



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **Pink Panther Agency, s.r.o.**, se sídlem Ovčí Hájek 48/2357, 158 00 Praha, IČO 27126285, zastoupeného JUDr. Petrem Pečeným, advokátem se sídlem Husova 7, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, pošt. příhr. 81, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2005, č.j. SOZ-301-17.10.05/36159, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2006, č. j. 12 Ca 20/2006 – 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 12 Ca 20/2006 – 50 ze dne 3. 10. 2006 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2005, č. j. SOZ-301-17.10.05/36159, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 21. 9. 2005 č. j. PaK-78/7163/05 o uložení pokuty ve výši 500 000 Kč podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Nejvyšší správní soud vyšel z tohoto skutkového stavu:

Žalobce sdělil správnímu orgánu I. stupně dopisem ze dne 5. 5. 2005, že pořádá dne 23. 6. 2005 na stadionu Slavie Praha hudební festival. Při jednání dne 13. 6. 2005 mezi

žalobcem a pracovníky správního orgánu I. stupně žalobci nebylo doporučeno konání festivalu v dané lokalitě a byl upozorněn na povinnost dodržení ust. § 30 a § 32 zákona č. 258/2000 Sb. ve spojitosti s nařízením vlády č. 502/2000 Sb.

Z protokolu vyhotoveného Zdravotním ústavem se sídlem v Praze dne 29. 6 2005 č. H-175/05/U-HK o měření hluku koncertu konaného v prostoru lehkotletického stadionu Slavie Praha (dále „protokol o měření hluku“) vyplývá, že vlastní měření proběhlo dne 23. 6. 2005 od 17:15 hod do 23:05 hod. K měření hluku, působeného hudebním festivalem „Pink Panter Fest 2005“ byla vybrána místa (M 1 a M 2) - v lokalitě Pod Altánem 16/1147 a v lokalitě Na Vrších 9/1491 v Praze 10, reprezentující situaci obytné zástavby, neboť cílem měření bylo zejména ověřit plnění povinností žalobce právě ve vztahu k chráněnému venkovnímu prostoru staveb bytových domů v okolí místa konání koncertu. Dále se měření uskutečnila v chráněném venkovním prostoru, a to na tréninkovém hřišti SK Slavie (M 3), které se nachází v blízkosti prostoru, kde byla pořádána veřejná produkce hudby, a v ulici pod Altánem (M 4), jež bylo zvoleno na hranici tohoto chráněného venkovního prostoru s pozemkem lehkotletického stadionu Slavie. Hladina akustického tlaku pozadí byla změřena v dobách před začátkem, tj. v době od 17:15 do 17:30 a po konci v době 22:30 až 23:05, kdy nebyla v provozu zvuková aparatura, v předmětné měřené lokalitě byl pouze běžný ruch přicházejících a odcházejících návštěvníků kulturní akce. Na měřicím místě M 1 byla naměřena hodnota v denní době (tj. 6:00 hod až 22:00 hod) 75,1 dB, v noční době (tj. 22:00 hod až 6:00 hod) 77,9dB, na měřicím místě M 2 byla naměřena v denní době hodnota 69,8 dB a v noční době 73,5 dB, na měřicím místě M 3 v denní dobu bylo naměřeno 68,6 dB a v noční dobu 78,4 dB, na měřicím místě M 4 bylo v denní době naměřeno 84,3 dB a v noční době 88,0 dB. Zároveň byla měřena i hladina akustického tlaku pozadí, kdy byly naměřeny v době denní maximální hodnoty 54,6 dB a maximální hodnoty v noční době 58,9 dB.

Rozhodnutím ze dne 21. 9. 2005, č. j. Tak-78/7163/05 byla Hygienickou stanicí hl. m. Prahy uložena žalobci pokuta ve výši 500 000,-Kč za porušení povinností plynoucích z ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb. ve spojení s § 12 a příl. č. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., kterým byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.

Napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 12. 2005, č. j. SOZ-301-17.10.05/36159 bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty ve výši 500 000,- Kč podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou odůvodnil tím, že pokuta mu byla uložena, ačkoliv pro to nebyly splněny podmínky podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. Podle § 32 tohoto zákona hluk z veřejné produkce hudby nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Do dnešního dne ovšem nebyl vydán prováděcí právní předpis upravující hygienické limity pro veřejnou produkci hudby. Pokud žalovaný použil pro posouzení hluku z veřejné produkce hudby obecné hlukové limity, upravené v nařízení vlády č. 502/2000 Sb., jedná se o obcházení zákona, respektive obcházení skutečnosti, že v rozporu se zákonem nebyl prováděcím předpisem stanoven hygienický limit pro veřejnou produkci hudby.

Nařízení vlády č. 502/2000 Sb. v § 1 odst. 2 výslovně konstatuje, že toto nařízení se nevztahuje na hudební projevy, pokud se nejedná o hluk způsobený výrobní nebo jinou

podnikatelskou činností osob. Předmětný koncert však podle žalobce nemůže spadat do kategorie hudební projev působený podnikatelskou činností osob. Hudební projevy na koncertě totiž byly působeny činností výkonných umělců – hudebníků a nikoli podnikatelskou činností žalobce.

Protokol o měření hluku není důkazem, který by plně prokazoval skutečnosti, že naměřené hladiny zvuku byly způsobeny festivalem. Správní orgán nesprávně vycházel i z hodnot naměřených v prostorách koncertu, neboť tréninkové hřiště SK Slavia bylo součástí prostor koncertu. Za měřicí stanoviště byla vybrána velmi frekventovaná místa s mnoha zdroji hluku, např. silnice, po níž projíždějí těžké kamiony, tramvajová trať, konečná smyčka tramvaje, železniční trať. Podle žalobce protokol o měření hluku neprokazuje jednoznačnou příčinnou souvislost mezi hudebními projevy na festivalu a zvýšenou hladinou akustických tlaků. Protokol se týká měření hluku koncertu skupiny Kabát, jednalo se však o festival „Pink Panther Fest 2005“.

Žalobce alternativně navrhl, v případě, že by soud došel k závěru, že zde nejsou důvody pro zrušení předmětného rozhodnutí, aby uložená pokuta byla pro nepřiměřenou výši soudem snížena. Na území hl. města Prahy neexistuje vhodnější lokalita, na níž by bylo možno pořádat obdobnou akci, ač tato akce proběhla v krajských městech v blízkosti chráněného venkovního prostoru staveb, nebyla pokutována. Za skutečnost přičítanou k tíži žalobce neměl správní orgán považovat jeho údajnou vědomost o porušení právních povinností a stejně tak skutečnost, že žalobcův jednatel byl již v minulosti potrestán za překročení hlukových limitů. Nebylo hodnoceno, že se jedná o první správní delikt žalobce a doba případného porušení hlukových limitů byla krátká. Za situace, kdy zvýšené hladiny hluku a každodenní překračování hlukových limitů jsou příslušnými správními orgány tolerovány, je uložení drakonické pokuty žalobci krokem, který nepřispívá k prosazování principu spravedlnosti. Žalobce označil výši uložené pokuty za likvidační, a to s ohledem na charakter a rozsah jeho podnikání. Žalobce uvedl, že je začínajícím podnikatelem a uložení pokuta přesahuje jeho obrát v roce posledního daňového přiznání, které zároveň přiložil k žalobě.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vyvracel tvrzení o neexistenci hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby podle § 32 zákona č. 258/2000 Sb. Z dikce úvodní věty nařízení vlády č. 502/2000 Sb. plyne, že tímto prováděcím právním předpisem je proveden i § 32 citovaného zákona. Nadlimitní hluk vždy znamená zdravotní riziko pro obyvatelstvo, a proto bez ohledu na jeho původ byly nepřekročitelné hygienické imisní limity hluku stanoveny nařízením vlády č. 502/2000 Sb., jak k provedení § 30, tak k provedení § 32 i dalších ustanovení citovaného zákona. Pokud jde o to, že nařízení vlády neupravuje hygienické limity pro hudební projevy, pak žalobce opomenul úplnou dikci § 1 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 502/2000 Sb., která stanoví, že se citované nařízení nevztahuje na hudební projevy, pokud se nejedná o hluk způsobený podnikatelskou činností. Žalobce realizoval koncert v rámci své podnikatelské činnosti podle živnostenského zákona a jako osoba podnikající byl v řízení i sankcionován. Nařízení vlády č. 502/2000 Sb. nestanoví vyšší hygienické limity pro hluk z veřejné produkce hudby, ale naopak podle § 12 odst. 2 u tohoto hluku zpřísňuje nejvyšší přípustnou hodnotu hluku v chráněném venkovním prostoru a v chráněných venkovních prostorech staveb vzhledem k výskytu výrazné tónové složky, o další korekci -5 dB.

Odpovědnou osobou je podle § 32 zákona č. 258/2000 Sb., jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a jen tehdy, nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k

tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla. Na samotné hudebníky - výkonné umělce se, pokud nejsou zároveň pořadateli, povinnost uvedená v § 32 zákona č. 258/2000 Sb. nevztahuje.

Pro starou hlukovou zátěž na pozemních komunikacích jsou stanoveny nařízením vlády č. 502/2000 Sb. nejvyšší přípustné ekvivalentní hladiny akustického tlaku 70 dB pro denní dobu a 60 dB pro noční dobu. Tyto hodnoty překročeny nebyly, při porovnání hodnot před a po ukončení koncertu s výslednými hodnotami zvuku z koncertu je zřejmý výrazný vzestup hladin akustického tlaku po zahájení koncertu a pokles po jeho ukončení.

Byla prokázána příčinná souvislost mezi koncertem a naměřenou hladinou akustického tlaku.

Dle žalovaného není rozhodné označení názvu hudební produkce v protokolu o měření hluku (koncert skupiny Kabát), ale místní a časové vymezení kontrolního měření.

Městský soud v Praze předně neshledal oprávněnou námitku žalobce o neexistenci hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby, když naznal, že z dikce úvodní věty nařízení vlády č. 502/2000 Sb. vyplývá, že je prováděcím předpisem k provedení § 30, 32 a § 34 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. I z dikce ust. § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 502/2000 Sb. je zcela nepochybné, že tímto prováděcím předpisem je právě toto vládní nařízení. Podle § 1 odst. 2 písm. c) uvedeného nařízení vlády, se toto nařízení nevztahuje na hudební projevy a hluk z činnosti osob na veřejných prostranstvích, pokud se nejedná o hluk působený výrobní nebo jinou podnikatelskou činností osob. Z tohoto znění tedy vyplývá, že se toto nařízení na hluk z produkce hudby vztahuje, pokud se realizuje v rámci podnikatelské činnosti. Je nepochybné, že žalobce provozoval předmětný koncert v rámci své podnikatelské činnosti.

Nařízení vlády č. 502/2000 Sb. bylo vydáno mimo jiné k provedení ustanovení § 30 zákona č. 258/2000 Sb. i § 32 tohoto zákona. Nelze proto dovozovat absenci odpovídajícího prováděcího předpisu. Ve věci je rozhodné, že prováděcí předpis výslovně provádí i ustanovení vztahující se k limitům hluku při produkci hudby.

Z protokolu o měření zvuku je zřejmé, že před konáním koncertu a po jeho skončení nejvyšší hygienické akustické hladiny pro denní dobu 70 dB a 60 dB pro noční dobu nebyly překročeny, jedno měření probíhalo i na tréninkovém hřišti SK Slavie, jednalo se o stanoviště M 3. Mimo toto stanoviště však byla měření prováděna i na stanovišti M 1, M 2, M 4. Na těchto stanovištích byla naměřena hladina akustického tlaku v době konání koncertu v hodnotách překračujících limity hluku. Není rozhodné, že jedno stanoviště bylo umístěno přímo v areálu, v němž koncert probíhal. Všechna místa, kde probíhalo měření, odpovídala definici chráněného venkovního prostoru.

Při srovnání hluku naměřeného před koncertem a po jeho skončení, s hodnotami hluku z koncertu, je zřejmý vzestup hladin akustického tlaku po zahájení koncertu a jeho výrazný pokles po ukončení. Není podstatné, že protokol o měření hluku byl označen jako kontrola měření hluku koncertu kapely Kabát, ale označení místa a doby měření.

Na základě výše uvedených úvah dospěl Městský soud v Praze k závěru, že žalovaný vyšel ze správně zjištěného skutkového stavu věci, že žalobce v rámci své podnikatelské činnosti konal v rozhodnou dobu veřejnou hudební produkci a v důsledku toho se hladina akustického tlaku ve venkovním chráněném prostoru zvýšila a dosáhla v noční době až hladiny 88 dB. Toto jednání bylo posouzeno jako porušení povinností vyplývajících z ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb. ve spojení s ust. § 12 nařízení vlády č. 502/2000 Sb. a sankcionováno podle ustanovení § 92 odst. 1 citovaného zákona.

K výši uložené pokuty Městský soud v Praze vyslovil, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 500.000 Kč, tj. v necelé 1/4 zákonné sazby a neshledal v odůvodnění výše pokuty správními orgány žádné pochybení. Bylo postupováno v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 citovaného zákona, kde se stanoví, že při rozhodování o uložení pokuty a její výši orgán ochrany veřejného zdraví přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Správní orgán se zabýval jak polehčujícími, tak i přitěžujícími okolnostmi a náležitě je v odůvodnění rozhodnutí rozvedl. Pokud bylo vytýkáno žalobcem, že bylo přihlíženo k tomu, že jednatel společnosti Pink Panther Agency, s.r.o. byl již pokutován za podobný delikt, pak tato skutečnost byla pouze hodnocena v tom smyslu, že žalobce věděl, že může svou činností překročit hlukové limity.

Pokud žalobce namítal, že jiné subjekty neustále porušují hlukové limity a nejsou trestány, Městský soud v Praze k této námitce nepřihlédl. Tyto skutečnosti nejsou pro posouzení této věci rozhodující a žalobce pouze obecně uvedl, že se takovéto skutečnosti vyskytují.

Protože Městský soud v Praze neshledal, že by žalobci byla uložena sankce ve zjevně nepřiměřené výši, nevyhověl návrhu žalobce na moderaci této sankce, uplatněnému ve smyslu ust. § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že oba správní orgány správně posoudily předmětnou věc po stránce skutkové i právní, a proto dle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. podanou žalobu zamítl.

Kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že ke dni podání kasační stížnosti nebyl vydán žádný prováděcí právní předpis upravující hygienické limity pro veřejnou produkci hudby, a pokud nejsou tyto limity stanoveny, nemohl je stěžovatel porušit. Z ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb. lze dovodit, že zákonodárce předpokládal stanovení speciálních hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby, tento úmysl nebyl naplněn, protože v nařízení vlády č. 502/2000 Sb. jsou uvedeny pouze obecné hygienické limity. Úmyslem zákonodárce bylo stanovení vyšších limitů hluku z veřejné produkce hudby, jelikož zde byl předpoklad, že bez jejich stanovení nebude možno pořádat jakékoli kulturní akce v neuzavřených prostorech. Pokud žalovaný použil pro posouzení hluku z veřejné produkce hudby obecné hlukové limity, upravené v nařízení vlády č. 502/2002 Sb, jedná se o obcházení zákona. Z rozhodnutí soudu nelze seznat, proč v prováděcím právním předpise nejsou stanoveny hygienické limity pro veřejnou produkci hudby, když zákonodárce je v ust. § 32 zákona o veřejném zdraví zvláště upravuje. V tomto směru považuje stěžovatel rozhodnutí Městského soudu v Praze za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů odůvodnění.

Stěžovatel poukázal dále na to, že nařízení vlády č. 502/2002 Sb. v § 1 odst. 2 výslovně konstatuje, že nařízení se nevztahuje na hudební projevy, pokud se nejedná o hluk způsobený výrobní nebo jinou podnikatelskou činností osob. Předmětný koncert však podle stěžovatele nespadá do kategorie hudební projev působený podnikatelskou činností osob. Hudební projevy na koncertě totiž byly působeny činností výkonných umělců – hudebníků a nikoli podnikatelskou činností stěžovatele. Stěžovatel žádný hudební projev nepůsobil.

Stěžovatel namítá, že protokol o měření hluku není důkazem, který by plně prokazoval porušení povinnosti stěžovatele, jako pořadatele veřejné produkce hudby. Za měřicí stanoviště byla vybrána velmi frekventovaná místa s mnoha zdroji hluku, např. silnice, po níž projíždějí těžké kamiony, tramvajová trať, konečná smyčka tramvaje, železniční trať. To neplatí v případě měřicího stanoviště na tréninkovém hřišti SK Slavie, které však i soud považuje za nesprávné, zákonu odporující měřicí stanoviště, jelikož bylo součástí prostor koncertu. Podle stěžovatele protokol neproказuje jednoznačnou příčinnou souvislost mezi koncertem skupiny Kabát a zvýšenou hladinou akustických tlaků. Správní orgány ani Městský soud v Praze se dle stěžovatele nezabývaly tím, jak se na naměřených hodnotách spolupodílí hlučné okolí měřicích míst a jak samotný festival, v projednávané věci byla nedostatečně zjištěna skutková podstata.

Stěžovatel dále napadá nepřiměřenou výši pokuty, soud nesprávně zhodnotil odůvodnění výše pokuty správním orgánem. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle stěžovatele vyplývá, že jeho snaha o minimalizaci hlukové zátěže byla zhodnocena jako přítěžující skutečnost, neboť si stěžovatel podle správního orgánu I. stupně musel být vědom překročení hlukových limitů.

Při určování výše pokuty je vědomost osob o porušení právních povinností irelevantní a nemůže být správním orgánem brána v potaz, Městský soud v Praze nesprávně posoudil tuto otázku a stejně tak nesprávně zhodnotil úvahy správních orgánů, které zohlednily, že jednatel stěžovatele byl již v minulosti potrestán za překročení zvukových limitů. Účastníkem řízení byl však stěžovatel, kterému nemohou být přičítány k tíži správní delikty jeho zaměstnanců či statutárních zástupců. Pokud tak správní orgán učinil, zatížil řízení závažnou vadou.

Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením Městského soudu v Praze, že žalovaný se ve svém rozhodnutí zabýval jak polehčujícími, tak přítěžujícími okolnostmi.

Městský soud v Praze nezohlednil námitku stěžovatele týkající se závažnosti stěžovatelova údajného protiprávního jednání a jejího promítnutí do výše uložené pokuty, neboť v současné době dochází prakticky k neustálému porušování hlukových limitů, a to i složkami státu, za které není nikdo trestán. Jednorázové porušení hlukových limitů nemůže být tak závažné, aby za něj byla udělena takto vysoká pokuta.

Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že se Městský soud v Praze nezabýval jeho námitkou o likvidační výši pokuty s ohledem na to, že je začínající podnikatel a na rozsah jeho podnikání, pokuta přesahuje obrat stěžovatele v roce posledního daňového přiznání.

Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný polemizoval s tvrzením stěžovatele o neexistenci hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby podle § 32 zákona č. 258/2000 Sb. Uvedl dále, že protokol o měření hluku prokazuje porušení povinnosti stěžovatele. Pokud stěžovatel činil kroky k minimalizaci hlukové zátěže z festivalu, konal jen svou zákonnou povinnost, kterou však nesplnil. K vyvození správní odpovědnosti účastníka řízení postačí zjištění protiprávního stavu, se kterým zákon č. 258/2000 Sb. v § 92 odst. 1 spojuje povinnost orgánu ochrany veřejného zdraví uložit pokutu fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě. Při rozhodování o výši uložené pokuty správní orgán přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání, správní orgán I. stupně mohl v rámci správního uvážení

přihlédnout k dalším kritériím, které zákon nestanoví, tedy i k vědomosti stěžovatele o porušení právní povinnosti. Taktéž se zabýval i polehčujícími okolnostmi, kdy k relativně krátké době trvání hudební produkce přihlédl jako k okolnosti svědčící ve prospěch účastníka řízení.

Výši uložené pokuty nepovažoval žalovaný za likvidační, poukázal na preventivní funkci správní sankce.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

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

Otázkou na kterou nejprve Nejvyšší správní soud upřel svou pozornost je, zda byla jednáním stěžovatele naplněna skutková podstata jiného správního deliktu.

Stěžovatel důvody kasační stížnosti napadající naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu opíral především o tvrzení, že nebyl vydán řádný prováděcí právní předpis upravující hygienické limity pro veřejnou produkci hudby, ačkoliv z ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb. lze seznat, že zákonodárce předpokládal stanovení speciálních hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby. Dle stěžovatele Městský soud v Praze neodůvodnil, proč v prováděcím právním předpise nejsou stanoveny hygienické limity pro veřejnou produkci hudby, když je zákonodárce v ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb. zvláště upravuje.

Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného rozsudku předně shledal, že Městský soud v Praze se dostatečně obsáhle vypořádal s námitkou, z nichž stěžovatel v žalobě dovozoval, že v prováděcím právním předpise nejsou stanoveny hygienické limity pro veřejnou produkci hudby a nezatížil v tomto rozsahu své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

V souzené věci byla stěžovateli uložena pokuta za porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb. Podle tohoto ustanovení nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a pořadatel nebo provozovatel veřejné produkce hudby.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že z dikce úvodní věty nařízení vlády č. 502/2000 Sb. vyplývá, že je prováděcím předpisem k provedení § 30, § 32 a § 34 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. I z ust. § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 502/2000 Sb. je nepochybné, že tímto prováděcím předpisem je právě toto vládní nařízení.

Zdejší soud dále uvádí, že zákon č. 258/2000 Sb. v závěrečných ustanoveních v § 108 založil oprávnění k provedení ust. § 32 téhož zákona vydáním vyhlášky Ministerstvo zdravotnictví, v ust. § 108 odst. 3 taktéž stanovil provedení § 32 citovaného

zákona nařízením vlády, která k jeho provedení přistoupila vydáním nařízení vlády č. 502/2000 Sb.

Ze znění ustanovení § 32 zákon č. 258/2000 Sb zákona dále nelze, jak se o to snaží stěžovatel, dovodit úmysl zákonodárce stanovit speciální hygienické limity pro veřejnou produkci hudby.

K přednesenému výkladu stěžovatele „e ratione legis“, tj. podle předpokládaného úmyslu či záměru zákonodárce se podotýká, že již v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 258/2000 Sb. zákonodárce navrhoval hygienické limity hluku vydat nařízením vlády. Stejně tak nařízení vlády č. 148/2006 Sb., které v souvislosti se zapracováním příslušných předpisů Evropských společenství, nahradilo nařízení vlády č. 502/2000 Sb., spočívá na totožném východisku, kdy k provedení § 32 zákona je povoláno citované nařízení vlády č. 148/2006 Sb.

Lze souhlasit se stěžovatelem potud, že nařízení vlády č. 502/2002 v § 1 odst. 2 výslovně konstatuje, že se nevztahuje na hudební projevy, pokud se nejedná o hluk způsobený výrobní nebo jinou podnikatelskou činností osob. Stěžovatel však jako pořadatel koncertu v rámci své podnikatelské činnosti nesl odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z veřejné produkce hudby, jakkoliv sám o osobě žádný hudební projev nepůsobil, ten byl působen výkonnými umělci v rámci festivalu Pink Panther Fest 2005, jak stěžovatel uváděl v kasační stížnosti. Městský soud v Praze tedy správně naznal, že žalobce provozoval předmětný koncert v rámci své podnikatelské činnosti a byla tudíž dána jeho odpovědnost podle § 32 zákona č. 258/2000 Sb.

Další stěžovatelova námitka směřovala proti protokolu o měření hluku, respektive hlučnému okolí měřících míst. Správní orgány ani Městský soud v Praze se dle stěžovatele nezabývaly tím, jak se na naměřených hodnotách spolupodílí hlučné okolí měřících míst a jak samotný festival, v projednávané věci byla nedostatečně zjištěna skutková podstata.

Městský soud v Praze naznal, že před konáním koncertu a po jeho skončení nejvyšší hygienické akustické hladiny pro denní dobu 70 dB a 60 dB pro noční dobu nebyly překročeny. Na měřících stanovištích M 1, M 2, M 4 byla naměřena hladina akustického tlaku v době konání koncertu v hodnotách překračujících limity hluku. Nejvyšší správní soud totožně s Městským soudem v Praze uvádí, že z rozdílů naměřených hodnot v protokolu o měření hluku bylo lze dovodit, že při srovnání hluku naměřeného před koncertem a po jeho skončení, s hodnotami hluku z koncertu, je zřejmý vzestup hladin akustického tlaku po zahájení koncertu a jeho výrazný pokles po ukončení.

Z citovaného protokolu o měření hluku vyplývá, že byl vypracován v souladu s Metodickým návodem pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí vydaným žalovaným pod č. j. HEM-300-11.12.01-34065 dne 11. 12. 2001, který stanovuje způsob měření a hodnocení hladin hluku podle nařízení vlády č. 502/2000 Sb. a vychází z norem ČSN ISO 1996. Korekce na hluk pozadí se podle bodu 5.4.5. citovaného metodického návodu vypočítává pouze v případě, že rozdíl mezi naměřenou hladinou akustického tlaku na měřeném místě a hladinou akustického tlaku pozadí je menší než 15 dB. Na měřících místech M1, M2, M4 byly měřené rozdíly menší než 15 dB, a tedy naměřené hodnoty hluku z veřejné hudební produkce na těchto místech nebyly ovlivněny

hlukem pozadí. V průběhu měření byly z měření vyloučeny průjezdy vlaků na trati Hlavní nádraží – Strašnice.

Nejvyšší správní soud tak ve shodě s Městským soudem v Praze považuje protokol o měření hluku za přesvědčivý a prokazující příčinnou souvislost mezi předmětným festivalem a zvýšenou hladinou akustických tlaků.

Rozhodnutí žalovaného je tak třeba s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti vyplývající z protokolu a jejich právní hodnocení považovat za dostačující.

Stěžovatel dále brojil proti nepřiměřené výši pokuty, vznesl okruh námitek zpochybňujících hodnocení Městského soudu v Praze, že žalovaný se ve svém rozhodnutí zabýval jak polehčujícími, tak přitěžujícími okolnostmi.

Jelikož byly již výše shledány podmínky pro uložení sankce jako nutný předpoklad k posuzování výše pokuty, k těmto námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující.

V souzené věci se jednalo o tzv. jiný správní delikt, jehož skutková podstata je vymezena v ust. § 92 odst. 1 zákona 258/2000 Sb., kde se stanoví, že za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy lze uložit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč.

Podle ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. při rozhodování o uložení pokuty a její výši orgán ochrany veřejného zdraví přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání.

Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč, tj. v 1/4 zákonné sazby.

Dle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou – li důvody pro zrušení podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud je zde pro případy modrace nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí.

Podmínkou pro užití moderačního oprávnění soudem je zjevná nepřiměřenost pokuty. Soud hodnotí přiměřenost pokuty zejména ve vztahu k podmínkám, které pro úvahu o výši pokuty zákon stanoví. Soud dále přihlíží k majetkovým poměrům delikventa a to i tehdy, pokud zákon, podle něhož je pokuta ukládána, takové hledisko nezná. V projednávané věci Městský soud v Praze této povinnosti nedostál.

Stěžovatel poukazoval na likvidační výši pokuty s ohledem na rozsah, charakter jeho podnikání a skutečnost, že je začínajícím podnikatelem, přičemž pokuta přesahuje obrát stěžovatele a uvedené skutečnosti dokladoval v žalobě daňovým přiznáním za rok 2004.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že uložená pokuta není zjevně nepřiměřená. Pro tento svůj závěr vycházel pouze z toho, že pokuta nevybočuje ze skutkových zjištění správního orgánu, který zhodnotil při jejím uložení všechny zákonné podmínky podle § 93 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., aniž by hodnotil majetkové poměry delikventa.

Městský soud v Praze tak neshledal důvody k moderaci a poukázal na skutečnost, že správní orgán se zabýval jak polehčujícími, tak i přitěžujícími okolnostmi a náležitě je v odůvodnění rozhodnutí rozvedl.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s Městským soudem v Praze potud, že stěžovatelem namítanou přitěžující skutečnost spočívající v jeho krocích k minimalizaci hlukové zátěže, která i přesto byla překročena a založila odpovědnost za jiný správní delikt, posuzoval správní orgán I. stupně i žalovaný v rámci průkazu vědomosti stěžovatele o možnosti porušení jeho povinnosti vyplývající z ust. § 32 zákona 258/2000 Sb. Jakkoliv stěžovatel správně poukazuje na objektivní odpovědnost za spáchání posuzovaného jiného správního deliktu, mýlí se v hodnocení, mohla – li tato skutečnost být správním orgánem pojata jako přitěžující okolnost v rámci jeho diskreční pravomoci.

Zdejšímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že jednateli stěžovatele byla již dříve rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 21. 10. 2004, čj. PaK-230/6631/04, uložena pokuta za nesplnění povinnosti stanovené v § 32 zákona č. 258/2000 Sb. jako pořadateli koncertu skupiny Kabát pořádaného dne 10. června 2004 na lehkoatletickém stadionu Slavia Praha, avšak musí souhlasit s názorem Městskému soudu v Praze, že tato skutečnost byla v projednávané věci hodnocena pouze ve vztahu k vědomosti stěžovatele o možnosti porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb. při konání festivalu „Pink Panther Fest 2005“ dne 23. 6. 2005 na stadionu Slavie Praha.

Námítka obecně odkazující na porušování hlukových limitů subjekty odlišnými od stěžovatele byla žalovaným vyřízena v rámci mezí stanovených zákonem pro správní uvážení, kdy byla správně odmítnuta jako okolnost nikterak nedopadající na projednávanou věc.

Toto odůvodnění však neobstojí v části, kde měl soud hodnotit i kritérium, kterým se správní orgán vůbec nezabýval, a ke kterým žalobce v soudním řízení předložil různá tvrzení a doklady.

Vztahem výše pokuty a majetkových poměrů delikventa se zabýval Ústavní soud v několika případech, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na ně poukázat. Např. v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, je uvedeno, že zásah do základních práv musí být přiměřený... *a má-li být pokuta individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného...Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární- nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty jsou nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty...* V tomto případě ovšem Ústavní soud posuzoval zákon, kde kritérium

majetkových poměrů stanoveno bylo. Stejně tak tomu je i v nález ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, kde Ústavní soud vyslovil, že je nepřipustné, ... *aby v důsledku toho, že se jednotlivec nepodrobil jednomu omezení práva (omezení soukromí), nebyl vystaven omezení jiného práva (práva vlastnit majetek), které je však v naprosté disproporci ...* V nálezech ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, týkajících se řešení problému dolní hranice sankce, ovšem možnost přihlídnutí k osobním poměrům označil za nezbytnou součást úvahy o výši pokuty; zde se jednalo o zákon, který v sobě takové kritérium neobsahoval.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že sankční postih má plnit zejména preventivní povahu a přispět tak k zamezení opakování protiprávního jednání a poukazuje na svou rozhodovací činnost, kdy již judikoval (rozsudek ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 – 102, zveřejněný na www.nssoud.cz), že: „Při úvaze o moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přihlíží soud k majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritérium majetkových poměrů nezná.“ V daném případě ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. stanoví, že při rozhodování o uložení pokuty a její výši orgán ochrany veřejného zdraví přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Mohou být zkoumána i jiná kritéria, na něž např. stěžovatel poukazuje, zejména jeho majetkové poměry z toho hlediska, zda pokuta není pro něj likvidační.

Pokud stěžovatel požádal v žalobě o moderaci výše pokuty s ohledem na jeho majetkové poměry a likvidační důsledek uložené pokuty, bylo na Městském soudu v Praze, aby toto hledisko hodnotil. Přitom soud mimo skutečností zjištěných ve správním řízení mohl přihlížet jen k tvrzením a dokladům předloženým v řízení před soudem. Tvrzení žalobce mohlo být posouzeno na základě dokladů připojených žalobcem k žalobě (daňové priznání za rok 2004).

Rozhodnutí Městského soudu nemůže tedy obstát v části týkající se výše uložené pokuty za správní delikt.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci byl prokázán důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Protože tedy v daném případě trpí rozsudek Městského soudu v Praze vadou řízení ve výše uvedeném rozsahu, bylo nutno na základě kasační stížnosti tento rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

