



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **Správa silnic Olomouckého kraje, příspěvková organizace**, IČ: 70960399, Lipenská 120, poštovní příhrádka 37, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18.1.2010, č.j. 58279/2009-OSH-30.1-11.12.09,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

O d ů v o d n ě n í

Včas podanou žalobou, doručenou Městskému soudu v Praze dne 8.3.2010, se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18.1.2010, č.j. 58279/2009-OSH-30.1-11.12.09, kterým bylo změněno rozhodnutí Krajské hygienické stanice (dále jen „orgán prvního stupně“) ze dne 2.11.2009, zn. sp: M2OL3654S/2009, sp. zn. 2.21-S/10 o uložení pokuty žalobci ve výši 20 000,-Kč za správní delikt podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000, o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), kterého se dopustil tím, že nezajistil v chráněném venkovním prostoru stavby Svatoplukova 964/28, Litovel dne 21.4.2009 v době od 9,00hod do 24.00hod a dne 22.4.2009 v době od 00,00 hod do 9,00hod, aby hlukem z provozu na pozemní komunikaci č. II/635-ul.Svatoplukova- v Litovli, nebyly překročeny v denní i noční době hygienické limity hluku stanovené § 30 odst. 1 zákona ve spojení s § 11 odst. 4, přílohou č. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády“), neboť bylo prokázáno v chráněném venkovním prostoru stavby pro bydlení Svatoplukova 964/28, Litovel překročení hygienického limitu hluku o plus 7,6 dB v denní době a o plus 9,6 dB v době noční. Změna tohoto rozhodnutí spočívala toliko v tom, že ve výrokové části byla slova „písemným příkazem“ nahrazena slovem „rozhodnutím“, ve zbytku bylo napadené rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrzeno.

Žalobce bod body I. a II. shrnul průběh správního řízení, poukázal na to, že již v odvolání namítal, že překročení limitů je způsobeno dopravní situací, která vznikla historickým vývojem, že podal žádost o vydání časově omezeného povolení pro nadlimitně zatížený úsek uvedené komunikace a že je příspěvkovou organizací Olomouckého kraje, který je vlastníkem silnice a bez rozhodnutí o přidělené finančních prostředků není schopen provádět opatření snižující hlukovou zátěž. V bodě III. pak výslovně napadá výrok 2 rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí orgánu prvního stupně.

Žalobce (bod IV.) namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný v dostatečném rozsahu nepřezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení jež mu předcházelo s právními předpisy. Je toho názoru, že mělo být nařízeno ústní jednání a pokud takto orgán prvního stupně nepostupoval, učinil z dalšího jednání opět řízení příkazní, což jistě nebylo záměrem zákonodárce.

Objektivní odpovědnost nezbavuje správní orgán povinnosti řádně se vypořádat s námitkami uvedenými v odvolání. Žalobce má za to, že toto učiněno nebylo, odvolací orgán se nevypořádal ani se skutečností, zda v tomto případě šlo o objektivní odpovědnost absolutní nebo objektivní s připuštěním liberačních důvodů, k čemuž se kloní žalobce, neboť zvýšený provoz lze považovat za neodvratitelnou událost.

Za další pochybení orgánu prvního stupně, na který žalovaný vůbec nereagoval, je dle žalobce existence dvou proti sobě stojících veřejných zájmů, a sice ochrany veřejného zdraví a ochrany bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Vzhledem k jejich neoddelitelnému propojení žádá správní orgány o jednoznačné vyjádření, vyslovení řádně odůvodněného právního názoru, který z těchto zájmů má žalobce preferovat, i vzhledem k nárůstu míst se zvýšenou hlukovou zátěží.

V neposlední řadě správní orgány nevzaly v potaz skutečnost, že žalobce, pokud není provedeno měření hluku, nemá relevantní informace o výši hlukové zátěže, což vylučuje jakoukoliv reakci na případné překročení meze této zátěže.

Závěrem žalobce sdělil, že v roce 2006 Správa silnic Olomouckého kraje provedla celkovou rekonstrukci povrchu silnice číslo II/635, což nepochybně snížilo hlukovou zátěž obyvatel a v témže roce vybudoval Olomoucký kraj na křižovatce silnic číslo II/635 a II/449 nový kruhový objezd (nedaleko místa měření hluku), který hlukovou zátěž taktéž jistě snížil.

Dne 23.7.2010 bylo Městskému soudu v Praze doručeno vyjádření žalovaného k žalobě, ve kterém k rekapitulaci průběhu správního řízení (body I. a II.), ale zejména k dovětku žalobce, že podal žádost o vydání časově omezeného povolení pro nadlimitně zatížený úsek komunikace druhé třídy č. 635 a že je příspěvkovou organizací Olomouckého kraje a bez finančních prostředků není schopen provádět opatření snižující hlukovou zátěž, žalovaný uvádí, že mezi zdroje hluku vymezené v § 30 odst. 1 věta první zákona patří i pozemní komunikace, lze je provozovat pouze za podmínek dodržení limitů hluku a vibrací. Správce pozemní komunikace tak má zákonnou povinnost přijímat opatření, aby tyto překročeny nebyly. V předmětné věci bylo důkazem opatřeným v souladu se zákonem prokázáno, že ve dnech 21. a 22.4.2009 hluk v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu na ulici Svatoplukova 964/28, Litovel tyto limity překračoval v denní i noční

době a ve smyslu § 92 zákona o ochraně se tak žalobce dopustil správního deliktu. Podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně lze nadlimitní zdroje hluku provozovat jen na základě časově omezeného povolení příslušné hygienické stanice, jinak se provozovatel vystavuje možnosti uložení pokuty. Na základě hlukové mapy bylo již v roce 2008 známo, že je ulice Svatooplukova zatížena nadlimitním hlukem a již 10.4.2008 bylo žalobci usnesením Rady Olomouckého kraje uloženo zpracovat žádost o takovéto povolení podle § 31 odst. 1 zákona, ten tak však učinil až v září 2009. Navíc samo podání žádosti o povolení v září 2009 nic nemění na odpovědnosti za předmětný skutek, stejně tak irelevantní je obecné tvrzení, že přijímání protihlukových opatření je závislé na příspěvku zřizovatele. Pokud by žalobce o povolení včas požádal a obdržel je, pak by mu pokuta nebyla uložena.

K tvrzení žalobce (bod IV.) o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a povinnosti orgánu prvního stupně nařít ústní jednání z důvodu uplatnění práv účastníka řízení žalovaný odkazuje na ustanovení § 15 odst. 1 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které zakotvuje zásadu písemnosti. Ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu stanoví, že ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Žalovaný uvádí, že zákon č. 258/2000Sb. nemá zvláštní úpravu týkající se povinnosti nařít ústní jednání ve věci správního deliktu. Žalobce byl seznámen se zahájením výkonu státního zdravotního dozoru již dne 27.4.2009, ač to § 88 odst. 2 zákona neukládá a dále i s protokolem o kontrolním zjištění a poučen o možnosti podat proti němu námitky. I následně byl písemně v průběhu správního řízení seznámen se všemi relevantními skutečnostmi, poučen o svých procesních právech a byla mu poskytnuta i přiměřená lhůta k jejich uplatnění, v řízení byl pak od 4.9.2009 zastoupen advokátem. Pokud i přesto měl žalobce za to, že existují důkazy, pro které bylo nutné nařít ústní jednání, mohl a měl postupovat v souladu s § 36 odst. 1 správního řádu, což však neučinil, ani v žalobě neuvádí s ohledem na jaký důkaz považuje žalobce ústní jednání za nezbytné pro objasnění stavu věci a žalovaný má tak tuto námitku za zcela formální a účelovou.

K námitce o nevypořádání se s námitkami uvedenými v odvolání žalobcem má žalovaný za to, že všechny vypořádány byly. Nad rámec uvedený v bodě II. žaloby byla vypořádána i námitka, že odpovědnost za správní delikt by měl nést vlastník předmětné komunikace. Námitky žalobce, že překračování limitu je způsobené nárůstem dopravy, že prostorové uspořádání staveb neumožňuje použít jiná technická opatření, než výměny oken, opravy vozovek atd., jakož že podal žádost o vydání časově omezeného povolení provozu zdroje hluku a že protihluková opatření nemůže činit bez příspěvku zřizovatele nemají takovou povahu, aby jej zbavily odpovědnosti za spáchaný správní delikt.

K námitce o tom, zda se v uvedeném případě jedná o odpovědnost absolutní nebo objektivní s připuštěním liberačních důvodů, žalovaný uvádí, že z textu § 92 a násl. zákona je zřejmé, že odpovědnost za správní delikty na úseku ochrany veřejného zdraví je odpovědností objektivní, bez možnosti liberace a správní orgány musí postupovat v souladu se zákonem. Jestliže tedy zákon o ochraně liberační důvody neupravuje, nemůže je správní orgán aplikovat. Zdůrazňuje, že na upuštění od pokuty dle § 93 odst. 1 zákona není právní nárok.

K námitce dvou rozdílných proti sobě stojících veřejných zájmů – ochrany veřejného zdraví a ochrany bezpečnosti a plynulosti provozu žalovaný uvádí, že tato je z hlediska úpravy v § 30 zákona zcela irelevantní. Z věcného hlediska mu není zřejmé, jak obchvat, výměna oken, rekonstrukce vozovky, snížení rychlosti vozidel v důsledku kruhových objezdů a další protihluková opatření stojí v protikladu k bezpečnosti a plynulosti provozu a má za to,

že tvrzený rozpor neobjasnil ani žalobce. Navíc tuto námitku žalobce v předchozím řízení nevznnesl, a proto se s ní oba správní orgány v rozhodnutí ani vypořádat nemohly.

K námitce, že bez provedení měření hluku nemá žalobce relevantní údaje o výši hlukové zátěže, což tak vylučuje jakoukoliv jeho reakci a v této souvislosti uvedená opatření z roku 2006, která měla mít kladný vliv na hlukovou zátěž (rekonstrukce povrchu vozovky, kruhový objezd...) žalovaný uvádí, že z výsledků státního zdravotního dozoru ve věci plyne, že tato nebyla v případě chráněného venkovního prostoru rodinného domku ve Svatoplukově ulici dostatečná. Ze spisu dále vyplývá, že Olomoucký kraj pořídil hlukovou mapu Olomoucka, což v roce 2008 učinil veřejně známým a uložil žalobci požádat orgán prvního stupně o povolení podle § 31 odst. 1 zákona. Námitka je tak irelevantní a to i z hlediska § 30 zákona, který ukládá činit opatření, aby hygienické limity hluku a vibrací překročeny nebyly a je na aktivitě správce, aby splnění zákona dostál. Pokud tak neučiní, či dokonce neví, že tak učinit má, vystavuje se možnosti uložení pokuty.

Replika k vyjádření žalovaného k žalobě nebyla podána.

Ze správního spisu vyplývají pro rozhodnutí následující podstatné skutečnosti:

Dne 26.5.2008 byla podána žádost o změření hlučnosti a vibrací v domě č. 964/28 ve Svatoplukově ulici v Litovli k MěÚ Litovel, odbor životního prostředí. Ten žádost usnesením ze dne 28.5.2008 postoupil orgánu prvního stupně.

Orgán prvního stupně žadateli dne 24.6.2008 sdělil, že toto území je zahrnuto do hlukové mapy Olomouckého kraje, při hodnocení je postupováno dle § 30 a § 34 zákona v návaznosti na § 11 přílohu č. 3 část A a § 19 nařízení vlády, současně bylo obecně uvedeno jak se postupuje při výpočtu hladiny akustického tlaku. Rada Olomouckého kraje na schůzi z dubna 2008 uložila odpovědným osobám zpracovat žádost pro udělení časově omezeného povolení provozu zdroje hluku, v rámci kterého budou provedena Olomouckým krajem navržená protihluková opatření. Vzhledem k zahrnutí do hlukové mapy (kdy nadlimitní zatížení hlukem z dopravy na komunikaci č. II/635 Svatoplukova je již doloženo konkrétními údaji) by měření hluku bylo duplicitní. Pokud jde o vibrace, požádal orgán žadatele o bližší specifikaci jejich projevů, a po sdělení žadatele z 30.6.2008 nakonec dne 9.7.2008 požádal o provedení měření a vyhodnocení hluku a vibrací na předmětné komunikaci Svatoplukova ulice, a to v chráněném venkovním i vnitřním prostoru stavby RD, Svatoplukova č.p.964/28.

Žalobci bylo oznámeno zahájení výkonu státního zdravotního dozoru přípisem ze dne 27.4.2009, doručeným mu 30.4.2009, včetně protokolu o kontrolním zjištění ze dne započaté kontroly z 21.4.2009. Žalobce zaslal dne 3.6.2009 akustický výpočet hlukového zatížení předmětné komunikace z roku 2000 zpracovaný firmou Ecological Consulting a. s. z Olomouce.

Oznámením ze dne 8.6.2009, doručeným žalobci spolu s přílohami 11.6.2009, sdělil orgán prvního stupně výsledky měření hluku z dopravy na Svatoplukově ulici v Litovli podložené protokolem o měření hluku v komunálním prostředí (č. 9391H/2008) vypracovaným Zdravotním ústavem se sídlem v Olomouci, centrum hygienických laboratoří, na základě měření, ze kterého vyplývá, že v chráněném venkovním prostoru stavby Svatoplukova 964/28, Litovel je v denní době prokazatelně překročen uvedený hygienický

limit o plus 7,6 dB a v době noční o 9,6 dB při zohlednění nejistoty měření 2 dB, což je v rozporu s § 30 a § 34 zákona a § 11 odst. 4 nařízení vlády.

Žalobce sdělením ze dne 18.6.2009 na základě tohoto oznámení uvedl, že předmětná nemovitost je postavena u veřejně přístupné komunikace II. třídy určené k užití vozidly a chodci a on jako správce silnic II. a III. třídy v Olomouckém kraji nemůže provoz na této komunikaci zásadně omezit ani zakázat, a proto připraví ve spolupráci s Olomouckým krajem žádost o udělení časově omezené výjimky, kterou orgánu prvního stupně postoupí.

Dne 27.8.2009 vydal orgán prvního stupně pod zn. sp. M25OL1626S/2009, sp. zn. 2.21-S/10 příkaz o uložení pokuty žalobci, neboť byly prokazatelně překročeny limity hluku (viz shora) a tudíž jako správce pozemní komunikace ul. Svatoplukova nesplnil povinnost stanovenou § 30 odst. 1 zákona ve spojení s § 11 odst. 4 příloha č. 3 nařízení vlády, a proto mu uložil pokutu ve výši 20.000,-Kč a náhradu nákladů řízení 1.000,-Kč.

Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce dne 7.9.2009 odpor, který následně odůvodnil tím, že důvodem nedodržení hygienických limitů je dopravní situace, která vznikla historickým vývojem, prostorové uspořádání staveb neumožňuje použít jiná technická opatření než jsou nejčastěji navrhované výměny oken, opravy povrchů vozovek atd. Uvedený stav tak vznikl v podstatě bez přímého vztahu k plnění povinností vlastníka (správce) komunikace. Žalobce podal žádost o vydání časově omezeného povolení pro nadlimitně zatížený úsek komunikace.

Vyrozuměním ze dne 23.9.2009 byl žalobce i jeho zástupce poučen o tom, že podáním odporu se vydaný příkaz ruší a o možnosti nahlížet do spisu s tím, že správní orgán již nepředpokládá další dokazování a je připraven vydat rozhodnutí ve věci samé po 10ti dnech od doručení tohoto vyrozumění. Možnosti seznámit se s podklady či podat jiný návrh žalobce nevyužil.

Dne 2.11.2009 vydal orgán prvního stupně rozhodnutí zn. sp: M2OL3654S/2009, sp. zn. 2.21-S/10, kterým uložil pokutu ve stejné výši jako v příkazu ze dne 27.8.2009 za správní delikt, který spočíval v nezajištění chráněného venkovního prostoru stavby Svatoplukova 964/28 před hlukem z provozu na pozemní komunikaci Svatoplukova a překročení denních i nočních limitů hluku stanovených v § 30 odst. 1 zákona ve spojení s § 11 odst. 4 příloha č. 3 nařízení vlády, jak je uvedeno již shora. K námitkám žalobce uvedl, že odpovědnost za hluk je dána zákonnou úpravou, že předmětná technická opatření nebyla v době měření realizována, ačkoliv účastníkovi řízení byla známá situace, že k překračování hygienických limitů hluku docházelo již dříve, a taktéž že zákon upravující hluk z dopravy je založen na principu obecné odpovědnosti, tedy se nezkoumá složka zavinění. Skutečnost, že důvodem zvýšení hladin hluku je intenzita provozu dopravy na komunikaci vyplývá již z protokolu o zkoušce. Výši pokuty orgán ochrany veřejného zdraví odůvodnil na str. 5 a 6, kdy přihlédl k závažnosti a způsobu protiprávního jednání, době a následkům tohoto jednání, a ve vztahu k těmto hlediskům uvedl konkrétní skutečnosti, z nichž vychází a úvahu uzavřel s tím, že uložil pokutu při dolní hranici zákonného rozpětí, neboť ke dni rozhodnutí nebyly správnímu úřadu známy žádné následky protiprávního jednání, které je předmětem tohoto řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podal právní zástupce žalobce odvolání dne 12.11.2009, ve kterém uvádí podobné důvody jako v odporu proti příkazu, tedy, že dopravní situace a zatížení komunikace vzniklo historickým vývojem, že prostorové uspořádání staveb neumožňuje použití jiných opatření, než těch nejčastěji navrhovaných, intenzita hluku je

způsobena především zvýšenou intenzitou provozu, což správce komunikace nemůže ovlivnit, a že žalobce požádal o vydání časově omezeného povolení pro nadlimitně zatížení úsek, a že vzhledem k tomu, že je příspěvkovou organizací, není bez přidělení finančních prostředků z Olomouckého kraje schopen provádět opatření pro snížení zátěže a domnívá se tedy, že by v této věci měl být pasivně legitimován Olomoucký kraj.

Orgán prvního stupně vydal dne 27.11.2009 k žádosti žalobce ze dne 10.9.2009 rozhodnutí o tom, že žalobci se jako správci předmětné pozemní komunikace dle § 31 odst. 1 zákona povoluje překročení hygienického limitu v denní době o 9,6 dB + 2 dB nejistota měření a v noční době o plus 11,6 dB + 2 dB nejistota měření v chráněném venkovním prostoru staveb situovaných při pozemní komunikaci II.třídy č. 635- ul. Svatoplukova v Litovli, a to do 30.6.2011. Rozhodnutí vázal na podmínky: 1) orgánu ochrany veřejného zdraví bude do 30.6.2010 od žalobce předložen písemný seznam hlukem nadlimitně zasažených objektů a specifikace v jaké konkrétní třídě izolace budou provedena protihluková opatření na fasádách staveb (okna), 2) témuž orgánu do 31.12.2010 podána písemná zpráva o krocích, které byly v daném roce podniknuty pro odstranění nadlimitní zátěže hlukem a s jakým výsledkem, 3) v žádosti deklarované měření hluku z dopravy bude po provedení protihlukových opatření provedeno u zasažených objektů na předmětné komunikaci v chráněném vnitřním prostoru a výsledky budou předloženy v termínu do 31.12.2011.

Rozhodnutím ze dne 18.1.2010 pod č.j. 58279/2009-OSH-30.1-11.12.09 žalovaný výrokem 1) změnil rozhodnutí orgánu prvního stupně toliko jak shora uvedeno, výrokem 2) ve zbytku rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil s tím, že na základě spisové dokumentace má za prokázané, že žalobce jako správce pozemní komunikace porušil povinnost stanovenou mu ustanovením § 30 odst. 1 zákona ve spojení s ustanovením § 11 odst. 4 příloha č. 3 nařízení vlády tím, že byly překročeny hygienické limity hluku pro chráněný prostor stavby rodinného domu Svatoplukova 964/28, Litovel, a to po započítání nejistoty měření prokazatelně o 7,6 dB v denní a o 9,6 dB v noční době. Dodává, že orgán prvního stupně se řádně vypořádal s důkazy a námitkami i při stanovení výše pokuty při spodní hranici sazby přihlédl v rozsahu ust. § 93 odst. 1 zákona k hlediskům tam stanoveným. Dle ministerstva žalovaný naplnil nejen formální, nýbrž i materiální stránku správního deliktu vystavením osob rodinného domu nadlimitnímu hluku, potenciálně ohrozil jejich zdraví a tím porušil veřejně chráněný zájem, což lze hodnotit jako společensky nebezpečné. K námitkám žalobce uvedl, že odpovědnost za nedodržení hlukových limitů neobsahuje žádnou výjimku, že odpovědnost za protiprávní jednání je v zákoně o ochraně koncipována jako objektivní, bez ohledu na zavinění. Žádost o časově omezené povolení provozu zdroje hluku byla podána teprve po seznámení se s výsledky měření a ani její následné udělení účastníka nezbavuje odpovědnosti za protiprávní jednání. Ze spisu pak nelze dovodit, že by účastník učinil alespoň některé z nejčastěji navrhovaných technických opatření ke snížení hluku, která obecně uvádí. Ohledně pasivní legitimace Olomouckého kraje poukázal na čl. II. jeho zřizovací listiny ze dne 1.6.2003, č.j. H-325/2002, z něhož jednoznačně vyplývá, že na žalobce byl Olomouckým krajem delegován jak výkon vlastnických práv, ale i správa a údržba silnic II. a III. třídy ve vlastnictví Olomouckého kraje. Ust. § 30 odst. 1 zákona zakládá právní povinnost právě správci pozemní komunikace.

Městský soud v Praze na základě shora předestřené stavu věci přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 75

zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.). O žalobě rozhodl rozsudkem bez jednání při splnění podmínek ust. § 51 s.ř.s.

O námitkách žalobce uvážil takto:

Žalobce nezpochybnil skutková zjištění správního orgánu prvního stupně vyplývající z protokolu o zkoušce č. 9391H/2008, a to, že hluk z provozu na pozemní komunikaci, kterou spravuje, překročil ve venkovním chráněném prostoru v konkrétních dnech a u konkrétní stavby u této komunikace stanovené limity hluku v denní i noční době, jak je podrobně popsáno ve výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně, které bylo žalovaným v tomto rozsahu potvrzeno. Protože 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*“, byla vůči žalobci jako správci pozemní komunikace vyvozena za zjištěné porušení povinnosti odpovědnost.

Žalobce napadá rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, konkrétně v první řadě vytýká, že správní orgán prvního stupně měl nařídit ústní jednání ve věci dle § 49 odst. 1 správního řádu z důvodů uplatnění práv účastníka. Soud uvedenou námitku důvodnou neshledal. Ze shora uvedeného postupu orgánu veřejného zdraví v rámci prováděného dozoru, i následného postupu, kdy byl vůči žalobci vydán nejprve příkaz a uložena mu pokuta, vyplývá, že žalobci bylo oznámeno provádění dozoru, byly mu v písemné podobě doručeny protokoly o provádění tohoto dozoru a byl mu sdělen i výsledek provedeního měření, žalobce proti protokolu o provedené kontrole námitky nepodal. Poté, co proti příkazu podal odpor, a kdy byl již i zastoupen advokátem, byl rovněž správním orgánem prvního stupně poučen o tom, že má možnost do spisu nahlédnout, seznámit se s podklady a kdy správní orgán předpokládá vydat rozhodnutí v I. stupni, neboť považuje dosud shromážděné podklady za úplné a dostatečné. Žalobce v návaznosti na toto vyrozumění nepodal žádný návrh, nedomáhal se nařízení jednání ani nevyužil práva seznámit se s podklady pro rozhodnutí, nenavrl provedení žádného důkazu či podobně, a ani z důvodů uvedených v dříve podaném odporu nelze usuzovat na nutnost nařízení ústního jednání. Žalobce v něm nezpochybňoval skutková zjištění, která mu byla již z vydaného příkazu známa ani neatakoval postup orgánu ochrany veřejného zdraví při provádění kontroly, poukazoval obecně, jak shora uvedeno toliko na okolnosti, v nichž spatřuje původ nadlimitní zátěže provozem komunikace způsobované. Nařízení ústního jednání není ve smyslu ust. § 49 odst. 1 správního řádu nutné vždy, ale jak již žalovaný poukázal, v daném případě zvláštní zákon (zákon č. 258/2000 Sb.) tento postup povinně nestanoví. Vzhledem k postupu žalobce po podání odporu a po vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, kdy žalobce po doručení tohoto vyrozumění jak jemu tak jeho zástupci koncem září 2009 ve lhůtě stanovené ani později ničeho nenavrl, nebylo lze z ničeho usuzovat na nutnost nařízení ústního jednání, tím méně „z důvodů uplatnění práv účastníka“, když žalobce svá práva po doručení vyrozumění z 23.9.2009 nijak nevyužil. Ke splnění účelu řízení nutnost nařídit ústní jednání nevystala. Ve vztahu k této žalobní námitce je rovněž liché tvrzení žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť v odvolání podaném

žalobcem není absence ústního jednání před orgánem prvního stupně vůbec napadána, žalovanému tak nelze přičítat, že nereagoval na námitku v odvolání vůbec nevznesenou.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného žalobce dále spatřuje v tom, že se žalovaný nevypořádal řádně se skutečností, zda jde o odpovědnost objektivní absolutní nebo objektivní s připuštěním liberačních důvodů. Žalobce má za to, že zvýšený provoz (na nějž poukázal v odvolání) lze považovat za neodvratitelnou událost. Soud nemohl uvedené námitce přisvědčit. Stručnost obecných tvrzení v odvolání, korespondující obsahem s důvody uplatněnými v odporu již předtím, jednak vůbec nenastoluje teoretické otázky výkladu institutu „objektivní odpovědnost absolutní“ či „odpovědnost objektivní s připuštěním liberačních důvodů“, žalovaný proto neměl důvod v teoretické rovině v tomto smyslu reagovat. Z obsahu odvolání je zřejmé, že žalobce namítal, že zvýšené hodnoty hluku mají původ ve zvýšené intenzitě provozu na pozemní komunikaci, který nemůže jako správce komunikace ovlivnit, tvrdil pak, že prostorové uspořádání staveb neumožňuje použití jiných technických opatření než obvykle užívaných-výměny oken, opravy povrchů vozovek, budování obchvatů, což souvisí s prostředky přidělenými jeho zřizovatelem. Žalovaný na takto koncipovaná tvrzení podle soudu adekvátně a správně reagoval na str.5. Za situace, že šlo o námitky v podstatě shodné jako v podaném odporu (k nimž se vyjádřil již i orgán prvního stupně) žalovaný proto odkázal na skutečnost, že povinnost, která stíhá provozovatele komunikace a odpovědnost za nedodržení hlukových limitů je dána zákonem bez výjimky. K žalobcem tvrzeným důvodům vzniku nežádoucího stavu žalovaný poukázal na to, že jde o objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění žalobce a že žádost žalobce o vydání časově omezeného povolení byla podána až poté, co byl seznámen s výsledky měření v rámci státního zdravotního dozoru, takové podání jej nezavazuje odpovědnosti a že ze spisu nevyplývá, že by žalobce provedl konkrétní opatření, o nichž se zmiňuje. Soud k námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů předně vychází z toho, že úspěšnost takové námitky musí odviset od adresnosti a úplnosti námitek vznesených v průběhu řízení účastníkem. V daném případě proto neshledal uvedenou námitku důvodnou, argumentace žalovaného adekvátně reaguje na tvrzení žalobce a koresponduje se zjištěními rozhodnými pro vyvození odpovědnosti v daném konkrétním případě.

Zákon v již citovaném ustanovení § 30 odst. 1 zavazuje provozovatele pozemní komunikace, jako i provozovatele jiných zařízení, jejichž provozem vzniká hluk, aby zajistily nepřekračování hlukových limitů stanovených pro chráněný prostor (chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní a vnitřní prostory staveb). V ust. § 31 odst. 1 následně zákon stanoví, že *pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)*“.

Každý provozovatel zařízení, jehož provozem hluk vzniká, je tak povinen sledovat, zda jím provozované zařízení nepřekračuje stanovené limity, a učinit všechna opatření k tomu,

aby se tak nestalo. Nelze-li dosáhnout z vážných důvodů takového cíle, musí požádat o časově omezené povolení k takovému provozu. Z podkladů pro rozhodnutí vyplývá (záznam do spisu z 23.4.2008), že do „Hlukové mapy Olomouckého kraje“ dne 11.4.2008 zveřejněné je předmětná komunikace zahrnuta, neboť je nadlimitně zatížena provozem z dopravy a bude požádáno na základě ní o vydání časově omezeného povolení provozu zdroje hluku, v rámci kterého Olomoucký kraj provede navržená protihluková opatření. Současně bylo však následně zjištěno, že žalobce jako správce pozemní komunikace ve smyslu § 31 odst. 1 zákona nedisponoval k datu zjištění porušení uvedené zákonné povinnosti u konkrétního objektu pro bydlení tj. v době měření dne 21.4. až 22.4.2009, tedy zhruba po roce, co byl dle hlukové mapy nadlimitní stav u této komunikace zjištěn, časově omezeným povolením orgánu ochrany zdraví k provozování komunikace při nadlimitním zatížení chráněného venkovního prostoru, chráněných vnitřních prostorů staveb či chráněném venkovním prostoru staveb. Žádost o toto povolení žalobce podal až 10.9.2009, a jak ze spisu plyne časově omezené povolení se stanovenými podmínkami mu bylo následně vydáno.

Za tohoto stavu jednak nelze přisvědčit námitce žalobce, že pokud není provedeno měření hluku, nemá relevantní informace o výši hlukové zátěže, což podle něho vylučuje jeho reakci na případné překročení meze. Lze důvodně očekávat, že provozovateli pozemní komunikace (jejímu správci), pakliže její vlastník Olomoucký kraj zpracuje hlukovou mapu, se dostane informace (s ohledem na smluvní vztah) o nadlimitním zatížení dané komunikace, nadto byla-li tato hluková mapa zveřejněna. Dovolával-li se žalobce v průběhu řízení (jak v žalobě opakuje) toho, že v roce 2006 byla provedena rekonstrukce povrchu této komunikace, popř. proveden nový kruhový objezd, pak z hlukové mapy z 11.4.2008 bylo zřejmé, že tato opatření nejsou dostatečná.

Zákon v ust. § 92 odst. 1 stanoví, že „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 Evropských společenství, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu závodní preventivní péče v rozsahu § 82 odst. 2 písm. n) 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.“. Při zjištění porušení povinnosti tak toto ustanovení nedává správnímu orgánu možnost úvahy, zda vyvodí odpovědnost či nikoli, v ust. § 93 odst. 1 pak zavazuje správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Dle tohoto ustanovení jen 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. V daném případě však pro upuštění od sankce nebyl vzhledem ke shora předestřenému postupu žalobce shledán důvod, neboť cca rok trvající nečinnost a neřešení situace nelze mít za zhojené postupem žalobce, kdy, ač již v červnu 2009 mu byly oznámeny i výsledky konkrétních měření hluku v chráněném prostoru stavby pro bydlení a příkazem z 27.8.2009 mu uložena pokuta, podal až dne 10.9.2009 žádost o vydání časově omezeného povolení; tím sice došlo ke zhojení právního stavu věci (žalobce již nemůže být pokutován za nadlimitní zátěž působenou provozem zařízení, které spravuje), nicméně nelze tento přístup mít za odstranění nežádoucího stavu, tedy bezprostřední nápravu. Zákon pak výslovně nezná jiné liberační důvody, tedy podmínky, kdy a z jakých důvodů lze shledat, že právnická osoba za správní delikt neodpovídá (zproští se odpovědnosti), který jinak často bývá součástí zákonných úprav

na jiných úsecích státní správy ve znění, že právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Nejsou zde ani výslovně uvedeny okolnosti vylučující protiprávnost, kdy dle obecného principu trestání platí, že jednání není protiprávní (a tedy trestné), pakliže jím byl odvrácen závažnější následek bezprostředně hrozící zájmům rovněž chráněným zákony. Soud však nedospěl k závěru, že by zvýšený provoz na komunikaci mohl představovat okolnost vylučující protiprávnost, ani nepřisvědčuje žalobci v tom, že jde o „neodvratitelnou událost“. Jak vyplývá z právní úpravy žalobce je vázán konkrétním postupem – povinnostmi pro dodržení stanovených limitů hluku a to v zájmu ochrany veřejného zdraví. Hustota provozu na komunikaci není neodvratitelnou událostí. Negativní účinky tohoto provozu lze jednak odvrátit opatřeními technickými přímo na komunikaci či okolních stavbách správcem komunikace, jednak lze hustotu provozu ovlivnit dopravními opatřeními, omezením rychlosti, vyloučením některého druhu dopravy a pod., k nimž může dát provozovatel komunikace příslušnému dopravnímu úřadu podnět. Soud tím spíše nemůže přisvědčit žalobcem tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, když se žalobce v průběhu řízení /kromě poukazu na řešení přijatá v roce 2006/ ani jiných opatření, která k omezení hluku z provozu na komunikaci po zveřejnění hlukové mapy učinil, ani nedovolával.

Již vůbec důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (atakující i rozhodnutí prvního stupně) nelze spatřovat v tom, že se správní orgány nevypořádaly s žalobcem až v žalobě tvrzeným střetem veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví s veřejným zájmem na ochraně bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Jak již shora uvedeno po správním úřadu lze požadovat, aby se vypořádal s námitkami účastníků vznesenými, což se v tomto případě stalo, námitka střetu dvou veřejných zájmů byla uplatněna až v žalobě. Soud shodně s žalovaným pak tuto námitku ve vztahu k ust. § 30 zákona považuje za irelevantní. Stanovení závazných limitů pro hluk v chráněném venkovním prostoru, chráněném vnitřním i venkovním prostoru staveb a pravidla provozu na pozemních komunikacích (sloužící k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu) jsou stanoveny ve veřejném zájmu, kterým je především ochrana života a zdraví osob. Bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích je zajišťována jednak požadavky na pozemní komunikace samotné, jejich stavebně technické provedení a uspořádání jejich zhotoviteli a správci(vlastníky), jednak pravidly pro provoz na pozemních komunikacích ze strany jejich uživatelů, včetně požadavků na technický stav provozovaných vozidel (zákon č. 13/1997Sb, zákon č. 361/2000 Sb.atd.). Nelze však chápat právními předpisy stanovené požadavky pro tu kterou oblast jako střet dvou chráněných zájmů, neboť tato pravidla jsou nastolena pro ochranu jednoho a téhož veřejného zájmu, jemu se musí podřídít svým urbanistickým, organizačním i technickým řešením zájmového území.

Ze všech těchto důvodů soud neshledal námitky žalobce opodstatněnými a žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl v řízení úspěšný a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší, žalovanému pak nad rámec běžných činností náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : 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 jej 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.

V Praze dne 30. července 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu