunikace dálnice D5 a bylo prokázáno, že hluk z předmětné komunikace ve výše uvedeném čase a místě překročil maximálně přípustný limit o 11,9 dB. Za této situace tedy nelze vytykat správním orgánům, že dospěly k závěru o porušení § 30 odst. 1 zákona o ochraně zdraví žalobcem, neboť byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Ačkoliv se žalobce zmiňuje o míře zavinění, k čemuž se soud vyjádřil výše, jeho argumentace spíše směřuje k tomu, že výsledky měření se vztahují k hodnotě hluku v místě měření, jenž má původ v řadě zdrojů hluku, resp. v provozu na několika přiléhajících pozemních komunikacích. V tomto ohledu se žalobce domnívá, že je odpovědný pouze za určitou část naměřené hlukové zátěže (žalobcem nepřesně označeno jako míra zavinění). Soud nicméně již výše uvedl, že protokol zdravotního ústavu zachycuje naměřenou hodnotu hluku, který má původ výlučně v provozu na dálnici D5, hluk způsobený provozem na ostatních přiléhajících pozemních komunikacích (ulice Na Vypichu a ulice Masarykova) byl eliminován, popř. je součástí hlukového pozadí (hluk ze vzdálenějších komunikací). Žalobní bod je nedůvodný.
38. Žalobce dále nesouhlasil s tím, jak žalovaný posoudil jeho postup při odstranění vzniklé situace. Má za to, že předložený plán opatření k odstranění nadměrného hluku je bezprostředním odstraněním protiprávního stavu. Namítl, že okamžitě poté, kdy správní orgán I. stupně předložil výsledky měření, podnikl veškeré objektivně možné kroky k odstranění tohoto stavu. Soud k tomu konstatuje, že otázka bezprostřední nápravy je významná jen pro možnost upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 93 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně zdraví. V daném případě však žalobce zjevně nepodnikl kroky, které by bezprostředně vedly k nápravě. Žalobce totiž ve vyjádřeních ze dne 25. 8. 2015 a 20. 10. 2015 pouze nastínil, že chce daný problém řešit komplexně v širším území, tedy provést vlastní měření, na jehož základě zpracuje plán odpovídajících protihlukových opatření, přičemž protizákonného stavu si je vědom. V této souvislosti je třeba podotknout, že z uvedených vyjádření žalobce plyne, že provedené měření má vést ke zpracování žádosti o

vydání povolení dle § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, které by žalobce opravňovalo provozovat dálnici D5, přestože provoz na ní nesplňuje hygienické hlukové limity. Konkrétní opatření směřující k eliminaci hluku by byla obsahem žádosti o vydání povolení dle § 31 odst. 1 zákona o ochraně zdraví a byla by realizována jako podmínka vydaného rozhodnutí. Měření, k jehož provedení se žalobce chystal, by tak představovalo jen první z mnoha kroků, které by až ve svém souhrnu vedly k zamezení nadlimitního hluku v místě měření. Účinky takového řešení by stěžovatelé v místě měření pocítili v řádu měsíců, ne-li let. Nabízené řešení tak nelze vnímat jako bezprostřední nápravu nezákonného stavu, nýbrž jako postupy směřující k vydání povolení k provozu zdroje nadměrného hluku. Z právní úpravy je patrné, že zákonodárce kladl důraz na bezprostřednost nápravy, kterou u odpovědných subjektů motivuje možností upustit od uložení pokuty. To má svou logiku, neboť účelem právní úpravy je ochrana lidského zdraví. Bude-li přijato účinné opatření k nápravě po dlouhé době, k čemuž směřovala činnost žalobce, může v důsledku nadlimitního hluku mezitím dojít v krajním případě k nevratnému poškození lidského zdraví, čemuž se zákon snaží předcházet. Argument žalobce, že má povinnost spravovat velmi rozsáhlou síť komunikací, je bez právní relevance a nemůže odvrátit uložení pokuty. Žalobci nelze dát za pravdu ani v tom, že kromě jeho navrhovaného opatření je jediným dostatečně rychlým řešením omezení provozu na dálnici D5. Dostatečně rychlým a účinným opatřením totiž může být kupř. dočasná instalace (mobilní) protihlukové stěny, která by jistě nemusela kolidovat s následným komplexním řešením situace žalobcem. Žalobní bod je nedůvodný.

39. V replice ze dne 28. 3. 2017 žalobce nově zpochybnil správnost způsobu provádění měření hluku (soulad postupu s metodickým návodem žalovaného pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí), tj. zda byl mikrofon ve výšce 1,2 až 1,5 m nad úrovní příslušného podlaží a zda bylo okno, jímž byla tyč s mikrofonem prostrčena, přivřeno na maximální míru. Těmito tvrzeními žalobce zpochybňuje průkaznost protokolu zdravotního ústavu ze dne 10. 7. 2015 ze zcela jiných důvodů, než pro které tento protokol napadl v žalobě (v žalobě se omezil na tvrzení, že naměřené hodnoty hluku zahrnují též hluk z dopravy v ulici Na Vypichu a ulici Masarykova). Replika tak nepředstavuje rozvíjení dříve uplatněného žalobního bodu, nýbrž je v ní uplatněn žalobní bod zcela nový. Novým žalobním bodem je též tvrzení, že zdravotní ústav pochybil, neboť při měření hluku nepřipočítal k výsledku veličinu „stará hluková zátěž“ ve smyslu § 2 písm. n) nařízení o ochraně zdraví. Žalobce se domnívá, že v daném případě měla být k základu hygienického limitu 50 dB připočtena korekce staré hlukové zátěže + 20 dB, takže výsledný hygienický limit by byl 70 dB. Tato hodnota přitom překročena nebyla. Ani tento žalobní bod nemá předobraz v žádném tvrzení uplatněném v žalobě. Replika byla sepsána až po uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (sama žaloba byla podána v poslední den této lhůty), soud proto nemohl přihlídnout k oběma žalobními body uplatněným poprvé až v replice a věcně se jimi zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci nic nebránilo v tom, aby oba tyto žalobní body uplatnil již v žalobě. Žalobce jimi nepoukazuje ani na žádnou vadu řízení, k níž by byl soud povinen přihlídnout z moci úřední, tedy na vadu řízení, která by bránila soudu přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu včas uplatněných žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 – 84).
40. Nad rámec právě uvedeného nicméně soud poukazuje na to, že pokud jde hygienický hlukový limit pro pozemní komunikaci typu dálnice s přiznáním tzv. staré hlukové zátěže, vychází žalobce z nesprávného předpokladu, že jeho hodnota je 70 dB. V tomto případě se

totiž limit stanoví ze základní hladiny 50 dB, od níž se odečte podle části A přílohy č. 3 k nařízení o ochraně zdraví korekce - 10 dB a k níž se přičte korekce dle bodu 4. části A přílohy č. 3 k nařízení o ochraně zdraví pro chráněný venkovní prostor ostatních staveb ve výši 20 dB. Navýšení dle bodu 3. ve výši 10 dB se nerealizuje, neboť podle části A přílohy č. 3 k nařízení se korekce uvedené v tabulce nesčítají. Hygienický hlukový limit tak je „pouze“ 60 dB, jenž byl dle provedeného měření překročen. Podle fotografie přiložené k protokolu zdravotního ústavu a popisu umístění mikrofону obsaženému na straně 3 protokolu byl mikrofón prostrčen oknem dětského pokoje, přičemž nejde o tzv. francouzské okno, nýbrž o běžné okno, takže spodní hrana okna byla ve výšce nejméně 1,2 m. Z fotografie pak plyne, že okno bylo uzavřeno, jak jen to prostrčená tyč s mikrofónem dovolila.

41. Jelikož soud nezjistil důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti nebo pro vady řízení, zabýval se dále návrhem žalobce na moderaci sankce. Žalobce navrhl, aby soud upustil od uložení sankce, případně snížil její výši v mezích stanovených zákonem. Takový postup umožňuje § 78 odst. 2 s. ř. s. za podmínky, že sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Není na soudu, aby zvažoval, zda uložena pokuta přesně vystihuje kritéria pro uložení sankce, moderační oprávnění soudu je vyhrazeno jen pro situace, kdy by výše pokuty byla zjevně nepřiměřená (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012 – 23). O takový případ se však v dané věci nejedná. Žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč, což představuje jen 2,5 % z nejvyšší možné pokuty ve výši 2 000 000 Kč. V daném případě bylo jednoznačně prokázáno, že se žalobce dopustil správního deliktu, pokuta byla uložena při spodní hranici a ani okolnosti případu nenasvědčují tomu, že je pokuta zjevně nepřiměřená. Naopak v průběhu správního řízení vyšlo najevo, že žalobce si byl vědom porušování své povinnosti na mnohem větším území, kvůli čemuž také připravoval komplexní nápravné opatření. Ani po seznámení s kontrolním zjištěním nepřijal žádné opatření, jímž by nezákonný stav odstranil. Uložená pokuta je tedy dostatečně vysoká na to, aby vůči žalobci působila v rámci individuální prevence a vedla ho k urychlené nápravě protiprávního stavu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

42. Jelikož soud neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí na základě § 78 odst. 1 s. ř. s. ani pro snížení sankce či upuštění od sankce dle § 78 odst. 2 s. ř. s., zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou, a to ve vztahu k celému eventuálnímu petitu formulovanému žalobkyní (viz rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38).
43. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. listopadu 2018

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu