

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce **AUTODROM MOST a. s.,** se sídlem Most, Tvrzova 5, zastoupeného Mgr. Petrem Zachem, advokátem se sídlem Praha 2, Karlovo nám. 325/7, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, zastoupeného Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Děčín, Masarykovo nám. 193/20, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 10. 2020, č. j. 75 A 8/2019 - 65,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 10. 2020, č. j. 75 A 8/2019 - 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu (dále též jen „žalovaný“) ze dne 28. 1. 2019, č. j. 2703/SCKZU/2018-3, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Most, odboru správních činností (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 10. 2018, č. j. MmM/109549/2018/OSČ-P/ŠP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých

přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), kterého se dopustil tím, že v konkrétně vymezených časových obdobích v průběhu roku 2018 v Mostě, části Souš při pořádání akce nezajistil své provozní záležitosti tak, aby svým provozem nerušil okolí hlučnými činnostmi. Tím porušil čl. II odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky č. 2/2017 Statutárního města Mostu ze dne 7. 3. 2017 o regulaci hlučných činností (dále jen „*vyhláška*“), za což mu byla podle § 35 písm. b) a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou, v níž navrhl spojení řízení s řízením vedeným u tohoto soudu pod sp. zn. 75 A 7/2019; proto v žalobě, kromě zrušení rozhodnutí uvedených v předchozím odstavci, navrhoval též zrušení dalších rozhodnutí žalovaného a Magistrátu města Mostu. Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2020 rozhodl tak, že výrokem I. žalobu v rozsahu návrhu na zrušení dalších rozhodnutí (o nichž se vede řízení pod sp. zn. 75 A 7/2019) podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl a výrokem II. rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2019, č. j. 2703/SCKZU/2018-3 a rozhodnutí Magistrátu města Most ze dne 15. 10. 2018, č. j. MmM/109549/2018/OSČ-P/ŠP z důvodu jejich nezákonnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem III. rozhodl o nákladech soudního řízení.

[3] V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud především odůvodnil odmítnutí části žaloby (dle výroku I.) a dále vyložil, proč neshledává rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

[4] Dále se krajský soud zabýval otázkou, zda Magistrát města Mostu při vydání *vyhlášky* nevybočil ze zákonem stanovené věcné působnosti. Postupoval přitom dle ustálené praxe Ústavního soudu (reprezentované například nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 63/04). Uvedl, že v intencích názoru vysloveného Ústavním soudem je nutné posoudit: 1) zda obec disponuje pravomocí obecně závaznou vyhlášku vydat, 2) zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, 3) zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a 4) zda obsah vyhlášky obstojí z hlediska „*rozumnosti*“.

[5] Při zkoumání druhé podmínky krajský soud odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04 a ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04, a provedl komparaci vyhlášky s § 30 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 4. 2020 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Dospěl přitom k závěru, že vyhláška v čl. I a II upravuje stejný předmět regulace, na který dopadá § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví, a to ochranu před hlukem a vibracemi. Zákon o ochraně veřejného zdraví svěřuje státní správu v této oblasti krajské hygienické stanici a vymezuje i přestupky na úseku ochrany před hlukem a vibracemi. V této souvislosti krajský soud odkázal na právní názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 4 As 35/2003 - 59, a nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, a konstatoval, že předmět a cíl vyhlášky se svým obsahem překrývá s obsahem ustanovení § 30 a násl. zákona o ochraně

veřejného zdraví. Za této situace je vyhláška v rozporu s § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) a § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno jako přestupek dle zákona o ochraně veřejného zdraví, bylo současně sankcionováno jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě, což vyplývá i nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06. Pro úplnost krajský soud dodal, že v § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou výslovně vyjmenována oprávnění k vydání obecně závazné vyhlášky, pokud jde o zabezpečení ochrany zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění.

[6] Krajský soud tak dospěl k závěru, že vyhláška je *nezákonná*, jelikož nebylo ve věcné působnosti obce upravovat regulaci hlučných činnosti vyhláškou, je-li tato pravomoc vyhrazena úpravě zákonné. Z tohoto důvodu shledal krajský soud nezákonná i obě správní rozhodnutí, která ustanovení vyhlášky aplikovala. S ohledem na tuto skutečnost již považoval za bezpředmětné zabývat se dalšími žalobními námitkami.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel odmítá názor krajského soudu, že se cíl i předmět vyhlášky svým obsahem překrývají s obsahem § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle preambule vyhlášky je její cíl ochrany vyjádřen tak, že sleduje *„zachování přijatelných životních podmínek tak, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně občanů města Mostu, část Souš a aby mohli obyvatelé této městské části obvyklým způsobem života využívat svůj majetek a nerušeně trávit svůj volný čas.*“ Naproti tomu cílem zákona o ochraně veřejného zdraví (vyplývající z charakteristiky upravované oblasti a z důvodové zprávy k tomuto zákonu) je stanovení rozsahu veřejného zájmu v ochraně veřejného zdraví a vymezení úkolů orgánů ochrany veřejného zdraví; veřejným zdravím se dle § 2 tohoto zákona rozumí zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin.

[9] Vyhláška a zákon o ochraně veřejného zdraví tedy upravují odlišné oblasti. Cílem vyhlášky je ochrana veřejného pořádku a v širším smyslu pohody bydlení, což mimo jiné dokazuje i časové omezení regulovaných hlučných činností, které se podle vyhlášky vztahuje pouze na státní svátky, nedělní odpoledne a v případě ostatních dnů na večery po 18. hod. Z porovnání cílů vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví tak jednoznačně vyplývá, že se nepřekrývají; nelze proto bez dalšího tvrdit, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. V odst. [21] nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 Ústavní soud konstatoval, že *“skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem o ochraně veřejného zdraví, nevylučuje regulaci obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce*“. Rozhodnutí citovaná krajským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku jsou dle názoru stěžovatele nepřiléhavá a překonaná výše uvedeným nálezem. Krajský soud zcela opomenul další rozhodnutí, která jsou pro projednávanou věc relevantní, a to například nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (který stěžovatel pro danou věc považuje za zásadní), ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08, ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 a ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

[10] Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že se krajský soud v napadeném rozsudku zabýval pouze otázkou kolize *předmětů* regulace zákonné úpravy a vyhlášky, nikoli otázkou případné kolize *cílů* jejich regulace; nesprávně tak ztotožnil obecné stanovení zákonného limitu hluku pro ochranu zdraví obyvatel s právem obce upravit místní záležitosti veřejného pořádku, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně v určité části obce s ohledem na místní podmínky (v posuzovaném případě na existenci autodromu).

[11] Podle názoru stěžovatele krajský soud přezkoumatelně neodůvodnil svůj závěr o rozporu vyhlášky s § 35 zákona o obcích a pouze stroze v odst. [51] (jedná se o odst. [45] – pozn. NSS) napadeného rozsudku dospěl k závěru, že je vyhláška v rozporu i s tímto ustanovením, aniž by k tomu uvedl jakoukoli úvahu. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, proč krajský soud považoval hygienickou hranici hluku stanovenou zákonem o ochraně veřejného zdraví za „*všeobjímající*“ a proč nezvažoval, zda v určitých podmínkách je tato hodnota z hlediska nikoli zdravotního, ale z hlediska zajištění určitého „*životního komfortu*“ v určitém čase, nevyhovující, a proto je zde dán prostor pro místní úpravu skrze obecně závazné vyhlášky.

[12] Stěžovatel závěrem doplnil, že se po vydání napadeného rozsudku obrátil na Ministerstvo vnitra, jako nadřízený správní orgán, se žádostí o koordinaci dalšího postupu v souvislosti s nastalou situací. Ministerstvo vnitra ve své odpovědi uvedlo, že setrvává na svém názoru o *zákonnosti* vyhlášky, jelikož krajský soud nereflektoval relevantní judikaturu Ústavního soudu. Se závěrem krajského soudu, že se cíl vyhlášky překrývá s cílem zákona o ochraně veřejného zdraví, se ministerstvo neztotožňuje. Stěžovatel upozornil, že je v nelehké situaci, neboť probíhá řada dalších správních řízení se stejnou skutkovou podstatou, v nichž se správní orgány obou stupňů budou řídit závazným názorem nadřízeného správního orgánu (Ministerstva vnitra) a postupovat v souladu s vyhláškou. Tento postup jednoznačně povede k podávání dalších správních žalob, přičemž lze očekávat, že těmto žalobám krajský soud (v intencích v tomto rozsudku vyjádřeného názoru) vyhoví. Stěžovatel pak bude nucen hradit z veřejných prostředků náklady těchto soudních řízení, aniž by mohl takové situaci jakkoli zabránit.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem uváděné nálezy Ústavního soudu nejsou přiléhavé k posuzovanému meritu věci; nález pod sp. zn. Pl. ÚS 35/06 se v odst. [21] vyjadřoval k veřejné produkci hudby, nález pod sp. zn. Pl. ÚS 13/09 se týkal provozování hostinských činností, nález pod sp. zn. Pl. ÚS 41/08 upravoval stanovení podmínek spalování rostlinných materiálů v otevřených ohništích a nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 se věnoval problematice omezení hazardu. Rovněž je z odůvodnění napadeného rozsudku patrné, že krajský soud provedl komparaci právních úprav a vyhlášky a výsledek této komparace jasně vyložil. Žalobce dodal, že ze strany Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje s ním bylo zahájeno již celkem 11 řízení o uložení pokuty za porušení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (správní delikt dle § 92g odst. 1 tohoto zákona); žalobce je tak sankcionován duplicitně za stejné jednání. Dále žalobce namítá, že vyhláška nemá obecný normativní význam, ale je zaměřena výhradně vůči činnosti žalobce, coby provozovateli Autodromu Most. To dokládá jak vymezení územní působnosti vyhlášky (čl. III a příloha 1), tak i v tom, že vymezený zákaz rušení hlučnými činnostmi neplatí podle čl. IV odst. 1

vyhlášky pro hluk generovaný úpravou zeleně. *Nezákonnost* vyhlášky spatřuje žalobce také v tom, že v čl. I bodě b) vyhlášky je uvedeno, že „*předmětem regulace není provoz na pozemních komunikacích*“; závodní dráha Autodromu Most je ovšem účelovou komunikací, a proto se dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jedná o pozemní komunikaci. Závěrem žalobce odkázal na str. 31 - 32 „*Metodického doporučení k činnosti územních samosprávných celků*“ vydaného Ministerstvem vnitra, kde je výslovně uvedeno, že „*pokud jde o dlouhodobý hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou činností, je tato problematika upravena zákonem č. 258/2000 Sb.*“ Žalobce proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[14] Následně žalobce kasační soud vyrozuměl, že žalovaný v mezidobí vydal čtyři rozhodnutí o odvolání, týkající se identických případů, v nichž ovšem postupoval v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu (rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a řízení ve věci přestupku zastavil). Následně Nejvyšší správní soud obdržel na vědomí od žalobce další přípis, v němž uvedl, že správní orgán I. stupě, stejně jako žalovaný, začal v mezidobí postupovat dle napadeného rozsudku krajského soudu, a zahájená řízení o přestupku zastavil s odůvodněním, že „*skutek, o němž se vede řízení, není přestupkem*“.

[15] Nejvyšší správní soud následně obdržel sdělení od zástupce stěžovatele, v němž upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2021, č. j. 8 A 79/2018 - 53, v němž městský soud rozhodoval o skutkově obdobné věci, ale vycházel z opačných právních závěrů než krajský soud v napadeném rozsudku.

[16] Žalobce svou argumentaci posléze doplnil odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 6 As 44/2014 - 88, jehož závěry je podle jeho názoru možné aplikovat i na projednávanou věc. Dále uvedl, že z vyjádření Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 7. 10. 2019, č. j. KUUK/15176/2019/DS, vyplývá, že se v areálu Autodromu Most nacházejí veřejně přístupné účelové komunikace – pozemky parc. č. 1104/3 a parc. č. 828/22, oba v k. ú. Souš, tvořící příjezdové komunikace, jejichž části zasahují mimo areál Autodromu Most. Jelikož se jedná o veřejně přístupné účelové komunikace, nemá žalobce možnost ovlivnit jejich užívání třetími osobami; na žalobce, jako provozovatele Autodromu Most, proto nelze přenášet odpovědnost za dodržování vyhlášky na veřejně přístupných účelových komunikacích třetími osobami. Dále žalobce upozorňuje, že v areálu autodromu je veřejnosti volně přístupná čerpací stanice. Velký závodní okruh a polygon (v areálu autodromu) jsou silničním správním úřadem vedeny jako účelové komunikace, a proto hluk z nich pocházející je hlukem z provozu na pozemních komunikacích, na který se dle čl. I odst. b) vyhlášky regulace nevztahuje; nadto obecně závaznou vyhláškou nelze upravovat provoz na pozemních komunikacích [§ 61 zákona č. 361/2000 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů].

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Stěžovatel shledal namítanou nepřezkoumatelnost v závěru krajského soudu, že vyhláška je v rozporu s § 35 zákona o obcích, aniž by bylo zřejmé, jak k tomuto závěru dospěl. Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí. Krajský soud se rozporem vyhlášky s § 35 zákona o obcích náležitě věnoval, a to v odst. [19] až [48], z nichž je patrný důvod, proč dospěl k závěru, že vyhláška duplicitně upravuje totožnou materii jako zákon o ochraně veřejného zdraví (což § 35 zákona o obcích nepřipouští). Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak naplněn není.

[20] Jádrem kasační argumentace je zodpovězení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zda vyhláška v čl. I a II zasahuje do působnosti, která je zvláštním zákonem (zde zákonem o ochraně veřejného zdraví) svěřena správnímu úřadu (zde orgánu hygienické služby), čímž by došlo k rozporu s kogentní úpravou § 35 odst. 1 zákona o obcích.

[21] Zákon o obcích v § 10 upravuje, které povinnosti může obec při výkonu své samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek ukládat; mezi ně patří i možnost omezení či zákazu činností, které by v obci mohly narušit veřejný pořádek [§ 10 písm. a)]. V rámci samostatné působnosti mohou obce upravovat *záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zvláštním zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon* [§ 35 odst. 1 zákona o obcích]. Při posuzování, zda obecně závazná vyhláška nevykročila mimo rámec takto definované samostatné působnosti obce, je však nutné zvážit nejen **(i) předmět úpravy** obecní vyhlášky a (v úvahu připadajícího) zvláštního zákona (tj. jaká jednání regulují), ale také **(ii) cíl** jejich regulace, tedy, které společenské zájmy ta která právní úprava chrání. V kontextu nyní projednávané věci tedy nelze ustat na zjištění, že vyhláška i zákon regulují hluk, jako typově shodnou nežádoucí externalitu spojenou s činností fyzických či právnických osob, ale je nutné zabývat se i tím, zda sledují dopad této externality na stejné společenské zájmy. Ačkoliv krajský soud v odst. [46] odůvodnění svého rozsudku správně provedl komparaci **předmětů** posuzovaných právních úprav (dovodil, že v obou případech jde o regulaci nadměrného

hluku spojeného s určitou činností), **cíle** jejich ochrany již neporovnal. Proto Nejvyšší správní soud pokládá za nezbytné vymezit společenské zájmy, které posuzované předpisy (vyhláška a zákon o ochraně veřejného zdraví) chrání.

[22] Zákon o ochraně veřejného zdraví ve svých úvodních ustanoveních (§ 1 a § 2) uvádí, že jeho předmětem je úprava práv a povinností fyzických a právnických osob v oblasti *ochrany* a *podpory veřejného zdraví*, které je definováno jako *zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin*, jenž je určován *souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života*. *Ochrana a podpora veřejného zdraví* je (stručně řečeno) vymezena jako souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek pomáhající fyzickým osobám zachovat a zlepšovat své zdraví a zvyšovat kontrolu nad faktory ovlivňujícími zdraví. Ochranou zdraví se rozumí i ochrana před hlukem a vibracemi. Pro účely tohoto zákona je *hluk* definován jako *zvuk, který* (i) *může být škodlivý pro zdraví a* (ii) *jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis* (§ 30 odst. 2 zákona). V této souvislosti je v § 30 odst. 1 zde uvedeným osobám uložena povinnosti zajistit *technickými, organizačními a dalšími opatřeními,* aby *hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor* (chráněným venkovním prostorem jsou dle § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví *nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské a léčebné rehabilitační péči a výuce*).

[23] Společenské zájmy chráněné posuzovanou vyhláškou jsou uvedeny v její preambuli, a to následovně: „*Cílem regulace této vyhlášky je zachování přijatelných životních podmínek tak, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně občanů města Most, část Souš, a aby mohli obyvatelé této městské části obvyklým způsobem života využívat svůj majetek a nerušeně trávit svůj volný čas*“. Podle č. I. vyhlášky se *k zajištění ochrany veřejného pořádku na území města vymezují* [blíže popsané] *činnosti, které* [hlukem] *narušují veřejný pořádek a klid v obci nebo jsou v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku obyvatel.* (zvýraznění provedl NSS). Čl. II pak potenciálním provozovatelům aktivit produkujících hluk ukládá počínat si způsobem, který nebude rušit okolí.

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o ochraně veřejného zdraví chrání prostřednictvím § 30 a násl. fyzické osoby před hlukem, který je, při překročení hygienických limitů, potencionálně schopný **ohrozit jejich zdraví**. Vyhláška, podle její preambule, zabezpečuje místní **záležitosti veřejného pořádku** tím, že regulací činností produkujících hluk sleduje **nerušené trávení volného času** obyvatel předmětné městské části, respektive jejich **pohodu bydlení** (bez ohledu na to, zda hluk atakuje hygienické limity). Preambuli pak odpovídají i samotné čl. I a II vyhlášky, jakkoli je, coby součást opatření k zajištění ochrany veřejného pořádku, v čl. I. jako chráněný zájem zmiňována i *ochrana zdraví*. Vyhláška v rámci ochrany před hlukem nikterak neodkazuje na hygienické limity, jejichž překročení je potenciálně škodlivé pro lidské zdraví, ani jinak nestanovuje, jaký typ či jakou intenzitu zvuku lze již považovat za možné ohrožení zdraví. Byť tedy v tomto článku prohlašuje za svůj cíl rovněž „*ochranu zdraví obyvatel*“, typově se pochopitelně nejedná o stejný cíl, jaký sleduje úprava zákona o ochraně veřejného zdraví. Ostatně, stejné ustanovení čl. I vyhlášky rovněž zmiňuje jako své další ambice

ochranu *bezpečnosti* či *majetku* obyvatel, aniž by kdokoliv rozumně předpokládal, že má vyhláška ambici doplňovat či dokonce nahrazovat přestupkový či trestní zákon.

[25] Obecně řečeno, byť tedy na jednu stranu nemůže obec pojem *ochrany veřejného pořádku* vnímat natolik široce, aby vybočila mimo věcnou působnost vymezenou jí zákonem (srov. kupříkladu nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15), na druhou stranu nelze rovněž redukovat právo obce na samosprávu na jakousi prostou kontrolu tematického překryvu předmětu úpravy v určité oblasti regulace. Druhý ze zmiňovaných přístupů by měl za následek efektivní vyprázdnění ústavně zaručeného právo obcí a jiných celků územní samosprávy na spravování a úpravu vlastních záležitostí: při dnešní hustotě právní regulace by bylo spíše obtížné najít problematiku, která by se aspoň částečně tematicky nepřekrývala co do předmětu úpravy s existujícím zákonným či podzákonným předpisem. Proto je podstatné zjišťovat nejenom konkrétní předmět úpravy, ale rovněž i společenský zájem, tedy cíl, který sleduje.

[26] Uvedený závěr je ostatně v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem ve skutkově i právně obdobném případě v již zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 35/06, kde byla posuzována veřejnoprávní regulace hluku (v daném případě se jednalo o veřejnou produkci hudby) prostřednictvím obecně závazné vyhlášky na straně jedné a zákona o ochraně veřejného zdraví na straně druhé. Ústavní soud v odst. 21 odůvodnění tohoto nálezu konstatoval, že „[ú]*čelem 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* [oproti obecně závazné vyhlášce, zakazující obtěžovat občany obce ve stanovených dnech a denních hodinách hlukem pocházejícím z produkce hudby – pozn. NSS] *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 intenzívní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci.* […] *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.* […] *Skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., tedy bez dalšího nevylučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce*“ (zvýraznění provedl NSS).

[27] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v odst. [24] výše, zákon o ochraně veřejného zdraví cílí v § 30 a násl. na regulaci hluku, který může mít negativní vliv na lidské zdraví, zatímco vyhláška v čl. I a čl. II sleduje nerušené trávení volného času a jistou úroveň pohody bydlení v městské části. Krajský soud se však při posuzování, zda statutární město Most vydáním vyhlášky překročilo meze své samostatné působnosti, a zda je z tohoto důvodu vyhláška v rozporu s § 35 odst. 1 zákona o obcích [viz odst. 45 napadeného rozsudku], ustal pouze na konstatování, že vyhláška „*upravuje stejný předmět, jako je regulován ustanovením § 30 a násl. zákona o veřejném zdraví*“, aniž by se zabýval i cíli srovnávané normativní regulace, jakkoli tento aspekt je pro vyslovení konečného závěru relevantní (viz závěry vyslovené Ústavním soudem v předchozím odstavci). Jeho závěr,

že se předmět regulace ve vyhlášce a v zákoně o veřejném zdraví (nepřípustně) překrývají, byl tedy předčasný, a jak bylo vyloženo výše, i věcně nesprávný.

[28] Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani argumentace žalobce uplatněná v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Dovolává-li se právních závěrů vyslovených v rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 6 As 44/2014 - 88, postačí pouze uvést, že jakkoli se rozšířený senát také zabýval sankcí uloženou za hlukové emise, k otázce možnosti normativní regulace této externality prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce se nevyjadřoval. Argumentuje-li žalobce dále tím, jakým způsobem je nyní rozhodováno ve skutkově srovnatelných věcech, či poukazuje-li na jiné důvody, pro které má aplikaci vyhlášky na daný případ za vyloučenou, jde o argumentaci v tuto chvíli bezpředmětnou, neboť se jí kasační soud, s ohledem na důvody zrušení napadeného rozsudku, nemůže zabývat.

[29] Lze tedy uzavřít, že důvod, pro který krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí vydaná v této věci, z hlediska zákona neobstojí; z tohoto důvodu pak nemůže obstát ani rozsudek samotný a je proto naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud pouze závěrem dodává, že principiálně není vyloučeno, aby byl totožný skutek potenciálně postihován jak podle vyhlášky (ve spojení se zákonem o některých přestupcích), tak podle zákona o ochraně veřejného zdraví, musí však být respektována zásada *ne bis in idem*, zakazující opakované stíhání za totožný skutek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44, č. 1038/2007 Sb. NSS, či ze dne 26. 10. 2007, č. j. 2 As 30/2007 - 58). Dojde-li tedy v konkrétním případě k naplnění jak hypotézy čl. II. 1. vyhlášky, tak i § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, a bude-li takový skutek pravomocně projednán ať již jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě či jako přestupek na úseku ochrany veřejného zdraví, bude vyloučeno, aby pro něj bylo vedeno řízení „ve druhé větvi“ správního postihu. Různá právní kvalifikace téhož skutku je pro uplatnění zásady *ne bis in idem* bezpředmětná.

[31] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu postupem podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s ním bude tedy vycházet z toho, že vyhláška nebyla vydána mimo hranice věcné působnosti Magistrátu města Most. Při respektování tohoto právního názoru projedná krajský soud jednotlivé žalobní námitky.

[32] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. prosince 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu