

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Jany Brothánkové, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **HPK – Productions s. r. o.**, se sídlem Ve Střešovičkách 1090/43a, Praha 6 - Střešovice, zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví,** se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2013, čj. 3745/2013-NH-30.1-28.1.13, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 1. 2014, čj. 10 A 94/2013 - 59,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 1. 2014, čj. 10 A 94/2013 - 59, **se ruší.**

**II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2013, čj. 3745/2013-NH-30.1-28.1.13, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

**III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku 25.959 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Kadlece, advokáta.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Klíčovou otázkou tohoto rozsudku je zákonnost a ústavnost limitů pro hluk z veřejné produkce hudby, jak je vymezilo nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, provádějící zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015.

[2] Ve dnech 13. až 15. 7. 2012 žalobkyně pořádala v prostoru letiště Aeroklubu Tábor, Čápův dvůr, hudební festival *Mighty Sounds 2012*. Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje provedla inspekční kontrolu měřením hluku z veřejné produkce hudby. Dne 13. 7. 2012 v noční době od 22:25 hodin do 23:25 hodin v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu čp. 536 v k. ú. Měšice u Tábora (místo měření č. 1) dosahoval hluk z veřejné produkce hudby hodnoty $L_{Aeq,1h}$ = 62,9 dB. Téhož dne v noční době od 22:15 hodin do 23:15 hodin v chráněném venkovním prostoru stavby rodinného domu čp. 1161 v k. ú. Sezimovo Ústí (místo měření č. 2) pak hluk z veřejné produkce hudby dosahoval hodnoty $L_{Aeq,1h}$ = 40,9 dB.

[3] Krajská hygienická stanice proto rozhodnutím ze dne 18. 12. 2012 rozhodla, že se žalobkyně dopustila správního deliktu. Jakožto pořadatelka hudebního festivalu nezajistila, aby hluk z veřejné produkce hudby nepřekračoval hladinu $L_{Aeq,1h}$ = 35 dB (korekce měření ± 2,0 dB), tj. limit stanovený dle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve spojení s § 12 a přílohou č. 3 část A nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Za porušení této povinnosti správní orgán uložil žalobkyni pokutu ve výši 360.000 Kč. Žalovaný snížil pokutu na 210.000 Kč; ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

[4] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně měla povinnost akci zajistit takovým způsobem, aby nedošlo k překročení hygienických limitů hluku. Napadené správní rozhodnutí nebrání žalobkyni v pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. Výše uložené pokuty dle něj odpovídá závažnosti správního deliktu. V místě měření č. 1 žalobkyně překročila limit o 25,9 dB. Takto vysoká imisní zátěž negativně působí na zdraví lidí. Správní orgány zohlednily okolnosti zmírňující závažnost protiprávního jednání. Navíc žalobkyně oproti předchozímu ročníku festivalu v roce 2011 zajistila snížení nadlimitní hlukové zátěže na místě měření č. 2.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost. V ní namítá, že důsledným uplatňováním přísných hygienických limitů bez ohledu na to, co je zdrojem hluku a jak dlouho tato expozice trvá, je absolutně vyloučeno konání jakýchkoli akcí pod širým nebem. Poukazuje na podobné akce, jako komerční prezentace, poutě, městské slavnosti, zábavy, ohňostroje, sportovní zápasy, koncerty, hudební festivaly a pivní slavnosti, pro které je v podstatě nemožné dodržet hlukový limit pro noční dobu stanovený na 35 dB. Tento limit odpovídá podle srovnávacích tabulek hluku obdobnému relativnímu tichu v obsazeném hledišti kina (30-35 dB) či tlumenému hovoru (40 dB).

[6] Například podle strategické hlukové mapy Aglomerace Praha 2007 je evidentní, že hluk v Praze v chráněném venkovním prostoru staveb je nadlimitní. Velká část obyvatel Prahy je vystavena permanentně vyšší hlukové zátěži, než jaká byla naměřena v posuzovaném případě. Stejně tak jsou na tom podle hlukových map obyvatelé Ostravy či Brna. Nadlimitní působení hluku z veřejné produkce hudby bylo krátkodobé. Žádná studie neprokázala, že by krátkodobý hluk v naměřených hodnotách působil negativně na

lidské zdraví. Podle studií Světové zdravotnické organizace poškozuje zdraví člověka až dlouhodobé vystavování hluku, který je vyšší než 65 dB. Lidé žijící v okolí hlavních silnic a železnic jsou dlouhodobě vystaveni hlukové zátěži, která je srovnatelná s hodnotami naměřenými v daném případě.

[7] Současné hlukové limity jsou zcela nevyhovující pro pořádání krátkodobých hudebních produkcí. Na tom se shoduje široká odborná veřejnost. Potvrzují to snahy o legislativní změny z posledního období v podobě speciálního „hlukového“ zákona či v podobě zásadní novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví. V drtivé většině případů, kdy jakákoliv hygienická stanice prováděla v posledních letech měření hluku veřejné produkce hudby, bylo výsledkem překročení stanovených limitů a následné udělení pokuty. Hlukový limit je splnitelný jen za předpokladu, že se veškeré kulturní aktivity přesunou do zcela neobydlených lokalit daleko od civilizace.

[8] Stěžovatelka konečně upozorňuje, že jí pořádaná veřejná produkce hudby se koná každoročně. Je zaměřena nejen na okrajové hudební žánry, ale i na prezentaci divadelních spolků, umělecké a sportovní workshopy, poskytuje prostor charitativním a vzdělávacím aktivitám. Festival *Mighty Sounds* je pořádán pouze jednou za rok v červenci, a to vždy za součinnosti města Tábor a místních složek státní správy. Stěžovatelka aktivně komunikovala se sousedními obyvateli, snažila se co nejvíce eliminovat možné dopady hudební produkce na okolí areálu festivalu. Hudební pódia byla natočena tak, aby „hrála“ do neobydlených míst, směrem od chráněných prostor. Čtyři z šesti hudebních scén byly umístěny ve stanech. Dramaturgie festivalu byla sestavena tak, aby v nočních hodinách bylo hlukové zatížení co nejmenší. Oproti minulosti se hudební produkce na obou hlavních scénách nepřekrývala, vždy „hrálo“ pouze jedno otevřené pódium.

[9] Dále stěžovatelka polemizuje s výší uložené pokuty. Pokuta v řádech stovek tisíc je zcela mimo ekonomickou realitu dnešní nemainstreamové kultury. Zákonodárce jistě neměl v úmyslu „sankcionovat“ a v podstatě „likvidovat“ jakékoli kulturní aktivity pod širým nebem nebo je vytlačit do odlehlých a lidmi opuštěných míst.

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Žalovaný ve svém rozhodnutí přihlédl k tomu, že daná akce se koná jedenkrát do roka a stěžovatelka se ji snažila lokalizovat na okraj obydlené části města. Nelze však opomenout, že přes přijatá opatření nedošlo oproti předcházejícím rokům ke zmírnění hlukové zátěže v místě měření hluku č. 1. Překročení hygienických limitů hluku znamená zdravotní riziko pro obyvatelstvo vystavené působení hluku. Není v kompetenci orgánu ochrany veřejného zdraví řešit otázku, zda se konkrétní akce uskuteční či nikoliv, případně jak dosáhne pořadatel veřejné produkce hudby splnění svých zákonných povinností. Veřejnou produkci hudby lze pořádat mimo noční dobu při dodržení příslušných hlukových limitů. Žalovaný konečně uvádí, že v dané věci šlo o třetí porušení stejné povinnosti; předcházející sankce ve výši 90.000 Kč a 180.000 Kč dle něj nesplnily svou preventivní a odrazující funkci.

## III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Při předběžném posouzení věci dospěl šestý senát k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl zaujat v rozsudcích ze dne 11. 7. 2012, čj. 6 Ads 40/2012-29, věc *M-SPO*, a ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 Ads 21/2008 - 125, věc *Sportovní klub Kostelní Lhota*. Na rozdíl od závěru ve věci *M-SPO* je šestý senát přesvědčen, že správní orgán měl k námitkám stěžovatelky zohlednit nedostatek speciální regulace hygienických hlukových limitů ve vztahu k veřejné produkci hudby již před rozhodováním o správním deliktu ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[12] Veřejnou produkci hudby považuje šestý senát za jednorázovou činnost, která logicky vyžaduje zvláštní pozornost, a tedy i speciální podzákonnou úpravu limitů hluku odlišnou od dlouhodobého zatížení hlukem. Veřejnou produkci hudby srovnává se stavební činností, u které nařízení vlády č. 272/2011 Sb. zakotvilo mírnější hlukové limity. Zatímco nařízení vlády zohledňuje specifika hluku vznikajícího při pozemní dopravě, při leteckém provozu či v průběhu stavebních prací, neupravuje hlukové limity veřejné produkce hudby výrazně odlišně od hlukových limitů jakéhokoliv běžného provozu či produkce. Naopak, limity veřejné produkce hudby jsou sníženy o dalších 5 dB, protože tento hluk obsahuje tónové složky.

[13] I bez odborného zhodnocení hlukové problematiky je již ze znění nařízení vlády č. 272/2011 Sb. patrná jeho nepoužitelnost pro regulaci ojedinělých nebo krátkodobých expozic. S jednorázovou hudební produkcí nepočítá a její specifika nezohledňuje. Ani zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje další mechanismus, kterým by bylo možno zohlednit specifika hudební produkce. Pořadatelům veřejné produkce hudby nepomůže ani § 31 zákona, neboť mechanizmus ospravedlňující překročení hygienických limitů na ně nemíří. Šestý senát odkazuje na připravovanou legislativu, která svěřuje regulaci ojedinělých nebo krátkodobých expozicí hluku obcím. To by ostatně odpovídalo běžné praxi v ostatních státech EU, ve kterých je regulace tohoto druhu svěřena orgánům místní správy.

[14] Pokud by rozšířený senát shledal, že podzákonná úprava hlukových limitů vztahujících se k veřejné produkci hudby v nočních hodinách nemá dostatečnou oporu v zákoně, šestý senát připomíná, že obecný soud nerozhoduje o neplatnosti podzákonného předpisu. Soud rozhoduje jen o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Případný výrok soudu o nezákonnosti podzákonného právního předpisu má právní účinky pouze *inter partes*, nikoliv *erga omnes* [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01 (N 34/29 SbNU 291)].

[15] S ohledem na výše uvedené šestý senát zdůrazňuje, že úprava hlukových limitů hudební produkce v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. neodpovídá zákonnému zmocnění, protože v něm chybí úprava, která by zohlednila specifika krátkodobých hudebních produkcí. Rozšířenému senátu proto k posouzení předkládá právní názor, dle něhož „*podřazení hudební produkce regulaci určené pro jakoukoliv jinou činnost, při které vzniká škodlivý hluk, limituje její provozování natolik, že zvolený způsob regulace přestává být úpravou limitů a stává se až jejím faktickým zákazem, ke kterému ovšem nařízení vlády č. 272/2011 Sb. určeno není, a ani nemůže být.*“ Zákonné mantinely pro omezení základního práva ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny zákon o ochraně veřejného zdraví v tomto směru neobsahuje.

## IV. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný podal k výzvě soudu vyjádření k otázce řešené rozšířeným senátem. Sdělil, že v letech 2011 – 2015 bylo provedeno celkem pět kontrol, při kterých nebylo zjištěno překročení stanovených hygienických limitů hluku. Jednalo se o měření z větší vzdálenosti (500 metrů, 750 metrů, jeden kilometr), navíc prostor mezi měřením a koncertem byl odstíněn stromy, event. byly výsledky měření ovlivněny příznivými klimatickými podmínkami. Státní dozor a měření hluku byly prováděny převážně na základě podnětů obyvatel.

[17] Žalovaný souhlasí s názorem, že uvnitř zastavěného území nelze uspořádat obvyklou veřejnou produkci hudby, aniž by došlo k překročení hygienických limitů hluku podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (detailně je toto stanovisko citováno dále v části **V.3.**). Dále vysvětluje, že hluk z veřejné produkce hudby má značně specifické charakteristiky, které z něj činí výrazně rušivý faktor. Díky nízkofrekvenčnímu charakteru moderní veřejné produkce hudby se zvukové vlny šíří s malým útlumem na velkou vzdálenost a snadno pronikají obvodovými stěnami staveb do vnitřních obytných místností. Tam se díky vyfiltrování vyšších frekvencí a vytváření kvazistojatého vlnění jejich rušivý charakter zesiluje. Výsledný efekt je pak uvnitř subjektivně vnímán jako pulsující dunění, které již nenese žádnou hudební informaci.

[18] Žalovaný upozorňuje, že zákonem č. 267/2015 Sb. byly z definice hluku a tedy i z dozorové působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví vyjmuty veškeré produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Regulace tohoto hluku náleží od 1. 12. 2015, tedy od účinnosti zákona č. 267/2015 Sb., obcím. Za změněné zákonné úpravy již regulace produkce hudby ve venkovním prostoru pod nařízení vlády č. 272/2011 Sb. nespadá. Novela tohoto nařízení reagující na nový zákonný stav je v současné době v legislativním procesu.

## V. Právní názor rozšířeného senátu

### V.1. *Rozhodná právní úprava*

[19] Rozšířený senát předně rekapituluje právní úpravu, kterou šestý senát shledal nedostatečnou pro závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu.

[20] Podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 31. 7. 2013, za 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.

[21] Podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015, *osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo*

*vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby*. Dle odst. 2 téhož ustanovení se hlukem rozumí *zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*. Dle odst. 3 chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb.

[22] Podle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015, pak *hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla*.

[23] Zákon o ochraně veřejného zdraví se také vypořádával se situacemi, v nichž bylo obtížné plošně stanovené limity dodržet. V § 31 umožnil žádat o výjimku z dodržování hlukových limitů. O výjimku nebylo možno požádat v případě hluku z veřejné produkce hudby.

[24] Prováděcím předpisem, o kterém hovořil § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (v původním znění, doposud bez novelizací). Nařízení vlády dle jeho § 1 odst. 1 reguluje:

a) hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance,
b) hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb,
c) hygienické limity vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb,
d) způsob měření a hodnocení hluku a vibrací pro denní a noční dobu.

[25] Konkrétní hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanovuje § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Podle § 12 odst. 1 se hodnoty hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, vyjadřují ekvivalentní hladinou akustického tlaku A $L_{Aeq,T}$. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$). Podle § 12 odst. 3 nařízení se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A, s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku A $L_{Aeq,T}$ se rovná 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení. 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.

[26] Další korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru stanoví příloha 3 nařízení vlády, podle které se pro noční dobu v případě chráněného venkovního prostoru staveb přičítá další korekce - 10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB. Další korekce závisí na povaze chráněného prostoru. Odlišné korekce jsou v části A přílohy stanoveny pro chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní, chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní a chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor, a to mj. též k hluku z veřejné produkce hudby.

V.2. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[27] Rozšířený senát nejprve zvážil svou pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[28] Šestý senát dovozuje potřebu odklonit se od závěrů vyjádřených v rozsudcích ze dne 11. 7. 2012, čj. 6 Ads 40/2012 - 29 (*M-SPO*), a ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 Ads 21/2008 - 125 (*SK Kostelní Lhota*).

[29] V rozsudku ve věci *M-SPO* dospěl šestý senát k závěru, že okolnosti veřejné hudební produkce nemají na odpovědnost tehdejšího stěžovatele vliv: „[J]*iž samotné překročení těchto hygienických limitů znamená ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku (nikoliv však přímo poškození zdraví fyzických osob), k jehož ochraně jsou dotčené limity stanovovány. Konkrétní okolnosti a dopady předmětného protiprávního jednání jsou pak zohledňovány při rozhodování o uložení pokuty a její výši ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví*“ (bod 8). Pokud stěžovatel upozorňoval na neadekvátní a přísnou úpravu hlukových limitů pro venkovní produkci hudby, soud mu sdělil, že aspekty míry a závažnosti překročení hlukových limitů mají řešit správní orgány a soudy za pomoci individualizace sankce v konkrétním případě a také prostřednictvím moderačního práva.

[30] Tento právní názor dle názoru vysloveného v předkládacím usnesení brání tomu, aby obecná regulace hlukových limitů veřejné produkce hudby, zakotvená v § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. ve spojení s přílohou č. 3 tohoto nařízení, byla pro překročení rámce zákonného zmocnění posouzena jako neaplikovatelná.

[31] Rozšířený senát má za to, že právní názor vyjádřený ve věci *M-SPO* není ve výslovném rozporu s názorem, k němuž dospěl šestý senát při předběžné poradě v nyní posuzované věci. Soud ovšem při rozhodování věci *M-SPO* vyslovil právní závěr, který ve svých důsledcích znemožnil v nynější věci šestému senátu vyslovit neaplikovatelnost nařízení vlády. Obecně totiž konstatoval, že jakékoliv překročení nařízením vlády zakotvených limitů hluku znamená samo o sobě ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku, které podléhá sankci podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tím soud sice nepřímo, nicméně přesto poměrně jednoznačně dospěl k závěru o zákonnosti a ústavnosti nařízení vlády. Pokud by se šestý senát bez předložení

věci rozšířenému senátu rozhodl od tohoto závazného závěru odklonit, postupoval by v rozporu s § 17 s. ř. s.

[32] Rozšířený senát nepochybuje, že podmínka existence odlišného právního názoru, než jaký byl již vyjádřen v jiném rozhodnutí NSS, je splněna. Druhou nezbytnou podmínkou pro rozhodování rozšířeného senátu je, aby posouzení předložené právní otázky rozšířeným senátem bylo potřebné pro rozhodnutí o dané věci. Stěžovatelka v kasační stížnosti a jejím doplnění, obdobně jako v žalobě, výslovně namítá, že limity zakotvené sporným nařízením vylučují pořádání jakýchkoliv akcí pod širým nebem. Proto je splněna i druhá podmínka pro pravomoc rozšířeného senátu o této věci rozhodovat.

[33] Rozšířený senát proto může podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat.

[34] Jedná-li se o tvrzený rozpor předběžného závěru šestého senátu s rozsudkem čtvrtého senátu ve věci *SK Kostelní Lhota,* rozšířený senát má za to, že zde o rozpor nejde. Tento rozsudek totiž zrušil správní rozhodnutí proto, že zákaz hudebních produkcí byl uložen osobě, která vůbec nebyla vlastníkem pozemků, na kterých proběhly koncerty rockové hudby. Proto nedávalo správní rozhodnutí žádný smysl a bylo nevykonatelné. Šestý senát asi i proto domnělý rozpor dovozuje jen na základě interpretace závěru tohoto rozsudku. Čtvrtý senát zde pouze podotkl, že při posuzování přiměřenosti uloženého opatření je třeba vycházet z toho, že *„ochrana zdraví osob má zcela jednoznačně přednost před kulturním životem v obci, který byl uloženým opatřením pouze částečně omezen. Napadené rozhodnutí totiž stěžovateli ani jiným subjektům nebrání v pořádání veřejných produkcí hudby mimo noční dobu (tj. do 22:00 hod.), samozřejmě při dodržení příslušných hlukových limitů“*. V této věci však čtvrtý senát nijak nevyloučil, aby se soudy v dalších případech zabývaly eventuální nezákonností podzákonného právního předpisu, který stanovil hygienicky přípustné meze hluku.

### V.3. *Posouzení rozhodné právní otázky*

[35] V projednávané věci není sporu o tom, že krajská hygienická stanice v rámci inspekčního měření zjistila, že stěžovatelka při pořádání veřejné produkce hudby překročila hygienické limity hluku zakotvené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Nařízením stanovený limit 35 dB překročila v jednom místě o 25,9 dB, v jiném místě pak o 3,9 dB. Ve vztahu k chráněným venkovním prostorům staveb platilo, že se obecný hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku ve výši 50 dB snížil o 10 dB z důvodu, že produkce probíhala v noční době, a o dalších 5 dB proto, že hluk obsahoval tónové složky. Povinností stěžovatelky tak podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. bylo, aby podnikla takové kroky, kterými by ve chráněných venkovních prostorech blízkých staveb omezila hluk na maximálně 35 dB (blíže viz část **V.1.** shora).

[36] Rozšířený senát musel posoudit, zda obecná regulace hlukových limitů zakotvená v § 12 nařízení č. 272/2011 Sb. a dále v příloze č. 3 k tomuto nařízení, překročila meze zákonného zmocnění. Stěžovatelka tvrdí, že tyto limity, tak jak jsou vládou nastaveny, ve skutečnosti vylučují pořádání jakýchkoliv hudebních akcí poblíž chráněného venkovního prostoru staveb.

[37] Žalovaný s tímto tvrzením stěžovatelky ve svém vyjádření ze dne 10. 3. 2016 souhlasí. V tomto vyjádření uvádí, že uvnitř zastavěného území nelze uspořádat obvyklou veřejnou produkci hudby (např. rockový koncert), aniž by došlo k překročení hygienických limitů hluku podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Při hudebním festivalu se hodnoty $L_{Aeq,8h}$ ve vzdálenosti 50 metrů od zdroje hluku běžné pohybují v pásmu 70 – 80 dB (individuálně však mohou dosahovat i mnohem vyšších hodnot). Nominální hodnoty hygienických limitů proto mohou být překračovány i ve vzdálenostech větších než 0,5 km od zdroje hluku. Dosažení nominální hodnoty hygienického limitu hluku lze očekávat již po několika minutách hudební produkce, a to i ve značné vzdálenosti od zdroje hluku. Pokud je tedy veřejná produkce hudby produkována přímo v zastavěné části obce, hluk z veřejné produkce hudby prakticky vždy překračuje nominální hodnoty hygienických limitů hluku, a to již po odehrání jedné či dvou skladeb.

[38] Ze souhlasného stanoviska stěžovatelky a žalovaného tedy plyne, že na věc aplikovatelná právní úprava ve své podstatě vylučovala konání obvyklé produkce hudby v zastavěné části obce (v blízkosti chráněných venkovních prostor staveb ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví). Jde o tvrzení mezi stranami nesporné, pročež rozšířený senát nemusel provádět v tomto směru žádné dokazování. Rozšířený senát zdůrazňuje, že z vyjádření žalovaného plyne, že hlukové limity nebylo možno splnit nejen v noční době, ale ani během dne.

[39] Žalovaný uvádí celkem pět případů, ve kterých měření krajských hygienických stanic nezjistilo překročení hlukových limitů. Těchto pět případů právě uvedenou tezi dále podporuje. Šlo totiž vesměs o hudební festivaly daleko od zastavěných oblastí (ve dvou případech jeden kilometr, v jiném půl kilometru), často v lesích nebo lesním údolí, odstíněné stromy. Jak žalovaný podotýká, měření bylo ovlivněno i příznivými klimatickými podmínkami. I z těchto pěti případů tedy plyne, že úspěšně uskutečnit běžný koncert bylo za aplikovatelné právní úpravy možné jen daleko od zastavěné části obce.

[40] Ostatně i dokumenty založené ve správním spise (rozhodnutí o sankcích uložených třetím osobám) prokazují tvrzení stěžovatelky, podpořené souhlasným vyjádřením žalovaného, že hudební akce, pokud jsou správním orgánem kontrolovány, pravidelně překračují hlukový limit.

[41] V českém právu platí základní ústavní princip, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).

[42] Určité chování tedy může zakázat pouze zákon, respektive v jeho mezích může dále zákaz konkretizovat podzákonný právní předpis. Meze podzákonného předpisu jsou buď výslovně vymezeny zákonem anebo vyplývají ze smyslu a účelu daného konkrétního prováděného zákona [srov. např. nález ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.) - *Nařízení vlády o vyhlášení závazné části územního plánu velkého*

*územního celku Plzeňska*]. Prováděcími předpisy nemohou být stanoveny primární povinnosti. Pokud zákon stanoví, že nemá být X, podzákonný předpis může dále tento zákaz specifikovat tak, že nemá být X1, X2, X3 atd. Pokud podle zákona nemá být X, podzákonný předpis nesmí stanovit, že nemá být Y [např. nálezy ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.) – *zrušení tzv. lázeňské vyhlášky*; a ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) - *změna sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu*].

[43] Argumentace stěžovatelky a šestého senátu směřuje v podstatě k tomu, že zákaz veřejné produkce hudby v zastavěných částech obce je obsažen nikoliv v zákoně o ochraně veřejného zdraví, ale teprve v podzákonném právním předpise, konkrétně v nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

[44] Rozšířený senát upozorňuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nebyl zjevně postaven na koncepci, která by paušálně zakazovala veřejnou produkci hudby v zastavěných částech obce. Právě naopak, zákon evidentně počítal s tím, že za splnění hlukových limitů se koncerty a podobné akce mohou v obcích konat. Zákon v § 32 uváděl, že 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, současně tato norma specifikovala osobu, která měla zajistit splnění této povinnosti (viz bod [22] shora).

[45] Významná pro nynější věc je rovněž skutečnost, že z limitů hluku z veřejné produkce hudby nebylo možno podle aplikovatelného znění zákona získat výjimku (viz bod [23] shora).

[46] Rozšířený senát pro srovnání podotýká, že limity nastavené nařízením vlády, tedy 45 dB ve dne a 35 dB v noci, byly významně přísnější než srovnatelné úpravy okolních zemí. Navíc takovéto úpravy znají výjimky pro konání hudebních či obdobných akcí.

[47] Např. v Německu podle tzv. vzorové směrnice o hluku z volnočasových zařízení (*LAI-Freizeitlärmrichtlinie*)[1] činí hlukové limity v průmyslových oblastech ve dne i v noci 70 dB(A), v jádrových oblastech, vesnicích a smíšených oblastech přes den včetně soboty 60 dB(A), v noci 45 dB(A), v oblastech, jež slouží převážně k bydlení, a v oblastech se skupinami obydlí přes den ve všedních dnech včetně soboty mimo klidovou dobu 55 dB(A), v noci 40 dB(A), v čistě obytných oblastech 50 dB(A), v noci 35 dB(A), v lázeňských oblastech, pro nemocnice a pečovatelské ústavy přes den 45 dB(A), v noci 35 dB(A). V Německu tedy právo mnohem více strukturuje jednotlivá chráněná území podle typu využití, rozsahu osídlení a potřeby hlukové ochrany. Ve většině případů jsou hlukové limity vyšší než podle úpravy české. Ještě podstatnější je to, že německá úprava výslovně pamatuje i na tzv. akce, jež se konají zřídka (*seltene Veranstaltungen*), jež se vyznačují silnou vázaností na místo konání nebo jsou sociálně adekvátní a akceptované. Při takových akcích někdy nemohou být výše uvedené hlukové limity dodrženy, a to i přes všechna přiměřená technická a organizační opatření ke snížení hluku. Jedná se o velké akce jako *Hessentag*,

[1] http://www.lai-immissionsschutz.de/servlet/is/20170/Freizeitl%C3%A4rmrichtline%20final.pdf?command=downloadContent&filename=Freizeitl%E4rmrichtline%20final.pdf

*Kieler Woche*, na mnoha místech též jednotlivé koncerty konané na exponovaných místech uvnitř města. Takovéto akce přes nesplnění hlukových limitů mohou být příslušným úřadem povoleny, obvykle za podmínky splnění určitých dalších požadavků. Regulace hluku v jednotlivých spolkových zemích se přitom mohou v detailech lišit.

[48] Stejně tak je tato problematika regulována na úrovni jednotlivých spolkových zemí v Rakousku. I tam jsou hlukové limity vyšší než podle sporné úpravy české, dotčené chráněné lokality jsou více strukturovány (rozlišují se např. klidové obecní zóny a naproti tomu rušnější jádra měst). Právní předpisy spolkových zemí znají speciální pravidla pro pořádání jednorázových hudebních či obdobných akcí a s nimi spojené udělování výjimek z obecných hlukových limitů.

[49] Rozšířený senát tedy shrnuje, že český zákonodárce veřejnou produkci hudby v obcích nebo v jejich blízkosti ani nezakázal, ani nepřipustil možnost požádat v těchto případech o výjimku (na rozdíl od jiných zdrojů hluku). Pokud zákon dával přesně určeným osobám povinnost zajistit dodržení hlukových limitů, evidentně vycházel z toho, že hlukové limity bude možno někdy porušit, někdy dodržet. Tak tomu ale podle nařízení vlády nebylo. Dodržení hlukových limitů v obcích nebo jejich blízkosti bylo v podstatě nemožné.

[50] V projednávané věci je na místě použít selský rozum. Obsahovalo-li by nařízení vlády č. 272/2011 Sb. výslovný zákaz veřejné produkce hudby v zastavěných oblastech, nebylo by sporu o tom, že by tento podzákonný předpis nad rámec zákona a mimo zákonné meze vytvořil nový zákaz. Stejně je třeba hodnotit situaci, v níž sice nařízení vlády výslovně obdobný zákaz neobsahuje, nastavuje však limity tak přísně, že je v praxi nelze dodržet. Podle nařízení vlády nebylo možno pořádat koncert či jinou hudební produkci v zastavěné části obce nebo v její blízkosti a současně dodržet limity stanovené nařízením.

[51] Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se tedy dostalo v té části, ve které reguluje hluk z veřejné produkce hudby, zcela mimo rámec zákona o veřejném zdraví. V této části je tedy nařízení protiústavní, rozporné s čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy. Obecné soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, nemohou takové nařízení v individuální kauze aplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

[52] Pokud správní orgán na základě hlukových limitů stanovených nařízením vlády uložil sankci, stalo se tak za porušení povinnosti, kterou stanovilo teprve nařízení vlády, nikoliv zákon. Takováto sankce nemá oporu v zákoně, a je proto v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 39 Listiny základních práv a svobod).

[53] Rozšířený senát tímto rozhodnutím nijak nezpochybňuje nutnost regulovat zdraví škodlivý hluk, včetně hluku z hudebních akcí. Musí se tak ale dít ústavním a zákonným způsobem.

## VI. Shrnutí a závěr

[54] Rozšířený senát shrnuje, že nařízení vlády č. 272/2011 Sb., provádějící zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění do 30. 11. 2015, bylo v části regulující hluk z veřejné produkce hudby v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy; na případy regulace hluku z veřejné produkce hudby je nebylo možno aplikovat. Sankce byla uložena stěžovatelce za porušení povinnosti, kterou poprvé stanovil teprve podzákonný právní předpis. Proto rozhodnutí správních orgánů o uložení sankce nemůže obstát.

[55] Další kasační námitky, zpochybňující výši a přiměřenost sankce, jsou již nadbytečné. Nebylo tedy třeba se s nimi vypořádávat.

[56] Jelikož rozšířený senát posoudil jedinou právní otázku významnou pro věc samu, rozhodl rozsudkem v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V duchu zaujatého právního názoru dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

## VII. Náklady řízení

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, a má tedy právo na náhradu nákladů těchto řízení. Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[58] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce náleží celkem za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení před podáním žaloby, podání žaloby ze dne 10. 6. 2013, účast na soudním jednání dne 22. 1. 2014; § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], a to v hodnotě 3.100 Kč za každý úkon právní služby, celkem částku 9.300 Kč. K tomu je třeba připočíst 3 × režijní paušál po 300 Kč, tj. 900 Kč. Pokud jde o náklady s ústním jednáním spojené, zástupce stěžovatelky použil na cestu z Tábora do Českých Budějovic osobní vůz Subaru Forester. Zástupci stěžovatelky proto náleží náhrada 444 Kč [120 km × 3,70 Kč; viz § 1 písm. b) vyhlášky č. 435/2013 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad], dále mu soud též přiznal částku 398,40 Kč za spotřebované pohonné hmoty [120 km × průměrná spotřeba automobilu dle doloženého technického průkazu vozidla je 9,3 l/100 km × automobilový benzin 95 oktanů dle § 4 písm. a) vyhlášky č. 435/2013 Sb.

v ceně 35,70 Kč/l], a konečně přiznal i náhradu za ztracený čas cestováním na ústní jednání za celkem 2 hodiny ve výši 400 Kč [4 × 100 Kč, § 14 advokátního tarifu]. Celkové náklady řízení před krajským soudem tedy činí 14.442,40 Kč.

[59] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovatelce jeden úkon po 3.100 Kč (podání kasační stížnosti dne 28. 4. 2014), [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady stěžovatelky v řízení před Nejvyšším správním soudem částku 8.400 Kč.

[60] Protože je zástupce stěžovatelky plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za odměny a náhrady o částku 3.116,90 Kč. Sečteno, žalovaný je povinen stěžovatelce uhradit náhradu nákladů soudních řízení celkem 25.959,30 Kč ≐ 25.959 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám Mgr. Jaroslava Kadlece, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. března 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu