



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **BOTTOM UP s.r.o.**, se sídlem V Kolkovně 920/5, Praha 1, zastoupená Mgr. Martinem Prosserem, advokátem se sídlem Myslíkova 174/23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2019, čj. MZDR51666/2018-5/NH, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2021, čj. 3 Ad 7/2019-51,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje v centru Prahy podnik s názvem Steampunk. Vlastník bytu ve stejné budově (nad tímto podnikem) se opakovaně obrátil na Hygienickou stanici hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) s podnětem k zahájení řízení ve věci překračování hygienických limitů hluku. Nechal si rovněž hluk ve svém bytě změřit Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem a protokoly z tohoto měření správnímu orgánu I. stupně zaslal.

[2] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 22. 10. 2018, čj. HSHMP 55603/2018, shledal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 92g odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o

ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném do 30. 4. 2020. Hluk z žalobkyní provozovaného podniku překračoval stanovený hygienický limit hluku 25 dB. Žalobkyně tedy v rozporu s § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nezajistila, aby nebyl překročen hygienický limit hluku. Za to jí správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 140 000 Kč.

[3] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala k žalovanému, který se ztotožnil se správním orgánem I. stupně v uznání viny žalobce z daného přestupku i výší pokuty. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně nicméně změnil tak, že popis vytýkaného jednání rozčlenil na čtyři samostatné skutky, z nichž každý sestával z měření v jedné ze dvou ložnic, přičemž měření proběhlo dvakrát (první měření v noci z 23. 6. 2017 na 24. 6. 2017 a z noci 24. 6. 2017 na 25. 6. 2017; druhé měření pak v noci z 9. 2. 2018 na 10. 2. 2018). Dále do výroku doplnil podrobnější specifikaci a kvalifikaci vytýkaných skutků.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze. Poukazovala na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že se žalovaný zabýval pouze některými námitkami uvedenými v odvolání. Dále opomenul uvést důvody a podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy, kterými se zabýval. Svůj přezkum navíc omezil pouze na námitky žalobkyně. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil, ač jej měl zrušit pro vady zahájení řízení a pro nepřesně vymezený skutek. Tím, že rozsáhle změnil skutek, porušil zásadu dvojinstančnosti. Pochybil také při vedení spisu, jelikož ten neměl číslované listy a neobsahoval soupis všech součástí ani datum vložení listin do spisu. Žalobkyni pak neumožnil nahlédnout do úplného spisového materiálu. Porušil i zásadu materiální pravdy, neboť správní orgány nezjišťovaly všechny nezbytné skutečnosti. Pochybil i tím, že neshledal naplnění liberačních důvodů. Uložená pokuta byla nepřiměřená.

[5] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal, žalovaný se vypořádal se všemi námitkami. Neztotožnil se s argumentem, že nebylo patrné, z jakých podkladů žalovaný vycházel. Výčet těchto podkladů napadené rozhodnutí obsahovalo na straně 8. Nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný rozhodl na základě pouhých hypotéz nemajících oporu ve spise. Žalovaný se ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a vlastními slovy zdůvodnil, proč tak učinil, nepřevzal tedy jen argumentaci správního orgánu I. stupně. Městský soud neshledal, že by v rozhodnutí správních orgánů chyběla rozhodná skutková zjištění či že by jejich hodnocení odporovalo zákonné úpravě. K námitce žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s jejími argumenty na straně 2 odvolání, městský soud uvedl, že odvolání druhou stranu neobsahovalo.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, podle níž žalovaný neposoudil správnost napadeného rozhodnutí, ale omezil se pouze na posouzení odvolacích námitek. Žalobkyně si nesprávně vykládá § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí ve všech jeho částech, což mu ukládá i § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Skutek správní orgán I. stupně vymezil dostatečně přesně v příkazu, jímž bylo řízení zahájeno. Ve výroku příkazu je uvedeno, kdo se podle jakého ustanovení zákona dopustil přestupku, skutky byly vymezeny dnem i časem a nechyběly informace o způsobu a intenzitě porušení. Ohledně změny výroku žalovaným městský soud přisvědčil žalobkyni, že jde o změny

pokračování

poměrně rozsáhlé. Porušení zásady dvojinstančnosti však neshledal, došlo k zpřesnění výroků rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Namítané nedostatky spisové evidence městský soud po prostudování správního spisu také neshledal. V tvrzeném neumožnění žalobkyni nahlédnout do celého spisu nespátřuje městský soud porušení jejích práv, neboť vyjmuté části nebyly podkladem pro rozhodnutí. Navíc byly ve spisovém materiálu označeny.

[7] Skutkový stav byl podle městského soudu zjištěn náležitě. Z protokolů o měření hluku jasně vyplývaly významné okolnosti případu i původce hluku, proto v souladu se zásadou procesní ekonomie správní orgány neprováděly další důkazy. Pokud má správní orgán za spolehlivě prokázané, že došlo k porušení právních předpisů, nemá povinnost vyhledávat další důkazy, které by vinu žalobkyně dále dotvrzovaly, nebo vyvracely. Ani ve způsobu měření neshledal městský soud pochybnosti. Princip materiální pravdy byl naplněn.

[8] Městský soud neshledal, že by byly naplněny liberační důvody. Žalobkyně mohla provést další opatření, aby spáchání přestupku zabránila. Neochota pisatele podnětu (vlastníka bytu č. 2) poskytnout žalobkyni součinnost k provedení měření není liberačním důvodem (žalobkyně mohla hluk měřit v jiných bytech, ve společných prostorách a tak podobně). Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že žalovaný nemá dostatečnou odbornost k posouzení protihlukových opatření, které žalobkyně provedla. Liberační důvody jsou objektivní povahy; není tedy rozhodné, jaká všechna opatření žalobkyně k zabránění spáchání přestupku provedla, ale co provést mohla. Zbytkový hluk z okolních podniků pak byl při měření zohledněn. To, že se žalobkyně měření neúčastnila, nepovažoval městský soud za problematické. Měření proběhlo v souladu s právními předpisy a metodikami; nelze mu tak nic vyčíst.

[9] Uloženou pokutu považoval městský soud za přiměřenou. Správní orgány podrobně zdůvodnily její výši a zohlednily jak přitěžující, tak polehčující okolnosti.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Předně namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, protože se nevypořádal se všemi námitkami, které uplatnila. To stěžovatelka doprovází výčtem námitek, které uplatnila, a popisem požadavků na odůvodnění rozsudku ve správním soudnictví dle judikatury a odborné literatury. Dále stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že by žalovaný popsal, z jakých podkladů vycházel. Žalovaný pouze mechanicky převzal závěry správního orgánu I. stupně. Neprovedl ani přezkum všech částí rozhodnutí; městský soud nevysvětluje, proč se domnívá, že tak žalovaný učinil.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí ani s vypořádáním svých výhrad proti změnám výroku. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí neuvedl způsob deliktního jednání ani jeho jednotlivé znaky. Až v rozhodnutí žalovaného došlo k dostatečnému vymezení skutku. Touto změnou vymezení skutku byla porušena práva stěžovatelky na obhajobu, čímž se městský soud nezabýval dostatečně. Městský soud rovněž pochybil při vypořádávání argumentů stěžovatelky ohledně vedení spisu a přístupu stěžovatelky do tohoto spisu. Předložení kompletního spisu je právem stěžovatelky. Utajení osoby, která podala stížnost

a zadávala měření hluku, nese negativní důsledky pro řízení například z toho důvodu, že nelze posoudit případný vztah osoby provádějící měření k osobě zadavatele. Spis předložený stěžovatelce se pak neshoduje se spisem popisovaným městským soudem. Stěžovatelce předložený spis byl nečíslovaný, bez spisového přehledu a listy byly vyjmutelné. V tomto ohledu stěžovatelka odkazuje na fotografie správního spisu (které navrhuje k důkazu).

[12] Městský soud pochybil i tím, že neshledal porušení zásady materiální pravdy. K prokázání viny stěžovatelky došlo pouze na základě protokolů o měření hluku, která proběhla bez její přítomnosti. Subjekt, který měření prováděl, byl sice akreditovaný, ale nebyl soudním znalcem ani nebyl správním orgánem ustanoven k vypracování odborného vyjádření. Z těchto důvodů mělo být k protokolům přistupováno zdrženlivě. K vyvrácení námitek stěžovatelky by stačilo provést navrhovaný znalecký posudek, což se nestalo. Protokoly o měření byly obecně nedostatečnými důkazy. Při měření byla opomenuta korekce, o níž městský soud uvedl, že měla být použita. Z protokolů o měření pak plyne, že veškerá její protihluková opatření neměla žádný vliv, což odborníci stěžovatelky považují za nemožné. Správní orgány navíc nezjišťovaly skutečnosti v její prospěch. Tvrzení městského soudu, že měla provést měření ve společných prostorách, je nepřijatelné. Tímto totiž soud připouští, že existoval důkaz svědčící v její prospěch, který však správní orgány neprovedly, ač z úřední povinnosti učinit měly. Stěžovatelka doplňuje, že měření v ostatních bytových jednotkách provedla a žádné imise hluku nad přípustný limit se neprokázaly (k tomu označila jako důkaz „výsledky měření v sousední bytové jednotce“).

[13] Stěžovatelka brojí i proti závěrům městského soudu o liberačních důvodech. Stěžovatelka provedla veškerá doporučená protihluková opatření. Jediné možné protihlukové opatření, které by ještě bylo možné provést, by bylo kontrolní měření v bytové jednotce pisatele podnětu. Ten to však neumožnil. Nelze pak vyloučit, že ve své bytové jednotce úmyslně provedl úpravy, aby zvýšil přenos hluku. Lichá je úvaha městského soudu o tom, že si mohla požádat o povolení k provozování zdroje hluku, u něž nelze hygienické limity dodržet – o takové povolení požádat nemohla. Co se týče výše pokuty, měly správní orgány zohlednit veškerá skutková zjištění, tedy i namítané liberační důvody, což neučinily.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Námitku stěžovatelky ohledně nevypořádání se s žalobními námitkami považuje za obecnou a nekonkrétní. Z rozsudku městského soudu je patrné, jak se soud vypořádal s žalobními námitkami. Napadené rozhodnutí pak obsahuje na str. 4-7 popis podkladů, z nichž žalovaný vycházel. Rovněž se rozhodnutí vypořádává se všemi odvolacími námitkami uplatněnými stěžovatelkou. K námitce mechanického převzetí argumentace správního orgánu I. stupně žalovaný dodává, že rozhodnutí správních orgánů spolu nutně souvisí. Pokud odvolací orgán v závěrech správního orgánu I. stupně nenalezne vady, bude se rozhodnutí obou správních orgánů do jisté míry shodovat. Žalovaný každopádně přezkoumal celé rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nesouhlasí ani s tím, že by porušil práva stěžovatelky na obhajobu tím, že změnil popis skutku. V souladu se zásadou jednoty řízení zhojil vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v nedostatečně přesném a určitém vymezení deliktního jednání. Tento postup práva stěžovatelky na obhajobu nenarušil, jelikož ta svých práv v průběhu řízení aktivně využívala.

pokračování

[15] K námitce ohledně vedení spisu žalovaný uvádí, že oba správní spisy byly vedeny řádně. Stěžovatelka do spisu vedeného žalovaným nenahlížela a ani o to neprojevila zájem. Není proto zřejmé, na základě čeho tvrdí, že nafocený spis vypadal stejně jako ten, který jí byl předložen žalovaným. Žalovaný uznává, že správní orgán I. stupně pochybil, když stěžovatelce nepředložil část spisu s podnětem. Nicméně vyňaté dokumenty nebyly podkladem pro rozhodnutí a navíc z podání stěžovatelky plyne, že informace z těchto dokumentů jí byly známy. Veškeré podklady pro rozhodnutí pak byly stěžovatelce poskytnuty. Nedošlo ani k porušení zásady materiální pravdy. Protokoly o měření hluku jsou použitelné jako důkazní prostředek ve věci. Byly vyhotoveny akreditovaným ústavem; skutečnost, že se nejedná o znalecké posudky, na věci nic nemění. Opatřování dalších důkazů žalovaný neshledal za potřebné, neboť neměl důvodné pochybnosti o pravdivosti výsledků měření. Měření by stěžovatelka nebyla přítomna ani v případě, že by probíhalo na základě objednávky ze strany hygienické stanice. K nejasnostem odfiltrování hluku z ostatních provozoven žalovaný uvádí, že tento argument je dán neznalostí stěžovatelky a následně popisuje postup měření. Nedošlo ani k naplnění liberačních důvodů. K tvrzení stěžovatelky, že objednala měření hluku v sousedních bytových jednotkách, žalovaný uvádí, že to stěžovatelka v řízení před správními orgány či správním soudem neuvedla. V řízení o kasační stížnosti by k němu tedy nemělo být přihlíženo. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že při výměře pokuty by mělo být přihlíženo ke stěžovatelkou provedeným protihlukovým opatřením. Měření provedená v červnu 2017 a v únoru 2018 naměřila stejné hodnoty hluku; pokud tedy stěžovatelka v mezidobí nějaká opatření provedla, neměla žádný pozitivní vliv. Pokud prováděla nějaká opatření následně, tak v řízení neprokázala, že ta by měla nějaký pozitivní vliv.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů uvedených v § 109 odst. 4 s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti a její srozumitelnost v podstatě předurčují podobu rozhodnutí soudu. Kasační bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (rozsudky NSS z 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019-39, nebo z 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20, a rozsudek rozšířeného senátu z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a z 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

#### III. 1) Nepřípustné kasační námitky

[18] Stěžovatelka musí zásadně reagovat na argumentaci městského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které městský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedla v žalobě, aniž by jakkoliv reflektovala argumentaci městského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky městský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve

vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům městského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[19] Z uvedeného důvodu je nepřípustná námitka stěžovatelky obsažená v bodu IV.2 kasační stížnosti. Tam stěžovatelka opakuje, že se žalovaný nevypořádal s jejími odvolacími námitkami a pouze převzal zjištění správního orgánu I. stupně. Městský soud k této argumentaci stěžovatelky uvedl, že její odvolání mělo pouze jednu stranu (nikoliv dvě, jak tvrdila stěžovatelka) a že žalovaný její námitky vypořádal na stranách 9-10 napadeného rozhodnutí. Co se týče převzetí závěru správního orgánu I. stupně, vysvětlil městský soud, že správní rozhodnutí obou stupňů tvoří jeden celek; úlohou žalovaného bylo především se vypořádat s odvolacími námitkami, což učinil. V kasační stížnosti k tomuto stěžovatelka obecně uvádí, že se žalovaný se všemi jejími námitkami nevypořádal (avšak nerozvádí, o jaké námitky se mělo jednat) a opět opakuje, že žalovaný převzal závěry správního orgánu I. stupně. Vzhledem k obecnosti této námitky a k tomu, že stěžovatelka jen opakuje argumenty, které již městský soud vypořádal, jde o nepřípustnou kasační argumentaci.

[20] Ze stejného důvodu je nepřípustná i námitka stěžovatelky obsažená v bodu IV.3 kasační stížnosti. V ní stěžovatelka opakovaně (avšak pouze zcela obecně) brojí proti tomu, že žalovaný nepřezkoumal celé rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Na tuto argumentaci městský soud reagoval v bodech 34-38 napadeného rozsudku. Stěžovatelka tam uvedené závěry nijak konkrétně nezpochybňuje. Jedná se proto o nepřípustnou kasační námitku.

[21] Dále je ze stejného důvodu nepřípustná také námitka stěžovatelky obsažená v bodu IV.8 kasační stížnosti. V ní stěžovatelka opět pouze obecně uvádí, že při ukládání pokuty měly správní orgány zohlednit „veškerá skutková zjištění případu“, a tedy i stěžovatelkou namítané liberační důvody. Městský soud na námitky týkající se nepřiměřenosti pokuty reagoval v bodu 50 rozsudku i s vysvětlením toho, proč žalovaný opatření učiněná stěžovatelkou k předejití nadměrného hluku nepovažoval za polehčující okolnost. Stěžovatelka na toto vysvětlení nijak konkrétně nereaguje, a jedná se proto rovněž o nepřípustnou kasační námitku.

### *III. 2) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka napadenému rozsudku vytýká nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud předně – před přezkumem věcných námitek – tímto okruhem námitek. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; nebo rozhodnutí, z něhož není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (např. rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[23] Stěžovatelka uvádí, že napadený rozsudek má být nepřezkoumatelný, protože se řádně nevypořádal s jejími námitkami. Následně však stěžovatelka uvádí pouze výčet

pokračování

těchto námitek bez jakéhokoliv vysvětlení, s jakými jejími argumenty se městský soud nevypořádal. Vzhledem k obecnosti této námitky Nejvyšší správní soud pouze odkazuje na body napadeného rozsudku, kde byly jednotlivé námitky vypořádány. Námitka nedostatečného a nesprávného vymezení deliktního jednání stěžovatelky v řízení před správním orgánem prvního stupně a z toho vyplývající nedostatečný popis skutku ve výrokové části rozhodnutí, které bylo zcela změněno správním orgánem odvolacím (vypořádána v bodech 39-40); nezákonné vedení spisu a neseznámení stěžovatelky s úplnými podklady pro vydání rozhodnutí (vypořádána v bodě 41); nevypořádání se se všemi důkazními návrhy stěžovatelky (vypořádána v bodě 42); nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí, ze kterého není patrné, z jakých skutečností správní orgán vycházel a jak byly tyto skutečnosti hodnoceny (vypořádána v bodech 32-36); nesprávné a nedostatečné zjištění skutkového stavu (vypořádána v bodě 42); porušení presumpce neviny, neboť nebyly zjišťovány skutečnosti ve prospěch stěžovatelky (vypořádána v bodě 42); nedostatečnost vypořádání se správním orgánem s námitkami stěžovatelky (vypořádána v bodě 33); porušení stěžovatelčina práva na obhajobu (stěžovatelka jím takto výslovně neargumentovala, námitky vůči nahlížení do spisu vypořádány v bodě 41); nedostatečné prokázání a odůvodnění výše uložené pokuty (vypořádána v bodech 50-51).

[24] Veškeré námitky, které stěžovatelka v kasační stížnosti zmiňuje, tedy byly vypořádány. Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou vadu, která by zakládala nepřezkoumatelnost. Tento okruh kasačních námitek proto není důvodný.

### *III. 3) Změna výroku*

[25] Přípustnou kasační argumentaci představují předně výhrady stěžovatelky vůči změně výroku. Stěžovatelka tvrdí, že až rozhodnutí žalovaného obsahuje dostatečně určitý výrok s popisem vytýkaného skutku. Touto změnou výroku mělo být porušeno její právo na obhajobu, neboť až při skončení odvolacího řízení došlo k dostatečnému vymezení skutku.

[26] Nejvyšší správní soud se s touto argumentací neztotožňuje. Je třeba rozlišovat dvě různé otázky. První je otázka zákonnosti výroku rozhodnutí, druhou je otázka práva stěžovatelky na obhajobu.

[27] Co se týče zákonnosti výroku rozhodnutí, je v tomto ohledu rozhodné konečné rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka netvrdí, že by výrok tohoto rozhodnutí trpěl jakýmkoliv nedostatkem, a tedy zákonnost konečného výroku jako takového nenapadá. Nejvyšší správní soud podotýká, že případné vady výroku představují vadu řízení, jíž se soud zabývá pouze k námitce účastníka, nikoliv z moci úřední (usnesení rozšířeného senátu NSS z 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, 1546/2008 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nenamítá, že by výrok napadeného rozhodnutí trpěl jakoukoliv vadou, nezabýval se Nejvyšší správní soud jeho zákonností.

[28] Co se týče namítaného porušení práva na obhajobu, neshledal Nejvyšší správní soud, že by k němu došlo. Nejvyšší správní soud podotýká, že i tato námitka stěžovatelky je obecná a stěžovatelka nijak konkrétně nevysvětluje, jak měla změna výroku zasáhnout do jejího práva na obhajobu. K tomu lze v obecné rovině předeslat, že judikatura již opakovaně dovodila, že pokud dojde ke zpřesnění popisu skutku, avšak obviněnému bylo dobu celého řízení jasné, jaké jednání je mu vytýkáno, není jeho právo na obhajobu

zkráceno (rozsudek NSS z 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420 či usnesení rozšířeného senátu NSS z 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 122/2009-369, bod 40).

[29] O takové zpřesnění popisu skutku se jednalo i v nyní řešeném případě. Žalovaný především rozčlenil jeden společný odstavec pro přehlednost na samostatné odstavce s popisem jednotlivých skutků či útoků. Dále výslovně uvedl, o kolik byl překročen hygienický limit hluku. Ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl uveden pouze hygienický limit a naměřená hodnota hluku; údaj o tom, o kolik dB byl limit překročen, byl však uveden v odůvodnění. Žalovaný také upřesnil, že stěžovatelka se přestupku dopustila jako pořadatelka veřejné produkce hudby. I tento údaj byl uveden v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. O těchto údajích tedy stěžovatelka věděla a mohla je při vedení své obhajoby zohlednit. Změnou výroku tak nedošlo k porušení práva stěžovatelky na obhajobu.

### *III. 4) Vedení spisu*

[30] Přípustná je rovněž kasační argumentace ohledně vedení spisu a práva stěžovatelky nahlížet do úplného spisu.

[31] Stěžovatelka předně argumentuje, že jí v řízení před správním orgánem I. stupně nebyl předložen shora zmiňovaný podnět vlastníka bytu č. 2. Žalovaný v rozhodnutí uznal, že to skutečně bylo pochybením a stěžovatelce měl být tento podnět předložen. Avšak toto pochybení nemělo žádný vliv na obhajovací práva stěžovatelky, jelikož ta věděla, kdo podnět podával. V podané žalobě pak stěžovatelka argumentovala, že se jednalo o zásadní vadu řízení, pro kterou mělo být rozhodnutí žalovaného zrušeno. Městský soud tomuto argumentu nepřisvědčil s tím, že z nepředložených dokumentů správní orgány nevycházely při svém rozhodování. V kasační stížnosti stěžovatelka tento závěr rozporuje. Argumentuje, že má právo na to, aby jí byl předložen kompletní spis, a správní orgány nejsou oprávněny před ní cokoli zatajovat. Navíc v tomto řízení (v němž správní orgány samy neprováděly žádné šetření a pouze vyšly z podnětu) je totožnost podatele podnětu o to důležitější.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že odůvodnění napadeného rozsudku není zcela přesné. Součástí správního spisu musí být veškeré dokumenty týkající se dané věci, nestanoví-li zákon jinak (§ 17 odst. 1 správního řádu a rozsudek NSS z 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, bod 81). V řadě rozhodnutí již Nejvyšší správní soud odmítl, že by součástí spisu měly být pouze dokumenty, z nichž správní orgán přímo vychází, případně pouze relevantní dokumenty či nějak jinak zúžená kategorie dokumentů (rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2021, čj. 1 As 108/2020-44, či rozsudek NSS z 30. 3. 2022, čj. 8 As 203/2020-168). Součástí spisu proto musí být i podnět k zahájení řízení (rozsudek NSS z 28. 6. 2017, čj. 8 As 236/2016-51). Toto pravidlo platí tím spíše v oblasti správního trestání, v níž má správní spis zásadní význam pro vedení obhajoby. Pokud by totiž platilo, že součástí správního spisu musí být pouze dokumenty, z nichž správní orgány v rozhodnutí vycházely, mohly by správní orgány jednoduše na dokumenty ve prospěch obviněného neodkazovat a s tímto odůvodněním je vyřadit ze spisu, čímž by znemožnily využití těchto dokumentu v rámci obhajoby.

[33] Důležitost výše uvedených východisek je zřejmá i v nyní řešené věci. Správní orgány řízení zahájily na základě podaného podnětu a z jeho příloh (protokolů o měření



pokračování

hluku) vycházely. Totožnost podatele podnětu a obsah tohoto podnětu tedy pro vedení obhajoby mohly mít význam – mimo jiné právě pro rozporování předložených protokolů. Odůvodnění napadeného rozsudku postavené na tom, že práva stěžovatelky nebyla zkrácena, jelikož z obsahu podnětu správní orgány v rozhodnutí nevycházely, je proto třeba korigovat. I přes toto dílčí pochybení však napadený rozsudek v dané části ob stojí. Jak správně vysvětlil v napadeném rozhodnutí žalovaný, stěžovatelka totožnost podatele podnětu znala, což je nakonec zjevné i z jejích podání ve věci. Protokoly o měření hluku jí pak poskytnuty byly a i v těchto protokolech byl uveden objednatel měření (jako „zákazník“). Tyto informace tedy ve své obhajobě využít mohla a využívala. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti na tuto skutečnost nijak nereaguje a nijak nevysvětluje, jaká jiná informace z podnětu jí chyběla (zmiňuje pouze totožnost osoby podatele). Byť tedy správní orgán I. stupně porušil práva stěžovatelky a zatížil řízení vadou, neměla tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí.

[34] Dále stěžovatelka argumentuje, že jí předložený spis zjevně nebyl totožný se spisem, který popisuje soud v napadeném rozsudku. Stěžovatelce předložený spis (i) neměl spisový přehled (ii) nebyl číslovaný a (iii) jeho listy byly vyjmutelné.

[35] Pokud stěžovatelka touto argumentací směřuje k tomu, že tvrzené nedostatky správního spisu mají být procesní vadou, pak by se jednalo (i pokud by jejím tvrzením dal soud za pravdu) toliko o formální pochybení bez vlivu na zákonnost rozhodnutí. Chybějící spisový přehled by vadu řízení skutečně představoval (podle § 17 odst. 1 správního řádu *spis musí obsahovat soupis všech svých součástí*). Judikatura však již potvrdila, že se jedná o vadu formální, bez vlivu na zákonnost rozhodnutí (rozsudek NSS z 16. 12. 2022, čj. 4 As 17/2022-143). Co se týče tvrzeného chybějícího číslování a vyjmutelných listů, je otázkou, zda se vůbec jedná o vadu řízení. Zákon (správní řád) požadavek číslování ani pevného ukotvení listů nestanoví. Číslování napomáhá přehlednosti spisu, a je proto žádoucí, aby byl spis číslovaný, i když to zákon výslovně nestanoví (rozsudek NSS z 2. 7. 2015, čj. 9 As 37/2015-3). Nicméně samotné nedostatky v číslování samy o sobě účastníky na právech nijak nezkrátí (rozsudek NSS z 15. 11. 2017, čj. 1 Afs 205/2017-65). Skutečnost, že listy ve správním spisu nejsou pevně ukotveny, ale jsou vyjmutelné, pak v obecné rovině nepředstavuje ani vadu řízení. Pokud je spis veden přehledně a řádně, není nutné, aby v něm byly listy pevně ukotveny; jednotlivé dokumenty lze vkládat do desek a tak podobně. Nedostatky, které stěžovatelka správním orgánům vytýká, tedy buď vůbec nepředstavují vady řízení, anebo se jedná o pochybení formální, bez vlivu na zákonnost rozhodnutí.

[36] Pokud stěžovatelka touto argumentací směřuje k tomu, že při vedení spisu došlo k nějakým změnám (byl později vytvořen spisový přehled, dokumenty byly očíslované a podobně), pak ani to nemůže představovat vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí. Jakkoliv je žádoucí, aby byl spis řádně veden po celou dobu řízení, správní orgány nepochybí, pokud určité drobné nedostatky dodatečně napraví. Pochopitelně s obsahem spisu není možné svévolně a účelově manipulovat. Toto však zcela neplatí o formálním vedení spisu. Pokud je například dodatečně vytvořen řádný spisový přehled, pak se jedná o žádoucí napravení dosavadní vady řízení (která ale neměla vliv na zákonnost rozhodnutí). Z tohoto důvodu ani k této skutečnosti nevedl Nejvyšší správní soud stěžovatelkou navrhané dokazování. Nemůže tedy ani potvrdit, ani vyvrátit, že správní spis

stěžovatelkou tvrzenými nedostatky historicky trpěl; v současnosti jimi – vyjma volných listů, což však vadu při vedení spisu nepředstavuje – netrpí.

### III. 5) Zásada materiální pravdy

[37] Stěžovatelka dále upozorňuje na zásadu materiální pravdy a zpochybňuje závěr, že byl ve správním řízení skutek řádně prokázán. Většina kasační argumentace stěžovatelky opakuje její žalobní argumentaci o tom, že v řízení nebyl zadán znalecký posudek ani odborné vyjádření. S touto argumentací se městský soud řádně vypořádal v bodě 42 napadeného rozsudku. Stěžovatelka na vysvětlení městského soudu nijak konkrétně nereaguje, a její argumentace je proto v tomto rozsahu nepřipustná (viz obecně výše bod [18]). Nepřipustná je i argumentace stěžovatelky ohledně zohlednění ostatních zvuků v provedeném měření. Tuto argumentaci městský soud rovněž vypořádal v bodě 42 napadeného rozsudku a stěžovatelka na jeho vysvětlení nijak nereaguje. Nepřipustná je i argumentace stěžovatelky brojící proti závěru městského soudu o tom, že si mohla pořídit měření ve společných prostorách či v jiné bytové jednotce. Tato argumentace městského soudu v bodě 45 se netýkala prokázání skutku (jak v kasační stížnosti napadá stěžovatelka), ale liberačních důvodů. U liberačních důvodů je přitom jiné rozložení důkazního břemene; naplnění těchto důvodů prokazuje obviněný z přestupku, nikoliv správní orgány (viz níže část III. 6). Zásada vyšetřovací se zde tedy neuplatní tak jako se uplatní u prokazování skutku. Pokud tedy stěžovatelka napadá závěry městského soudu ohledně prokázání skutku argumentací, která směřuje proti závěrům městského soudu o liberačních důvodech, nesměřuje její kasační argumentace do rozhodovacích důvodů městského soudu. Taková kasační argumentace je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS z 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55).

[38] Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. pak platí, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží*. V řízení o kasační stížnosti proto nelze uplatňovat žádné nové skutečnosti. Stěžovatelka nově v bodě IV.6 kasační stížnosti tvrdí, že její odborníci mají zpochybňovat výsledky měření v protokolech a že stěžovatelka měla provést měření v sousedních bytových jednotkách, která neprokázala, že by byla překročována hranice přípustného hluku. Tyto skutečnosti stěžovatelka netvrdila ani ve správním řízení, ani před městským soudem. Nejvyšší správní soud k nim tedy dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[39] Přípustnou je proto pouze argumentace stěžovatelky ohledně toho, že neměla být použita korekce - 5 dB pro hluk s tónovými složkami a korekce - 10 dB pro limit hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb pro obytné místnosti v době mezi 22:00 a 6:00 hodinou. V této argumentaci však stěžovatelka zaměňuje dvě různé korekce. Korekce, které stěžovatelka zmiňuje, stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb. o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Podle § 11 odst. 3 tohoto nařízení je hygienický limit hladiny hluku 40 dB. Podle přílohy č. 2 tohoto nařízení pak pro obytné místnosti platí v době mezi 22.00 a 6.00 hodinou korekce ve výši - 10 dB. Neboli po tuto dobu je hygienický limit hluku pro obytné místnosti 30 dB (nikoliv obecných 40 dB); limit je tedy o stanovených 10 dB nižší. Dále se dle § 11 odst. 3 odkazovaného nařízení použije stěžovatelkou zmiňovaná korekce ve výši - 5 dB pro hluk s tónovými složkami; limit je tedy nižší ještě o dalších 5 dB. Výsledný limit hluku je proto 25 dB. Stěžovatelkou odkazované korekce tedy neznamenají, že by se snižovaly výsledky měření (naměřený

pokračování

hluk), ale snižuje se *limit* hluku, který měla stěžovatelka dodržet. Korekce, které snižují naměřený hluk, stanoví technické normy a metodika žalovaného. Jejich smyslem je zohlednit zbytkový hluk (tedy hluk, který nepůsobí měřený zdroj hluku, ale jiné zdroje hluku v pozadí). Hluk se však nesčítá aritmeticky, ale logaritmicky (například dva zdroje hluku, z nichž každý činí 50 dB, dohromady nejsou 100 dB, ale pouze 53 dB). Příslušná metodika a technické normy proto stanoví, že zbytkový hluk se nezohledňuje, pokud je odstup (rozdíl) mezi zdrojem hluku a zbytkovým hlukem je vyšší než 10 dB. V takovém případě totiž zbytkový hluk není způsobitelný zdrojem hluku ovlivnit. Pokud je odstup (rozdíl) nižší než 10 dB, ale vyšší než 3 dB, použijí se stanovené korekce, které snižují naměřený hluk tak, aby byl zohledněn vliv zbytkového hluku. V tomto případě byly tedy korekce na zbytkový hluk použity při těch měřeních, při kterých byl rozdíl nižší než 10 dB, a nebyly použity, pokud rozdíl překračoval 10 dB. Ve své kasační argumentaci stěžovatelka tyto dvě různé korekce zaměňuje. Korekce -10 dB a -5 dB použity byly, nevedly však ke snížení naměřeného hluku, ale ke snížení hygienického limitu hluku. Stanovené korekce tedy byly použity správně a ani tato argumentace neobstojí.

### III. 6) Liberační důvody

[40] Stěžovatelka dále rozporuje závěry městského soudu ohledně liberačních důvodů. Uvádí, že jediným dalším opatřením, které ještě mohla provést, bylo měření u pisatele podnětu, který jej však nepovolil. Nelze přitom vyloučit ani to, že ve svém bytě prováděl opatření ke zvýšení přenosu hluku. Stěžovatelka rovněž rozporuje závěr městského soudu o tom, že si mohla požádat o povolení k provozování zdroje hluku, u něhož nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet.

[41] K této argumentaci Nejvyšší správní soud předně uvádí, že ohledně liberačních důvodů tíží důkazní břemeno stěžovatelku. Tento závěr plyne přímo z § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [*Právník osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila* (zvýraznění doplněno)]. Stejně tak jej potvrzuje i judikatura (rozsudek NSS z 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33 či z 15. 10. 2021, čj. 10 Ads 356/2021-25). Byla to tedy stěžovatelka, kdo musel prokázat, že skutečně učinila vše, co bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

[42] Vzhledem k tomu, že důkazní břemeno tížilo stěžovatelku, uvedl městský soud správně, že stěžovatelka mohla provést kontrolní měření ve společných prostorách či v jiných bytových jednotkách. Pokud by taková měření stěžovatelka provedla a ta by potvrdila, že hluk z hudební produkce použitelné hygienické limity neporušuje, bylo by možné uvažovat o tom, že v bytové jednotce pisatele podnětu je hlukový limit překračován z důvodů nikoliv na straně stěžovatelky. Na žádné takové měření však stěžovatelka ani v řízení před správními orgány, ani před městským soudem neodkazovala. K novým (obecným a nijak nedoloženým) tvrzením stěžovatelky v kasační stížnosti, že taková měření provedla, pak Nejvyšší správní soud nemůže přihlížet, jak vysvětlil výše v bodu [38].

[43] Co se týče argumentace ohledně povolení provozu zdroje hluku, u něhož nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, ta nemůže na věci nic změnit. I pokud by totiž stěžovatelka skutečně nemohla toto povolení získat (a odůvodnění městského soudu

by bylo v tomto rozsahu nesprávně) neměnilo by to nic na tom, že stěžovatelka mohla provést zmiňovaná kontrolní měření na jiných místech. Tato skutečnost sama o sobě znamená, že stěžovatelka nevynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, a to bez ohledu na odkazované povolení.

[44] Napadený rozsudek tedy správně dospěl k závěru, že stěžovatelka neprokázala naplnění liberačních důvodů.

### *III. 7) Důkazní návrhy stěžovatelky*

[45] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka v kasační stížnosti označila řadu „důkazů“. Podle judikatury není soud povinen provést veškeré navržené důkazy, platí však, že neprovedení důkazu je třeba přesvědčivě odůvodnit (rozsudky NSS z 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, nebo z 9. 11. 2006, čj. 1 Azs 218/2004-89).

[46] Předně stěžovatelka navrhovala dokazování napadeným rozsudkem; napadeným rozsudkem se však nedokazuje (§ 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Dále navrhovala dokazování správními spisy; těmi se ale nedokazuje rovněž (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39 a dále rozsudky NSS z 27. 9. 2006, čj. 7 Afs 39/2005-53, z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, z 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75 a z 14. 5. 2015, čj. 7 As 83/2015-56).

[47] V bodu IV.5 kasační stížnosti stěžovatelka navrhla dokazování fotokopii správního spisu. Tyto fotografie měly prokázat, že stěžovatelce předložený spis nebyl číslovaný, neměl spisový přehled a některé jeho listy byly vyjmutelné. Nejvyšší správní soud tento důkaz neprovedl, jelikož i pokud by se tvrzené skutečnosti prokázaly, nemělo by to v návaznosti na související kasační námítky na výsledek žádný vliv. Stěžovatelkou popsane nedostatky ve vedení spisu nemohly její práva jakkoliv zkrátit; jednat by se mohlo toliko o procesní pochybení bez vlivu na zákonnost rozhodnutí (viz část III. 4 výše). Prokazované skutečnosti proto nemají vztah k předmětu řízení (zákonnosti napadeného rozhodnutí).

[48] V bodu IV.6 kasační stížnosti stěžovatelka navrhovala dokazování výsledky měření v sousední bytové jednotce. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodu [38] výše, tvrzené měření v sousední bytové jednotce je nepřípustnou novotou. Vzhledem k tomu, že k této skutečnosti nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet, není důvod jí ani prokazovat.

[49] V bodu IV.7 kasační stížnosti stěžovatelka navrhla dokazování vyjádřením odborníka ohledně toho, že nemohla získat povolení k provozování zdroje hluku, u něhož nelze z vážných důvodů dodržet hygienické limity (§ 31 zákona o ochraně veřejného zdraví). To, zda stěžovatelka mohla získat dané povolení, je však otázkou právní, nikoliv skutkovou. K právním otázkám soud dokazování neprovádí.

[50] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka žádný z navrhovaných důkazů ke kasační stížnosti nepřiložila. Nicméně jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod dokazování provádět, nevyzýval ji ani k jejich předložení.

### **IV. Závěr a náklady řízení**

pokračování

[51] Kasační stížnost není důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 25. dubna 2023

Milan Podhrázký  
předseda senátu