



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **R. H.**, zast. JUDr. Petrem Pečeným, advokátem, se sídlem Husova 7, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2007, č. j. 8 Ca 109/2005 – 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 28. 1. 2005, č. j. HEM-301-2. 12. 2004/35162, žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále „hygienická stanice“) ze dne 21. 10. 2004, č. j. PaK – 230/6631/04, takto: „*Pan R. H., fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona pod názvem P. P., místem podnikání O. H. 48, P. 5, IČ X, se dopustil správního deliktu tím, že jako pořadatel veřejné produkce hudby, koncertu skupiny Kabát, konaného dne 10. 6. 2004 na lehkoatletickém stadiónu Slavia Praha EDEN v Praze 10, nezajistil, aby nejméně v chráněném venkovním prostoru a v chráněném venkovním prostoru staveb bytových domů v Praze 10 – Strašnicích v době od 19:10 do 22:50 hodin nebyly překročeny hygienické limity hluku, upravené v § 12 odst. 1 a 2 a v příloze č. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., tedy jako pořadatel veřejné produkce hudby nesplnil povinnost stanovenou v § 32 zákona č. 258/2000 Sb. a podle § 92 odst. 1 tohoto zákona se mu proto ukládá pokuta ve výši 300 000 Kč,*“ splatná do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které uvedl, že pro udělení pokuty nebyly splněny podmínky podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně veřejného zdraví“), z důvodu porušení povinnosti uložené v § 32 citovaného zákona. Podle tohoto ustanovení nesmí hluk pocházející z veřejné produkce hudby překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Žalobce tvrdil, že do data podání žaloby nebyl žádný takovýto prováděcí předpis upravující hygienické limity pro veřejnou produkci hudby vydán, a on tedy nemohl porušit tyto neexistující hygienické limity. Toto tvrzení žalobce vyvodil z oddělené úpravy veřejné produkce hudby a ostatních zdrojů hluku v § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Z uvedeného znění ustanovení zákona žalobce dedukoval úmysl zákonodárce po stanovení speciálních hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby, neboť bez těchto vyšších limitů pro veřejnou produkci hudby by nebylo možné pořádat jakékoli kulturní akce v neuzavřených prostorách. Tím, že žalovaný použil při posouzení hluku z veřejné produkce hudby obecné hlukové limity upravené v nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále „nařízení o ochraně před účinky hluku“), došlo z jeho strany k obcházení zákona, resp. obcházení skutečnosti, že v rozporu s požadavky zákona nebyl vydán prováděcí předpis stanovící hygienické limity pro veřejnou produkci hudby. V této souvislosti odkázal žalobce na ustanovení § 1 odst. 2 nařízení o ochraně před účinky hluku, které uvádí, že se dané 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. Žalobce konstatoval, že v daném případě se nejednalo o hluk pocházející z podnikatelské činnosti osob, neboť hluk byl způsoben činností výkonných umělců – hudebníků, a nikoli podnikatelskou činností žalobce. Žalobce dále zpochybnil způsob měření hladiny hluku, když tato měření byla prováděna v místě Pod Altánem 16, Praha 10, v místě Na Vrších 5, Praha 10 a v místě Na Hroudě 9, Praha 10; tyto lokality jsou podle žalobce ve značné vzdálenosti od místa, kde probíhala veřejná produkce hudby, tj. stadionu Slavia, EDEN, Praha 10, a měření zde prováděná proto nejsou dostatečnými důkazy, které by plně prokazovaly porušení povinností žalobcem. Další skutečností, která podle žalobce zpochybňuje závěry měření, je výběr těchto lokalit v souvislosti s tím, že se jedná o velmi frekventovaná místa s mnoha zdroji hluku (silnice, kde projíždějí kamiony, tramvajová trať, konečná smyčka tramvaje, železniční trať), které rovněž překračují zákonné limity, o čemž svědčí i hodnoty hluku naměřené Zdravotním ústavem se sídlem v Praze před i po koncertu. Žalobce v tomto uzavírá, že výsledky měření vyjadřují pouze úroveň hluku na měřených místech v době probíhajícího koncertu, ovšem neprokazují tím jednoznačnou příčinnou souvislost s veřejnou produkcí hudby probíhající na stadionu Slavia Praha. Žalobce proto nesouhlasil se závěrem žalovaného, že vzdálenost měřícího místa není zásadní pro hodnocení správné odpovědnosti žalobce. Z výše uvedených důvodů má žalobce za to, že žalovaný neprokázal, že zvýšené hladiny hluku na měřících místech byly způsobeny žalobcem, a že žalovaný nesprávně zhodnotil skutkový stav na podkladě nesprávně užitých právních předpisů a hlukových limitů. Z těchto důvodů navrhl žalobce rozhodnutí žalovaného zrušit. Jako alternativní návrh v situaci, kdyby soud dospěl k závěru, že zde nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, žalobce navrhl snížení pokuty. Tento svůj návrh žalobce odůvodnil nepřiměřenou výší pokuty s tím, že žalovaný nepřihlédl k řadě skutečností při jejím stanovení. Mezi ně žalobce jmenoval okolnost, že se v jeho případě

jedná o první správní delikt, že doba případného porušení hygienických limitů byla krátká, že v daných místech jsou hlukové limity dlouhodobě překračovány a tato skutečnost je správními orgány tolerována, a že žalobce neporušil hlukové limity úmyslně ani z nedbalosti. Žalobce uvedl, že jím prováděná měření v průběhu koncertu nikdy neprokázala překračování hygienických limitů. Dále žalobce poukázal na to, že ačkoli měla hygienická stanice informace o překračování povolených hladin hluku již v době zkoušek kapel, vystupujících posléze na inkriminovaném koncertě, o tomto nijak žalobce neinformovala a nechala koncert proběhnout za nastavených podmínek. Žalobce tak podle svého vyjádření neměl příležitost se s těmito informacemi seznámit a upravit na jejich podkladě podmínky koncertu tak, aby k porušení hygienických limitů nedošlo. Tímto postupem se podle žalobce hygienická stanice dopustila jednání proti smyslu činnosti orgánů státní správy, jímž je především předcházení porušování správních předpisů a nikoli represivní stíhání jejich porušení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 11. 2007, č. j. 8 Ca 109/2005 – 48, žalobu zamítl. Jako nedůvodnou soud vyhodnotil námitku žalobce ohledně neexistence hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby z důvodu neexistence prováděcího předpisu k § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud v tomto odkázal na dřívější stanovisko Městského soudu v Praze obsažené v rozsudcích ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. 11Ca 55/2003 a ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. 12 Ca 20/2006, které se vyjádřily v tom smyslu, že z dikce úvodní věty nařízení o ochraně před účinky hluku vyplývá, že je prováděcím předpisem k § 30, § 32, a § 34 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dále soud uvedl, že podle § 1 odst. 2 písm. c) uvedeného nařízení se toto nevztahuje na hudební projevy a hluk z činnosti osob na veřejných prostranstvích, pokud se nejedná o hluk působený výrobní nebo jinou podnikatelskou činností osob. Na žalobcem pořádanou veřejnou produkci hudby se nařízení o ochraně před účinky hluku vztahuje, neboť žalobce ji pořádal v rámci své podnikatelské činnosti. Městský soud v Praze odkázal na znění § 32 s tím, že žalobce byl pořadatelem předmětné hudební produkce, a proto byl podle uvedeného ustanovení povinnou osobou odpovídající za dodržení hygienických limitů hluku. Námitky žalobce, že protokol o měření hluku není důkazem plně prokazujícím porušení povinností žalobcem a že měřicí místa jsou ve značné vzdálenosti od místa konání veřejné produkce hudby, Městský soud v Praze rovněž neshledal důvodnými s tím, že z protokolu je dostatečně jasné, v jakých lokalitách reprezentujících obytnou zástavbu byla měření prováděna, i kde se nacházela měřicí místa. Z protokolu o měření je podle soudu zřejmé, že na měřících místech (Pod Altánem 16/1147, Na Hroudě 9/1276 v Praze 10, reprezentující situaci v obytné zástavbě, a Na Vrších 8/544 v Praze 10, reprezentující situaci v chráněném venkovním prostoru) došlo k překročení přípustné hladinu akustického tlaku, když měření prokázala hodnoty na úrovni podle pořadí měřících míst $L_{Aeq, T} = 86,6 \text{ dB}$, $79,7 \text{ dB}$ a $67,8 \text{ dB}$. Městský soud v Praze konstatoval, že správní orgán zjistil všechny ve věci podstatné skutečnosti, tj. zejména to, že žalobce v době od 19.10 do 22.50 provozoval veřejnou hudební produkci, v důsledku níž se hladina akustického tlaku zvýšila na výše uvedené hodnoty, když před začátkem koncertu hodnota hluku pozadí činila $L_{Aeq, T} = 54,1 \text{ dB}$, $53,0 \text{ dB}$ a $52,1 \text{ dB}$, a po ukončení koncertu pak $L_{Aeq, T} = 70,1 \text{ dB}$, $62,1 \text{ dB}$ a $62,1 \text{ dB}$. Tyto hodnoty hluku pozadí byly měřeny v době, kdy nebyla v provozu zvuková aparatura na veřejné produkci hudby, přičemž v době průjezdů vlakových souprav byl měřicí zvukoměr nastaven do polohy „PAUSE“. Podle Městského soudu v Praze nemůže být závěr učiněný žalovaným správním orgánem o překročení limitů

hluku, jehož zdrojem byl koncert žalobce, považován za učiněný v rozporu s objektivní realitou, jak uvedl žalobce. Výsledky uvedené v protokolu podle soudu správní orgán správně hodnotil jako porušení povinnosti vyplývající z ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, a proto žalobce sankcionoval podle § 92 zmíněného zákona. V otázce námitek proti výši uložené pokuty soud neshledal pochybení žalovaného, když uložil žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč činící necelou 1/6 zákonné maximální výše, tj. 2 000 000 Kč. Podle soudu ji správní orgán stanovil vzhledem k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání, přičemž se zabýval jak polehčujícími, tak přitěžujícími otázkami a náležitě je v odůvodnění rozhodnutí rozvedl. K námitce žalobce, že jiné subjekty neustále porušují hlukové limity a nejsou trestány, Městský soud v Praze nepřihlédl s tím, že není pro posouzení dané věci rozhodná. Městský soud v Praze uzavřel, že sankce nebyla žalobci uložena ve zjevně nepřiměřené výši, a proto nemohl vyhovět návrhu žalobce na moderaci této sankce. Žalobcem navrženému výsledku pracovníků Zdravotního ústavu se sídlem v Praze, kteří prováděli měření, Městský soud v Praze nevyhověl s ohledem na dobu, která uplynula od provedení měření, neboť seznal, že by do věci nevnesl jiné skutečnosti, než které jsou uvedeny v protokolu. Skutková zjištění byla soudem shledána za dostatečná, srozumitelná, úplná a bezrozporná. Závěrem Městský soud v Praze konstatoval, že nepřihlédl k námitkám žalobce uplatněným po zákonem stanovené lhůtě. Na podkladě výše uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že oba správní orgány správně posoudily předmětnou věc po stránce skutkové i právní, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (dále stěžovatel) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že pro uložení pokuty nebyly splněny podmínky podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť žalovaným tvrzené porušení hygienických limitů ve smyslu § 32 tohoto zákona, má konkrétně stanovit prováděcí předpis. Tento prováděcí předpis stanovící hygienické limity pro veřejnou produkci hudby však podle stěžovatele vydán nebyl, a stěžovatel jej tak nemohl porušit. Toto svoje přesvědčení odůvodňuje stěžovatel tím, že v § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví je odděleně upraven hluk z veřejné produkce hudby od ostatních zdrojů. Tento fakt podle stěžovatele svědčí o záměru zákonodárce ke stanovení speciálních hygienických limitů pro veřejnou produkci hudby, který podle stěžovatele nebyl naplněn. I když je v záhlaví nařízení o ochraně před účinky hluku uvedeno, že je vydáno i pro provedení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, text zákona podle stěžovatele hygienické limity pro veřejnou produkci hudby neuvádí. Stěžovatel konstatoval, že při aplikaci obecných hygienických limitů uvedených ve zmíněném nařízení na veřejnou produkci hudby, by nebylo možno realizovat jakoukoliv veřejnou produkci hudby v neuzavřených prostorech. Jestliže hygienická stanice a posléze žalovaný použili pro posouzení hluku z veřejné produkce hudby hygienické limity stanovené nařízením o ochraně před účinky hluku, obcházelí tímto zákon, respektive skutečnost, že prováděcí předpis stanovící hlukové limity pro veřejnou produkci hudby nebyl vydán. Dále stěžovatel namítal, že protokol o měření není důkazem, který by prokazoval porušení zákonných povinností stěžovatelem. Zdravotní ústav se sídlem v Praze podle stěžovatele prováděl měření ve značné vzdálenosti od místa konání veřejné hudební produkce - stadionu SK Slavia Praha, a takovéto měření proto není reprezentativní. Toho by bylo podle stěžovatele dosaženo, jedině bylo-li by provedeno přímo v místě konání koncertu.

Navíc místa zvolená k měření jsou podle stěžovatele velmi frekventovaná s mnoha zdroji hluku (např. silnice s projíždějícími kamiony, tramvajová trať, konečná smyčka tramvaje, železniční trať). S ohledem k této skutečnosti stěžovatel konstatoval, že protokol o měření neprokazuje jednoznačnou příčinnou souvislost mezi koncertem a zvýšenou hladinou hluku, ale pouze to, že v době probíhajícího koncertu byly na měřených místech překročeny hlukové limity. Stěžovatel dále uvedl, že předmětné měření probíhalo bez jeho přítomnosti a vědomí, nebyl po skončení o měření informován, stejně jako mu nebyl předán protokol o kontrolním zjištění a nebyl seznámen s výsledky kontroly. Hygienická stanice stěžovateli odeslala protokol o provedeném měření dne 22. 7. 2004, a postupovala tak podle stěžovatele v rozporu s § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134. S ohledem na tuto skutečnost stěžovatel konstatoval, že takové měření nelze považovat za souladné se zákonem a nelze jej použít jako důkaz, protokol o měření a rozhodnutí žalovaného jsou proto nezákonné. Stěžovatel uvedl, že tuto námitku, jakožto upřesnění žalobního bodu, podal dne 2. 8. 2007 k Městskému soudu v Praze, ten se však danou právní argumentací nezabýval a vypořádal se s ní s odkazem, že tato námitka byla podána po zákonné lhůtě. Stěžovatel se k tomu vyjádřil s tím, že nešlo o rozšíření žaloby o další bod, ale pouze o rozvinutí právní argumentace u již jednou uplatněného žalobního bodu. Na podkladě této procesní vady měl podle stěžovatele Městský soud v Praze rozhodnout o nezákonnosti správního rozhodnutí a zrušit jej. Dále stěžovatel uvedl, že jestliže se Městský soud v Praze jeho podáními ze dne 2. 8. 2007 nezabýval, je jeho rozhodnutí stiženo vadou podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Také z těchto důvodů navrhl stěžovatel Městskému soudu v Praze výslech pracovníků Zdravotního ústavu se sídlem v Praze, kteří prováděli měření, za účelem objasnění průběhu měření a způsobu získání prezentovaných výsledků. Městský soud v Praze však tento důkaz neprovedl s odkazem na dobu, která uplynula od provedených měření a tomu, že jejich výslech by do věci nevnesl nové skutečnosti. S tímto odůvodněním neprovedení důkazu stěžovatel nesouhlasil a uvedl, že nezapříčinil, že o podané žalobě bylo rozhodováno až po dvou letech, a namítl, že by mu tímto postupem byla délka soudního řízení na újmu. Proto podle stěžovatele neprovedením jím navržených důkazů soud zatížil své rozhodnutí závažnou vadou. Stěžovatel dále namítl, že Městský soud v Praze nepřihlédl k jeho argumentům, jimiž zdůvodňoval nepřiměřenost udělené pokuty. Uvedl, že soud nevzal ve zřetel skutečnosti rozhodné při úvaze nad výší pokuty, totiž že se v jeho případě mělo jednat o první správní delikt v průběhu jeho podnikání, že doba případného porušení hygienických limitů byla velmi krátká a že v dané lokalitě dochází dlouhodobě k překračování hygienických limitů hluku, což je správními orgány tolerováno. Stěžovatel uvedl, že uložení takového „drakonického“ pokuty je pro něj likvidačním krokem, který nepřispívá k prosazování principu spravedlnosti a je v rozporu s § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), který uvádí, že řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany k dobrovolnému plnění povinností. Stěžovatel uzavřel, že pokud došlo k porušení hlukových limitů, pak k tomu nedošlo úmyslně ani z nedbalosti s tím, že sám v průběhu koncertu prováděl na místě hluková měření, která neprokázala překročení limitů stanovených v § 11 nařízení o ochraně před účinky hluku. Správní orgány podle stěžovatele shromažďovaly pouze přítěžující okolnosti a k polehčujícím nepřihlížely. Z těchto důvodů navrhl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se plně ztotožňuje s výrokem i odůvodněním Městského soudu v Praze. Z dikce úvodní věty nařízení o ochraně před účinky hluku jasně vyplývá její aplikovatelnost i na § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel nesplnil výjimku danou ustanovením § 1 odst. 2 písm. c) nařízení o ochraně před účinky hluku, neboť provozoval hudební produkci v rámci své podnikatelské činnosti, a proto byl povinnou osobou odpovídající za dodržení limitů hluku stanovených tímto nařízením. Stěžovatelovu úvahu nad intencemi zákonodárce považoval žalovaný za bezpředmětnou s tím, že pro danou situaci bylo rozhodné nařízení o ochraně před účinky hluku. K námitce stěžovatele, že měření, jenž byla jedinými důkazy o překročení hlukových limitů stěžovatelem, na nichž založili svoje rozhodnutí hygienická stanice i žalovaný, byla provedena v místech, která jsou ve značné vzdálenosti od místa konání koncertu, a na nichž je řada jiných významných zdrojů hluku, žalovaných poznamenal, že daná místa byla zvolena záměrně, protože hygienické stanici šlo o naměření úrovně hluku v místech reprezentujících obytnou zástavbu. Jiné zdroje hluku byly zahrnuty v rámci měření akustického tlaku pozadí před koncertem ($L_{Aeq, T} = 54,1 \text{ dB}$, $53,0 \text{ dB}$ a $52,1 \text{ dB}$) a po ukončení koncertu ($L_{Aeq, T} = 70,1 \text{ dB}$, $62,1 \text{ dB}$ a $62,1 \text{ dB}$). Veškerá měření byla podle žalovaného prováděna Zdravotním ústavem se sídlem v Praze v souladu s Metodickým návodem pro měření a hodnocení hluku vydaným Ministerstvem zdravotnictví – hlavním hygienikem ČR dne 11. 12. 2001, č. j. HEM-300-11.12.01-34065. Tento návod mimo jiné stanoví, že je-li rozdíl úrovně akustického tlaku pozadí a akustického tlaku na měřeném místě větší než 15 dB, pak se neaplikuje žádný korektiv, neboť hluk pozadí se do naměřené úrovně hluku v měřeném místě nepromítne. Tyto údaje o hluku pozadí při srovnání s hlukem v době veřejné hudební produkce hudby stěžovatele v noční době od 22.00 hod. ($L_{Aeq, T} = 86,6 \text{ dB}$, $79,7 \text{ dB}$ a $67,8 \text{ dB}$, s odečtením hluku z ohňostroje) tak podle žalovaného dokládají, že dominantním zdrojem hluku byl koncert stěžovatele. Námitku stěžovatele, že nebyl seznámen s výsledkem kontroly ve smyslu ustanovení § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví Městský soud v Praze podle žalovaného správně označil za podánu po zákonné lhůtě. Poznamenal, že správní orgán splnil podmínku stanovenou v § 88 odst. 2 zmíněného zákona, když stěžovatele s protokolem o provedené kontrole seznámil dne 22. 7. 2004. Odkaz stěžovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005, se podle žalovaného dotýká jiného znění § 88 odst. 2, a to znění před změnou provedenou zákonem č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví, účinnou ke dni 1. 10. 2003, a tedy i před datem provedení kontrolního měření. Žalovaný tvrdil, že stěžovatel byl zcela v souladu s platnou legislativou seznámen s kontrolním protokolem před zahájením správního řízení o udělení pokuty; protokol mu byl doručen dne 24. 7. 2004. Žalovaný souhlasil s názorem Městského soudu v Praze, že navržený výsledek svědků by do věci samé nevnesl nic nového. Výše pokuty byla podle žalovaného řádně odůvodněna a stanovena v souladu se zákonem s tím, že ve smyslu § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví může správní orgán uložit pokutu do výše až 2 000 000 Kč. Stěžovateli hygienická stanice uložila pokutu ve výši 500 000 Kč, přihlédla zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání, zohlednila i skutečnost, že se jednalo o první správní delikt stěžovatele v oblasti ochrany veřejného zdraví. Žalovaný jako odvolací orgán stěžovateli pokutu snížil na 300 000 Kč, zejména s ohledem k nedostatku podkladů pro závěr o poškození zdraví, proto byla pokuta stěžovateli snížena na zhruba 1/6 zákonné maximální výše. Argument stěžovatele, že hluk

na měřených místech překračuje hygienické limity trvale, je v daném případě irelevantní, neboť stěžovatele nijak nezavazuje povinnosti podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Neúmyslnost chování stěžovatele byla při hodnocení správní odpovědnosti fyzické osoby právně irelevantní, proto se jí žalovaný nezabýval. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 10. 6. 2004 provedl Zdravotní ústav se sídlem v Praze měření úrovně akustického tlaku v místech Pod Altánem 16/1147, Praha 10 ve 3. nadzemním podlaží (dále M1), dále Na Vrších 8/544, Praha 10 ve 3 metrech na terénu (dále M2) a konečně Na Hroudě 9/1276, Praha 10 ve 3. nadzemním podlaží (dále M3). Cílem tohoto měření bylo zjištění úrovně akustického tlaku v souvislosti s probíhající veřejnou produkcí hudby – koncertem skupiny Kabát – na stationu SK Slavia, EDEN, Praha 10, a to na podkladě objednávky hygienické stanice. Měření probíhalo od 19.00 do 23.10 hod. Při měření projížděly danou lokalitou vlakové soupravy, při těchto průjezdech byl zvukoměr nastaven do polohy „PAUSE“. Hladina akustického tlaku pozadí byla měřena v době, kdy nebyla v provozu zvuková aparatura od 19.00 do 19.10 hod., a po skončení veřejné hudební produkce, kdy se projevil hluk odcházejících diváků od 23.00 do 23.10 hod. Veřejná produkce hudby - koncert skupiny Kabát přitom probíhal od 19.10 do 23.00, s přestávkou ve veřejné produkci hudby od 20.50 do 21.10 hod. a ohňostrojem s dělobuchy od 22.50 do 23.00 hod. Provedenými měřeními byly zjištěny hodnoty akustického tlaku uvedené v protokolu o měření Zdravotního ústavu se sídlem v Praze ze dne 29. 6. 2004, č. H – 165/04/U, s výslednými hodnotami v době konání veřejné hudební produkce skupiny Kabát M1: $L_{Aeq, T} = 77,7$ dB pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 87,5$ dB pro noční dobu, M2: $L_{Aeq, T}$

= 70,2 pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 80,4$ dB pro noční dobu, M3: $L_{Aeq, T} = 59,1$ dB pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 76,9$ dB pro noční dobu, s odchylkou měření $\pm 1,7$ dB. Jelikož do výsledných údajů z noční doby se projevil i ohňostroj, přistoupil žalovaný k úpravě výsledků, aby tyto obsahovaly pouze výsledky z veřejné produkce hudby. Upravené hodnoty jsou tak pro noční dobu na úrovni M1: $L_{Aeq, T} = 86,6$ dB, M2: $L_{Aeq, T} = 79,7$ dB, M3: $L_{Aeq, T} = 67,8$ dB. V době, kdy se nekonala veřejná hudební produkce byla měřena hodnota akustického tlaku pozadí, která byla v době 19.10-19.20 hod. na M1: $L_{Aeq, T} = 54,1$ dB, M2: $L_{Aeq, T} = 53,0$ dB, M3: $L_{Aeq, T} = 52,1$ dB; a v době po skončení koncertu tj. 23.00-23.10 hod. na M1: $L_{Aeq, T} = 70,1$ dB, M2: $L_{Aeq, T} = 62,1$ dB, M3: $L_{Aeq, T} = 62,1$ dB. Dne 22. 7. 2004 zaslala hygienická stanice stěžovateli oznámení o provedené kontrole spolu s protokolem č. H-165/04/U s tím, že měřením bylo prokázáno překročení hygienických limitů, a hygienická stanice proto hodlala zahájit správní řízení o udělení pokuty podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Na toto oznámení reagoval stěžovatel podáním vyjádření k danému protokolu ze dne 26. 7. 2004, ve kterém namítal, že měřící místa byla ve značné vzdálenosti od místa konání koncertu a na místě samém nebylo měření provedeno, v místech provedeného měření bylo mnoho jiných zdrojů hluku, hodnoty hluku neprokázaly jednoznačnou příčinnou souvislost mezi hlukem na daných místech měření a koncertem stěžovatele, a konečně, že nebyl o měření hodnot hluku informován a nemohl tak zkontrolovat uvedené údaje, ani se k nim vyjádřit. Tyto námitky ředitel hygienické stanice rozhodnutím ze dne 29. 7. 2004, č. j. HK/3935/5232/2004, zamítl. Dne 8. 9. 2004 vydal ředitel hygienické stanice oznámení č. j. PaK – 2006/6108/04, o zahájení správního řízení o udělení pokuty pro nesplnění povinnosti uložené stěžovateli ustanovením § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dne 27. 9. 2004 se stěžovatel vyjádřil k tomuto oznámení s tím, že uvedl obdobné námitky jako v předchozím vyjádření k protokolu (měření probíhalo ve značné vzdálenosti od místa koncertu na frekventovaných místech s mnoha zdroji hluku, měření neprokázalo jednoznačnou souvislost mezi naměřenými hodnotami hluku a koncertem, aplikace nařízení o ochraně před účinky hluku není v tomto případě možná, neboť v něm není obsažena úprava veřejné produkce hudby).

Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2004, č. j. PaK – 230/6631/04, uložila hygienická stanice stěžovateli pokutu ve výši 500 000 Kč podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, za porušení povinností plynoucích z ustanovení § 32 tohoto zákona. Porušení povinností se měl stěžovatel dopustit tím, že jako pořadatel veřejné hudební produkce - koncertu skupiny Kabát, konaného dne 10. 6. 2004 na lehkooatletickém stadionu Slávia v Praze 10, nezajistil dodržení hygienických limitů hluku. K námitce stěžovatele o tvrzené neexistenci hygienických limitů hluku pro veřejné hudební produkce, uvedla hygienická stanice, že tyto limity jsou upraveny nařízením o ochraně před účinky hluku, vydaným na podkladě zákonného zmocnění podle § 108 zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení výslovně uvádí v úvodním ustanovení, že provádí § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, a upravuje tedy i veřejnou produkci hudby. Ohledně námitky stěžovatele týkající se neprůkaznosti protokolu o měření z důvodu nevhodně zvolených míst pro měření, ležících ve značné vzdálenosti o místa konání koncertu s mnoha dalšími zdroji hluku, konstatovala hygienická stanice, že místa byla zvolena záměrně tak, aby reprezentovala hlukovou situaci v obytné zástavbě. Ostatní zdroje hluku, mimo koncert stěžovatele, byly zahrnuty do měření hluku pozadí s tím, že závěry uvedené v protokolu prokazují, že zdrojem hluku překračujícím hygienické limity byl koncert stěžovatele. Výši

pokuty odůvodnila hygienická stanice tak, že při úvaze o jejím uložení vzala v potaz závažnost, způsob, dobu trvání a následky protiprávního jednání. Konstatovala, že dosažená hodnota 88 dB v noční době v chráněném venkovním prostoru staveb představuje velmi závažné porušení povinnosti a že se tohoto jednání dopustil stěžovatel vědomě, což dovodila z toho, že sám provedl v místě koncertu měření a srovnával je s hodnotou stanovenou v § 11 nařízení o ochraně před účinky hluku, a byl si tedy vědom své povinnosti dodržovat limity hluku stanovené tímto nařízením. Dále uvedla, že doba expozice hlukem byla rozsáhlá a došlo rovněž k negativním účinkům působení hluku na lidský organismus, o čemž vypovídala řada telefonických stížností obyvatel. Ve prospěch stěžovatele pak bylo vzato v úvahu, že se jednalo o jeho první porušení předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví.

Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání. V něm uvedl, že z jeho strany nemohlo dojít k porušení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, protože k danému ustanovení nebyl vydán prováděcí předpis konkrétně stanovící hygienické limity pro veřejnou hudební produkci, proto je stěžovatel nemohl porušit. Jestliže hygienická stanice aplikovala na daný koncert limity upravené nařízením o ochraně před účinky hluku, pak se podle stěžovatele dopustila obcházení zákona. Dále stěžovatel konstatoval, že protokol o měření není důkazem, který by plně prokazoval porušení povinností stěžovatelem, protože místa měření byla ve značné vzdálenosti od místa koncertu, a to v lokalitách, které jsou značně frekventované s mnoha dalšími zdroji hluku. Podle stěžovatele bylo nemožné jednoznačně objektivně zjistit, jaký podíl měl na naměřených hodnotách hluku koncert stěžovatele a jaký ostatní zdroje hluku, protokol o měření proto nemůže jednoznačně prokázat příčinnou souvislost mezi koncertem a zvýšenou hladinou hluku. Další námitkou stěžovatele byla skutečnost, že nebyl seznámen a neměl možnost se seznámit s telefonickými stížnostmi občanů ohledně fyzických obtíží spojených s hlukem, které obdržela hygienická stanice v době zkoušek kapely před koncertem a ve dnech následujících. Dále stěžovatel namítal, že hygienická stanice v otázce stanovení výše pokuty uvedla, že došlo k poškození zdraví osob, přičemž toto svoje tvrzení ničím nedoložila, toto tvrzení je tak z pohledu stěžovatele neprokázané. Stěžovatel se rovněž ohradil proti závěru hygienické stanice, že se porušení povinností dopustil vědomě a dodal, že nebyl nikdy vyslechnut, ani se v podobném duchu nevyjádřil, přičemž tento závěr označil jako nelogický a tendenční. Konstatoval, že výše uvedené pokuty je pro něj likvidační. Namítal, že v dané lokalitě dochází k neustálému porušování hlukových limitů, což je správními orgány tolerováno, proto shledal jemu uloženou pokutu nepřiměřenou s tím, že takové rozhodnutí nepřispívá k právní jistotě. Stěžovatel uzavřel tvrzením, že výše popsaným jednáním správního orgánu byl porušen správní řád, a navrhl proto rozhodnutí zrušit.

Na podkladě uvedeného odvolání vydal žalovaný dne 28. 1. 2005 rozhodnutí č. j. HEM-301-2.12.2004/35162, kterým změnil rozhodnutí hygienické stanice tak, že stěžovateli uložil pokutu ve výši 300 000 Kč podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví za to, že dne 10. 6. 2004 nezajistil jakožto pořadatel veřejné hudební produkce – koncertu skupiny Kabát na lehkooatletické stadionu Slavia Praha EDEN v Praze 10, aby nebyly překročeny hygienické limity pro chráněné venkovní prostory staveb bytových domů v Praze 10 v době od 19.10 do 22.50 hodin v souladu s § 12 odst. 1 a 2 nařízení vlády o ochraně před účinky hluku, a nesplnil tak povinnost stanovenou § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. V odůvodnění žalovaný uvedl, že se ztotožnil se skutkovými zjištěními

učiněnými hygienickou stanicí a na jejich podkladě obdobně právně zhodnotil dané jednání. K námitce, že pro veřejnou produkci hudby nebyl vydán prováděcí předpis, žalovaný uvedl, že z dikce úvodní věty nařízení o ochraně před účinky hluku nepochybně plyne, že je jím proveden i § 32 zmíněného zákona s tím, že se jedná o stanovené nepřekročitelné hygienické imisní limity hluku, které mají eliminovat hluk jakožto zdravotní riziko pro obyvatelstvo bez ohledu na zdroj takového hluku. V předmětné věci stěžovatel realizoval koncert v rámci své podnikatelské činnosti podle živnostenského zákona a byl jako osoba podnikající v řízení sankcionován. Námitku stěžovatele, že protokol o měření není jednoznačným důkazem o překročení limitů hluku pořádaným koncertem, žalovaný shledal nedůvodnou. Žalovaný konstatoval, že místa byla k měření hluku vybrána záměrně tak, aby reprezentovala situaci v obytné zástavbě, neboť cílem měření bylo zjistit dodržování hygienických limitů ve vztahu k chráněnému vnějšmu prostoru staveb bytových domů v okolí místa konání koncertu. Vzdálenost měřících míst žalovaný nepovažoval za rozhodující v otázce správní odpovědnosti stěžovatele. Za rozhodující naopak považoval, že nadlimitní hluk byl způsoben veřejnou produkcí hudby. Tato skutečnost byla prokázána na podkladě naměřených hodnot v době konání koncertu, které ve srovnání s naměřenými hodnotami pozadí vykázaly značný rozdíl v úrovni hluku. Žalovaný uvedl, že v době před začátkem koncertu dosáhla hladina hluku nejvýše 54 dB v $L_{Aeq, T}$, kdežto v době koncertu dosáhla hodnoty až $L_{Aeq, T} = 86,6$ dB a po skončení koncertu, kdy se projevoval hluk odcházejících hostů úrovně až $L_{Aeq, T} = 70,1$ dB. Žalovaný dále konstatoval, že v protokolu č. H - 165/04/U jsou do hodnocené veřejné hudební produkce zahrnuty i hodnoty hluku ohňostroje s dělobuchy, tedy hluk nepocházející z veřejné produkce hudby. Žalovaný proto přistoupil ke korekci údajů uvedených ve výše zmíněném protokolu a modifikoval tak původní údaje z M1, M2, M3 $L_{Aeq, T} = 87,5$ dB, 80,4 dB, 79,6 dB na hodnoty $L_{Aeq, T} = 86,6$ dB, 79,7 dB a 67,8 dB. Vzhledem k tomu, že nařízení o ochraně před účinky hluku stanoví jako maximální hodnotu akustického tlaku v chráněném venkovním prostoru obytných staveb pro denní dobu 45 dB a pro noční dobu 35 dB, neměla tato modifikace údajů vliv na hodnocení dané situace. K námitce stěžovatele, že nebyl seznámen se stížnostmi občanů, žalovaný uvedl, že ji nespatřuje důvodnou, neboť stížnosti byly obsaženy ve spisové dokumentaci a stěžovatel se s nimi mohl v souladu s § 23 správního řádu seznámit kdykoli po zahájení správního řízení, což však neučinil. V této souvislosti žalovaný dodal, že stěžovatel byl přípisem ze dne 8. 9. 2004, č. j. PaK - 206/6108/04, vyrozuměn, že je správní orgán připraven vydat rozhodnutí, a byla mu stanovena dostatečná lhůta pro uplatnění procesních práv. Otázka, zda se stěžovatel dopustil daného jednání vědomě, je podle žalovaného právně irelevantní, neboť v daném případě se jedná o odpovědnost objektivní. Rovněž námitku stěžovatele, že udělená pokuta je pro něj likvidační, posoudil žalovaný jako právně irelevantní. Poslední námitku stěžovatele, že v dané lokalitě dochází k neustálému porušování hlukových limitů, shledal žalovaný taktéž nedůvodnou a konstatoval, že stěžovateli bylo prokázáno porušení zákonných povinností a v souladu s ním mu byla uložena pokuta podle zákona. Závěrem žalovaný uvedl, že přikročil ke změně výroku napadeného rozhodnutí, neboť nenalezl ve správním spise žádné dokumenty, které by byly důkazem o stížnostech občanů ohledně poruch zdraví souvisejících s daným hlukem. Vzhledem k tomu, že hygienická stanice k těmto skutečnostem při stanovení výše pokuty přihlédla, ačkoliv pro to nebyla opora ve spisovém materiálu, žalovaný pokutu snížil.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví 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 pro chráněné prostory uvedené v § 30. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytl.

Ustanovení § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, uvádí, že zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví mohou po předložení služebního průkazu vykonat státní zdravotní dozor v provozovně, v jiné stavbě nebo zařízení (dále jen "provozovna"), je-li při zahájení jeho výkonu přítomna kontrolovaná osoba, zaměstnanec kontrolované osoby, člen jejího statutárního orgánu, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby. Fyzickou osobu uvedenou ve větě první zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví seznámí s obsahem protokolu o kontrolním zjištění a předá jí jeho stejnopis. Seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzuje fyzická osoba podpisem protokolu o kontrolním zjištění. Odmítne-li fyzická osoba seznámit se s kontrolním zjištěním nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu. V ostatních případech výkonu státního zdravotního dozoru zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví oznámí kontrolované osobě vykonání státního zdravotního dozoru po jeho skončení, předá jí protokol o kontrolním zjištění a seznámí ji s výsledky kontroly; takto postupuje orgán ochrany veřejného zdraví i při výkonu státního zdravotního dozoru nad dodržováním hygienických limitů hluku, vibrací a neionizujícího záření, a to i v případě, kdy je vykonáván v provozovně. Při výkonu státního zdravotního dozoru jsou zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví oprávněni ověřovat podle osobních dokladů (občanský průkaz nebo cestovní pas) totožnost fyzických osob uvedených ve větě první. Fyzické osoby jsou povinny pro tyto účely zaměstnancům ochrany veřejného zdraví osobní doklad předložit. K ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání jsou zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví oprávněni vstupovat do provozoven.

Podle úvodní věty nařízení vlády o ochraně před účinky hluku, je toto nařízení určeno k provedení § 30, § 32 a § 34 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví..

Podle § 1 odst. 2 písm. c) nařízení o ochraně před účinky hluku 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.

Ustanovení § 12 odst. 2 tohoto nařízení uvádí, že nejvyšší přípustná ekvivalentní hladina akustického tlaku A (s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku) se stanoví součtem základní hladiny hluku $L_{Aeq,T} = 50 \text{ dB}$ a příslušné korekce pro denní nebo noční dobu a místo podle přílohy č. 6 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se připočte další korekce -12 dB . Obsahuje-li

hluk výrazné tónové složky nebo má-li výrazný informační charakter, jako např. elektroakusticky zesilovaná řeč, přičítá se další korekce -5 dB.

Příloha č. 6 k nařízení vlády o ochraně před účinky hluku uvádí, že pro noční dobu se použije další korekce - 10 dB.

Ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, definuje veřejná prostranství jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Stěžovatel nikterak nezpochybňoval, že byl pořadatelem koncertu skupiny Kabát, konaného 10. 6. 2004 na stadionu Slavia, EDEN, Praha 10, který pořádal v rámci své podnikatelské činnosti podle živnostenského oprávnění. V souladu se zněním § 32 zákona tak měl jakožto pořadatel veřejné hudební produkce povinnost zajistit, aby úroveň hluku pocházející z jím pořádané veřejné hudební produkce nepřekročila hygienické limity hluku. Poznámka stěžovatele uvedená v žalobě, že překročení hygienických limitů nezpůsobil on, ale výkonní umělci vystupující na koncertu, je irelevantní, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví v § 32 jasně stanoví, že osobou povinnou k dodržení hygienických limitů hluku je pořadatel, a nikoli vystupující umělec.

Námitku stěžovatele, že pro veřejnou produkci hudby nebyl vydán prováděcí předpis, shledal Nejvyšší správní soud neopodstatněnou. V textu úvodního ustanovení nařízení o ochraně před účinky hluku je jasně uvedeno, že je určeno k provedení § 32 zákona, a to bez dalších omezení. Jedinou v úvahu přicházející výjimkou z aplikace tohoto nařízení, kterou v dané souvislosti předvídá jeho § 1 odst. 2 písm. c), je skutečnost, zda je veřejná hudební produkce provozována na veřejném prostranství. V daném případě se jednoznačně jednalo o situaci, kdy stěžovatel pořádal koncert v soukromém objektu stadionu Slavia, který nebyl volně přístupný každému bez omezení, a tento objekt proto nesplňoval kritérium veřejného prostranství uvedené v zákoně o obcích. Výjimka uvedená v citovaném § 1 odst. 2 písm. c) nařízení o ochraně před účinky hluku se na stěžovatele nevztahovala, a byl tedy osobou odpovědnou za překročení hygienických limitů ve smyslu § 32 zákona, jejichž konkrétní výše je upravena v nařízení o ochraně před účinky hluku.

Stěžovatel dále namítal, že protokol o měření není dostatečným důkazem pro závěr o překročení limitů hluku koncertem stěžovatele; tato námitka není důvodná. Stěžovatel uvedl, že místa měření byla zvolena nevhodně s ohledem na vzdálenost těchto míst od stadionu, kde se koncert konal, a dále, že se měření uskutečnilo v lokalitách, které jsou značně frekventované a kde je přítomna řada jiných zdrojů hluku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dospěl k závěru, že bylo dostatečně zřejmě zdůvodněno žalovaným, že místa měření byla zvolena záměrně v takových lokalitách, které byly reprezentativní pro obytnou zástavbu. Žalovanému nešlo o naměření hodnot v místě konání koncertu, a tedy o zjištění toho, zda byly dodrženy limity pro koncertní produkce elektronicky zesilované hudby, jak jsou uvedeny v § 11 odst. 6 nařízení o ochraně před účinky hluku, nýbrž o zjištění dodržování limitů hluku pro vnitřní a venkovní prostory staveb, uvedených v § 11 odst. 2 a § 12 odst. 2. Z tohoto důvodu byla místa měření zvolena adekvátně. Vliv skutečnosti, že se v lokalitách, kde probíhala měření, vyskytovaly další zdroje hluku, které

byly podle stěžovatele zahrnuty do měření hluku pocházejícího z koncertu, byl dostatečně zjištěn na podkladě kontrolních měření hluku pozadí. Ty uvádějí zřetelně nižší úroveň hluku oproti hodnotám zjištěným v době probíhajícího koncertu. Jestliže hodnota hluku byla před začátkem koncertu na úrovni (podle míst měření) M1: $L_{Aeq, T} = 54,1$ dB, M2: $L_{Aeq, T} = 53,0$ dB, M3: $L_{Aeq, T} = 52,1$ dB a v době po skončení koncertu na úrovni M1: $L_{Aeq, T} = 70,1$ dB, M2: $L_{Aeq, T} = 62,1$ dB, M3: $L_{Aeq, T} = 62,1$ dB, pak jsou tyto hodnoty znatelně nižší než tomu bylo v době konání koncertu, kdy byly naměřeny hodnoty M1: $L_{Aeq, T} = 77,7$ dB pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 87,5$ dB pro noční dobu, M2: $L_{Aeq, T} = 70,2$ pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 80,4$ dB pro noční dobu, M3: $L_{Aeq, T} = 59,1$ dB pro denní dobu, $L_{Aeq, T} = 76,9$ dB pro noční dobu. Naměřené hodnoty akustického tlaku pozadí jsou přitom vyjádřením hluku působeného zbylými zdroji hluku. Z uvedených hodnot je zřejmé, že dominantním zdrojem hluku v době konání koncertu byla právě veřejná produkce hudby konaná na tomto koncertu. V této souvislosti lze odkázat na metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, vydaný hlavním hygienikem pod č. j. HEM-300-11.12.01-34065, ve kterém je v části 5. 4. 5, stanovící pravidla pro měření hluku pozadí, uvedeno, že je-li rozdíl hodnot hluku pozadí oproti měřenému zdroji vyšší než 15 dB, pak se naměřené údaje vzhledem k pozadí neupraví. Jednoduše řečeno z daného vyplývá, že je-li rozdíl hluku pozadí a zdroje vyšší než 15 dB, pak se hluk pozadí nijak na měřených hodnotách neprojeví, a naměřené hodnoty pak odpovídají pouze tomuto zdroji, jako by zde žádný hluk pozadí nebyl. Vzhledem k tomu, že u sledovaného koncertu přesahuje rozdíl hodnot hluku veřejné hudební produkce a pozadí tento limit 15 dB, je poukaz stěžovatele na ostatní zdroje bezpředmětný, neboť tyto zdroje hluku byly do hodnot hluku pozadí zahrnuty a na naměřených hodnotách z veřejné produkce hudby se neprojevily. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že protokol o měření akustického tlaku pozadí, z něž vycházel žalovaný, je důkazem prokazujícím překročení limitů hluku v chráněném vnějším prostoru staveb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, č. j. 9 Ca 39/2004-34, ve kterém je uvedeno, že: „*Protokol o měření hluku pořízený pracovníky zdravotního ústavu (zkušební laboratoře akreditované k provádění takového měření) za účasti pracovníka Krajské hygienické stanice je protokolem o kontrolních zjištěních a je řádným podkladem pro uložení pokuty dle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, osobě, která je zdrojem hluku.*“

Z vyjádření stěžovatele, že sám prováděl v průběhu koncertu měření, která neprokázala porušení § 11 nařízení o ochraně před účinky hluku, je zřejmé, že stěžovatel směřuje dvě v předpise uvedené ustanovení. Stěžovatel na několika místech uvedl, že za tento limit považuje hodnotu 100 dB, což je uvedeno v § 11 odst. 6 téhož nařízení pro prostor uvnitř hlediště v rámci koncertní produkce elektronicky zesilované hudby. Z toho je patrné, že se stěžovatel zřejmě mylně domníval, že hygienické stanici šlo o zjištění dodržování tohoto limitu. Hygienická stanice se však zaměřila na dodržování limitu pro chráněný venkovní prostor staveb ve smyslu § 12 odst. 2 zmíněného nařízení, který je stanoven na maximální výši 35 dB v noční době. Je zřejmé, že stěžovatel mylně usuzoval, že se nedopustil porušení povinností, neboť srovnával měřené hodnoty s domnělým limitem 100 dB. Hygienická stanice však zjišťovala soulad s limitní hodnotou 35 dB.

Námítku stěžovatele, že nebyl informován o kontrole měřením hladiny hluku provedené dne 10. 6. 2004 Zdravotním ústavem se sídlem v Praze a nebyl po jejím skončení

seznámen s jejími výsledky, nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat pro její nepřipustnost. Vzhledem k ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou jako nepřipustné brány námitky, které stěžovatel neuplatnil v předchozím řízení před soudem, ač tak učinit mohl. Stěžovatelem uvedené podání k Městskému soudu v Praze ze dne 2. 8. 2007, nazvané doplnění žaloby, ve kterém poprvé poukazuje na výše uvedené skutečnosti, bylo Městským soudem v Praze v souladu se zákonem posouzeno jako opožděné a to s ohledem na ustanovení § 72 s. ř. s., podle kterého lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Toto ustanovení, spolu s koncentrační zásadou vyslovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí, nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby, jasně stanoví časové lhůty pro uplatnění žalobních námitek. Vzhledem k tomu, že stěžovateli bylo rozhodnutí žalovaného doručeno dne 8. 2. 2005, a uvedené námitky ohledně neseznámení s protokolem stěžovatel soudu zaslal až dne 2. 8. 2007, nelze takovéto podání přijmout pro zřejmou opožděnost. Městský soud v Praze k nim tedy nemohl přihlídnout, proto Nejvyšší správní soud nemůže výše uvedené námitky připustit, neboť byly poprvé uplatněny až v kasační stížnosti. Nelze v této souvislosti akceptovat tvrzení stěžovatele, že se jednalo pouze o rozvedení právní argumentace uvedené v žalobě ze dne 23. 3. 2005. V této žalobě nejsou zmíněny ani v náznacích žádné z později uvedených námitek proti postupu Zdravotního ústavu se sídlem v Praze v souvislosti s informováním stěžovatele o probíhající kontrole měřením, či seznámení stěžovatele s protokolem o měření po jeho skončení. Jediné, co v této souvislosti obsahuje, je zmínka o neinformování stěžovatele o stížnostech obyvatel, které hygienická stanice obdržela v době zkoušek kapely. O tomto jednak správní orgán nebyl povinen stěžovatele informovat, neboť není povinen seznamovat účastníky s podněty občanů, jelikož se nejedná se o údaj zjištěný správním orgánem, a jednak nejsou tyto námitky v žádném kontextu s později uvedenými námitkami v podání ze dne 2. 8. 2007. Městský soud v Praze tedy nepochybil, když se nezabýval podáním z 2. 8. 2007, jeho rozhodnutí v tomto ohledu není stíženo vadou. Nejvyšší správní soud proto k uvedeným námitkám stěžovatele při svém rozhodování nepřihlížel.

Bez ohledu na výše uvedené se však Nejvyšší správní soud musel vyjádřit k otázce informování kontrolované osoby o proběhnuvším měření. Způsob, jakým správní orgán interpretoval ustanovení § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, je nepřipustný. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj dřívější rozsudek ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, který uvádí, že: *„Provádí-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn, postupuje v rozporu se zákonem [§ 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole]. S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb však není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu. Naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhajícím měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm.“* Tento rozsudek se sice skutečně týkal případu, ve kterém byla měření provedena dne 29. 8. 2002 a jednalo se tedy

o situaci časově spadající před novelizací § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví zákonem č. 274/2003 Sb., jak poznamenal žalovaný, ovšem ani podle tohoto novelizovaného znění není možné interpretovat ustanovení způsobem, jakým to učinil žalovaný. Podle znění § 88 odst. 2 tohoto zákona platného ke dni 10. 6. 2004, byla správnímu orgánu toliko stanovena povinnost po skončení kontrolního měření seznámit kontrolovanou osobu s protokolem o měření. Z dikce této normy žalovaný dedukoval povinnost seznámit stěžovatele s protokolem, a to kdykoli po skončení měření. Interpretoval tedy časový horizont uvedený v § 88 odst. 2 jakožto jakkoli vzdálenou budoucnost následující po provedeném měření. Takovýto formalistní výklad však není možné připustit. Je třeba vycházet ze zákonného textu, který hovoří o seznámení kontrolované osoby s protokolem v souvislosti s alternativně stanovenou situací popsanou v předchozích větách § 88 odst. 2 zákona. V těchto se hovoří o situaci, kdy je kontrola prováděna v provozovně kontrolované osoby, je jí přítomna kontrolovaná osoba, či její zaměstnanec a zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví ji seznámí s obsahem protokolu o kontrolním zjištění a předá jí jeho stejnopis. V námi sledované pasáži zákona se pak jedná o situaci, kdy kontrola probíhá mimo provozovnu kontrolované osoby. Ovšem z toho, kde dochází k měření samotnému, nelze dovozovat, že by měla mít kontrolovaná osoba zcela jiná procesní práva, když hmotněprávní zjištění jsou stejného charakteru. Připustil-li by se výklad žalovaného, došlo by zde ke zřejmému porušení principu rovnosti subjektů, v daném případě kontrolovaných osob, kterým by byla bezdůvodně přiznána zcela odlišná procesní oprávnění. Zákonný termín „po skončení“, je tak nutno vykládat jakožto bezprostředně následující po ukončení provedeného kontrolního měření a nikoli, jako odkazující na neurčitou budoucnost následující po skončení kontroly, neboť je třeba, aby měla kontrolovaná osoba příležitost se k provedenému měření vyjádřit, případně vznést námitky ke způsobu jeho provedení, či k zajištěným výsledkům. Je zřejmé z povahy věci, že kontrolovaná osoba nemůže být s protokolem seznámena dříve, než je tento protokol vypracován, a zmínka zákonodárce o horizontu „po skončení“ by tak při tomto typu interpretace, kterou vyjádřil žalovaný, byla zcela nadbytečná. Z logiky zákonného termínu tak nutně plyne, že je jím míněna doba následující bez zbytečného odkladu po skončení kontroly. Co se týče materiálního zdůvodnění tohoto typu interpretace lze znovu odkázat na argumentaci uvedenou ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde je uvedeno, že *pro zajištění toho, aby byl protokol vnímán jako dostatečně objektivní a přesvědčivý musí být s jeho výsledky kontrolovaná osoba seznámena, a to tak, aby se mohla k výsledkům řádně vyjádřit*, což mimo jiné vyžaduje, aby s ním byla seznámena včas, a měla tak prostor pro vytvoření si relevantních a s danou situací aktuálně spjatých připomínek a doplnění.

V souvislosti s námitkou stěžovatele ohledně neprovedení jím navrženého důkazu výslechem svědků, pracovníků Zdravotního ústavu se sídlem v Praze, provádějících měření, Nejvyšší správní soud souhlasil s názorem Městského soudu v Praze, že provedení těchto důkazů by do objasnění dané věci nevneslo žádné nové podstatné skutečnosti. Stěžovatel zmiňuje provedení tohoto dokazování v souvislosti námitkou, že nebyl seznámen s výsledky kontrolního měření. K této námitce se již Nejvyšší správní soud i Městský soud vyjádřili s tím, že ji nebylo možné připustit, proto ani provedení daného dokazování by v tomto ohledu nemohlo mít vliv na závěr učiněný v rozhodnutí.

Pokud jde o námitky stěžovatele směřujících proti výroku o výši pokuty a její přiměřenosti, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný dostatečně zdůvodnil a řádně doložil důvody, pro které byla stěžovateli uložena pokuta ve stanovené výši. Žalovaný shodně s prvoinstančním orgánem odůvodnil výši pokuty poukazem na intenzitu porušení limitů akustického tlaku a rozsahem časového působení této hlukové zátěže. Jako okolnost polehčující pak bylo hodnoceno, že se v případě stěžovatele jednalo o první správní delikt takového charakteru. Nadto žalovaný moderoval výši stanovené pokuty hygienickou stanicí z 500 000 Kč na 300 000 Kč, a to s odůvodněním, že uvedený správní orgán neprokázal tvrzení uvedené v rozhodnutí, totiž že došlo k poškození zdraví fyzických osob vystavených působení daného hluku. S tímto tvrzením se žalovaný neztotožnil a uvedl, že k danému závěru nejsou ve správním spise podklady, a proto pokutu snížil. Uložená pokuta je řádně odůvodněna a není excesivní co do své výše, když za porušení stanovené povinnosti byla vyměřena v necelé 1/6 zákonného limitu 2 000 000 Kč. K námitkám, že se ze strany stěžovatele nejednalo o úmyslné porušení povinnosti stanovené § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému i Městskému soudu v Praze, že se v daném případě jedná o odpovědnost objektivní, a otázka zavinění zde proto není relevantní. Rovněž skutečnost, že v měřených lokalitách dochází dlouhodobě k porušování hlukových limitů nemohl vzít Nejvyšší správní soud na zřetel, neboť správní orgán je povinen při zjištění porušování zákona zahájit správní řízení a v případě, že dospěje k závěru, že byl spáchán správní delikt uložit sankci. Tyto skutečnosti byly prokázány a žalovaný, tak uložil pokutu v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že koncert skupiny Kabát byl dominantním zdrojem hluku a stěžovatel jakožto pořadatel měl ve smyslu ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví povinnost zajistit, aby veřejná produkce hudby nepřesahovala hygienické limity upravené § 12 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 502/2000 Sb. Pokuta ve výši 300 000 Kč za porušení tohoto ustanovení zákona pak odpovídá míře porušení a je v souladu s § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci uvádí, že v obsahu správního spisu je řada stížností občanů na rušení nočního klidu dne 10. 6. 2004 v době od 22.00 – 23.00 hod., z nichž se mnozí obrátili i na Policii ČR. Z přípisu hygienické stanice ze dne 7. 7. 2004 adresovanému Úřadu Městské části Praha 10 mimo jiné vyplývá, že *stadion SK Slavia byl projektován za účelem sportování, ovšem v posledních letech se zde začaly za účelem finančních příjmů sportovního klubu pořádat hudební produkce, se kterými samozřejmě původní projekt nepočítal. Jejich konání je s ohledem na hlučnost takových akcí a blízkost husté obytné zástavby zcela nevhodné. Provozovateli areálu jsou tyto skutečnosti dobře známy. Ve zprávě je dále uvedeno, že hluk z koncertů konaných v této lokalitě v roce 1999 nebyl měřen, avšak koncert konaný v roce 2001 změřen byl a pořadatel byl pokutován. Rovněž byla uložena vysoká pokuta pořadateli koncertu v roce 2002. V letošním roce (2004, pozn. soudu) byl ovšem znovu uspořádán koncert, tentokrát jiným pořadatelem s tím, že bylo provedeno měření a s pořadatelem bylo vedeno správní řízení. Není však vyloučeno, že v dalším roce jiný provozovatel (zřejmě míněn pořadatel, pozn. soudu), či dokonce stejný provozovatel (zřejmě míněn pořadatel, pozn. soudu) znovu poruší zákon a obyvatelé znovu budou vystaveni nadměrnému hluku.*

Z výše uvedeného je zřejmé, že při pořádání akcí, u nichž je předpoklad překročení hygienických limitů hluku, je areál stadionu SK Slavia naprosto nevhodný, přičemž toto zjištění není skutečností novou, ale skutečností známou minimálně od roku 1999. Stěžovatel sice tvrdí, že nelze pochybovat o právu obyvatelstva na kulturu a kulturní vyžití, které je zakotveno v Listině základních práv a svobod (neuvedl ovšem, který článek Listiny takové právo in concreto v posuzované věci zakotvuje), avšak zcela jednoznačně je v Listině základních práv a svobod zakotveno v čl. 31 větě první právo na ochranu zdraví. Komentář k Ústavě a Listině Karla Klímy, Plzeň, 2005, na str. 861 uvádí, že: „Podle tohoto článku má každý právo na ochranu zdraví. Toto právo nenáleží jenom občanům ČR, ale i cizím stáním příslušníkům. Ochrana takto byla do Listiny včleněna z důvodů jejího významu pro život společnosti a jedince vůbec. Ochrana zachování zdraví člověka je předpokladem práva na život (čl. 6 Listiny) a zachování fyzické integrity jedince, jejíž ochranu předpokládá čl. 7 Listiny. Z funkce čl. 31 Listiny je třeba tak dovozovat povinnost státu zajišťovat občanům dostatečnou ochranu před faktory zásadně ohrožujícími jejich zdraví a veřejnou zdravotní péči.“

Nejvyšší správní soud tímto nehodlá zpochybňovat možnost pořádání veřejné hudební produkce hudby, avšak taková produkce by měla být pořádána (je-li zde nebezpečí z překročení hygienických limitů hluku) v místech, z nichž produkovaný hluk nebude působit na obyvatele obytných lokalit.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal v postupu Městského soudu v Praze pochybení, pokud jde o zjištění skutkového stavu, ani pokud jde o právní posouzení. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. prosince 2008

JUDr. Marie Turková

předsedkyně senátu