



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **MMJ club, s.r.o.**, se sídlem Durdáková 336/29, Brno, zastoupené Mgr. Pavlou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2018, č. j. 31 A 1/2017 – 48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2018, č. j. 31 A 1/2017 – 48, **se ruší** a věc se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 31. 10. 2016, č. j. 62384/2016-NH-30.1-28.6.16, a rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 5. 2016, č. j. KHSJM 24488/2016/BM/PRAV. Žalovaný svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení pokuty ve výši 14 000 Kč podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 11. 2015 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), za nedodržení povinnosti v § 32 téhož zákona, ve spojení s § 11 odst. 1 a odst. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a ve spojení s přílohou č. 2 téhož nařízení tím, že žalobkyně jako provozovatelka veřejné produkce hudby nezajistila, aby hluk z veřejné produkce hudby v rámci akce „The Story /

Michale Burian“ konané v provozovně „EXIT music club“ na adrese náměstí Svobody 86/17 v Brně, nepřekročil v noční době od 20. 11. 2015 do 21. 11. 2015 stanovený hygienický limit hluku v chráněném vnitřním prostoru stavby – bytového domu na adrese Zámečnická 87/1 v Brně.

[2] Krajský soud odmítl žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí obou správních orgánů však zrušil proto, že byla postavena na porušení povinnosti, stanovené v § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve spojení s § 11 odst. 1 a 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a přílohy 2 téhož nařízení. Krajský soud odkázal na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 6 As 44/2014 – 88, který se zabýval překročením hygienických hlukových limitů v chráněném venkovním prostoru. Podle něj byly překročeny meze zákonného zmocnění tím, že hygienické limity byly upraveny v nařízení vlády. Tyto závěry jsou plně aplikovatelné i v projednávané věci, neboť i zde byly konkrétní hlukové limity stanoveny ve stejném podzákonném předpise. Sankce proto nemůže obstát, neboť byla uložena za porušení povinnosti, která nebyla stanovena zákonem. Tím došlo k porušení základního ústavního principu, podle nějž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

[3] Žalovaný v kasační stížnosti namítal, že závěr krajského soudu je zjednodušený, neboť soud nevzal v úvahu *rozbor věcných otázek, které závěrům rozsudku rozšířeného senátu předcházely* a kritéria, která Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozhodnutí hodnotil. Nyní posuzovaná věc je podle žalovaného zásadně jiná. Nesprávné je proto již východisko krajského soudu, podle nějž jsou hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády neaplikovatelné ve všech případech veřejné produkce hudby. V odkazované věci žalovaný namítal nemožnost pořádání jakýchkoliv akcí pod širým nebem, tj. ve venkovním prostoru. Zde řešený případ se však týká produkce hudby v provozovně, respektive budově, kdy do obytné místnosti v domě pronikal hluk konstrukcí budovy z provozovny žalobkyně ve stejném domě. Další rozdíl spočívá v tom, že stěžovatel v odkazované věci pořádal ojedinělou produkci hudby, zatímco žalobkyně tak činí trvale. Vzhledem k tomu žalovaný navrhoval zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[4] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti se závěrem, že kasační stížnost byla podána oprávněnou osobou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a z hlediska přezkoumatelnosti. Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[6] Žalovaným je namítáno nesprávné posouzení právní otázky – možnosti stanovení hygienického limitu hluku významného pro posouzení deliktní odpovědnosti v podzákonném právním předpise. Jde tedy o stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[7] Zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném do 30. 11. 2015, v § 32 stanovil, že *[h]luk 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.*

[8] Podle § 34 odst. 1 téhož zákona platilo (a platí i v současné době), že „*[p]rováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení*“.

[9] Podle § 92 odst. 1 téhož zákona pak platilo, že „*[z]a nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem (...) 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*“.

[10] Uvedená právní úprava představuje kombinaci tzv. odkazovací právní normy (§ 32) a právní normy blanketové (§ 34). Odkazovací norma stanovuje obecné pravidlo chování, přičemž výslovně odkazuje na jiné ustanovení právního předpisu, ve kterém jsou konkretizovány podmínky, které musí být pro jeho naplnění splněny. Blanketová norma pak samotné pravidlo chování nestanovuje, nicméně zmocňuje příslušný orgán veřejné moci k vydání právního předpisu, kde budou výše zmiňované podmínky (v mezích tohoto zákonného zmocnění) stanoveny konkrétně. Tato podzákonná novotvorba již není výrazem politického rozhodování zákonodárce regulovat určitým způsobem společenské vztahy; jde jen o právně technické zakotvení určitých ryze odborných, technických (vždy však mimoprávních) kritérií, hledisek, apod., podmiňujících naplnění odkazovací právní normy. Tento postup je zákonodárcem volen s ohledem na fakt, že míra kvality vědeckého poznání se stále vyvíjí, což se musí operativně promítnout do odpovídajících právních předpisů. Pokud by byly zmiňované technické či odborné parametry a limity zakotveny přímo v zákoně (nikoli prováděcím předpisu), muselo by neustále docházet k jeho novelizacím, což by nejen neúměrně zatěžovalo a komplikovalo legislativní proces, ale zejména by nebyla garantována rychlost jejich právního zakotvení. Právní úprava aplikovaná v nyní projednávané věci tedy v obecné rovině zcela odpovídá této koncepci a nelze na ní shledat cokoli protiústavního.

[11] V daném případě tedy stanovení hygienických limitů hluku cestou podzákonného prováděcího předpisu nepředstavuje omezení základních práv žalobkyně. Protože samotná povinnost tyto limity dodržovat je stanovena zákonem a stejně tak je zákonem stanovena sankce za porušení této povinnosti, nelze žalovanému, či správnímu orgánu prvního stupně vytýkat nezákonnost postupu tak, jak učinil krajský soud.

[12] Tento závěr je zcela v souladu s výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 44/2014 – 88 (dostupný na www.nssoud.cz). Již z jeho odůvodnění je totiž zřejmé, že předmětem přezkumu byla jiná skutková situace, která také vyústila v právní závěr, jenž se nyní projednávané věci netýká. Nejvyšší správní soud v odkazované věci nehodnotil, že veškerá úprava v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., zakotvující hygienické

limity hluku, je protiústavní (rozporná s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky). Tento závěr, spojený se zákazem použití podzákoného právního předpisu, v řešeném případě podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, byl učiněn jen ohledně části nařízení vlády, která stanovila hygienické limity hluku z veřejné venkovní produkce hudby tak, že takovou produkci prakticky nebylo možné při dodržení těchto limitů konat v žádném případě. Jen tato část proto byla překročením rámce zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť ten veřejnou venkovní produkci hudby nezakazoval. V nyní projednávané věci však nebylo žalobcem namítáno, že by mu zákon prostřednictvím podzákonné úpravy fakticky znemožnil produkci hudby uvnitř budovy konat. Proto vybočení ze zákonem stanovených mezí nelze nyní (samotnou aplikací podzákonného předpisu) dovozovat.

[13] Na základě shora uvedených skutečností a jejich hodnocení proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil pro nesprávné řešení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v bodech [11] a [12]. V novém rozhodnutí podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu