



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé v právní věci

žalobce

AUTODROM MOST, a. s.

se sídlem Tvrzova 5, 434 01 Most

zastoupený Mgr. Petrem Zachem, advokátem

se sídlem Karlovo náměstí 7/325, 120 00 Praha 2

proti

Ministerstvo vnitra

žalovanému

se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2018, č. j. MV-27379-3/SO-2018,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu a řízení před správními orgány

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí o rozkladu vydaného ministrem vnitra dne 19. 4. 2018, č. j. MV-27379-3/SO-2018 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým

byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 29. 1. 2018, č. j. MV-140516-6/VS-2017 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**správní řád**“) tak, že:
 - rozhodnutí Krajského úřadu v Ústí nad Labem, č. j. 2004/SCKZU/2017-3, JID: 167815/2017/KUUK, ze dne 3. 11. 2017, se ruší (dále jen „**rozhodnutí KÚ**“); a
 - rozhodnutí Magistrátu města Most, č. j. MmM/088004/2017, sp. zn. OSČ-Př/039936/900/2017/ŠP, ze dne 7. 8. 2017 (dále jen „**rozhodnutí MMM**“), se ruší a věc se vrací magistrátu k novému projednání.
3. Rozhodnutím MMM bylo rozhodnuto, že žalobce (společnost AUTODROM MOST, a s.) se dopustil správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „**zákon o obcích**“), kterého se dopustil tím, že dne 2. 4. 2017 v čase od 12:00 do 18:00 hodin v Mostě, části Souš, při pořádání akce „AUTODROM MOST AUTO/MOTO“, nezajistil své provozní záležitosti tak, aby svým provozem nerušil své okolí hlučnými činnostmi, v tomto případě jízdou motorových vozidel pohybujících se po závodní dráze Autodromu Most, čímž porušil čl. II odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky č. 2/2017 statutárního města Mostu ze dne 7. března 2017, o regulaci hlučných činností (dále jen „**Vyhláška**“). Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 35 000 Kč dle ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „**zákon o některých přestupcích**“).
4. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním ke Krajskému úřadu v Ústí nad Labem, který rozhodl tak, že rozhodnutí MMM zrušil a řízení zastavil (viz rozhodnutí KÚ).
5. Následně Ministerstvo vnitra obdrželo od Magistrátu města Most podnět k zahájení přezkumného řízení ze dne 21. 11. 2017, neboť magistrát nesouhlasil s tím, jakým způsobem bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí MMM. Důvodem zrušení měla být skutečnost, že ač je Vyhláška platná (nemá pozastavenou účinnost), tak si jako podzákonná norma osobuje právo regulovat činnosti, které jsou řešeny zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“). Magistrát tak dle svých slov zůstal v situaci, kdy nemůže zjevně platnou Vyhlášku aplikovat, neboť se tak vyjádřil nadřízený orgán.
6. V návaznosti na tento podnět Ministerstvo vnitra zahájilo zkrácené přezkumné řízení a ve věci rozhodlo tak, jak uvedeno výše. Zjevné porušení zákona Ministerstvo vnitra spatřovalo v postupu magistrátu a následně i v postupu krajského úřadu v těchto důvodech: i) magistrát ve výroku svého rozhodnutí konstatoval, že žalobce se dopustil správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona o obcích, přitom však uložil správní trest dle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, což je nezákonné; ii) rozhodnutí KÚ je nepřípustným zásahem do práva obce (města) na samosprávu, neboť krajský úřad nemůže rozhodnout v tom smyslu, že napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví, neboť zákon o obcích mu takový postup neumožňuje; iii) krajský úřad se v odůvodnění svého rozhodnutí ztotožnil s názorem obviněného, že Vyhláška je v rozporu se zákonem, zcela nesprávně posoudil vztah obecně závazné vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž

krajský úřad odmítl odůvodnění rozhodnutí magistrátem a zcela nekriticky se přiklonil k argumentům uváděným žalobcem, aniž by řádně posuzoval jejich účelovost a právní relevanci.

7. Žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra brojil rozkladem, který ministr vnitra zamítnul a názor prvostupňového orgánu potvrdil. Námitky, které žalobce uplatnil v rámci odporu, se prakticky překrývají s většinou námitek uplatněných v žalobě, o nichž zdejší soud pojednává níže. V rámci stručnosti je tedy městský soud na tomto místě podrobněji nerozvádí a odkazuje na níže uvedené shrnutí žalobních námitek.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

8. Žalobou ze dne 30. 5. 2018 se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti, kterou spatřuje v níže rozvedených žalobních námitkách.
9. Zaprvé, žalobce poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí Ministerstva vnitra není datováno, což způsobuje nemožnost zjistit přesný běh subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu a běh lhůt lze vykládat v neprospěch žalobce. Dále takové rozhodnutí nelze považovat za úplné, neboť chybí jeho povinná náležitost.
10. Zadruhé, žalobce namítá zmeškání dvouměsíční subjektivní lhůty určené k zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu. Ministr vnitra v napadeném rozhodnutí uvedl, že ačkoli Ministerstvo vnitra obdrželo poznatek z úřední činnosti již v listopadu 2017, považuje ministr vnitra za den, kdy se dozvědělo o důvodech zahájení přezkumného řízení až den 15. 1. 2018. Důvodem má být skutečnost, že tímto dnem byl Ministerstvu vnitra předložen spisový materiál ze strany Krajského úřadu. Žalobce však považuje takový výklad zákona za nepřipustně extenzivní a porušující právo žalobce na spravedlivý proces ve správním řízení. Dle žalobce nemůže být přičítáno k tíži žalovaného, jak dlouho si správní orgány „posílají“ spis. Přitom za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, je třeba dle soudní judikatury považovat den, kdy správní orgán získal poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014 – 34).
11. Dále má žalobce za to, že ministr vnitra nesprávně posoudil splnění podmínek pro zkrácené přezkumné řízení, neboť nebyly splněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 98 správního řádu, když Ministerstvo vnitra rozhodlo ve zkráceném řízení bez toho, aby byly splněny podmínky pro tento procesní postup.
12. S touto námitkou pak souvisí žalobní bod, dle něhož žalovaný porušil § 36 odst. 3 správního řádu, dle něhož žalobci měla být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobci však nebylo před vydáním rozhodnutí Ministerstva vnitra umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, na základě kterých Ministerstvo vnitra zamýšlelo rozhodnout a žalobci dosud nejsou zřejmé podklady (listiny či jiné podklady), na základě kterých Ministerstvo vnitra rozhodlo.
13. Další námitky pak směřují k právnímu posouzení merita věci ze strany Ministerstva vnitra i ministra samotného.

14. Žalobce dále namítá, že krajský úřad nezasáhl do práva obce na samosprávu svým rozhodnutím, kterým rozhodnutí magistrátu zrušil a řízení zastavil, neboť zastavení řízení nelze zaměňovat s jeho změnou. Takový restriktivní výklad k jeho tíži není dle žalobce možný. Krajský úřad mohl ve svém rozhodnutí i rozhodnout o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení řízení zpět správnímu orgánu prvního stupně, ale z důvodu procesní ekonomiky řízení současně zastavil.
15. Dle žalobce krajský úřad navíc ve svém rozhodnutí nikde neuvádí, že je vyhláška neplatná, naopak na str. 7 svého rozhodnutí uvádí, že „...*vyhláška...je platná, nemá pozastavenou účinnost...*“. Krajský úřad pouze odmítl aplikaci vyhlášky v konkrétním případě a podrobně vyložil, jaké důvody jej k tomu vedly. Krajský úřad si dle žalobce nijak neosobuje posuzovat zákonnost vyhlášky, pouze ve svém rozhodnutí vyjádřil výhrady k vyhlášce a odmítl podle ní ukládat sankce. Případné porušení povinností z nezákonné obecně závazné vyhlášky totiž nenaplnňuje znak protiprávnosti jednání, a nemůže proto naplnit znaky správního deliktu.
16. Žalobce nesouhlasí s tím, že krajský úřad nepřípustně zasáhl do práva města Most na samosprávu, kdy krajský úřad údajně nesprávně posoudil vztah Vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví. Žalobce uvádí, že cíl regulace hlučných činností, který sleduje Vyhláška, je shodný s cílem regulace, který sleduje zákon o ochraně veřejného zdraví. Působnost ve věcech ochrany před hlukem a vibracemi stanoví zákon o ochraně veřejného zdraví krajské hygienické stanici jako správnímu úřadu (srov. § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví), proto není tato působnost dle § 35 odst. 1 zákona o obcích součástí samostatné působnosti obce a zastupitelstvo nemůže za stejným účelem regulovat problematiku hluku a vibrací svou obecně závaznou vyhláškou. Žalobce poukazuje na skutečnost, že skutková podstata činností, které Vyhláška zakazuje, je natolik vágní a neurčitá, že z ní nelze dovodit, kdy se třetí osoba dopustí správního deliktu/přestupku. Hluk je v § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví specifikován jako „*zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*“. Zde tedy po měření k tomu oprávněnou autoritou nemůže být o případném rušení okolí hlukem pochyb. Vyhláška je však úmyslně nastavena tak, aby k žádnému měření decibelů docházet nemuselo a postačilo tak pouze subjektivní vnímání zvuku ze strany oznamovatelů. Tím však byl vytvořen prostor pro libovůli při ukládání sankcí ze strany správního orgánu.
17. Na žalobu reagoval žalovaný vyjádřením ze dne 9. 8. 2018, v níž navrhnul žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Ministerstvo vnitra uvádí, že žaloba ve své podstatě kopíruje důvody nesouhlasu s rozhodnutím Ministerstva vnitra uvedené v rozkladu. K těmto odvolacím důvodům se Ministerstvo vnitra podrobně vyjádřilo v předkládací zprávě pro rozkladovou komisi ministra vnitra a byly ministrem vnitra vypořádány v napadeném rozhodnutí, kterým rozklad zamítl. Právní argumenty uvedené v těchto písemnostech plně platí i ve vztahu k žalobě. Ministerstvo vnitra na nich tudíž setrvává. Nad rámec výše uvedeného považuje Ministerstvo vnitra za nutné vyjádřit se k bodu žaloby, v němž žalobce uvádí, že: „*Krajský úřad pouze odmítl aplikaci vyhlášky v konkrétním případě ... pouze ve svém rozhodnutí vyjádřil výhrady k vyhlášce a odmítl podle ní ukládat sankce.*“. Žalovaný tvrdí, že tato teze je naprosto nesprávná, až zavádějící. Krajský úřad Ústeckého kraje ve svém rozhodnutí na str. 4 odůvodnění přímo uvádí: „*S námitkami odvolatele uvedenými pod č. II., IV., V., VI., VII. a VIII., které se týkají především a převážně namítané nezákonnosti*

Obecně závazné vyhlášky č. 2/2017 o regulaci hlučných činností se krajský úřad ztotožňuje...“. Ministerstvo vnitra tak trvá na svém stanovisku, že krajský úřad si přisvojil působnost, kterou mu nejen zákony, ale i Ústava ČR, nesvěřují.

III. Posouzení věci soudem

18. Žaloba byla městskému soudu doručena 30. 5. 2018. Městský soud napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.
19. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce i žalovaný městskému soudu vyjádřili svůj souhlas s rozhodnutím tímto způsobem.
20. Žaloba je nedůvodná.
21. Městský soud o podané žalobě a jednotlivých žalobních bodech uvážil následovně.
22. Ohledně první námitky, která se týká absence data ve vyhotovení prvostupňového rozhodnutí Ministerstva vnitra (v záhlaví tohoto rozhodnutí je uvedeno „*Praha . ledna 2018*“), městský soud dospěl k závěru, že se jedná o zjevnou chybu v písemném vyhotovení. Lze se ztotožnit s odkazem žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82, ve kterém je uvedeno: „*Absence data vyhotovení rozhodnutí (§ 69 odst. 1 správního řádu z roku 2004) je nepochybně vadou písemného vyhotovení rozhodnutí, které by se měly správní orgány vyvarovat. Zpravidla však nepůjde o vadu způsobující nicotnost daného rozhodnutí a většinou ani o takovou nezákonnost, pro kterou by bylo nezbytné je zrušit.*“ Po přezkoumání správního spisu a vyjádření stran nelze učinit závěr, že by toto formální pochybení (které nerozporuje ani žalovaný) mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nebo samotného řízení před správními orgány. Ohledně běhu lhůt je rozhodné, kdy bylo předmětné rozhodnutí doručeno a je zcela běžné, že datum vydání a doručení rozhodnutí se liší o několik dní. Z tohoto důvodu je tedy námitka nedůvodná.
23. Co se týče běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení, městský soud se rovněž ztotožnil s názorem žalovaného – tedy, že lhůta počala běžet až momentem doručení spisové dokumentace k přezkoumávanému případu (15. 1. 2018). Dle § 96 odst. 1 správního řádu: „*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“ (Zvýraznění doplněno městským soudem.) Pro počátek dvouměsíční subjektivní lhůty je tedy rozhodné, kdy se správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl. Toto ustanovení bylo dále výkladově zpřesněno např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014-34: „*Za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004, je třeba považovat den, kdy správní orgán získal dokumenty a informace, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.*“ (bod 16) Dále pak Nejvyšší správní soud v konkrétní řešené situaci uvedl následující: „*Ze spisu vyplývá, že správní spis stavebního úřadu byl vyžádán dne 14. 7. 2010 krajským úřadem*

na základě podnětu, který na určité nesrovnalosti vydaného rozhodnutí o povolení užívání části stavby upozorňoval, avšak ve značně obecné rovině. Mezi stranami není sporné, že přezkumné řízení bylo zahájeno na základě skutečností vyplývajících ze spisu stavebního úřadu a ani z rozhodnutí krajského úřadu a stěžovatele nelze dovodit nic jiného. Spis byl doručen krajskému úřadu dne 23. 7. 2010. Tímto dnem tedy počala běžet subjektivní dvouměsíční lhůta, neboť krajský úřad tímto dnem disponoval veškerými dokumenty a informacemi, z nichž později usoudil, že rozhodnutí o povolení užívání stavby bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.“

(bod 17) V řešeném případě lze spatřovat značnou podobnost s odkazovaným rozhodnutím. Žalobce sice tvrdí, že lhůta počala běžet již okamžikem doručení podnětu magistrátu města Most, nicméně po přezkoumání tohoto podnětu ve správním spise městský soud dospěl k závěru, že neobsahuje všechny podklady nutné k rozhodnutí o zahájení přezkumného řízení. Ministerstvo tedy postupovalo správně, pokud si vyžádalo spisovou dokumentaci správních orgánů a teprve na jejím základě provedlo kompletní přezkum případu. V opačném případě by hrozilo možné nesprávné zhodnocení podaného podnětu. Dvouměsíční lhůta dle § 96 odst. 1 tedy začala běžet dnem 15. 1. 2018 a byla zachována, neboť rozhodnutí ve věci bylo vydáno dne 29. 1. 2018. Městský soud *obiter dictum* dodává, že výklad zastávaný žalovaným by mohl vést k až absurdním situacím, kdy by dožádaný správní orgán nepředložil spisovou dokumentaci včas a lhůta by pak marně uplynula, aniž by správní orgán příslušný k přezkumu měl možnost se s ní seznámit. K takové situaci ostatně téměř došlo i v řešeném případě. Takový výklad lze ale zásadně odmítnout, neboť seznámení se se správním spisem bude zpravidla nutné pro posouzení důvodnosti podnětu k zahájení přezkumného řízení. Proto městský soud nespatřuje ve výkladu žalovaného prolomení zásady restriktivního výkladu v případě přezkumného řízení, který zdůrazňuje judikatura.

24. Městský soud se dále zabýval námitkou nesplnění podmínek pro konání zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu. Dle tohoto ustanovení platí, že „[j]estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“ Městský soud má za to, že v daném případě byly tyto podmínky naplněny. Ze správního spisu skutečně vyplývá nezákonnost postupu krajského úřadu (viz níže), podmínky dle § 94 správního řádu byly splněny a ani nebylo nutné dále vyzývat účastníky řízení k vyjádření. Rovněž spisový materiál magistrátu a krajského úřadu byl veden dostatečně pro posouzení věci bez dalšího dokazování. Prvním úkonem ve věci se tedy správně stalo rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu (prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra).
25. S předchozí námitkou souvisí ta, kterou žalobce napadá porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť mu nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům, na jejichž základě žalovaný rozhodl. Opět lze přisvědčit žalovanému, že z povahy zkráceného přezkumného řízení logicky vyplývá, že probíhá v situaci zřejmě nezákonného postupu správního orgánu, kdy tato nezákonnost vyplývá již ze správního spisu předmětného správního orgánu. Za takové situace by bylo nadbytečné vyzývat účastníky řízení k vyjádření se a seznámení se s podklady, neboť tato možnost jim již byla poskytnuta v řízení před správními orgány, jejichž postup je přezkoumáván (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72).

26. Dále žalobce brojil proti názoru žalovaného, že krajský úřad nemohl ve věci rozhodnout tak, že rozhodnutí MMM zrušil a řízení zastavil. Ani tato námitka není důvodná. V tomto směru městský soud opět souhlasí s žalovaným, který odkazuje na § 147 odst. 2 zákona o obcích. Ten stanoví, že správní orgán při přezkoumání rozhodnutí o přestupcích podle § 58 a 59 zákona o obcích může rozhodnutí pouze zrušit nebo zrušit a vrátit k novému projednání. Tato úprava byla účinná v době spáchání předmětného správního deliktu a také řízení bylo zahájeno za účinnosti této úpravy. Podle § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, platí, že řízení o dosavadním správním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů. Dané ustanovení je tedy aplikovatelné na řešený případ. Ostatně obsahově totožné ustanovení obsahuje také § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které zakazuje apelační pravomoc odvolacího správního orgánu v případech, kdy je rozhodováno ve věcech samostatné působnosti územní samosprávy. (Správní řád je subsidiárně aplikovatelný procesní předpis pro všechna řízení ve věcech veřejné správy včetně řízení o přestupcích a dříve také jiných správních deliktech. Nerozhoduje přitom, jakým předpisem je řízení o přestupcích upraveno. Pokud není stanoveno jinak, použijí se ustanovení správního řádu.)
27. V dané situaci tedy krajský úřad měl možnost postupovat pouze tak, že rozhodnutí MMM měl zrušit a vrátit k dalšímu projednání. Pokud rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, *de facto* odejmul možnost magistrátu věc znovu posoudit a tím zasáhnul do samostatné působnosti města Most. V takovém případě se takový postup prakticky neliší od situace, kdy by krajský úřad rozhodnutí změnil. Jinak vyjádřeno, odvolací řízení o věcech spadajících do samostatné působnosti obcí musí být vždy ovládáno kasačním principem. Na tomto závěru nic nemění ani namítaná snaha o procesně ekonomický postup. V daném případě jednoznačně převažuje zájem na nerušeném výkonu samostatné působnosti nad procesní ekonomikou.
28. Konečně pak městský soud posuzoval zřejmě hlavní důvod, pro který bylo přezkumné řízení žalovaným zahájeno, a to otázku posouzení zákonnosti a aplikace Vyhlášky ze strany krajského úřadu. Ministerstvo vnitra krajskému úřadu vyčetlo, že sám zhodnotil zákonnost Vyhlášky a rozhodl se ji neaplikovat. Dle Ministerstva vnitra krajský soud porušil zásahu legality, neboť neaplikoval platný a účinný právní předpis.
29. Krajský úřad v rozhodnutí KÚ uvedl, že se ztotožňuje s námitkami žalobce, podle nichž Vyhláška vykročuje z pravomocí územní samosprávy, neboť posuzování hlučnosti, respektive hlučných činností ponechala na občanech hlukem postižených oblastí tím, že jim vyhláškou umožnila stěžovat si na provoz Autodromu. Úprava obsažená ve Vyhlášce se dle názoru krajského úřadu překrývá s úpravou zákona o ochraně veřejného zdraví, což je nežádoucí stav. Dle krajského úřadu se problematikou hlučnosti podrobně zabývá zákon o ochraně veřejného zdraví, který stanovuje povinnosti vyjmenovaným orgánům státní správy ve všech oblastech ochrany veřejného zdraví, kdy dle § 84 odst. 1 písm. m) tohoto zákona může být pozastaven provoz nebo používání zdroje hluku, vibrací, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady. Dle § 32a téhož zákona měření hluku v životním prostředí člověka podle tohoto zákona může provádět pouze držitel osvědčení o akreditaci nebo držitel autorizace podle § 83c zákona. Vychází tedy z toho, že takové měření lze provést jen prostřednictvím v zákoně uvedených odborně způsobilých osob. Krajský úřad uvádí, že v daném případě je posouzení porušení

Vyhlášky závislé na subjektivním pocitu občanů dotčených hlukem a dále správním uvážení správního orgánu prvního stupně. Konkrétně pak krajský úřad uvedl: „*Předmětná obecně závazná vyhláška ačkoliv je platná, nemá pozastavenou účinnost, si jako podzákonná norma osobuje právo regulovat činnosti, které jsou řešeny zákonem. Z výše uvedených důvodů tedy krajský úřad napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.*“

30. Lze říci, že postup krajského úřadu byl v principu vadný, neboť z rozhodnutí KÚ minimálně implicitně vyplývá, že ke zrušení rozhodnutí MMM došlo kvůli názoru odvolacího orgánu ohledně zákonnosti Vyhlášky. Takový postup je nutné v principu zavrhnout, protože krajský úřad zcela vybočil z mezí své pravomoci a osoboval si pravomoci, které mu zjevně nepřísluší. Obecně závazná vyhláška obce je podzákonný právní předpis, který vyvolává předvídané účinky a pokud není autoritativně řečeno, že daná obecní vyhláška je v rozporu s normami vyšší právní síly, platí, že jde o plnohodnotný právní předpis, který je nutno aplikovat. To ale krajský úřad neučinil a dopustil se tak porušení zásady legality. Krajský úřad byl povinen respektovat znění Vyhlášky a ve vztahu k němu posuzovat podané odvolání. V případě, že měl výhrady k aplikaci Vyhlášky v konkrétním případě, jednalo by se o relevantní postup, nicméně podle toho by musel koncipovat odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Namísto toho nepřipustně hodnotil, zdali je Vyhláška duplicitní úpravou ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví.
31. Přijímání obecně závazných vyhlášek je projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu (čl. 8, čl. 79 odst. 3 a čl. 100 Ústavy), přičemž přijaté vyhlášky musí být vydávány *secundum et intra legem*, tedy v souladu a mezích předpisů vyšší právní síly. Za tímto účelem jsou obce povinny neprodleně po dni jejího vyhlášení zaslat vyhlášku Ministerstvu vnitra (§ 12 odst. 6 zákona o obcích). Ministerstvo vnitra následně hodnotí, zdali přijatá vyhláška není v rozporu se zákonem a eventuálně zahajuje proces předvídaný § 123 zákona o obcích. V případě rozporu mezi obcí a Ministerstvem vnitra o zákonnost konkrétní vyhlášky, je Ministerstvo povinno následně vyhlášku předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Ten pak autoritativně rozhoduje coby negativní zákonodárce o jejím souladu se zákonem, resp. ústavou. Popsaný proces nicméně v hodnoceném případě nenastal, neboť Ministerstvo vnitra zhodnotilo Vyhlášku jako souladnou se zákonem (viz Právní rozbor Vyhlášky ze dne 30. 3. 2017 vyhotovený Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra).
32. V hodnoceném případě tedy je nutné nahlížet na Vyhlášku jako na platný a účinný právní předpis. Městský soud se dále zabýval otázkou, zdali s ohledem na žalobní námitku není na místě v hodnoceném případě neaplikovat Vyhlášku ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. K tomuto závěru nicméně nedošel a ztotožnil se s názorem žalovaného. Uvažoval při tom následovně.
33. Stěžejní je pro daný případ posouzení vztahu obecně závazných vyhlášek obcí a jiných právních předpisů v případě, že upravují stejnou či podobnou materii. V tomto ohledu lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu a zejména na nález ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (*Kořenov*), který se zabýval mj. regulací hluku prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku ve smyslu § 10 odst. a) zákona o obcích: „Účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, je ochrana a podpora veřejného

zdraví (zdravotního stavu obyvatelstva a jeho skupin) a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí. Lze tedy říci, že cíl regulace je zde užší, protože je zaměřený pouze na ochranu před hlukem, který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva. Cílem této regulace tedy není hluk jednorázový, méně intenzivní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci. Podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v ustanovení § 30. Pokud jde o provozovny služeb, i zde jde o dlouhodobější činnosti, produkující zvýšenou hlukovou zátěž, škodlivou (resp. potenciálně škodlivou) pro veřejné zdraví, nikoli o jednorázový hluk narušující veřejný pořádek a občanské soužití v obci (i když nepochybně i takový následek může tento hluk způsobovat). Pokud jde o veřejné produkce hudby, může jít již o jednorázovou akci. Důvod, pro který zákon o ochraně veřejného zdraví tyto činnosti reguluje, je však zřejmě dán vyšší intenzitou hlukové zátěže spojené s takovou produkcí, která může ohrozit veřejné zdraví, než rizikem narušení veřejného pořádku a občanského soužití. I když se tedy cíle právní regulace veřejných produkcí hudby v obou uvažovaných normách přibližují, ani zde se zcela nepřekrývají. Podle § 34 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se noční dobou pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou. Noční doba a noční klid (§ 47 přestupkového zákona a čl. 5 vyhlášky) tedy není totéž. I zde se tak projevují odlišné cíle právní regulace podle zákona o ochraně veřejného zdraví na straně jedné a § 47 přestupkového zákona a § 10 písm. a) a b) zákona o obcích na straně druhé. Skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., tedy bez dalšího nevylučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce.“ (Bod 21 nálezu; zvýraznění doplněno městským soudem.)

34. Shora citované závěry Ústavního soudu tedy shrnují, že cíle zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou všeobecné – cílí na regulaci hluku, který z dlouhodobého hlediska může mít vliv na lidské zdraví (typicky dlouhodobé vystavení zvukové hladině určité hlasitosti). V gesci obcí nicméně zůstává vymezení regulace za účelem ochrany veřejného pořádku, kam lze jistě zařadit i právo obyvatel na pohodu bydlení. Městský soud uvádí, že Vyhláška nesleduje primárně ochranu zdraví obyvatel městské části Souš, nicméně stanovuje časové úseky, během nichž není přípustné rušit veřejný pořádek nadměrným hlukem. Nic na tom dle městského soudu nemění ani skutečnost, že Vyhláška evidentně cílí primárně na provoz autodromu, který se nachází v bezprostředním okolí. Tato skutečnost ostatně odpovídá charakteru územní samosprávy, která může vydávat obecně závazné vyhlášky za účelem úpravy **místních** poměrů.
35. Důležitým kritériem z hlediska hodnocení zákonnosti Vyhlášky je taktéž její působnost, a to zejména územní a časová. V tomto ohledu musí být dle závěrů Ústavního soudu zvolená regulace zejména proporcionální: „V souladu s principem proportionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 s výjimkou prostituce) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsoblosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Příkladem může být regulace činností narušujících veřejný pořádek hlukem. Hlučná činnost bude ve větší míře narušovat veřejný pořádek v rezidenční zóně, ale ve výrazně menší

míře bude působit rušivě v zóně průmyslové, kde nikdo nebydlí, nebo v oblasti koncentrace zábavních podniků, kde lze očekávat vyšší práh hluku. Je všeobecně známo, že stejná hladina hluku působí jinak v denní době pracovního dne, jinak ve dnech pracovního klidu či v noci. Svou roli bude hrát i povaha hlučné činnosti. (...) K plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon. Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího. Plošné zákazy naopak naznačují svévoli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by, v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.“ (Bod 26 nálezu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, Kořenov; zvýraznění doplněno městským soudem.)

36. Z uvedených požadavků na rozsah regulace městský soud dovozuje, že Vyhláška jim vyhovuje, neboť stanoví, že provozování regulované činnosti (hlučné činnosti; viz čl. I Vyhlášky) je umožněno šest dnů v týdnu v rozsahu 12 hodin denně a jeden den v týdnu (neděle) 6 hodin denně. Taková regulace je dle městského soudu zcela přiměřená poměrům řešeného případu.

IV. Závěr a náklady řízení

37. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnul.
38. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl v řízení úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. dubna 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu