



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D., a Mgr. Jany Volkové ve věci

žalobkyně: **S. R. s. r. o.**, IČO X
sídlem M.93/4, O.
zastoupená advokátem JUDr. Ondřejem Šmídem, Ph.D.
sídlem Hybešova 2378/17, Boskovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2018, č. j. 22470/2018-NH-30.1-30.5.18, ve věci přestupku,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. 7. 2018, č. j. 22470/2018-NH-30.1-30.5.18 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k jejímu odvolání částečně změněno rozhodnutí Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje se sídlem v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 4. 2018, č.j. KHSOC/09473/2018/OC/HOK, kterým správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 80.000 Kč podle ustanovení § 92g odst. 8 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), včetně povinnosti uhradit

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

náklady řízení ve výši 1.000 Kč uložené podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) za spáchání přestupku na úseku ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením podle ustanovení § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, kterého se jako pořadatelka veřejné produkce hudby pořádané v hudebním klubu B., M. 938/4, O., měla dopustit tím, že v rozporu s § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nezajistila, aby nebyl překročen hygienický limit hluku v noční době z této veřejné produkce hudby v chráněném venkovním prostoru stavby, bytový dům P. n. 620/1, O., neboť v noční době od 00:30 hod. do 01:30 hod. dne 16. 11. 2017 bylo měření hluku v chráněném venkovním prostoru tohoto domu zjištěno, že hygienický limit hluku upravený v § 12 odst. 1 a 3 a části A přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“), byl překročen o 10,3 dB. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil ve výroku I. toliko gramaticky a stylisticky a ve výroku II. doplněním procesní právní úpravy a především pak ve výši uložené pokuty, když namísto 80.000 Kč uloženou pokutu snížil na 50.000 Kč. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

2. Pro případ, že by krajský soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí, domáhá se žalobkyně upuštění od uložené pokuty.
3. Žalobkyně s napadeným rozhodnutím nesouhlasí a namítá, že:
 - a. napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, jakým způsobem žalovaný určil výši pokuty. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí dle názoru žalobkyně nevysvětluje, proč pro určení výše pokuty použil kritéria spočívající v povaze a závažnosti přestupku, přitěžujících a polehčujících okolnostech a v povaze činnosti žalobkyně, a proč nepoužil jiná kritéria, přičemž není ani jasné, jakým způsobem jmenovaná kritéria ovlivnila výslednou částku. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného dále dle žalobkyně absentují jakékoliv úvahy ohledně rozmezí výše pokuty, neboť není zřejmá horní a dolní hranice, v rámci které se žalovaný při určení konečné výše pokuty pohybuje. V důsledku toho tak není zřejmé, zda se žalovaný pohybuje v zákonných mezích. Takový postup žalobkyni znevýhodňuje, protože za takové situace nemůže užít námitku nepřiměřenosti pokuty s ohledem na její majetkové a osobní poměry a následně apelovat na moderaci pokuty;
 - b. uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká. S odkazem na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu je žalobkyně toho názoru, že i v případě správního trestání je nutné aplikovat obecný požadavek proporcionality trestání, v rámci kterého je při ukládání pokuty správním orgánem nutné přihlídnout i k osobním a majetkovým poměrům delikventa, a to bez ohledu na to, zda jsou tato kritéria výslovně uvedena v zákoně, na základě kterého správní orgán pokutu ukládá. Takový postup zajišťuje, aby byla uložená pokuta výchovná, ale nebyla pro pachatele likvidační, s čímž úzce souvisí účel trestu v podobě individuální a generální prevence, přičemž žalobkyně je přesvědčena, že vytýkaným jednáním nemohlo dojít k ohrožení zákonem chráněných zájmů v takové míře, aby pokutu ve výši 50.000 Kč bylo možné pokládat za výchovnou. Takto vysoká pokuta představuje nepřiměřený zásah do podnikatelské činnosti žalobkyně a má pro ni likvidační charakter, neboť žalobkyně momentálně provádí stavební úpravy za účelem dalšího snížení hlukosti provozovny, které vyžadují nemalé investice, a uložená pokuta je tak pro žalobkyni nepřiměřeně zatěžující, v konečném důsledku by mohlo být významně zasaženo do života rodiny fyzických osob, které jsou společníky žalobkyně. Nadto je v rozporu s principem legitimního očekávání, aby se výše nyní uložené pokuty tak výrazně odlišovala od pokuty již dříve uložené předchozímu provozovateli postihující stejné jednání;

- c. zjištěný skutkový stav je v rozporu s ustanoveními § 3 a § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť lze dle názoru žalobkyně vážně pochybovat o vypovídající hodnotě daného měření. Konkrétně žalobkyně namítá způsob měření hluku, které bylo provedeno ze dvou různých míst, a to tak, že byl změřen hluk před provozovnou v době, kdy provozovna fungovala, a hluk okolí byl měřen z dvorního traktu, který je obestavěný domy, a je logické, že tento prostor bude významně tišší než prostor, ze kterého byla měřena hlučnost provozovny. Žalobkyně považuje za zásadní pochybení, že hluk okolí byl měřen, když nebyla vypnuta provozovna. Takový postup je dle žalobkyně účelový, neboť při měření hlučnosti města došlo ke zkreslení výsledků, protože při měření nebyla vypnuta provozovna a hluk města měřený v uzavřeném prostoru z logiky věci nemůže reflektovat skutečný hluk ulice. Správní orgán se po změření hluku provozovny ani nepokusil kontaktovat žalobkyni za účelem vypnutí zdroje hluku, aby zohlednil všechna práva žalobkyně a provedl korektní měření, které pak považoval za stěžejní důkaz v řízení. Dle žalobkyně lze navíc pochybovat o nepodjatosti subjektu, který měření provedl, neboť tento vykonává svou činnost na stejné adrese, kde sídlí správní orgán I. stupně.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K žalobní námitce ad a) uvádí, že žalobkyní jmenovaná kritéria zohledněná při ukládání pokuty žalobkyni jsou zakotvena v ustanoveních § 37 až 40 přestupkového zákona. Tato kritéria musí správní orgán v přestupkovém řízení vzít vždy v úvahu. Pokud jde o rozmezí možné výše pokuty, toto vyplývá z ustanovení § 92g zákona o ochraně veřejného zdraví. Toto ustanovení, stejně jako ostatní skutkové podstaty přestupků upravené jmenovaným zákonem, nestanoví dolní, ale pouze horní hranici. V tomto případě se jedná o hranici 3 000 000 Kč, kterou žalovaný uvedl na str. 9 napadeného rozhodnutí. Stejně tak je nedůvodná žalobkyní namítaná absence odůvodnění správní úvahy ohledně výše uložené pokuty. Žalovaný vycházející ze skutečnosti, že rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně tvoří jeden celek, se ztotožnil se správní úvahou správního orgánu I. stupně v otázkách hodnocení povahy skutku, uloženého druhu správního trestu i nebezpečnosti protiprávního jednání žalobkyně. Neztotožnil se pouze s tím, že správní orgán I. stupně hodnotil jako přítěžující okolnost jednak opakované spáchání přestupku žalobkyní a dále nikoli ojedinělé překročení hygienického limitu hluku. Důvody, proč se s těmito závěry správního orgánu I. stupně žalovaný neztotožnil a jak hodnotil protiprávní jednání žalobkyně, vyložil na str. 9 napadeného rozhodnutí. K žalobní námitce ad b) žalovaný uvádí, že tato je pouze obecná, konkrétní je pouze informace o záměru žalobce provádět další úpravy provozovny, která však není pro věc relevantní. Správní orgány obou stupňů se zabývaly závažností protiprávního jednání žalobkyně a jeho dopadem do chráněného veřejného zájmu. Z judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu, citované i žalobkyní, je dle názoru žalovaného zřejmé, že námitka likvidační výše pokuty musí vycházet z majetkových poměrů žalobkyně, které však žalobkyně vůbec neuvádí. Její poznámka o stavebních úpravách, které vyžadují nemalé investice, nemůže být důvodem pro snížení pokuty, jelikož potřebné investice měla žalobkyně ve smyslu ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vynaložit před zahájením činnosti klubu. Ke skutečnosti, že dle žalobkyně má správní orgán k hledisku osobních a majetkových poměrů pachatele přihlížet vždy, žalovaný uvádí, že správní orgány při správním trestání postupují podle přestupkového zákona, který takové hledisko nestanoví. Uvedené tvrzení žalobkyně tak není v souladu ani se zákonnou úpravou, ani s judikaturou, dle které by informace o majetkových poměrech pachatele měla jako korektiv ukládané pokuty působit pouze výjimečně v případech, kdy hrozí pokuta natolik vysoká, že by pro pachatele mohla být likvidační. Žalovaný však nepovažuje pokutu ve výši 50 000 Kč s ohledem na zákonnou sazbu za předmětný přestupek a s ohledem na povahu skutku za výjimečně vysokou, při níž by byl důvod pro povinnou úvahu o majetkových poměrech žalobkyně. Pokud jde o žalobkyní odkazovaný účel trestu z hlediska individuální a generální prevence, žalovaný poukazuje na to, že z judikatury naopak vyplývá, že k naplnění tohoto účelu

musí být uložena pokuta citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Uložená pokuta by tedy měla žalobkyni přimět k tomu, aby buď technickými a/nebo organizačními opatřeními zamezila překračování hygienických limitů hluku. Žalovaný je tak názoru, že uložena pokuta (nadto uložena při samé spodní hranici možné výše) je přiměřená povaze skutku i významu chráněného veřejného zájmu, neboť se ve věci jednalo o hluk překračující maximální hranici o 10,3 dB, nadto hluk v pozdní noční době v pracovní den a hluk z hudební produkce, který je populací pocítován intenzivněji než hluk z pozemních komunikací. K žalobní námitce ad c) žalovaný uvádí, že postup správního orgánu I. stupně při měření hluku v rámci výkonu státního zdravotního dozoru bez vědomosti či součinnosti žalobkyně považuje za souladný se zákonem. Podle ustanovení § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví se státní zdravotní dozor nad dodržováním hygienických limitů zahajuje měřením hluku předcházejícím podání informace kontrolované osobě o zahájení státního zdravotního dozoru. V podkladech napadeného rozhodnutí je uvedeno, jak byl zbytkový hluk vymezen věcně, kdy a kde byl měřen, aby nezahrnul i měřený zdroj hluku a jak byl hodnocen. Z protokolu vyplývá, že měření hluku bylo zahájeno měřením zbytkového hluku, po němž následovalo měření zdroje hluku, což je postup předpokládaný metodickým návodem citovaným v napadeném rozhodnutí. Námitka žalobkyně, že ji kontrolující nekontaktovali, aby vypnula zdroj hluku, za účelem změření zbytkového hluku, je tak dle žalovaného nelogická. K údajné podjatosti Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě se žalovaný vyjádřil na str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí, přičemž žalovaný zdůrazňuje, že námitku spočívající v tom, že správní orgán I. stupně a část Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě sídlí na stejné adrese s ohledem na zákonnou úpravu nelze považovat za námitku podjatosti.

5. K vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, v níž uvedla, že žalovaný dle jejího názoru nepřihlédl k okolnostem spáchání přestupku jakožto jednoho ze zákonem stanovených kritérií pro posouzení při ukládání pokuty dle ustanovení § 38 písm. d) přestupkového zákona. V době provozu klubu totiž hluk, který ruší obyvatele okolních domů, je hluk, jehož původcem není provozovna, ale lidé postávající kolem, přičemž žalobkyně není odpovědná za chování třetích osob mimo svou provozovnu na veřejném prostranství. Dále žalovaný dle žalobkyně nepřihlédl k polehčující okolnosti dle ustanovení § 39 písm. c) přestupkového zákona, když přitom žalobkyně napomáhá k odstranění škodlivého následku již v žalobě zmiňovanými dalšími stavebními úpravami, které mají vést k dalšímu snížení hluku. Žalobkyně dále uvedla, že výše uložené pokuty se jí jeví v celkovém kontextu jako šikanózní, neboť žalovaný nevysvětlil, z jakého důvodu byla předchozímu provozovateli uložena za stejný přestupek pokuta ve výši 12 000 Kč, kdežto žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, aniž se dle tvrzení žalovaného mělo jednat o přitěžující okolnost v podobě opakovaného uložení pokuty. Konečně žalobkyně opětovně zdůraznila, že provedeným postupem měření hluku nemohlo být dosaženo objektivních výsledků, neboť z něj nemůže být zřejmé, jakou míru hluku vytváří osoby před provozovnou, hluk provozu na ulici a jiné provozovny v okolí, proto bylo žádoucí, aby byl provozovatel klubu kontaktován za účelem vypnutí zdroje hluku v provozovně.
6. K replice žalobkyně se žalovaný vyjádřil tak, že text na str. 2 a 3 napadeného rozhodnutí i protokol o měření hluku vyvracejí, že by hluk z provozovny byl způsoben lidmi postávajícími kolem, neboť hluk z provozovny byl hlukem s tónovými složkami, kterým je dle ustanovení § 2 písm. b) nařízení vlády č. 272/2011 Sb. vždy i hudba, zatímco hluk lidí byl součástí zbytkového hluku, u něhož tónová složka nebyl zjištěna. K tomu žalovaný zároveň uvedl, že vzhledem k odlišnému charakteru těchto hluků nemohlo dojít k záměně hluku ze zdroje a zbytkového hluku. Nadto žalovaný zdůraznil, že zbytkový hluk není srovnávacím měřením ke hluku ze zdroje hluku. Z hladiny zbytkového hluku se zjišťuje, zda nedosahuje takové hodnoty, aby mohl překrýt nebo ovlivnit hluk ze zdroje hluku, a to za účelem případné korekce naměřených hodnot. K žalobkyní zmíněné existenci polehčující okolnosti žalovaný uvedl, že dle ustanovení § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví žalobkyně jako provozovatel veřejné

produkce hudby odpovídá za dodržení hygienických limitů hluku od okamžiku zahájení veřejných produkcí hudby, je tedy její povinností a nikoli polehčující okolností vynaložit finanční prostředky na zajištění dodržení limitů hluku. Pokuta ve výši 12.000 Kč uložená předchozímu provozovateli za stejný přestupek není dle názoru žalovaného adekvátní k okolnostem spáchání nyní projednávaného přestupku, a nejednalo by se tak o pokutu, která by plnila funkci individuální i generální prevence.

7. Dne 29. 4. 2019 předložila žalobkyně soudu vyjádření spolu s protokolem o měření hluku č. 136/18 s tím, že tento dle žalobkyně „posudek“ byl proveden objektivní metodou zpracování, kdy ze stejného místa byla měřena jak hladina zvuku při zapnutém zdroji zvuku (aparatuře) uvnitř klubu B. a stejně tak při vypnutém zdroji zvuku. Žalobkyně poukázala ve svém vyjádření na závěr posudku, dle něhož nelze odlišit zbytkový hluk a hluk klubu a dle žalobkyně to znamená, že hluk v měřené lokalitě nezpůsobuje klub B. Pokud by tuto metodiku měření zvolil žalovaný, došel by ke stejným výsledkům. Způsobem, kterým měření provedl, však nezměřil legitimně hodnotu pozadí. Žalobkyně současně navrhla vypracování znaleckého posudku zaměřeného na přezkoumání hlukových poměrů v lokalitě klubu stejnou metodou, jaká byla použita laboratoří A., spol. s r. o.
8. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 15. 11. 2017 zahájil správní orgán I. stupně na základě stížnosti obyvatel bytových domů z U. u., P. n. a t. S. výkon státního zdravotního dozoru nad hlukem z veřejné produkce hudby pořádané v hudebním klubu Bo. Předmětem státního zdravotního dozoru bylo plnění povinnosti dle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví spočívající v dodržování hygienických limitů hluku. Měření hluku bylo provedeno v chráněném venkovním prostoru stavby ve 4. NP objektu k bydlení P. n. 620/1, O. K výkonu měření správní orgán I. stupně přizval zaměstnance Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě. O kontrole byl správním orgánem I. stupně pořízen protokol č.j. KHSOC/00196/2018/OC/HOKO, v němž byly zpracovány závěry protokolu č. 75148/2017 zpracovatele a vykonavatele měření Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě. Kontrola byla zahájena ve 23:48 hodin dne 15. 11. 2017 měřením zbytkového hluku k hluku z veřejné produkce hudby pořádané v hudebním klubu B. (zdroj hluku). Měření zbytkového hluku bylo provedeno na odvrácené straně budovy, v akustickém stínu vytvořeném objektem k bydlení, ve vzdálenosti cca 15 m od místa měření zdroje hluku. V době od 00:15 do 01:30 hod. dne 16. 11. 2017 následovalo měření hluku ze zdroje hluku, nejhlučnější hodina byla stanovena od 00:30 do 01:30 hod. Bylo zjištěno, že veřejná produkce hudby z hudebního klubu B. byla dominantním zdrojem hluku v místě měření. Zbytkový hluk tvořily všechny ostatní zdroje hluku nesouvisějící s měřeným zdrojem hluku, a to provoz silniční a tramvajové dopravy, hlasy lidí, přirozené zvuky vyskytující se v dané lokalitě během měření. Zbytkový hluk byl proměnný bez tónových složek. Pro nepřetržitý provoz zdroje hluku a nemožnost jeho vypnutí byl zbytkový hluk měřen v místě s obdobnou hlukovou situací na shora uvedeném místě. Hluk ze zdroje hluku byl proměnný s tónovými složkami. Hladina zbytkového hluku bez rušivých vlivů činila 40,4 dB při nejistotě měření 2 dB, hladina hluku ze zdroje hluku činila bez rušivých vlivů 49,7 dB při nejistotě měření 2 dB. Vzhledem k rozdílu mezi hladinou hluku zdroje hluku a zbytkového hluku byla použita korekce – 0,5 dB hluku ze zdroje hluku. Výsledná hladina akustického tlaku A ze zdroje hluku pro nejhlučnější hodinu činila 45,3 dB. Podle závěrů protokolu o kontrole byl hygienický limit hluku pro noční dobu stanovený podle ustanovení § 12 odst. 3 a přílohy č. 3 části A nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a při použití korekce na hluk s tónovými složkami 35 dB veřejnou produkcí hudby v chráněném venkovním prostoru výše uvedeného bytového domu prokazatelně překročen o 10,3 dB. O zahájení kontroly spojené s měřením hluku byla žalobkyně informována přípisem ze dne 16. 11. 2017. Proti kontrolním zjištěním podala žalobkyně dne 22. 1. 2018 blanketní námitky, jejichž odůvodnění doplnila až podáním ze dne 7. 3. 2018 poté, co již byly námitky správním orgánem I. stupně přípisem ze dne 5. 2. 2018 pro absenci odůvodnění zamítnuty. Dne 11. 4. 2018 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí vymezené v odst. 1 tohoto

rozsudku, proti kterému žalobkyně podala dne 27. 4. 2018 odvolání. O odvolání žalobkyně bylo dne 2. 7. 2018 rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

9. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Krajský soud rozhodoval o věci samé bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem souhlasili (ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.).
10. Krajský soud se nejdříve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí namítanou pod žalobním bodem a), neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu představuje natolik závažnou vadu, která vede ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacímu orgánu k dalšímu řízení. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dle žalobkyně spočívá v tom, že není zřejmý způsob stanovení výše pokuty, zejména žalobkyni není jasné, proč byla hodnocena kritéria povahy a závažnosti přestupku, přitěžujících a polehčujících okolností a povahy činnosti žalobkyně a jak tato kritéria ovlivnila výši pokuty. Dle žalobkyně dále není zřejmá ani dolní a horní hranice ukládané pokuty. Tuto námitku krajský soud nepovažuje za důvodnou.
11. Předně krajský soud považuje za důležité zdůraznit zásadu jednotnosti řízení, z něhož rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalovaného vzešla. Tato zásada vyjadřuje, že řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek a jako takové je posuzuje krajský soud.
12. Způsob stanovení výše pokuty je především obsažen v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který se mu detailně věnuje na stranách 5 až 7 svého rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného potom na tento způsob vyměření pokuty navazuje, přičemž žalovaný na straně 9 napadeného rozhodnutí především odůvodňuje snížení pokuty, ke kterému svým rozhodnutím přikročil. Úvahy obou správních orgánů jsou z jejich rozhodnutí zcela seznatelné a srozumitelné, krajskému soudu proto není jasné, v čem by měla nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívat. Už samotná skutečnost, že žalobkyně sama vyjmenovává kritéria, jejichž hodnocení vedlo správní orgány obou stupňů ke stanovení výše pokuty, svědčí o tom, že způsob, jakým byla výše pokuty určena, z jejich rozhodnutí zřejmý je, a o nepřezkoumatelnosti tudíž nemůže být řeč.
13. Pokud jde o kritéria hodnocená při ukládání sankce a určení její výměry, tato vyplývají z ustanovení § 37 přestupkového zákona, dle kterého se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlíží zejména k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a u právnické osoby k povaze její činnosti. Správní orgán I. stupně i žalovaný tedy hodnotili přesně ta kritéria, která jim předepisuje zákon. Vysvětlovat použití právě těchto kritérií tak nemá opodstatnění, neboť základním principem veřejné správy je, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon ukládá. Jaká jiná kritéria by měly správní orgány ve věci hodnotit, není krajskému soudu jasné, jelikož žalobkyně žádná konkrétní nezmiňuje. Jakým způsobem má být hodnocena povaha a závažnost přestupku a jaké jsou polehčující a přitěžující okolnosti, k nimž správní orgán přihlíží, přestupkový zákon stanoví v ustanoveních § 38 až 40. Jak je již uvedeno výše, správní orgán I. stupně a následně i žalovaný se při určení výše pokuty řídili právě těmito kritérii, jejich hodnocení je obsahem podrobných úvah obsažených v jejich rozhodnutích, přičemž nelze souhlasit s žalobkyní ani v tom, že by nebylo zřejmé, jakým způsobem posuzovaná kritéria ovlivnila výši pokuty. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že v rámci hodnocení kritérií povahy a závažnosti přestupku a povahy činnosti žalobkyně tato hodnotil v její neprospěch, tedy ve prospěch vyšší výměry pokuty. Stejně lze uzavřít o hodnocení správním orgánem I. stupně uvedených přitěžujících okolností, které však následně byly žalovaným vyhodnoceny odlišným způsobem, a to ve prospěch žalobkyně, proto výši pokuty svým rozhodnutím snížil. Pokud jde o žalobkyní vytýkanou absenci úvah o rozmezí výše pokuty, i toto vyplývá přímo ze zákona. Ustanovení § 92g odst. 8 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví za přestupek, jehož skutkovou podstatu obsahuje

ve svém odstavci 1 a jehož se žalobkyně dopustila, horní hranici výše pokuty 3 000 000 Kč. Není-li stanovena dolní hranice výše pokuty, je logické, že touto je nula. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí na str. 7 na ustanovení § 92g odst. 8 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví co do stanovení zákonného rozmezí možné výše pokuty přímo odkazuje, žalovaný pak ve svém rozhodnutí na str. 9 výslovně uvádí horní hranici zákonného rozmezí ve výši 3 mil. Kč. Má-li snad žalobkyně za to, že by správní orgán ve svém rozhodnutí měl uvádět své vlastní rozmezí stanovené v rámci zákonného rozmezí, v rámci něhož uvažuje o výši pokuty, je tato domněnka s odkazem na výše uvedenou argumentaci chybná, když jiné než zákonné rozmezí není relevantní. Oba správní orgány se tak při vyměřování pokuty pohybovaly zcela v zákonných mezích, což je z jejich rozhodnutí zřejmé, přičemž tím odpadá důvodnost tvrzení žalobkyně o jejím znevýhodnění. Krajskému soudu navíc není jasné, jak mělo být žalobkyni znemožněno namítat nepřiměřenost pokuty s ohledem na její osobní a majetkové poměry a žádat o moderaci pokuty, když právě to následně ve své žalobě činí.

14. Krajský soud nepovažuje za důvodnou ani námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty (žalobní bod b/). V první řadě je nutno zdůraznit, že přezkum uložené správní sankce ze strany správního soudu je pouze omezený, neboť při ukládání sankce správní orgán aplikuje správní uvážení, do něhož není soud oprávněn bez dalšího zasahovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 – 119: „[k]rajský soud se proto měl zabývat při přezkumu výroku ukládajícího stěžovateli sankci pouze tím, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.“ Odůvodnění sankce správním orgánem I. stupně a následně i žalovaným v nyní projednávaném případě dle názoru soudu všechny tyto požadavky splňuje. Jak je již uvedeno v předchozích odstavcích, správní orgán I. stupně potažmo žalovaný hodnotili všechna zákonem stanovená kritéria, která podrobili detailním úvahám obsaženým v jejich rozhodnutích. Přiměřenost uložené pokuty ve výši 50 000 Kč vyhodnotil žalovaný především ve vztahu k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kdy ve shodě se správním orgánem I. stupně přihlédl zejména k překročení limitu hluku v noční době, což vyhodnotil jako závažné ohrožení veřejného zájmu, který představuje zájem na ochraně veřejného zdraví. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích dále poukazují na škodlivost působení hluku na sluch, jakými příznaky se obtěžování hlukem na veřejném zdraví projevuje, rovněž zdůraznili větší subjektivní rušivost hluku z hudebních produkcí. Oba správní orgány se zabývaly i přítěžujícími okolnostmi, které byly nakonec ze strany žalovaného vyhodnoceny ve prospěch žalobkyně. Oba správní orgány vztahovaly přiměřenost ukládané pokuty i k žalobkyní odkazovanému účelu trestu v podobě individuální a generální prevence. Na základě uvedeného se dle názoru soudu jedná o řádně odůvodněnou výši uložené sankce, při jejímž ukládání se žalovaný řídil zákonnými kritérii, jeho úvaha je racionální a koherentní, sankce byla uložena ve výši nevybočující ze zákonem stanovených mezí, jak uvedeno výše. Na tomto místě tak krajský soud dochází k závěru o zákonnosti a adekvátnosti uložené pokuty (otázce likvidační povahy uložené pokuty se soud věnuje níže).
15. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že měl správní orgán v rámci okolností spáchaného přestupku vyhodnotit, že hluk zdroje byl způsoben lidmi postávajícími před provozovnou, toto je dle názoru soudu vyvráceno protokolem o provedeném měření, z něž jednoznačně vyplývá, že hluk zdroje byl tvořen hlukem s tónovými složkami (dle ustanovení § 2 písm. b) nařízení vlády č. 272/2011 Sb. tedy hudbou), kdežto hluk lidí byl součástí zbytkového hluku, u něhož tónová složka nebyl zjištěna. Odvolává-li se žalobkyně na polehčující okolnost uvedenou v ustanovení § 39 písm. c) přestupkového zákona spočívající v napomáhání k odstraňování škodlivého následku tím, že provádí stavební úpravy, které mají vést ke snížení hluku, k tomu soud ve shodě s žalovaným uvádí, že dle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je pořadatel veřejné produkce hudby povinen technickými, organizačními

a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval stanovené hygienické limity. Skutečnost, že žalobkyně nyní, poté, co již bylo z její strany zjištěno překračování hygienických limitů hluku, provádí stavební úpravy vedoucí ke snížení hluku, nemůže být hodnocena jako uvedená polehčující okolnost, nýbrž jako plnění její zákonné povinnosti, kterou doposud nesplnila.

16. K žalobkyní namítané likvidační povaze uložené pokuty a povinnosti správního orgánu zohledňovat při ukládání pokuty osobní a majetkové poměry pachatele krajský soud předně uvádí, že se ztotožňuje se závěry žalobkyní odkazované judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu. Jak poukázal žalovaný, nelze však přehlédnout, že žalobkyně odkazuje pouze na část závěrů uvedené judikatury a tyto nereflektuje ve svém celku, jak jsou uvedenou judikaturou vyjádřeny. Tyto závěry Nejvyšší správní soud shrnul ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 2 Ads 277/2017 – 33, v němž uvedl, že: „[r]ozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, následně z ústavního zákazu likvidačních pokut, které dle judikatury Ústavního soudu představují porušení práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (srov. náleze ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) dovedl povinnost správního orgánu „přihlédnout při ukládání pokuty k osobním a majetkovým poměrům delikventa tehdy, pokud je podle osoby delikventa a výše pokuty, kterou lze uložit zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu bledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí“. Likvidační pokutou je dle rozšířeného senátu taková sankce, která je „nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“.
17. Krajský soud ve shodě s žalovaným na základě právě uvedeného uzavírá, že v nyní projednávaném případě se dle jeho názoru nejednalo o případ, kdy by bylo povinností správního orgánu nad rámec zákonem stanovených kritérií přihlédnout i k majetkovým poměrům žalobkyně. Podle osoby žalobkyně a výše ukládané pokuty totiž nebylo zřejmé, že by pokuta ve výši 50 000 Kč mohla mít pro žalobkyni likvidační charakter. Tím spíše, pokud žalobkyně v průběhu správního řízení sama nepřiměřenost výše pokuty a její likvidační charakter vůbec nenamítala a žalovaný tak neměl indicii vedoucí ho k pochybnosti o možném likvidačním charakteru uložené pokuty. K tomu krajský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 218/2015 – 44, dle kterého: „[b]yl-li stěžovatel s ohledem na výši pokuty přesvědčen, že jde o výši, která je pro něj likvidační, bylo by (i s ohledem na jeho zjevnou znalost závěrů uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) jen logické, aby při podání odvolání konkrétně uvedl, z jakých důvodů se domnívá, že výše uložené pokuty je pro něj likvidační a svá tvrzení doložil“.
18. Nad rámec již uvedeného nelze rovněž přehlédnout, že žalobní tvrzení žalobkyně o likvidačním charakteru uložené pokuty jsou pouze v obecné rovině. Tvrzení o likvidačním charakteru uložené pokuty žalobkyně opírá o tvrzený zásah do majetkové základny pro další podnikatelskou činnost. Uvedené však jednak neodpovídá definici likvidační pokuty vymezené judikaturou Nejvyššího správního soudu citovanou shora v odst. 16, a dále tento zásah do majetkové základny pro další podnikatelskou činnost žalobkyně odůvodňuje opět toliko obecně tvrzenými stavebními úpravami, které vyžadují nemalé investice, aniž by uvedená tvrzení žalobkyně konkretizovala a především doložila. Daňové přiznání za rok 2017, které žalobkyně soudu doložila k návrhu na odkladný účinek žaloby, je v tomto směru nedostatečný.
19. Pro úplnost navíc krajský soud uvádí, že žalobkyní v řízení o žalobě předložené daňové přiznání nemůže zhojit procesní pasivitu žalobkyně v průběhu správního řízení, neboť se žalovaný s jeho obsahem nemohl seznámit a v průběhu správního řízení se s ním vypořádat.
20. K žalobkyní poukazovanému legitimnímu očekávání ve vztahu k již dříve uložené pokutě za stejné jednání, avšak uložené předchozímu provozovateli klubu, krajský soud uvádí,

že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, je správní praxí, která zakládá legitimní očekávání, „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.“ Nelze dle názoru krajského soudu hovořit o legitimním očekávání žalobkyně, došlo-li v jediném předchozím případě k uložení pokuty za stejný přestupek. Nadto, jak soud vyložil již výše, správní orgán I. stupně i žalovaný výši uložené pokuty řádně odůvodnili a žalovaný se ve svém rozhodnutí podrobně vyjádřil k tomu, na základě čeho považuje nyní uloženou pokutu za přiměřenou. Krajský soud tak neshledal nezákonnost uložené pokuty.

21. K namítanému nesprávnému postupu při provedeném měření hluku (žalobní bod c/) krajský soud na úvod konstatuje, že s těmito námitkami žalobkyně se již přílehavě vypořádal žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, přičemž krajský soud se s jeho argumentací ztotožňuje.
22. K otázce přítomnosti žalobkyně (jejího zástupce) v průběhu měření je nutno uvést, že touto otázkou se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 87/2013-43 nebo ze dne 10. 3. 2016, č. j. 4 As 265/2015-44, který opakovaně uzavřel, že kontrolní orgán není povinen kontrolovanou osobu přizvat či jí oznámit, že bude provádět měření. Dle ustanovení § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je *státní zdravotní dozor*, který je vykonáván mimo další práve nad dodržováním hygienických limitů hluku, *zahájen prvním kontrolním úkonem předcházejícím podání informace kontrolované osobě o zahájení státního zdravotního dozoru*. Přítomnost kontrolované osoby tedy není při výkonu státního zdravotního dozoru zákonem vyžadována. Lze tak uzavřít, že podáním informace o zahájení státního zdravotního dozoru bez zbytečného odkladu po jeho skončení správní orgán I. stupně postupoval zcela v souladu s ustanovením § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Vzhledem k tomu, že zbytkový hluk byl měřen ještě před měřením zdroje hluku (což právní úprava umožňuje, viz níže) souhlasí krajský soud s žalovaným, že by bylo nanejvýš nelogické a především odporující účelu měření kontaktovat žalobkyni v jeho průběhu.
23. Žalobkyně v rámci tohoto žalobního bodu namítá především nesprávnost způsobu měření zbytkového hluku (hluku okolí), resp. zkreslení výsledků v důsledku nesprávného způsobu měření. Objektivní stránka skutkové podstaty nyní projednávaného přestupku uvedená v ustanovení § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví spočívá v překročení hygienických limitů hluku, které dle odkazu v ustanovení § 30 odst. 1 téhož zákona stanoví prováděcí právní předpis, kterým je nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Podle ustanovení § 20 odst. 1 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se při měření a hodnocení hluku postupuje podle metod a terminologie týkajících se oborů elektroakustiky, akustiky a vibrací, obsažených v příslušných českých technických normách a při jejich dodržení se výsledek považuje za prokázaný. V protokolu z měření č. 75148/2017 zpracovaného Zdravotním ústavem se sídlem v Ostravě je na str. 5 uvedeno, že měření a hodnocení je provedeno dle ČSN ISO 1996-2 (Akustika - Popis, měření a hodnocení hluku prostředí - Část 2: Určování hladin akustického tlaku) a metodického návodu Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 18. 10. 2017, č. j. MZDR 47681/2017-2/OVZ. Při provádění měření tedy bylo postupováno dle příslušných právních norem.
24. Jde-li o samotný provedený způsob měření zbytkového hluku, podle bodu 3.2.4.2 metodického návodu Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 18. 10. 2017, č.j. MZDR 47681/2017-2/OVZ, se zbytkový hluk měří před, nebo po, případně i v průběhu měření hluku. V případech, kdy nelze zbytkový hluk měřit na stejných místech měření, např. nelze vypnout měřený zdroj, je možné měřit na místech s obdobnou hlukovou situací. Tato skutečnost a její zdůvodnění musí být uvedena v protokolu z měření. V protokolu z měření je uvedeno, že místo měření zbytkového hluku bylo z důvodu nepřetržitého provozu zdroje hluku a nemožnosti jeho vypnutí (kdy měření zbytkového hluku bylo v souladu s výše citovanou normou provedeno před měřením zdroje hluku) provedeno v místě s obdobnou hlukovou situací, ale na straně odvrácené od zdroje hluku v hlukovém stínu

vytvořeném vlastním objektem, místa měření jsou v protokole popsána a rovněž zachycena fotografiemi. V protokole je dále uvedeno, že všechny ostatní hluky prokazatelně nesouvisející s měřeným hlukem zdroje byly z měření použitého pro hodnocení hluku vyloučeny. Dle protokolu zbytkový hluk tvořily všechny ostatní zdroje hluku nesouvisející s měřeným zdrojem hluku, a to provoz silniční a tramvajové dopravy, hlasy lidí, přirozené zvuky vyskytující se v dané lokalitě během měření. Dle výsledku měření uvedeného v protokolu byl navíc zbytkový hluk proměnný bez tónových složek, přičemž dle ustanovení § 2 písm. b) nařízení vlády č. 272/2011 Sb. je hudba nebo zpěv vždy hlukem s tónovými složkami. Zbytkový hluk byl zohledněn pouze jako korekce hladiny hluku zdroje ve výši -0,5 dB.

25. Tyto skutečnosti jsou pro posouzení správnosti měření a zvoleného způsobu měření zásadní. Bylo lze připustit, že ideální způsob měření hluku by byl ten, pokud by byl zbytkový hluk měřen ze stejného místa při vypnutí zdroje hluku, který byl předmětem měření. Nicméně v daném případě je nutné zdůraznit, že decibel, jakožto jednotka používaná pro stanovení hladiny akustického tlaku je jednotkou algoritmickou, tj. zvýšení hodnoty o deset jednotek, např. z 40 na 50 dB znamená nikoli zvýšení absolutní hodnoty akustického tlaku o 25%, nýbrž o jeden řád (tj. o 1000%). Proto nelze naměřené hodnoty hladiny akustického tlaku jednoduše sčítat či odčítat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 4 Ads 113/2008-80).
26. Za této situace, kdy hluk zdroje, který byl proměnlivým hlukem s tónovou složkou, byl měřen v postranní ulici a hluk zbytkový byl měřen ve stejné výšce z druhé strany domu, který eliminoval tónovou složku hluku, má krajský soud za to, že naměřená hodnota hluku zdroje, při zohlednění příslušné korekce zbytkového hluku, byla stanovena správně.
27. Postup měření zbytkového hluku, který byl měřen před měřením zdroje hluku, z jiného místa avšak s obdobnou hlukovou situací, což je v protokole o měření uvedeno a odůvodněno, a bez přítomnosti žalobkyně, jejíž přítomnost by vzhledem k teprve následujícímu měření zdroje hluku zmařila účel provedené kontroly, tedy zcela odpovídá výše citovaným právním normám. Měření bylo provedeno odborníky akreditované laboratoře v souladu s právní úpravou a krajský soud tak nemá důvod pochybovat o objektivnosti a správnosti provedeného měření a jeho výsledků. Krajský soud tedy neshledává důvodnou námitku žalobkyně o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, vycházely-li správní orgány z provedeného měření, které žalobkyně považuje za neobjektivní.
28. Krajský soud nepřistoupil k provedení důkazu protokolem o měření hluku č. 136/18, neboť žalobkyně k tomuto protokolu tvrdila, že při jeho zpracování byl hluk klubu měřen objektivní metodou zpracování, při níž byl učiněn závěr, že nelze odlišit zbytkový hluk a hluk klubu, z čehož dovozovala, že hluk v lokalitě nezpůsobuje klub, který provozuje. Kromě skutečnosti, že k měření zdroje hluku došlo 1 rok a 4 měsíce od měření učiněného správním orgánem, navíc v jiném místě měření, a bylo by tedy více než diskutabilní, zda se jednalo o obdobnou hlukovou situaci, tento protokol zejména neříká nic o nesprávnosti způsobu měření provedeného správním orgánem I. stupně či o žalobkyní tvrzených chybách, kterých se měl správní orgán I. stupně při měření dopustit, což je námitka, kterou žalobkyně uplatnila v žalobě. Jinými slovy, tento protokol nijak nerozporuje způsob měření hluku tak, jak bylo provedeno správním orgánem, ostatně žalobkyně to ani netvrdí. Žalobkyně pouze s odkazem na tento protokol opakuje, že za objektivní metodu měření hluku považuje metodu, kdy ze stejného místa je měřena jak hladina zvuku při zapnutém zdroji zvuku (aparatuře) uvnitř klubu a stejně tak při vypnutém zdroji zvuku. Za této situace tak krajský soud vyhodnotil tento důkaz jako nerelevantní, neboť by nemohl prokázat žádné žalobní tvrzení žalobkyně.
29. Ze stejného důvodu krajský soud nepřistoupil k provedení znaleckého posudku, neboť mu nevznikly pochybnosti o správnosti způsobu měření hluku zdroje správním orgánem. Krajský soud má za to, že správní orgán hluk zdroje změřil správně.

30. K tvrzení žalobkyně o pochybnosti o nepodjatosti subjektu, který měření provedl, z důvodu stejného sídla jako správní orgán I. stupně, může přes jeho obecnost krajský soud uvést toliko, že dle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu se podjatost může vztahovat pouze ke konkrétní úřední osobě, nikoli k celému zdravotnímu ústavu. Důvod spočívající ve stejné adrese sídla lze dle názoru krajského soudu navíc těžko hodnotit jako důvod zakládající pochybnost o nepodjatosti. Nemluvě o skutečnosti, že podjatost je třeba namítat v řízení před správním orgánem, jakmile se o ní účastník dozví. Uvedené tvrzení žalobkyně tudíž nesplňuje požadavky pro námitku podjatosti, proto ani ve správním řízení, ani nyní v soudním řízení nebylo možné se jím dále zabývat.
31. Na základě výše uvedeného krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.
32. Z důvodů uvedených v rámci vypořádání žalobního tvrzení pod bodem b) krajský soud rovněž nevyhověl návrhu žalobkyně na soudní moderaci uložené pokuty v podobě upuštění od jejího uložení, neboť vzhledem k výše uvedenému nedospěl k závěru, že by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.), neboť byla uložena ve výši 1,7% maximální možné výše sazby.
33. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšnému žalovanému nevznikly podle obsahu spisu v tomto soudním řízení žádné náklady přesahující obvyklou činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 29. listopadu 2019

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu