

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **HPK - Productions s.r.o.**, se sídlem Ve Střešovičkách 1090/43a, Praha 6 - Střešovice, zastoupena Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem, se sídlem Tyršova 521, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně týkající se rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2013, č. j. 3745/2013-NH-301.-28.1.13, proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 1. 2014, č. j. 10 A 94/2013 - 59,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku, kterým Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2013, č. j. 3745/2013-NH-301.-28.1.13. Tímto rozhodnutím změnil žalovaný k odvolání stěžovatelky rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihočeského kraje ze dne 18. 12. 2012, č. j. KHSJC 29810/2012/HOK.VED, sp. zn. S-KHSJC 13479/2012, o uložení pokuty ve výši 360.000 Kč za správní delikt podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), tak, že pokuta ve výši 360.000 Kč uložená ve výroku I. byla snížena na 210.000 Kč; ve zbytku bylo napadené rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto. V žalobě stěžovatelka především poukazovala na nepřiměřenou výši uložené pokuty, která nezohledňuje okolnosti, za jakých k překročení hlukových limitů došlo, ani není v souladu se správní praxí v této oblasti.

[2] Krajský soud dospěl v odůvodnění napadeného rozsudku k závěru, že uložená pokuta odpovídá závažnosti správního deliktu, protože ob stojí z hledisek individualizace. Za irelevantní krajský soud označil tvrzení stěžovatelky, že se předmětný festival Mighty Sounds koná jednou za rok za součinnosti města Tábor, přičemž se jedná o povolenou

hudební produkci. Skutečnost, že se jedná o povolenou akci, je samozřejmá. Při určení výše pokuty je nutno vycházet ze zjištění o překročení limitu v místě měření č. 1, kdy bylo zjištěno, že stěžovatelka překročila limit o 25,9 dB, což je překročení velmi významné, neboť takto vysoká imisní zátěž negativně působí na zdraví fyzických osob. Dále byla zohledněna okolnost zmírňující závažnost protiprávního jednání, že stěžovatelka oproti předchozímu ročníku festivalu v roce 2011 zajistila snížení nadlimitní hlukové zátěže na místě měření č. 2, kde byl překročen limit jen o 3,9 dB. Žalovaný podle krajského soudu správně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4 Ads 21/2008 - 125, podle kterého má ochrana zdraví zcela jednoznačně přednost před kulturním životem v obci, který byl uloženým opatřením pouze částečně omezen. Napadené správní rozhodnutí stěžovatelce ani jiným subjektům nebrání k pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 32 téhož zákona není nezbytné, aby k poškození veřejného zdraví došlo, ale je postačující takové jednání, které jej ohrožuje. Možnost zdravotního rizika je vždy spojena jen s překročením zákonem stanovených limitů hluku, což vyplývá z právní kvalifikace správního deliktu ohrožujícího, ovšem se závažnou mírou intenzity porušení těchto limitů v jednom měřicím místě. Jestliže stěžovatelka pořádá veřejné produkce hudby, je její povinností hudební produkci zajistit takovým způsobem, aby nedošlo k překročení hygienických limitů hluku. Je pouze na ní, jakým způsobem dosáhne splnění svých zákonných povinností jako pořadatelka veřejné produkce hudby.

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvádí stejné důvody jako v žalobě i odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Opakuje, že nezpochybňuje výsledky měření hluku z jí provozované veřejné produkce hudby, ale pokutu ve výši 210.000 Kč považuje za zcela nepřiměřenou okolnostem – závažnosti, způsobu, době trvání a následkům jednání.

[4] Uvádí, že jí pořádaná veřejná produkce hudby se koná každoročně a je zaměřena nejen na okrajové hudební žánry, ale i na prezentaci divadelních spolků, umělecké a sportovní workshopy a poskytuje prostor i charitativním a vzdělávacím aktivitám. Festival Mighty Sounds je pořádán pouze jednou za rok v červenci, a to vždy při vědomí a za součinnosti města Tábor a místních složek státní správy, neboť stěžovatelka si je vědoma, že pořádání takovéto akce, stejně jako jakékoli jiné větší hudební či sportovní akce, je vždy spojeno s různými komplikacemi, ať už dopravními, bezpečnostními či hygienickými. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka stejně jako v letech předešlých seznámila prostřednictvím informačních dopisů okolní obyvatele v dostatečném předstihu s tím, že se v jejich blízkosti bude konat festival. Jako satisfakci za určitý diskomfort spojený s touto veřejnou produkcí hudby jim nabídla volný přístup do areálu festivalu. Této možnosti využily desítky lidí. Stěžovatelka rovněž aktivně komunikovala se sousedními obyvateli. Tyto skutečnosti nebyly ze strany žalovaného nijak zohledněny, přestože je rozdíl mezi povolenou a medializovanou událostí a nepovoleným, anonymním provozováním veřejné hudební produkce. Stěžovatelka se rovněž snažila co nejvíce eliminovat možné dopady hudební produkce na okolí areálu festivalu. Hudební pódia byla natočena tak, aby „hrála“ do neobydlených míst, směrem od chráněných prostor. Čtyři z šesti hudebních scén byly umístěny ve stanech. Dramaturgie festivalu byla sestavena tak, aby v nočních hodinách

pokračování

bylo hlukové zatížení co nejmenší. Oproti minulosti se hudební produkce na obou hlavních scénách nepřekrývala, vždy „hrálo“ pouze jedno otevřené pódium. Expozice vysoce nadlimitního hluku sice představuje vysoké zdravotní riziko, avšak jen tím není v dané věci podmíněna vysoká závažnost naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Nadlimitní působení hluku z veřejné produkce hudby bylo krátkodobé a žádná studie neprokázala, že by krátkodobé působení hluku v naměřených hodnotách působilo negativně na lidské zdraví. Podle studií Světové zdravotnické organizace zdraví člověka poškozuje až dlouhodobé vystavování hluku, který je vyšší než 65 dB. V této souvislosti nelze nezmínit, že hlukový limit u hlavních silnic v nočních hodinách činí 50 dB. Lidé žijící v okolí hlavních silnic a železnic jsou dlouhodobě vystaveni hlukové zátěži, která je srovnatelná s hodnotami naměřenými v daném případě, aniž by tato skutečnost byla zákonodárcem v právních předpisech hodnocena jako vysoce zdravotně riziková. Tvrzení žalovaného o tom, že hluk z veřejné produkce hudby je pocítován rušivěji, je zcela subjektivní.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že v případě důsledného uplatňování přísných hygienických limitů bez ohledu na to, co je zdrojem hluku a jak dlouho tato expozice trvá, by bylo absolutně vyloučeno konání jakýchkoli akcí pod širým nebem. Poukazuje na podobné akce jako v posuzované věci, komerční prezentace, poutě, městské slavnosti, zábavy, ohňostroje, sportovní zápasy, koncerty, hudební festivaly, pivní slavnosti, pro které je v podstatě nemožné dodržet hlukový limit pro noční dobu stanovený na 35 dB, což odpovídá podle srovnávacích tabulek hluku obdobnému relativnímu tichu v obsazeném hledišti kina (30-35 dB) či tlumenému hovoru (40 dB). Podle strategické hlukové mapy Aglomerace Praha 2007 je evidentní, že hluk v Praze v chráněném venkovním prostoru staveb je nadlimitní a velká část obyvatel Prahy je vystavena permanentně vyšší hlukové zátěži než té, jež byla naměřena v dané věci. Stejně tak jsou na tom podle hlukových map obyvatelé Ostravy či Brna. V posuzované věci bylo navíc měření provedeno v chráněném venkovním prostoru stavby, nikoliv chráněném vnitřním prostoru stavby. Výklad žalovaného znamená, že hluk o intenzitě běžného pouličního hluku či televizoru při běžné hlasitosti či kvákání žab před domem během odpoledne a noci po dobu tří letních dnů může způsobit obyvateli domu zdravotní potíže či může mít nepříznivý vliv na jeho psychiku. Na tom, že současné hlukové limity jsou zcela nevyhovující pro pořádání krátkodobých hudebních produkcí, se shoduje široká odborná veřejnost i snahy o legislativní změny z posledního období v podobě speciálního „hlukového“ zákona či v podobě zásadní novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví. Jistě není náhoda, že v drtivé většině případů, kdy jakákoliv krajská hygienická stanice prováděla v posledních letech měření hluku v souvislosti s veřejnou produkcí hudby, bylo výsledkem překročení stanovených limitů a následné udělení pokuty. Současný hlukový limit je splnitelný jen za předpokladu, že se veškeré kulturní aktivity přesunou do zcela neobydlených lokalit daleko od civilizace. K tomu stěžovatelka rozsáhle cituje z důvodové zprávy připravovaného zákona o hluku, z důvodové zprávy k návrhu novely zákona o ochraně veřejného zdraví a z vyjádření odborníků publikovaných v novinách či vysílaných v televizi. Tato vyjádření podporují tvrzení stěžovatelky o obtížnosti dodržení hlukových limitů a neprokázání škodlivosti krátkodobého hluku.

[6] Podle stěžovatelky není ospravedlnitelné, aby rozhodovací praxe při ukládání pokut za porušení hlukových limitů byla v jednotlivých krajích zcela odlišná a existovala jakási

„krajská praxe správního trestání“, kdy v jednom kraji je za podobný delikt udělena pokuta v řádech tisíců korun a v jiném kraji v řádech stovek tisíců korun. Stěžovatelka k tomu předložila krajskému soudu informace o praxi správního trestání za překročení hlukových limitů v letech 2009 - 2012 od 13 hygienických stanic, ze kterých je zřejmé, že v posuzovaném případě došlo k prolomení principu rovnosti před zákonem. Například pořadateli pivních slavností v Jihlavě konaných ve středu města byla uložena pokuta 5.000 Kč za překročení hlukového limitu o 37,3 dB (naměřeno 72,3 dB), Krajská hygienická stanice Pardubického kraje uložila pořadateli koncertu skupiny Tři sestry při naměřených hodnotách ve výši 54,4 dB pokutu 15.000 Kč, pořadateli akce Metalfest Open Air v amfiteátru Lochotín v Plzni byla za naměřené hodnoty hluku 76,0 dB pro denní dobu a 73,6 dB pro večerní dobu uložena pokuta 28.000 Kč, Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje uložila pořadateli akce Semtex Culture Festival 2008 (naměřené hodnoty 59,4 dB a 48,7 dB) pokutu ve výši 500.000 Kč, kterou žalovaný snížil na 30.000 Kč. Krajský soud sice přisvědčil stěžovateli, že správní orgány jsou povinny dbát ustálené správní praxe a v obdobných věcech rozhodovat obdobně, ale pokud jde např. o zásadu předvídatelnosti, je na ni dle mínění správního soudu třeba nahlížet jako na princip vázanosti konkrétního správního orgánu vlastní správní praxí. Žaloba stěžovatelky směřovala proti rozhodnutí žalovaného, který má jako nadřízený orgán dbát na to, aby praxe ukládání pokut byla ve všech krajích obdobná. Stěžovatelka poukazuje na seznam 21 kulturních akcí posuzovaných stejným prvostupňovým správním orgánem. U řady z nich pokuty nebyly vůbec uděleny. Tam, kde pokuty stanoveny byly, činila jejich průměrná výše s výjimkou PLANET festivalu a festivalu Mighty Sounds, 15.000 Kč. Obě tyto akce se konaly na stejném místě, tj. na letišti Čápův dvůr u Tábora. Zatímco v ostatních případech uděluje stejný správní orgán pokuty ve výši tisíců korun, stěžovatelce jsou od počátku ukládány pokuty v řádech desítek a stovek tisíc korun. Touto otázkou se krajský soud dostatečně nezabýval, z celé řady akcí vybral pouze festival PLANET Sounds, který časově a místně předcházel festivalu Mighty Sounds (Planet festival se konal v roce 2009, festival Mighty Sounds poprvé v roce 2010), ale se kterým stěžovatelka neměla nic společného. Podle stěžovatelky je tedy pořádání akcí na tomto konkrétním místě „odsouzeno“ k ukládání mnohem vyšších pokut než ve zbytku celého Jihočeského kraje. Případ vysoké pokuty uložené v Praze, který krajský soud zmínil, se patrně týká koncertu pořádaného jednou z největších světových hudebních agentur Live Nation, tedy subjektem s nesrovnatelně vyšším finančním, lidským a technickým zázemím, než má stěžovatelka. Celkový hlukový „zásah“ této akce konané na fotbalovém stadionu v Edenu byl asi také těžko srovnatelný s akcí pořádanou na letišti na okraji Tábora. Není tak jasné, podle jakých kritérií správní orgány v těchto případech rozhodují. Kromě finančního stropu pro uložení sankce za tento typ porušení zákona ve výši 2.000.000 Kč neexistují žádná kritéria pro uložení správních sankcí za nedodržení hlukových limitů. Účastníci správních řízení v těchto případech jsou zcela odkázáni na uvážení správních orgánů. Pořádání kulturních akcí přitom není jednoduché a většina akcí zaměřených na „nekomerční“ žánry bojuje o přežití. Sankce v řádech stovek tisíc jsou zcela mimo ekonomickou realitu dnešního stavu nemainstreamové kultury. I ve světle připravovaných legislativních změn je zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu „sankcionovat“ a v podstatě „likvidovat“ jakékoli kulturní aktivity pod širým nebem nebo je vytlačit do odlehlých a lidmi opuštěných míst. Stěžovatelka odkazuje i na rozhodnutí, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí o první pokutě uložené stěžovateli za festival pořádaný v roce 2010. Žalovaný tehdy vytkl prvostupňovému správnímu orgánu, že nedostatečně vyhodnotil materiální stránku

pokračování

předmětného správního deliktu. Předmětný festival je spojen s charitativními projekty, má příznivý dopad na ekonomiku města, v novinové anketě byl zvolen nejvýznamnější kulturní událostí roku 2012 v Jihočeském kraji. Podle stěžovatelky je tak jeho společenská nebezpečnost zcela jistě nižší než nepatrná. Všechny tyto skutečnosti měly být v posuzovaném případě žalovaným vzaty v úvahu.

[7] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Uvádí, že přihlédl ke skutečnostem, že veřejná produkce hudby se koná jedenkrát do roka a stěžovatelka se ji snažila lokalizovat na okraj obydlené části města. Na druhé straně nelze opomenout, že přes přijatá opatření nedošlo ke zmírnění hlukové zátěže v místě měření hluku č. 1. Skutečnost, že festival byl povolenou akcí, nemohla mít vliv na výši pokuty. Veřejné produkce hudby lze pořádat mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. Není proto podstatné, že se jedná o specifický typ kulturní akce. Zjištěná krátkodobost nadlimitního hluku byla hodnocena při úvaze o výši pokuty ve prospěch stěžovatele. Závažnost protiprávního jednání byla hodnocena v souvislosti s mírou překročení hygienických limitů hluku. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví není nezbytné, aby došlo k poškození veřejného zdraví, postačí takové jednání, které je v rozporu se zákonem. Překročení hygienických limitů hluku znamená zdravotní riziko pro obyvatelstvo vystavené působení hluku. Není v kompetenci orgánu ochrany veřejného zdraví řešit otázku, zda se konkrétní akce uskuteční či nikoliv, případně jakým způsobem a odpovídajícími prostředky dosáhne pořadatel veřejné produkce hudby splnění svých zákonných povinností. Kontrola orgánu ochrany veřejného zdraví je prováděna podle kontrolního plánu, popř. na základě podnětu či vlastního šetření. Nelze však zaručit kontrolu každé akce, za kterou nese provozovatel odpovědnost. Výkon státního zdravotního dozoru byl v dané věci realizován, jak vyplývá ze spisu, na základě stížností. Nelze přitom přihlížet k připravovaným změnám právní úpravy, které nejsou pro rozhodování závazné. Nepřípustná je nově uplatněná námitka nerovnoprávného postavení provozovatelů hluku, ke které žalovaný dodává, že podmínky pro vydání časově omezeného povolení nadlimitního zdroje hluku, které jsou stanoveny v § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, nelze vztáhnout na veřejnou produkci hudby. Sjednocení rozhodovací činnosti, na kterém trvá stěžovatelka, by pak především odporovalo principu individualizace sankce na základě zákonem stanovených kritérií, aby uložená pokuta působila efektivně jako trest a měla odrazující účinek. Žalovaný odmítá závěry o existenci krajské praxe správního trestání a akcentuje zásadu individualizace sankce. V dané věci šlo především o třetí porušení stejné povinnosti, takže předchozí uložené sankce ve výši 90.000 Kč a 180.000 Kč nesplnily svou preventivní, účinnou a odrazující funkci. Žalovaný upozorňuje, že z případů, u kterých je srovnatelná nejen míra překročení hygienických limitů, ale i opakování správního deliktu, se k němu dostane pouze malá část, a to v časovém rozpětí řady let. Srovnávání jednotlivých případů proto není zdaleka tak jednoduché a jednoznačné, jak uvádí stěžovatelka, která zásadu legitimního očekávání zaměňuje s mechanickým přístupem k řešení případu. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání zabýval materiální stránkou správního deliktu a výši uložené sankce podstatným způsobem snížil při zohlednění námitky likvidačního účinku pokuty.

[9] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení.

II. Prejudikatura Nejvyššího správního soudu

[10] Při předběžném posouzení věci rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že k právní otázce, která je činěna spornou v tomto případě, se Nejvyšší správní soud již dílem přímo, dílem implicity vyjádřil.

[11] V rozsudku ze dne 11. 7. 2012, č. j. 6 Ads 40/2012 - 29, se zdejší soud zabýval námitkami tehdejšího stěžovatele, že v souvislosti s předmětnou hudební produkcí nedošlo, a ani dojít nemohlo k ohrožení zájmu chráněného zákonem o ochraně veřejného zdraví, konkrétně zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku. Stěžovatel upozorňoval na podle něj neadekvátní a přísnou úpravu hlukových limitů pro venkovní hudební produkce. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že okolnosti produkce nemají na odpovědnost tehdejšího stěžovatele vliv a že *„již samotné překročení těchto hygienických limitů znamená ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku (nikoliv však přímo poškození zdraví fyzických osob), k jehož ochraně jsou dotčené limity stanovovány. Konkrétní okolnosti a dopady předmětného protiprávního jednání jsou pak zohledňovány při rozhodování o uložení pokuty a její výši ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.“* V tomto rozsudku tak zdejší soud nepřímou odpověď na otázky úpravy hlukových limitů a zejména výslovně instruoval správní orgány a soudy, že aspekty míry a závažnosti překročení hlukových limitů mají být řešeny prostřednictvím uplatnění moderačního práva a individualizaci sankce v konkrétním případě.

[12] Pro doplnění lze zmínit i rozsudek ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4 Ads 21/2008 - 125, ve kterém se zdejší soud zabýval výkladem § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého *„při výkonu státního zdravotního dozoru orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti mohou pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady. Konstatoval, že „(p)ozastavení výkonu činnosti představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Smyslem tohoto ustanovení je - jak správně poznamenal žalovaný - v souladu s čl. 31 a 35 Listiny základních práv a svobod chránit zdraví a zdravé životní podmínky osob před nadměrnou hlukovou zátěží.“* A dále: *„V zájmu ochrany zdraví přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu lze pozastavit výkon činnosti užívání sportovního hřiště k veřejným produkcím hudby, pokud skutková zjištění dávají dostatečný podklad pro závěr, že takové opatření je nezbytné, efektivní a jeho uložení splní svůj účel. Tyto podmínky však v projednávané věci naplněny nebyly, neboť stěžovatel nevlastní pozemky pod sportovním hřištěm a nemůže zabezpečit, že vlastník nebo třetí osoby budou rozhodnutí správních orgánů, kterým nejsou vázáni, respektovat. Uložené opatření (pozastavení výkonu činnosti užívání sportovního hřiště k pořádání veřejných produkcí hudby v noční době) obecně představuje významné omezení vlastnického práva, a proto by mělo být užíváno jen výjimečně a v odůvodněných případech, kdy jiné prostředky ochrany zdraví osob selhávají. Nejvyšší správní soud shledal, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není zřejmé,*

pokračování

zda bylo toto opatření nezbytné k tomu, aby v budoucnu nedocházelo k překračování hlukových limitů. Pokud správní orgány neusilovaly o zjištění pořadatelů a jejich potrestání za překročení limitů hluku při veřejných hudebních produkcích, nelze totiž vycházet z toho, že by uložení sankce pořadatelům nemělo současně dostatečný preventivní účinek.“ A také: „K namítané nepřiměřenosti uloženého opatření Nejvyšší správní soud podotýká, že ochrana zdraví osob má zcela jednoznačně přednost před kulturním životem v obci, který byl uloženým opatřením pouze částečně omezen. Napadené rozhodnutí totiž stěžovateli ani jiným subjektům nebrání v pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu (tj. do 22:00 hod.), samozřejmě při dodržení příslušných hlukových limitů.“

III. Odchylný právní názor 6. senátu

[13] Podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je věc předkládána rozšířenému senátu, protože při předběžné poradě dospěl rozhodující šestý senát k právnímu názoru, který je odlišný od názorů výše citovaných, a to především ve vztahu k rozsudku ze dne 11. 7. 2012, č. j. 6 Ads 40/2012 - 29.

[14] Podstatným znakem obou citovaných rozhodnutí je, že se v nich zdejší soud nezabýval přímo otázkou zákonnosti hlukových limitů, ani vztahem zákonného zmocnění k jejich úpravě a jejich konkrétním stanovením v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“).

[15] Šestý senát však dospěl k závěru, že stížními námitkami, které poukazují na přisnost, respektive nezákonnost úpravy hlukových limitů ve vztahu k jednorázovým hudebním produkcím, je nutné se zabývat, zvláště jsou-li na jejím základě stěžovateli ukládány pokuty v rámci správního trestání. Míru a důvody překročení hlukových limitů je jistě možné zohlednit při uplatnění moderačního práva a individualizaci sankce, to však nemůže znamenat libovůli při jejich stanovení. V tomto směru je totiž určující rozsah zákonného zmocnění, v jehož mezích se musí podzákonná úprava pohybovat.

[16] Rozporný názor šestého senátu tudíž spočívá v prvé řadě přesvědčení, že konkrétní okolnosti a dopady předmětného protiprávního jednání je možné a k námitkám nutné zohlednit již před rozhodováním o uložení pokuty a její výši ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pro případ, že by rozšířený senát posoudil citované závěry prejudikatury zdejšího soudu tak, že se i nepřímě ztotožňují s tím, že úprava hlukových limitů v prováděcím nařízení je v souladu se zákonným zmocněním, pak šestý senát uvádí argumentaci, proč je i v této otázce opačného názoru.

IV. Rozhodná právní úprava

[17] Podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví v rozhodném znění za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, právním

předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. n) uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2.000.000 Kč.

[18] Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví *osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk*, jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.

[19] Podle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se hlukem rozumí *zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*. Tímto předpisem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Nařízení vlády upravuje a) hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance, b) hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb, c) hygienické limity vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb, d) způsob měření a hodnocení hluku a vibrací pro denní a noční dobu.

[20] Podle důvodové zprávy k zákonu o ochraně veřejného zdraví se v § 30 stanoví „základní podmínky ochrany zdraví osob v komunálním prostředí před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to povinnosti osoby, která používá, resp. provozuje zdroj hluku a dále povinnosti provozovatelů letišť, vlastníků a správců pozemních komunikací, železnic a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk. Jen tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, ohrožující zdraví. Zejména u posledně uvedených letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nerealná představa, že za omezení hluku by odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů. Limity hluku stanoví prováděcí právní předpis. Hluková zátěž je kombinací několika faktorů (stavu komunikací, technického stavu strojů, způsobu jejich provozu, event. organizace dopravy).“

[21] Podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví *hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí 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. Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení se „nově zavádí limity hluku i pro hluk produkovaný ze stravovacích služeb a veřejné produkce hudby. Vzorem uvedené právní úpravy byly předpisy Dolního Rakouska. Limity upraví prováděcí právní předpis. Zákon o ochraně veřejného zdraví tak zmocňuje nařízení vlády k úpravě hygienických limitů pro hluk z veřejné produkce hudby.“

pokračování

[22] Hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb. v § 12. Podle § 12 odst. 1 se hodnoty hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, vyjadřují ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{LAeq,T}$. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($LA_{eq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($LA_{eq,1h}$). Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, s výjimkou účelových komunikací, a drahách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanoví pro celou denní ($LA_{eq,16h}$) a celou noční dobu ($LA_{eq,8h}$). Podle § 12 odst. 2 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se vysokoenergetický impulsní hluk vyjadřuje ekvivalentní hladinou akustického tlaku $C_{LCeq,T}$ a současně i průměrnou hladinou expozice zvuku C_{LCE} jednotlivých impulsů. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($LC_{eq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($LC_{eq,1h}$). Podle § 12 odst. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ se rovná 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se přičte další korekce -12 dB. V případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, a hluku s výrazně informačním charakterem se přičte další korekce -5 dB. Podle § 12 odst. 4 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku C vysokoenergetického impulsního hluku stanoví pro denní dobu $LC_{eq,8h}$ se rovná 83 dB, pro noční dobu $LC_{eq,1h}$ se rovná 40 dB. Ekvivalentní hladina akustického tlaku $C_{LCeq,T}$ se vypočte způsobem upraveným v části C přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Podle § 12 odst. 5 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A z leteckého provozu vztahuje na charakteristický letový den a stanoví se pro celou denní dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{LAeq,16h}$ se rovná 60 dB a pro celou noční dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{LAeq,8h}$ se rovná 50 dB. Charakteristický letový den se určuje počtem vzletů a přistání všech letadel na daném letišti za 24 hodin dne a počet vzletů a přistání za 24 hodin dne se stanoví jako průměrná hodnota z celkového počtu vzletů a přistání letadel všech uživatelů letiště od 1. května do 31. října kalendářního roku ve všech provozních směrech vzletových a přistávacích drah; přitom se oddělí počet pohybů pro dobu denní a dobu noční. Podle § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A pro hluk ze stavební činnosti LA_{eq} se stanoví tak, že se k hygienickému limitu ekvivalentní hladiny akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanovenému podle odstavce 3 přičte další korekce podle části B přílohy č. 3 k tomuto nařízení.

[23] Z výše uvedeného je zřejmé, že úprava hlukových limitů v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. má charakter plošné regulace s modifikacemi ve vztahu k určitým kategoriím hluku - hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku. Odlišně je zacházeno i s hlukem s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, a s hlukem s výrazně informačním charakterem. V jeho případě se přičítá korekce -5 dB.

[24] Další korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanoví příloha 3 nařízení vlády

č. 272/2011 Sb., podle které se pro noční dobu v případě chráněného venkovního prostoru staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB. Další korekce závisí na povaze chráněného prostoru. Odlišné korekce jsou v části A přílohy stanoveny pro chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lání, chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lání a chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor, a to vždy k následujícím skupinám hluku: 1) hluk z provozu stacionárních zdrojů, hluk z veřejné produkce hudby, hluk na účelových komunikacích a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, zejména rozřadování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů, 2) hluk z dopravy na silnicích III. třídy a místních komunikacích III. třídy a dráhách, 3) hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích, a také hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy, 4) stará hluková zátěž z dopravy na pozemních komunikacích s výjimkou účelových komunikací a dráhách uvedených v bodu 2) a 3). Část B přílohy stanoví korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb pro hluk ze stavební činnosti, a to v závislosti na posuzované době v rozpětí od + 5 do + 15 dB (v době od 7:00 do 21:00 hod. + 15 dB, od 21:00 do 22:00 hod. + 10 dB a od 22:00 do 6:00 hod. + 5 dB).

[25] V případě posuzované akce, jejímž důsledkem je hluk z veřejné produkce hudby, tak ve vztahu k chráněným venkovním prostorům staveb platí, že se obecný hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku ve výši 50 dB snižuje o 10 dB z důvodu, že produkce probíhala v noční době, a o dalších 5 dB proto, že hluk obsahoval tónové složky. Povinností stěžovatelky tak podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. bylo, aby podnikla takové kroky, kterými by vznikající hluk omezila na maximálně 35 dB ve chráněných venkovních prostorech staveb.

[26] Jak je patrné z výše citovaných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, vychází zákonná koncepce ochrany před hlukem ze škodlivosti nadměrného hluku po překročení určité hranice a zmocňuje nařízení ke stanovení hlukových limitů. Také se vypořádává se situacemi, kdy je obtížné plošně stanovené limity dodržet. V § 31 odst. 1 upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví možnost požádat o povolení provozu, při kterém nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet. § 31 odst. 2 téhož zákona upravuje situaci, kdy dojde k překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů, v § 31 odst. 3 se pak stanoví povinnost provedení či zajištění protihlukových opatření v ochranném hlukovém pásmu letiště.

V. Rozsah zákonného zmocnění

[27] Co se týče vztahu zákonného zmocnění v § 30 a § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví a úpravy hlukových limitů v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., je na místě připomenout závěry zdejšího soudu uvedené například v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 - 63, že „není v rozporu s Ústavou, pokud zákonodárce obecně stanoví povinnost

pokračování

a odkáže na podzákonny předpis, aby stanovil podrobnosti realizace této povinnosti. Pokud je primární povinnost stanovena zákonem a podzákonná úprava tuto povinnost na základě zákona a v jeho mezích pouze upřesňuje, je takovýto postup souladný s ústavní povinností, aby meze základních práv a svobod byly stanoveny zákonem, a podzákonny předpis pak má pouze upřesňující funkci.“ V případě, že podzákonny právní předpis přesahuje zákonné zmocnění, neaplikuje se. V tomto směru lze odkázat na závěry zdejšího soudu v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 As 17/2011 - 371: „Byť si je tedy Nejvyšší správní soud vědom, že formálně zde existuje podzákonny právní podklad pro to, co v projednávané věci správní orgány učinily, ani tato skutečnost nemůže podle jeho názoru nic změnit na shora popsanych závěrech o neakceptovatelnosti zvoleného postupu, neboť v rozsahu, ve kterém katastrální vyhláška překračuje meze zákona (vyplývající z jeho znění, jakož i z jeho smyslu a účelu – srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 43/97), je tato neaplikovatelná. [Je jistě zaznamenání hodné, že dřívější prováděcí vyhlášky ke katastrálním zákonům (č. 190/1996 Sb. a č. 126/1993 Sb.) výše nastíněné možnosti nepřipouštěly a – oproti aktuálně účinné vyhlášce – zachovávaly vazbu na dikci zákona (§ 8 a § 5 odst. 7 katastrálního zákona) velmi těsnou.]“ Podobně ohledně jiného ustanovení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, bodě 54 uvedl: „(...) § 8 odst. 7 cenové vyhlášky není pro rozhodnutí soudu v této věci závazný, protože odlišným stanovením počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty normotvůrce překročil zákonné zmocnění obsažené v původním znění § 20 zákona o cenách a počátek běhu lhůty upravil v rozporu se zákonem samotným.“

[28] Ústavní soud pravomoc obecného soudu přezkoumat soulad jiného právního předpisu se zákonem definuje tak, že případný výrok o nezákonnosti podzákonného právního předpisu má právní účinky pouze *inter partes*, a nikoli *erga omnes*. Soud nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci (srov. nálezy I. ÚS 276/01 ze dne 11. 3. 2003). Tento závěr Ústavního soudu pak ve své judikatuře převzal a dále rozšířil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005 - 70, publ. pod č. 1124/2007 Sb. NSS. Dospěl zde k závěru, že za situace, kdy podzákonny právní předpis není v souladu s výslovným zákonným zmocněním nebo takové zmocnění překračuje anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a kterou z něj nelze dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval), je povinností soudu v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy takovouto podzákonnou normu nerespektovat a použít pouze zákon. Nejde tedy o abstraktní kontrolu norem, která je v ústavním systému České republiky vyhrazena Ústavnímu soudu, nýbrž o precedenčně pojatou konkrétní kontrolu norem *sui generis*, v jejímž rámci obecný soud není oprávněn takovýto podzákonny právní předpis zrušit, nýbrž jej pouze neaplikuje.

[29] Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu ve své judikatuře výslovně vztáhl i na nařízení vlády. V rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 - 63, č. 2751/2013 Sb. NSS, v bodě 17 uvedl: „Článek 95 odst. 1 Ústavy prolamuje striktně pojímaný koncentrovaný model kontroly ústavnosti v případě podzákonnych předpisů. Pokud obecné soudy dospějí k závěru, že jiný právní předpis, v tomto případě tedy nařízení vlády, které dopadá na soudem řešený případ, odporuje zákonu nebo mezinárodní smlouvě (a *minori ad maius* pak i ústavnímu

zákonu), nesmí jej aplikovat a musí přímo aplikovat právní předpis vyšší právní síly (ústavní zákon, mezinárodní smlouvu, zákon). Rozhodovací proces obecného soudu se proto v těchto případech velmi přibližuje rozhodování soudů v difuzním modelu ústavního soudnictví, kde se vychází z principu aplikační přednosti – lex superior derogat inferiori. Právní řád totiž může efektivně působit jen tehdy, když normy obsažené v právních předpisech nižší právní síly odpovídají normám zakotveným v předpisech vyšší právní síly.“

VI. Soulad úpravy hlukových limitů pro jednorázové hudební produkce se zákonným zmocněním

[30] Pakliže § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví, že rovněž hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby musí splňovat hygienické limity stanovené v prováděcím nařízení, je zřejmé, že rovněž v tomto případě reflektuje existenci běžných činností spojených s vytvářením hluku, které i jmenuje v příkladném výčtu - a výslovně vztahuje působnost hlukových limitů i na tyto případy s odkazem na limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30. Rozsah zmocnění prováděcího nařízení tudíž spočívá v úpravě hygienických hlukových limitů pro provoz strojů a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, a to včetně úpravy limitů pro hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby. Oproti tomu se nařízení nevztahuje na sousedský hluk, na hluk a vibrace způsobené prováděním a nácvičkem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí, na akustické výstražné signály související s bezpečnostními opatřeními, záchranou lidského života, zdraví a majetku, na hluk působený povrchovou vodou přelivem přes vodní díla sloužící k nakládání s vodami (viz § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.).

[31] Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. na základě výše uvedeného zmocnění při stanovení plošných hlukových limitů zohledňuje například hlučnost dopravy či stavební činnosti a stanoví pro ně zvláštní režim. U chráněných vnitřních prostorů staveb se pro hluk pronikající vzduchem zvenčí a pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu v případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, a hluku s výrazně informačním charakterem přičte další korekce - 5 dB. Podobně pro hluk šířící se ze zdrojů uvnitř objektu v případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, se přičte další korekce - 5 dB. Pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu se přičte v pracovních dnech pro dobu mezi sedmou a dvacátou první hodinou korekce + 15 dB. Podobně u chráněných venkovních prostorů staveb a chráněného venkovního prostoru se v případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách, a hluku s výrazně informačním charakterem přičte další korekce - 5 dB. Obecně mírnější limity platí pro hluk z leteckého provozu a vysokoenergetický impulsní hluk.

[32] Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. sleduje hluk z hlediska dlouhodobého průměrného zatížení životního prostředí. Při ochraně veřejného zdraví tedy není regulován jednorázový hluk, ale spíše činnosti dlouhodobé (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06). Hudební produkce a další činnosti uvedené v § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví ovšem logicky vyžadují zvláštní pozornost a úpravu odlišnou od stanovených limitů dlouhodobého zatížení. Svým charakterem spíše odpovídají stavební

pokračování

činnosti, se kterou nařízení vlády č. 272/2011 Sb. počítá a stanoví pro ni, jak již bylo uvedeno, mírnější hlukové limity.

[33] Oproti dlouhodobé hlukové zátěži se produkce hudby v daném případě odlišuje zejména tím, že se jedná o jednorázovou akci, přesněji řečeno v případě stěžovatelky o akci pořádanou jednou za rok. Pokud by se opakovaná akce opakovala s častou frekvencí, mohlo by se již jednat o trvalé hlukové zatížení. Z § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví lze dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo neponechat ani jednorázové kulturní akce mimo dosah hygienických hlukových limitů a upravit podmínky jejich pořádání i z hlediska ochrany veřejného zdraví. Zatímco nařízení vlády č. 272/2011 Sb. zohledňuje specifika hluku vznikajícího při pozemní dopravě, při leteckém provozu či v průběhu stavebních prací, hlukové limity veřejné produkce hudby neupravuje výrazně odlišně od hlukových limitů jakéhokoli běžného provozu či produkce. Naopak, tyto limity jsou sníženy o dalších 5 dB, protože vznikající hluk obsahuje tónové složky. Stěžovatelka v tomto směru poukazuje na skutečnost, že požadovaná maximální míra hluku pro hudební produkci se podle různých srovnávacích tabulek rovná obvykle vznikajícímu hluku, který není považován za nijak zvlášť rušivý. Aniž by bylo nutné obstarat odborné zhodnocení hlukové problematiky nebo řešení konkrétních situací, **je již ze znění nařízení vlády č. 272/2011 Sb. patrné, že je jen těžko použitelné pro regulaci stochastických zdrojů hluku, ojedinělých nebo krátkodobých expozic.** S jednorázovou hudební produkcí nepočítá a nijak její specifika nezohledňuje. Tomu ostatně odpovídá i zdůvodnění připravovaných legislativních změn, byť se nejedná o změny přijaté a soud jimi není vázán. Důvodová zpráva k připravovanému zákonu o hluku se vyjadřovala k aplikaci hygienických limitů v případě ojedinělých nebo krátkodobých expozic hluku následovně: „*Za odborně neoprávněné lze považovat i vztažení hygienických limitů (odvozených na základě účinků dlouhodobé expozice) na krátkodobé nebo ojedinělé expozice hluku, které ze zdravotního hlediska nepředstavují riziko ohrožení zdraví (např. poutě, slavnosti nebo jednorázové akce různých zájmových sdružení, ale i sezónní aktivity, včetně koncertů na veřejných prostranstvích).*“ Podle důvodové zprávy je třeba definovat pojem ojedinělé nebo krátkodobé expozice hluku a svěřit povolování a regulaci těchto krátkodobých expozic obcím. To by ostatně odpovídalo běžné praxi v ostatních unijních státech, ve kterých je regulace tohoto druhu svěřena orgánům místní správy.

[34] Rovněž česká právní úprava umožňuje obcím, aby hudební produkci regulovaly. Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jsou oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky regulující nejen pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, ale také obecně závazné vyhlášky sloužící k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku jako takového. Tyto vyhlášky mohou upravovat vedle omezení provozních aktivit i omezení hluku z aktivit neprovozních, který je způsobilý narušit veřejný pořádek a omezit možnost pokojného užívání míst, jež s podnikem sousedí. To je patrné zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že: „*(p)odle smyslu a účelu úpravy napadeného ustanovení vyhlášky lze mít za to, že město Mariánské Lázně neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava, ale hodlalo omezit hluchost různých, i neprovozních, aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami.*“ A dále „*Ústavní soud konstatuje posun v právním hodnocení problematiky regulace hluku obecně*

závaznými vyhláškami a ... uzavírá, že město Mariánské Lázně sledovalo napadeným ustanovením legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti [§ 10 písm. b) zákona o obcích], v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.“ Podobně lze odkázat na navazující judikaturu Ústavního soudu, zejména nález ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, a také nález ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12, a nález ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Cíle protihlukových vyhlášek, kterými jsou ochrana pokojného bydlení, práva občanů na soukromí a nerušené užívání domovů, jakož i umožnění klidného soužití občanů i návštěvníků obce, byly v těchto nálezech Ústavním soudem uznány za dostatečnou hodnotovou protiváhu k omezení práva na podnikání a jinou hospodářskou činnost. Význam účinných opatření přijímaných na lokální úrovni k zajištění ochrany soukromého života a domova před zásahy škodlivého hluku zdůrazňuje i recentní judikatura Evropského soudu pro lidská práva (viz rozsudek ze dne 16. 11. 2004 ve věci Moreno Gómez proti Španělsku nebo rozsudek ze dne 9. 11. 2010 ve věci Deés proti Maďarsku).

[35] Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje vedle stanovení hlukových limitů další mechanismus, kterým by bylo možno zohlednit specifika hudební produkce. Při postupu dle § 31 tohoto zákona provozovatel prokazuje, že existují vážné důvody ospravedlňující překročení hygienických limitů a také že hluk a vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Takový postup je jen těžko představitelný u hudební produkce a zcela jistě nesměruje k její obecné regulaci, navíc dikce uvedeného ustanovení a jeho kontext naznačují, že se má týkat nikoli jednorázových či krátkodobých zdrojů nadlimitního hluku, nýbrž zdrojů provozovaných po delší dobu.

[36] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že úprava hlukových limitů hudební produkce v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. neodpovídá zákonnému zmocnění, protože v něm chybí úprava, která by zohlednila specifika činností vymezených v § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, jak je tomu například u hlukových limitů pro stavební činnost. Přitom, jak bylo uvedeno, zákon o veřejném zdraví jiný způsob regulace hlukových limitů pro takové činnosti neupravuje. **Podřazení hudební produkce regulaci určené pro jakoukoliv jinou činnost, při které vzniká škodlivý hluk, limituje její provozování natolik, že zvolený způsob regulace přestává být úpravou limitů a stává se až jejím faktickým zákazem, ke kterému ovšem nařízení vlády č. 272/2011 Sb. určeno není, a ani nemůže být.** Zákonné mantinely pro omezení základního práva ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny zákon o ochraně veřejného zdraví v tomto směru neobsahuje.

[37] Šestý senát nijak nerozporuje, že ochrana veřejného zdraví má zásadně přednost před takovými formami kulturního vyžití, které produkují hluk překračující hygienické limity, jsou-li tyto limity souladné se zákonným zmocněním, které odpovídá ústavním kautelám. Ovšem není možno přehlížet nežádoucí a neúnosný stav, kdy podzákonná legislativa (nařízení vlády č. 272/2011 Sb.) určité aspekty hlukové zátěže (konkrétně hluk z jednorázových kulturních akcí) neupravuje, ačkoli podle povahy citovaných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví by tak učinit měla, neboť použití obecných hlukových limitů na takovéto případy by bylo v rozporu s jejich povahou a charakterem a fakticky by znemožnilo takovéto kulturní akce konat. Takovým rozsahem diskrece – tedy fakticky kompetencí znemožnit konání určitého segmentu kulturních akcí, které se běžně a dlouhodobě konají a jež jsou přirozenou součástí kulturního života společnosti – však

pokračování

podzákonný legislativec nedisponuje a ani disponovat nemůže. Jedná se totiž o omezení základních práv (zejména svobody umělecké tvorby podle čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a svobody projevu podle jejího čl. 17), k nimž by bylo v tom rozsahu a s těmi účinky, jaké stávající podzákonná úprava hlukových limitů na uvedené kulturní akce má, třeba rozhodnutí samotného zákonodárce.

[38] V případě, že rozšířený senát závěrům šestého senátu přisvědčí, je zřejmé, že aplikace zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb. bude v dalších řízeních svého druhu východiskem z nouze. Není však rolí soudní moci takovou situaci do porobna řešit nebo nahrazovat vůle zákonodárce, nýbrž především poskytovat účinnou soudní ochranu. Není bez významu, že zákonodárci svědčí v oblasti úpravy hlukových limitů poměrně široké uvážení, které umožňuje zohlednit paušálně všechny hudební produkce, anebo přinejmenším hodnotné či výjimečné kulturní akce i při zachování potřebné míry ochrany veřejného zdraví. Znakem, že se o takový případ jedná, mohou být například okolnosti, že půjde o kulturní akci po kulturní, umělecké, společenské či jiné obdobné stránce významnou pro danou lokalitu či dokonce s nadlokálním významem. Dalším rysem může být, že půjde o akci konající se jednorázově či opakovanou v dlouhých časových periodách (např. jednou rok) a časově omezenou (trvající např. jednotky hodin či max. jednotky dní), takže zatížení hlukem nad rámec hygienických limitů bude mít ve své podstatě jednorázovou a krátkodobou povahu, kompenzovanou dlouhým obdobím, kdy k narušení hlukových limitů nedochází. Konečně pak může být bráno v potaz i to, že samotná povaha a intenzita překročení limitů (typ hluku, míra jeho nelibozvučnosti, míra a průběh kolísání hlukové zátěže v čase v rámci trvání akce aj.) bude taková, že hluk nebude lidsky neúnosný a nesnesitelný, i když může v určité míře znepríjemnit život lidem v okolí jeho zdroje.

VII. Závěr

[39] Jak výše popsáno, dospěl šestý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování pro věc rozhodných otázek k odlišnému právnímu názoru, než byl doposud zastáván dřívější soudní judikaturou. Od tohoto názoru se však nemůže odchýlit, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Barbara Pořízková a Mgr. Jana Brothánková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 28. dubna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu