



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **ZÁRUBA FOOD, a. s.**, IČ: 251 54 371, se sídlem Vrbenská 481/27, České Budějovice, zast. Mgr. Josefem Šťastným, advokátem, se sídlem Ševčíkova 38, Horažďovice, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 10. 2015, č. j. 10 A 75/2015 – 36,

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 :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje se sídlem v Českých Budějovicích (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 3. 2014, č. j. KHSJC 05654/2014/HOK.CB CK, sp. zn. S-KHSJC 16596/2013, žalobci za správní delikt podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“), uložila pokutu ve výši 100.000 Kč a dále mu podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., uložila povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2014, č. j. 27715/2014-NH-7.5.14, shora uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[3] Správní orgán prvního stupně následně rozhodnutím ze dne 21. 10. 2014, č. j. KHSJC 27565/2014/HOK.CB CK, sp. zn. S-KHSJC 16596/2013, rozhodl, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví tím, že porušil povinnost uloženou mu § 30 odst. 1 tohoto zákona ve spojení s § 12 odst. 1, 3 a přílohou č. 3 část A nařízení vlády č. 272/2011 Sb., neboť jako provozovatel objektu bez č. p. na pozemku p. č. 1775/7 v obci České Budějovice, k. ú. České Budějovice 4, jehož součástí jsou chladicí agregáty, nacházejícího se v areálu provozovny na adrese Vrbenská 27, České Budějovice, užívaného jako chladírensko-mrazírenský komplex, technickými, organizačními a dalšími opatřeními nezajistil, aby hluk z uvedeného objektu nepřekračoval dne 16. 7. 2013 v době noční, v měřicím intervalu od 22:08 do 23:08 hod., v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu na adrese Karla Uhlíře 2774/24a, České Budějovice, umístěného na st. parcele č. 2455/4 v k. ú. České Budějovice 5, ve vzdálenosti 2 m od pláště stěny rodinného domu ve výšce 2 m nad terénem, hygienický limit v ekvivalentní hladině akustického tlaku A stanovený v souladu s § 12 odst. 1 a 3 a přílohou č. 3, část A nařízení vlády č. 272/2011 Sb. pro chráněný venkovní prostor stavby pro 1 nejhlučnější hodinu v době noční pro hluk s tónovými složkami na $L_{Aeq,1h} = 35$ dB. Inspekčním měřením hluku, provedeným v rámci státního zdravotního dozoru dne 16. 7. 2013, totiž bylo zjištěno, že naměřená ekvivalentní hladina akustického tlaku A z provozu uvedeného objektu v místě měření za 1 nejhlučnější hodinu v době noční dne 16. 7. 2013 od 22:08 hodin do 23:08 hodin, po uplatnění korekce na polohu mikrofону před odrazivým povrchem $L_{Aeq,1h} = 54 \pm 2$ dB, činila $L_{Aeq,1h} = 52$ dB a prokazatelně tak překračovala po odečtení rozšířené nejistoty měření hygienický limit hluku v ekvivalentní hladině akustického tlaku A $L_{Aeq,1h} = 35$ dB o 17 dB. Za uvedený správní delikt správní orgán prvního stupně žalobci podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví uložil pokutu ve výši 100.000 Kč a zároveň žalobci uložil podle § 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. povinnost nahradit náklady řízení částkou ve výši 1.000 Kč.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2015, č. j. 60931/2014-NH-4.12.14, zamítl odvolání žalobce proti naposledy uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

[5] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž vyjádřil přesvědčení, že ze strany správních orgánů nebyl řádně zjištěn skutkový stav a věc nesprávně právně posoudily. Správní orgán prvního stupně se dopustil procesních pochybení, která mají vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a která nelze zhojit v dalším řízení. Výhrady (není zřejmé, co tvořilo hluk v pozadí – zbytkový hluk, nejsou uvedeny důvody právní kvalifikace, skutek není přesně specifikován, není patrné, proč je žalobci ukládána pokuta v konkrétní výši, a není zhodnocen možný likvidační účinek pokuty) pro něž žalovaný zrušil svým rozhodnutím ze dne 25. 6. 2014 předchozí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 17. 3. 2014, lze podle žalobce vznést i proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 10. 2014.

pokračování

[6] Správní orgán prvního stupně podle žalobce nepostupoval při pořízení protokolu a jeho doplnění v souladu s právními předpisy. Správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn k vyhotovení doplňku protokolu, neboť ho k tomu neopravňuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Tento postup správního orgánu není v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a je v rozporu s § 12 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Žalobce postrádá zdůvodnění, proč správní orgán prvního stupně postupuje zčásti podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a zčásti podle kontrolního řádu.

[7] Žalobce se domnívá, že je na místě provést nové měření, k němuž bude přizván. Není mu zřejmé, z jakého důvodu mu nebylo umožněno být přítomen při měření, když tento úkon byl dlouhodobě naplánován a vyrozumění žalobce o něm nebylo spojeno s žádnými obtížemi.

[8] Žalobce dále poukázal na skutečnost, že jeho provozovna leží v průmyslové zóně, byla zkolaudována již před desítkami let a v minulosti v ní byla provedena celá řada kontrol ze strany orgánů veřejné moci, při nichž nebyla shledána pochybení. Naproti tomu stavba, v jejíž blízkosti bylo prováděno měření, byla postavena nedávno a stavebníkovi tak muselo být zřejmé, že se v místě nachází průmyslová zóna, přičemž mu nic nebránilo provést měření ještě před dokončením výstavby. Nelze vyloučit, že měření mohlo být ovlivněno vnějšími vlivy pocházejícími z průmyslové zóny. Žalobce rovněž zmínil, že chladicí zařízení je umístěno v nejnižším bodě areálu a od okolní zástavby je odděleno řadou vzrostlých stromů.

[9] Správní orgány podle žalobce nezjistily dostatečně jeho osobní majetkové poměry a z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, k čemu konkrétně bylo při stanovení výše pokuty přihlédnuto a na základě čeho je žalobci ukládána pokuta v dané výši. V této souvislosti žalobce upozornil na skutečnost, že nebyl prokázán žádný negativní dopad údajného překročení limitů hluku, jímž správní orgán prvního stupně rovněž zdůvodňuje výši uložené pokuty.

[10] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 20. 10. 2015, č. j. 10 A 75/2015 – 36, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává. Námitce žalobce, dle které nebyl správní orgán prvního stupně oprávněn vyhotovit doplněk protokolu, krajský soud nepřisvědčil, neboť obsah doplňku vychází ze záznamu hluku, který byl pořízen již v rámci původního měření dne 16. 7. 2013. Nejednalo se tudíž o nové měření, nýbrž bylo vycházeno z původního vzorku, u něhož byl rozlišen základní měřený údaj a prostřednictvím doplňku protokolu též zbytkový (okolní hluk). Správní orgán prvního stupně podle krajského soudu postupoval v souladu s § 88 zákona o ochraně veřejného zdraví a prostřednictvím doplňku protokolu zajistil řádné a úplné a zjištění skutkového stavu věci tak, jak mu bylo uloženo žalovaným. Skutečnost, že měření zbytkového hluku bylo zachyceno v doplňku protokolu, nepředstavuje podle krajského soudu vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost celého měření. Obě měření tvoří jeden celek. Doplněk protokolu obsahuje veškeré náležitosti, z nichž je zřejmé, co tvořilo zbytkový hluk, a žádným způsobem nenarušil objektivnost ani přesvědčivost průběhu obou měření, obsahuje pouze upřesnění prováděného měření hluku v pozadí, které v původním protokolu chybělo. Správní orgán prvního stupně jeho vyhotovením naplnil závazný pokyn žalovaného. Žalobce nebyl vyhotovením doplňku protokolu zkrácen na svých právech, neboť mu byla dána možnost uplatnit námitky i

proti doplňku k protokolu o kontrolním zjištění, čehož dne 5. 9. 2014 využil. Zákon o ochraně veřejného zdraví vyhotovení doplňku protokolu nezakazuje a tento postup je navíc v souladu s interními předpisy zdravotnického ústavu, který měření hluku prováděl.

[11] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, z jakého důvodu postupoval zčásti podle zákona o státní kontrole a zčásti podle kontrolního řádu, neboť z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je patrné, že rozhodoval na základě právních předpisů účinných v rozhodné době a nevyplývá z něj, že by postupoval na základě kontrolního řádu, který nabyl účinnosti až poté, co byla provedena kontrola měření hluku v provozovně žalobce. Zákon o státní kontrole se na projednávaný případ nevztahoval, jelikož podle § 29 odst. 1 tohoto zákona se kontrola zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů.

[12] K námitce, v níž žalobce tvrdil, že byl zkrácen na svých právech tím, že nebyl přizván ke kontrolnímu měření, krajský soud uvedl, že z § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že správní orgán není povinen kontrolovanému subjektu oznamovat, že bude provádět kontrolní měření, ani jej k tomuto měření přizvat, jeho jedinou povinností je kontrolovaný subjekt po skončení kontroly seznámit s protokolem o tomto kontrolním měření. Krajský soud dále poukázal na rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 Ads 135/2008 – 77, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že přítomnost kontrolované osoby není při výkonu státního zdravotního dozoru zákonem vyžadována.

[13] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku žalobce, v níž poukázal na možné ovlivnění výsledku měření vlivy z vedlejší průmyslové zóny, neboť tyto zvuky byly izolovány na základě měření provedeného v době od 22:38 hod do 22:43 hod.

[14] K argumentaci žalobce, v níž zpochybňoval závěry správního orgánu prvního stupně ohledně výše uložené pokuty, krajský soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně co do důvodu a výše uložené pokuty za správní delikt naplňuje zákonná kritéria uvedená v § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Správní orgán zohlednil kromě závažnosti daného správního deliktu též jeho dopady, které mohou mít za následek významnou negativní zátěž pro zdraví osob, přičemž skutečnost, že faktický dopad na zdraví konkrétní osoby nebyl prokázán, nemá pro posouzení závažnosti jednání žalobce význam. Správní orgán rovněž zohlednil majetkové poměry žalobce. Pokuta uložená při spodní hranici zákonné sazby, jejíž horní hranice činí 2.000.000 Kč, se krajskému soudu jeví jako přiměřená. Krajský soud konstatoval, že žalobci významně přitěžuje vysoké překročení hygienického limitu hluku, a uzavřel, že správní orgány dostatečně zdůvodnily výši uložené pokuty.

[15] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v níž vznesl zcela totožné námitky jako již v žalobě, přičemž v případě námítky, dle které postrádá zdůvodnění, proč správní orgán prvního stupně postupuje zčásti podle zákona o státní kontrole a zčásti podle kontrolního řádu, upřesnil, že uvedené se týká bodu 5, 8, 11 a 12 doplňku protokolu o kontrolním zjištění ze dne 21. 8. 2014.

pokračování

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatele. Konstatoval, že z § 29 odst. 1 kontrolního řádu vyplývá, že ve věci bylo na místě postupovat podle zákona o státní kontrole. Vypracováním doplňků protokolů nebyla porušena či omezena práva stěžovatele, neboť šlo o zadokumentování stavu fakticky zjištěného již dne 16. 7. 2013, nikoli o pořízení zcela nového důkazu, stěžovatel byl s oběma doplňky seznámen a bylo mu správním orgánem umožněno podat proti doplňkům protokolů námitky. Orgány ochrany veřejného zdraví obecně nejsou povinny kontrolované osobě sdělit, že probíhá měření hluku, ani ji k němu přizvat. V případě správního deliktu stěžovatele se jedná o objektivní odpovědnost, kdy se nezkoumá otázka zavinění. Námitka stěžovatele o časovém sledu výstavby budov není relevantní, neboť se neopírá o zákon. Měření hluku v pozadí bylo provedeno v době, kdy chladicí agregáty stěžovatele nebyly v provozu a v průběhu měření byly vylučovány nahodilé hlukové události nesouvisející s provozem sledovaného zdroje hluku. Správní orgán prvního stupně při úvaze o výši pokuty postupoval v souladu s § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť vyhodnotil všechna zákonná kritéria, polehčující a přitěžující okolnosti a zabýval se rovněž majetkovými poměry stěžovatele. Skutečnost, že nebyl prokázán konkrétní negativní dopad překročení hygienických limitů hluku, není relevantní, neboť se jedná o správní delikt ohrožující, kdy již samotné překročení hygienických limitů znamená ohrožení zdraví na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

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

[21] Podle § 92 odst. 1 téhož zákona, *za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími*

či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropské unie, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovní lékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. o) 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.

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

[23] Podle § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném v době kontroly stěžovatele dne 16. 7. 2013, 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, a seznámí ji s protokolem o měření nebo jiném vyšetření a s protokolem o kontrolním zjištění; 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. Je-li předmětem státního zdravotního dozoru podle věty první zjištění vyžadující vyšetření odebraného vzorku nebo měření, seznámení kontrolované osoby s protokolem o měření nebo jiném vyšetření a s protokolem o kontrolním zjištění zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví provede až po skončení státního zdravotního dozoru, kdy je vyhodnocen výsledek měření či vyšetření, který uvede v protokolu o kontrolním zjištění. Seznámení kontrolované osoby s protokolem o kontrolním zjištění a výsledky kontroly podle vět páté a šesté může zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví provést doručením těchto dokladů o kontrolním zjištění kontrolované osobě nebo postupem podle vět druhé až čtvrté. 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.

[24] Podle § 12 odst. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanoví

pokračování

součtem základní hladiny akustického tlaku $A L_{Aeq,T}$ se rovná 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se přičte další korekce -12 dB. V případě hluku s tónovými složkami, s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách, a hluku s výrazně informačním charakterem se přičte další korekce -5 dB. Podle přílohy č. 3 části A tohoto nařízení, se pro noční dobu pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce -10 dB.

[25] Stěžovatel především namítal, že správní orgán prvního stupně nepostupoval při pořízení doplňku ke kontrolnímu protokolu v souladu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud se zabýval opravou, resp. doplněním kontrolního protokolu právě v souvislosti s měřením hluku v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 87/2013 - 40. Uvedl v něm: „Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že oprava protokolu o měření hluku č. 106/2007, jakožto důkazu, o který se opírá napadené rozhodnutí, proběhla v souladu s dokumenty a postupem popsáním stěžovatelem v jeho vyjádření k žalobě. K tomuto závěru stěžovatele Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že protokol o měření by již při svém vyhotovení měl obsahovat všechny náležitosti uvedené v § 15 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a čl. 6 Metodického návodu. Oprava protokolu o měření hluku dva roky po provedení měření vzbuzuje sama o sobě pochybnosti o objektivitě a správnosti tohoto měření. Jak již bylo uvedeno výše, protokol z měření hluku č. 106/2007 k měření č. 2 hluku pozadí uvádí pouze to, že bylo provedeno v hlukovém stínu v ulici Kostelní stezka. V tomto protokolu tak chybí čas měření a přesné vymezení měřicího místa. V protokolu z měření hluku č. 184/2007 je již čas měření (23:55 – 24:00 hod) a místo měření přesně specifikováno (hlukový stín v ulici Kostelní před oknem domu č. p. 61 v I. nadzemním podlaží, 2 m před 1 oknem ve směru od kostela, mikrofon byl umístěn ve výši 1,5 m nad terénem, orientován od okna vodorovně se zemí a opatřen krytem proti větru). V záznamu měření v terénu k protokolu č. 106/2007, který se však ve správním spise objevil až v souvislosti s vyhotovením protokolu č. 184/2007, je k měření č. 2 uvedeno: Měření hluku pozadí provedeno ve 23:55 v ulici Kostelní stezka na její západní straně (před 1. oknem od kostela). Nejvyšší správní soud má za to, že dodatečné vyhotovení protokolu č. 184/2007, představuje upřesnění informací o prováděném měření hluku pozadí, které v předcházejícím protokolu č. 106/2007 chyběly anebo byly uvedeny příliš stručně. Doplněné informace totiž vyplývají z Metodického návodu a Záznamu měření v terénu. Takovéto doplnění protokolu o měření považuje Nejvyšší správní soud za nevhodný postup, který nicméně na rozdíl od výše uvedeného pochybení správního orgánu prvního stupně, ke kterému došlo při měření hluku pozadí, nezpůsobuje sám o sobě podstatnou vadu řízení před správními orgány.“

[26] V posuzované věci byl na základě žádosti správního orgánu prvního stupně Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem dne 4. 8. 2014 vyhotoven doplněný Protokol č. 77161/2014 o měření hluku v mimopracovním prostředí, v němž byly (na základě pokynů vyplývajících z předchozího zrušujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu) doplněny údaje ohledně zbytkového hluku. Věcně se jednalo o informaci, že zbytkový hluk (pozadí) byl tvořen „běžným hlukem komunálního prostředí“. Ze správního spisu nelze nijak zjistit původ této informace doplněné do protokolu až po více než jednom roce od provedení měření, resp. od sepsání původního protokolu. Již v původním protokolu ze dne 16. 7. 2013, č. 25327/2013, pak bylo uvedeno, že zbytkový hluk byl změřen ve stejném místě, jako bylo prováděno měření hluku způsobeného zařízením

stěžovatele, a to v době, kdy nebyly předmětné chladicí agregáty stěžovatele v provozu (tj. v době od 22:38 do 22:43 hod.).

[27] Nejvyšší správní soud považuje doplnění protokolu o informaci o tom, co tvořilo změřený zbytkový hluk (pozadí) za vadu řízení, neboť jednak nelze ze spisu spolehlivě ověřit správnost této informace, jednak seznámení kontrolovaného subjektu (stěžovatele) s takto doplněnou informací více než 13 měsíců od provedení měření (kontrolní protokol byl stěžovateli doručen dne 26. 8. 2014) nepovažuje Nejvyšší správní soud za dostatečné z hlediska efektivní možnosti vyjádřit se k této skutečnosti. S tak velkým časovým odstupem mohl totiž stěžovatel jen stěží ověřit správnost této informace a uplatnit proti ní námitky.

[28] Nejvyšší správní soud se však dále zabýval otázkou, zda tato procesní vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Dospěl k závěru, že nikoli. Samotná informace o tom, co bylo zdrojem zbytkového hluku (pozadí), je sice velmi vhodným doplněním údajů uvedených v protokolu o měření, není však v posuzované věci nezbytná pro zjištění, zda měřený zdroj hluku (zde chod chladicích agregátů v provozovně stěžovatele), pokud je najisto postaveno, jaká byla naměřená hodnota hluku při zohlednění tohoto zdroje (zde průměrná hodnota při započtení příslušných korekcí ± 54 dB), jaká je hodnota zbytkového hluku (pozadí) na stejném místě při absenci hluku způsobovaného měřeným zdrojem (tj. v době nečinnosti chladicích agregátů, zde 40,7 dB) a jaká je struktura hluku způsobovaného měřeným zdrojem (proměnlivý hluk s tónovou složkou) a zbytkového hluku (bez tónové složky). Je přitom nutno vzít v úvahu skutečnost, že decibel jakožto jednotka používaná pro stanovení hladiny akustického tlaku je jednotkou logaritmickou, tj. zvýšení hodnoty o deset jednotek, např. z 40 na 50 dB znamená nikoli zvýšení absolutní hodnoty hladiny akustického tlaku o 25%, nýbrž o jeden řád (tj. o 1000%). Proto nelze naměřené hodnoty hladiny akustického tlaku jednoduše sčítat či odčítat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 4 Ads 113/2008 - 80). Všechny informace pro závěr o tom, zda hluk působený zařízením stěžovatele překračoval v chráněném venkovním prostoru stavby hygienické limity stanovené zvláštním předpisem tak byly obsaženy již v původním protokolu o měření č. 25327/2013, respektive na něj navazujícím kontrolním protokolu. Informace obsažené nad rámec těchto původních protokolů v jejich „doplňcích“ z následujícího roku pak představují určité upřesnění těchto původních zjištění, pro závěr o tom, že se stěžovatel dopustil správního deliktu, ovšem nebyly nezbytné. Lze tedy uzavřít, že pochybení správního orgánu prvního stupně při pořízení „doplňků“ protokolu nemohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. S ohledem na toto zjištění se Nejvyšší správní soud nezabýval související námitkou stěžovatele, který postrádá zdůvodnění, proč správní orgán postupoval při vyhotovení doplňku kontrolního protokolu zčásti podle zákona o státní kontrole a zčásti podle kontrolního řádu.

[29] Závěru stěžovatele, že je na místě provést nové měření, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť jak již bylo uvedeno výše, protokoly a jejich doplňky zachycují zjištěný skutkový stav, aniž by vznikaly o něm pochybnosti. K účasti kontrolované osoby u měření se již Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v již citovaném rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 87/2013 - 43, v němž konstatoval, že „z ustanovení § 88 odst. 2 věty páté zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že v případě výkonu dozoru nad dodržováním hygienických limitů hluku není správní orgán povinen kontrolovanému – či jeho oprávněnému

pokračování

zástupci – oznámit, že bude provádět měření, ani jej k tomuto měření přizvat, je však povinen po skončení výkonu státního zdravotního dozoru kontrolovanou osobu seznámit s protokolem o kontrolním zjištění. K tomuto závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 Ads 135/2008 – 77, v němž vyslovil, že „přítomnost kontrolované osoby tedy není při výkonu státního zdravotního dozoru zákonem vyžadována“ a uzavřel, že „Hygienická stanice hlavního města Prahy postupovala zcela v souladu s ust. § 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., neboť stěžovatele seznámila s výsledky kontroly bez zbytečného odkladu po skončení státního zdravotního dozoru.“

[30] Správní orgán prvního stupně v posuzované věci postupoval v souladu s ustanovením § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť kontrolovanou osobu (stěžovatele) po skončení výkonu státního zdravotního dozoru přípisem ze dne 8. 8. 2013 seznámil s protokolem o kontrolním zjištění z téhož dne a zkušebním protokolem ze dne 31. 7. 2013, č. 25327/2013, v nichž jsou zachyceny kontrolní zjištění a výsledky měření, přičemž stěžovatel byl, jak již bylo uvedeno výše, rovněž řádně seznámen s doplňky těchto protokolů. Obsah těchto protokolů, jak výše uvedeno, poskytuje dostatečný podklad pro závěr o tom, že se stěžovatel dopustil správního deliktu.

[31] Faktická situace na místě, které se stěžovatel dovolává v kasační stížnosti, když poukázal na skutečnost, že jeho provozovna s chladicími agregáty leží v průmyslové zóně zkolaudované již před desítkami let, chladicí zařízení je umístěno v nejnižším bodě areálu, od okolní zástavby je odděluje řada vzrostlých stromů a stavba, v jejíž blízkosti bylo prováděno měření, byla postavena nedávno, není pro posouzení věci relevantní, neboť nic nemění na skutečnostech zjištěných při předmětné kontrole, které dokládají, že se stěžovatel dopustil výše uvedeného správního deliktu. V posuzované věci je navíc odpovědnost stěžovatele za správní delikt objektivní a otázka zavinění proto není relevantní. Tvrzení stěžovatele, že měření mohlo být ovlivněno vnějšími vlivy pocházejícími z průmyslové zóny, vyvrací obsah protokolu č. 25327/2013, z kterého vyplývá, že naměřená ekvivalentní hladina akustického tlaku v časovém intervalu 22:38 – 22:43 hod, kdy chladicí agregáty stěžovatele byly mimo provoz, činila 40,7 dB, kdežto v ostatních časových intervalech činila 57,7; 55,6; 55,3; 54,9; 55,8 a 56,1 dB. Toto bylo též zohledněno při stanovení výsledku měření. Z uvedeného tak je zřejmé, že hluk v místě měření byl zapříčiněn provozovnou stěžovatele, nikoli jinými zdroji z průmyslové zóny.

[32] Námitce, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 10. 2014 nejsou odstraněny nedostatky, které jeho předchozím rozhodnutím ze dne 17. 3. 2014 vytkl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2014, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Správní orgán prvního stupně odstranil všechny nedostatky vytykané mu uvedeným rozhodnutím žalovaného, na něž poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 10. 2014 je totiž skutek, kterým se stěžovatel dopustil předmětného správního deliktu, již přesně specifikován nejen místem, ale také časem tak, že k němu došlo v době od 22:08 do 23:08 hod. Na základě získaných podkladů poté jednání stěžovatele právně kvalifikoval a konstatoval, že stěžovatel porušil povinnost uloženou mu § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť nezajistil, aby hluk v místě měření nepřekročil hygienický limit stanovený pro chráněný venkovní prostor pro dobu noční podle § 12 odst. 1 a 3 a přílohy č. 3 části A nařízení vlády č. 272/2011 Sb., a dopustil se tak správního deliktu podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Dílčím pochybením správních orgánů při dodatečném doplnění protokolu o informaci o zdroji zbytkového hluku (pozadí) se Nejvyšší správní soud zabýval výše.

[33] Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud za to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně co do důvodu a výše uložené pokuty za správní delikt naplňuje zákonná kritéria uvedená v § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Správní orgán se totiž zabýval závažností správního deliktu stěžovatele a jeho dopady, neboť zohlednil, že se jedná o vysoké překročení hygienického limitu v době noční, přičemž noční hluk je posuzován přísněji z důvodů prokázaných zdravotních rizik souvisejících se snížením kvality či kvantity spánku obyvatel. Přihlédl k tomu, že bylo prokázáno pouze krátkodobé působení nadlimitního hluku na chráněné prostory a jedná se o prvé prokazatelné porušení povinnosti stěžovatelem v oblasti ochrany veřejného zdraví před nadlimitním hlukem. Správní orgán se zabýval také majetkovými poměry stěžovatele (výše tržeb, schopnost zvyšovat objem investic, výše základního jmění), které zjistil z výroční zprávy stěžovatele za rok 2013, a vzal zřetel na ustálenou judikaturu, dle které musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby byla dostatečně znatelná, aniž by však byla likvidační. Pokutu uložil při spodní hranici zákonné sazby, jejíž horní hranice činí 2.000.000 Kč. K poukazu stěžovatele na skutečnost, že nebyl prokázán žádný konkrétní negativní dopad překročení limitů hluku, Nejvyšší správní soud uvádí, že následky protiprávního jednání jsou pouze jedním z kritérií pro určení výše pokuty uvedených v § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Správní orgán prvního stupně nepochybil ani v tomto ohledu, neboť zohlednil také toto kritérium pro určení výše pokuty, poukázal na obecné riziko vzniku zdravotních rizik pro občany a příléhavě konstatoval, že předmětný správní delikt má primárně ohrožující povahu. Žalovaný proto nepochybil, pokud odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. S ohledem na výše uvedené je dále zřejmé, že nelze přisvědčit ani námitkám stěžovatele, že správní orgány nezjistily dostatečně jeho osobní a majetkové poměry a z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, k čemu konkrétně bylo při stanovení výše pokuty přihlédnuto, a na základě čeho je stěžovateli ukládána pokuta v dané výši.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelem uplatněné námitky a, byť musel zčásti korigovat odůvodnění rozsudku krajského soudu, dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[35] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 10. března 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu