

Zpráva o šetření

ve věci hudebních produkcí na fotbalovém hřišti v XXXXX

Podnětem ze dne 15. 12. 2014 se na veřejnou ochránkyni práv (dále „ochránkyně“) obrátil o pomoc pan Z. Š., bytem XXXXX (dále „stěžovatel“), ve věci obtěžování hlukem z veřejných hudebních produkcí na fotbalovém hřišti v XXXXX.

A - Předmět šetření

Stěžovatel uvádí, že vlastní rodinný domek, v jehož sousedství se nachází v malém objektu restaurace fotbalového klubu, umístěná v areálu přilehlého fotbalového stadionu. Na fotbalovém hřišti XXXXX, v tamní klubové restauraci a na přilehlých městských pozemcích se odehrává pravidelně vždy 30. 4. akce „Májová zábava“, spojená s veřejnou hudební produkcí reprodukované hudby v době cca od 19:00 hodin do 04:00 hodin.

V minulých letech stěžovatel odjížděl v termínu májových zábav s manželkou na hotel, ale vzhledem k tomu, že dům v současnosti obývá také jeho matka ve věku 89 let, která vyžaduje trvalou péči, nemohou již dům v uvedeném termínu opouštět.

Obracel se v této věci na orgány policie obecní i státní, jakož i na orgán ochrany veřejného zdraví, který hlukovou zátěž zobjektivizoval měřením, přičemž mu byla údajně sdělena pouze informace o zjištění překročení hlukového limitu s tím, že pořadateli nebyla udělena pokuta, neboť nedošlo k ohrožení veřejného zdraví.

Stěžovatel v podnětu uvádí také to, že objekt restaurace byl postaven v rozporu se stavebním povolením a bez jeho souhlasu. Nepřímo z jeho informací vyplynulo dále již jen to, že stavba byla dodatečně povolena. Uvedl též, že je obtěžován hlukem z restaurace během celého roku o víkendech v ranních hodinách podnapilými hosty restaurace. Informace k údajně původně nepovolené stavbě ani k víkendovému provozu nicméně již nijak neupřesnil a zdůrazňoval především rušení nočního klidu a obtěžování hlukem z výše uvedených jednorázových akcí „Májových zábav“.

B - Skutková zjištění

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast stavebního řádu a ochrany veřejného zdraví.

V rámci zahájeného šetření jsem vyzval k vyjádření se k podnětu Krajskou hygienickou stanicí Plzeňského kraje se sídlem v Plzni (dále jen „KHS“). Toto vyjádření jsem obdržel dne 5. 5. 2015.

Ze shromážděných podkladů, tedy jak z podnětu stěžovatele a jeho doplnění, tak z veřejně dostupných rejstříků a informací na internetu, jakož i ze sdělení KHS, vyplývá následující.

Rodinný dům stěžovatele je dle katastru nemovitostí objekt k bydlení (č. p. X) a nachází se na pozemku parcelní číslo st. X v katastrálním území XXXXX. Objekt restaurace je budova bez čísla popisného nebo evidenčního a je objektem občanské vybavenosti, stojící na pozemku p. č. st. X v katastrálním území tamtéž. Vzdálenost obou budov je cca 20 m (stěžovatel uvádí, že reproduktory jsou umístěny cca 10 metrů od zdi jeho domu na fotbalovém hřišti).

Ze sdělení KHS vyplývá, že obdržela dne 25. 4. 2014¹ podnět stěžovatele ve věci nadměrného obtěžování hlukem z jednorázové akce Májová zábava konané dne 30. 4. 2014 na fotbalovém hřišti TJ XXXXX a přilehlých městských pozemcích. Ověřila, že akce byla konána na základě oznámení na Městský úřad Klatovy, odbor školství, kultury a cestovního ruchu.

Na základě podnětu KHS objednala v rámci státního zdravotního dozoru měření hluku v chráněném venkovním prostoru stavby stěžovatele (č. p. XXXXX) v noční době. Stěžovatel byl o konání měření informován sdělením ze dne 28. 4. 2015, měření bylo provedeno dne 30. 4. 2015.

KHS ukončila státní zdravotní dozor po obdržení protokolu o zkoušce² a vyhodnocení jeho výsledků dne 13. 5. 2014. Hygienický limit hluku pro chráněný venkovní prostor stavby daný Nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení“), byl stanoven pro noční dobu, tj. 22:00 - 6:00 h., $L_{A,eq,1h} = 35$ dB, přičemž měřením byla zjištěna hodnota $L_{A,eq,1h} = 66,9$ dB. Hygienický limit hluku v chráněném venkovním prostoru stavby daný nařízením byl tedy prokazatelně překročen.

Provozovatel zdroje hluku - TJ XXXXX³ byl dne 30. 5. 2015 s protokolem, jehož součástí byl protokol o zkoušce č. 41903/2014/OFP, seznámen. Proti protokolu nebyly podány námitky. S provozovatelem bylo překračování hygienického limitu hluku projednáno a byl současně upozorněn, že v případě častějšího opakování akcí tohoto druhu je povinen dodržet platnou legislativu.

Stěžovatel byl o výsledcích provedeného státního zdravotního dozoru informován dne 29. 5. 2014.

Po uplynutí lhůty pro podání námitek provedla KHS správní úvahu ve věci zahájení správního řízení o uložení pokuty za porušení povinností daných požadavky § 30 odst. 1 a § 32 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“), v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 1 a 3 nařízení ve spojení s Přílohou č. 3 nařízení. Prokazatelným překročením hygienického limitu

¹ Pod č. j. 8384/2014.

² Č. 41903/2014/OFP pod č. j. KHSPL/9695/21/2014.

³ Se sídlem XXXXXX.

došlo k naplnění skutkové podstaty § 92 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy k porušení povinnosti stanovené tímto zákonem (byl prokazatelně překročen hygienický limit hluku daný nařízením).

Při zvažování okolností, zda došlo také k naplnění materiální stránky správního deliktu, tedy zda došlo k ohrožení veřejného zdraví, učinil správní orgán následující úvahu. V případě konané Májové zábavy se jednalo pouze o jednorázovou akci trvající cca 10 hodin, z toho v noční době 6 hodin. KHS k této své úvaze uvádí, že v určitém období vývoje legislativy se dokonce na jednorázové akce vůbec hygienické limity nevztahovaly, přičemž v současnosti je zvažován návrat k této praxi, kdy by bylo jednoznačně na odpovědnosti města či obce vůči svým občanům, zda danou akci podpoří, tedy povolí, či nikoliv.

KHS dále uvádí, že „Májová zábava je akcí, která má tradici, a pro její konání v XXXXX (XXXXX jsou předměstím XXXXX) již řadu let slouží pozemek fotbalového hřiště TJ XXXXX a přilehlé městské pozemky, kde se akce koná. O této akci je veřejnost v předstihu dostatečně informována v místním tisku i prostřednictvím plakátů v místě konání i po celém městě. V případě, že pro některé jedince je tento druh hluku velmi obtěžující, je možné zvolit v tuto dobu pro sebe přijatelnější variantu pobytu v jiném prostředí. Samozřejmě s tímto způsobem řešení nemůže provozovatel 'jednorázových' akcí argumentovat, jde jen o individuální přístup k sobě samému.“

KHS dále svou úvahu rozvádí s tím, že v případě zjištěné hodnoty $L_{A,eq, 1h} = 66,9$ dB, kdy pouze pro srovnání hygienický limit hluku daný nařízením pro hluk z dopravy při přiznání staré hlukové zátěže činí $L_{Aeq, 16h} = 70$ dB, vyhodnotila tuto událost jako obtěžující a nikoliv zdraví ohrožující nebo poškozující. Navíc se jednalo v noční době o dobu 6 h., což na základě zhodnocení zdravotních rizik, a při zjištěné hladině hluku, nemůže způsobit ohrožení ani poškození zdraví.

KHS má za to, že v případě, že by se nezabývala společenskou nebezpečností a striktně by při tomto druhu akcí (jednorázové, ojedinělé akce) trvala na plnění hygienických limitů hluku, vedlo by toto mj. k naprostému zlikvidování kulturního života v obcích.

Na základě uvedeného KHS za výše uvedené porušení povinnosti s provozovatelem zdroje hluku (TJ XXXXX) řízení o uložení pokuty nezhájila.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Pro samu podstatu obtěžování hlukem z pořádání veřejných hudebních produkcí musím zdůraznit, že podle ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující

službu, a to, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla.

Hygienické limity jsou pro hluk stanoveny výše uvedeným nařízením vlády.

Podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví 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.

Podle § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví orgán ochrany veřejného zdraví při rozhodování o uložení pokuty a její výši přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. V případě, kdy došlo k nápravě bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, orgánu ochrany veřejného zdraví byla poskytnuta účinná součinnost, nedošlo k poškození zdraví fyzických osob ani vzniku nebo hrozbě epidemie, může orgán ochrany veřejného zdraví od uložení pokuty upustit.

Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (základní zásady činnosti správních orgánů), správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Pokud jde o postup KHS, na základě podnětu stěžovatele provedla státní zdravotní dozor spojený s inspekčním měřením hluku, nebyla tedy nečinná.

Pokud jde o námitky uváděné v podnětu, nemám za prokázané, že uvedené hudební produkce se odehrávají pravidelně a s větší četností v průběhu kalendářního roku, nejde tedy o hlukovou zátěž dlouhodobou či dokonce trvalou.

Již v průběhu šetření jsem stěžovatele odkázal na zprávu o šetření věcně obdobného případu s detailní právní argumentací ohledně ojedinělých, a z hlediska ohrožení veřejného zdraví svou podstatou krátkodobých hlukových událostí, za které lze dle mého považovat právě i zmíněné Májové zábavy.⁴

Z této argumentace považuji za zásadní zopakovat, že ačkoli veřejné hudební produkce jako krátkodobé hlukové jevy (byť fakticky může jít i např. o hudební produkce v rozsahu více hodin a někdy i několika dnů) mohou být pro své bezprostřední okolí značně rušivé a obtěžující a mohou v tom kterém případě vést i ke značnému snížení kvality prostředí (dříve „pohody bydlení“), je nesnadné až nemožné zcela nevyvratitelně prokázat jejich negativní zdravotní účinky.

Z hodnocení zdravotních rizik, s nimiž se při vyřizování podnětů na obtěžování hlukem dlouhodobě setkávám, lze učinit závěr, že u krátkodobých jevů (vyjma extrémních hlukových událostí typu explozí a dalších vysoce impulzních hluků, popř. hudebních produkcí v délce trvání více dnů po dobu 24 hodin a za splnění

⁴ <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>, sp. zn. 3713/2014/VOP/TM.

podmínky zvýšené intenzity hluku, popř. zvýšené intenzity obzvláště rušivých frekvencí) nelze jednoznačně stanovit zdravotní rizika.

Přestože negativní zdravotní účinky dlouhodobé expozice nadměrnému hluku (poškození sluchového aparátu, vliv na kardiovaskulární systém, poruchy spánku, zhoršení komunikace řečí, obtěžování hlukem) jako možné příčiny celé řady chorob jsou již dobře odborně popsány, hodnocení zdravotních rizik, z nichž by mohlo být konstatováno jednoznačně ohrožení veřejného zdraví v důsledku ve své podstatě krátkodobých jevů, jakými jsou mj. i příležitostné (co do četnosti ojedinělé) veřejné hudební produkce (koncerty, hudební festivaly apod.), k dispozici dle mých informací dosud není.

Musím zde nicméně zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 11. 7. 2012, č. j. 6 Ads 40/2012-29,⁵ který v souvislosti s překročením hlukového limitu provozovatelem zdroje hluku, konstatoval, že (cituji) „... již 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. Nejvyšší správní soud tak nemohl přisvědčit stěžovatelově námitce, že jím pořádanými hudebními produkcemi ... nedošlo k ohrožení výše zmíněného zájmu⁶ chráněného zákonem“.

Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku ztotožňuje se související argumentací Městského soudu v Praze⁷ a uvádí, že možnost ohrožení dotčeného zájmu je spojena již se samotným faktem překročení hygienických limitů hluku, stanovených zákonodárcem na základě hodnocení zdravotních rizik jako zákonné minimum, při kterém lze zaručit, že nedojde k ohrožení veřejného zdraví.

K možnému ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví se v předchozím souvisejícím řízení v obdobném smyslu vyslovila i Krajská hygienická stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze⁸ s tím, že míra zdravotního rizika vlivu hluku na zdraví se posuzuje již při stanovování hygienických limitů hluku v právním předpisu a jejich prokazatelné překročení je proto plně dostačující pro závěr o možném ohrožení zdraví fyzických osob. Vlivem překročení stanovených limitů na zdraví fyzických osob se pak v konkrétním případě stěžovatele krajská hygienická stanice zabývala dále při hodnocení následků jeho protiprávního jednání. Zde výslovně uznala, že podle jejích informací nedošlo v souvislosti s předmětnými hudebními produkcemi k prokazatelnému trvalému poškození zdraví fyzických osob bydlících v bezprostředním okolí, avšak možnost ohrožení zdraví nebylo možné vyloučit.

⁵ www.nssoud.cz.

⁶ Zájem na ochraně veřejného zdraví.

⁷ Ze dne 27. 10. 2011, č. j. 9 Ca 340/2008 – 37.

⁸ Rozhodnutí ze dne 15. 5. 2008, zn. 436 - 213/2008Pb/Ka.

Zákon o ochraně veřejného zdraví by se dle již konstantního názoru ochránce⁹ a především v souladu s cílem právní regulace ochrany veřejného zdraví měl vztahovat spíše na zdroje hluku, které mohou zdraví skutečně poškodit. V této souvislosti se jedná především o zdroje hluku, které jsou dlouhodobé (kontinuální), jako jsou např. zdroje hluku dopravního (hluk ze silniční, železniční a letecké dopravy), technologického (výrobní stroje a zařízení továren a živnostenských provozoven), hluku z hostinských provozoven (restaurace, bary, herny, diskotéky, noční kluby apod.), jakož i dalších staveb, pokud je (nebo může být) s jejich užíváním spojena zvýšená hlučnost a jde-li o dlouhodobý jev.¹⁰

Jak uvádí Národní referenční laboratoř pro hluk¹¹ k otázce hlukových limitů, *„hygienické limity nejsou obecně čistě vědeckou záležitostí. Kritické limity škodlivých faktorů životního prostředí včetně hluku nemohou být odvozeny pouze na základě výsledků empirických věd. Jsou předmětem sociopolitických nastavení, která závisí na systému priorit zastoupených zájmových skupin. Limitní hodnoty jsou politickým normativním aktem, který je výsledkem komplexních úvah o společenských výnosech, rizicích a nákladech.*

V tomto procesu se musí nalézt obecné standardy akceptovatelných rizik, které se mohou měnit podle úvah ohledně obecně pojatých nákladů a výnosů (cost-benefit). Rozhodování o limitu v rámci politického normativního procesu jen zčásti vychází z vědeckých podkladů (jakými jsou například doporučení WHO¹²), ale bere v úvahu i ekonomická omezení a sladění konkurujících si zájmů ve společnosti.

Hygienický limit hluku je určitým kompromisem a jeho překročení neznamena automaticky akutní poškození zdraví.“

Je tedy zřejmé, že hlukové limity byly zákonodárcem koncipovány v první řadě jako nástroj regulace dlouhodobé a trvalé hlukové zátěže, která s sebou nese prokazatelná zdravotní rizika.¹³

V tomto ohledu vítám i Parlamentem ČR právě projednávanou novelu zákona o ochraně veřejného zdraví, která zapracovává mj. i mé výhrady k nekonceptnosti stávajícího znění zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud jde o začlenění veřejných hudebních produkcí do zákona.

Z mých zjištění při vyřizování obdobných podnětů týkajících se obtěžování hlukem vyplývá, že za stávající právní úpravy je náprava negativních aspektů

⁹ Viz např. připomínková řízení k předkládaným novelám zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v období let 2010 – 2013.

¹⁰ Např. jde-li o trvalou hlukovou zátěž – může jít i o stavby sportovišť či dětských hřišť.

¹¹ NRL – je pověřena hlavním hygienikem ČR odbornou garancí v činnostech A) Referenční (rozhodčí) činnost B) Speciální činnost a poradenství C) Metodická činnost D) Výzkumná a vývojová činnost.

¹² Světová zdravotnická organizace.

¹³ V tomto smyslu materiál Světové zdravotnické organizace (WHO) Night Noise Guidelines for Europe (http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf) uvádí, že odborně podloženým limitem pro noční hluk je hladina hluku ve výši 40 dB. Pouze při ní je zajištěna ochrana zdraví zranitelných skupin, zejména starších a nemocných osob a dětí.

spojených s ojedinělými a krátkodobými hlukovými jevy prostřednictvím orgánů ochrany veřejného zdraví spíše neefektivní. Navíc představuje také značnou administrativní i finanční zátěž, která leží na straně státu a jeho orgánů.

Jsem si vědom problémů, které způsobuje hluk v centru měst a obcí. Při řešení těchto problémů se střetávají různé společenské zájmy, ať už veřejnoprávní (ochrana obyvatelstva před hlukem jako zákonem chráněného veřejného zájmu versus požadavek na zachování přiměřeného kulturního a společenského života), nebo soukromoprávní (pohoda bydlení versus kulturní či podnikatelské aktivity občanů), přičemž je třeba brát i zřetel na aspekty urbanistické a sociodemografické (zachování obytných zón v centru měst a obcí versus vylidnění budov na úkor kancelářských prostor).

Jak jsem uvedl výše, současný stav právní úpravy, kdy se obecné hlukové limity k ochraně veřejného zdraví obyvatelstva, stanovené primárně pro dlouhodobou hlukovou expozici (která má prokazatelně negativní zdravotní účinky), uplatňují také na ojedinělé a krátkodobé hlukové jevy, považuji i přes shora uvedenou judikaturu (která dle mého navíc pouze ne zcela úspěšně supluje mj. i ochráncem dlouhodobě požadovanou novelu zákona o ochraně veřejného zdraví) za neudržitelný. Domnívám se, že by regulace obdobných jevů měla být nadále spíše předmětem regulace místních záležitostí veřejného pořádku v rámci obecně závazných vyhlášek obcí.¹⁴

Nejsem nakloněn tomu, aby se přirozená centra společenského, obchodního a kulturního života stala „mrtvou zónou“, avšak bylo by zároveň namístě, aby se sama samospráva přihlásila ke své odpovědnosti a jasně deklarovala (zněním příslušné obecně závazné vyhlášky regulující veřejný pořádek), jaký z uvedených zájmů upřednostňuje, neboť jakkoli je úloha orgánů státní správy (např. KHS) při ochraně veřejných zájmů nesporná, úspěšné vyřešení ke spokojenosti všech stran je spíše ideálním stavem, často vzdáleným realitě, když orgány ochrany veřejného zdraví v podstatě suplují (ne)vůli samosprávy si místní záležitosti uspořádat svépomocí dle potřeb svých občanů.

I přes shora uvedené musím odmítnout – přinejmenším do změny právní úpravy a překonání stávající judikatury – argumentaci KHS, kdy Májovou zábavu vyhodnotila jako událost obtěžující, avšak nikoliv jako zdraví ohrožující nebo poškozující. Za daných okolností, především vzhledem k době trvání Májových oslav (dle stěžovatele cca 11 hodin včetně celých 6 hodin v noční době), bych spíše uvítal závěr, že v souvislosti s předmětnými hudebními produkcemi nedošlo k prokazatelnému trvalému poškození zdraví fyzických osob bydlících v bezprostředním okolí, avšak možnost ohrožení zdraví nebylo možné vyloučit.

Zároveň mám výhrady k tomu, že KHS vůbec nezahájila řízení o uložení pokuty, neboť takový postup § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředpokládá, když požaduje vydání rozhodnutí.

¹⁴ Podle § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.

S úvahou KHS o tom, že v daném případě nedošlo k naplnění materiální stránky (společenská nebezpečnost) správního deliktu, spočívajícího v porušení povinnosti dle § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy že nedošlo k jakémukoli ohrožení zdraví, lze souhlasit, jak jsem uvedl výše, jen zčásti, zároveň je tato úvaha bez právního významu pro povinnost orgánu zahájit samotné řízení o uložení pokuty.

Ve smyslu související judikatury ke správnímu trestání, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 17/2007 – 135, ze dne 31. května 2007, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků - srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.

Podle § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví může orgán ochrany veřejného zdraví od uložení pokuty upustit, avšak jen za splnění všech zde uvedených kumulativních podmínek (viz výše). K jejich splnění (natož pak všech současně) nedošlo, a je tedy vyloučen důvod pro upuštění od uložení pokuty.

Zároveň dle mého názoru KHS nemůže správní řízení o správním deliktu zastavit ani dle § 66 správního řádu, a musí tak vydat rozhodnutí, přičemž při ukládání (vyměrování) sankce správní orgán posoudí všechny okolnosti spáchaného deliktu, možnosti nápravy u odpovědné osoby, zajištění ochrany společenských zájmů a zohlední další kritéria pro vyměření sankce (především závažnost deliktu, doba jeho trvání, okolnosti protiprávního jednání, rozsah a charakter způsobených následků apod.).

Orgán ochrany veřejného zdraví po zjištění porušení zákona o ochraně veřejného zdraví musí správní řízení o uložení pokuty zahájit.

Budou-li splněny podmínky § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, řízení o uložení pokuty zahájí, ale v rozhodnutí od uložení pokuty upustí.

Je-li společenská nebezpečnost protiprávního jednání (materiální znak správního deliktu) nízká nebo dokonce zanedbatelná, v řízení o uložení pokuty tomu přizpůsobí výši pokuty, která zohlední míru ohrožení zájmu na ochraně veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku.

S argumentací KHS, že pokud by při tomto druhu akcí (jednorázové, ojedinělé akce) KHS striktně trvala na plnění hygienických limitů hluku, vedlo by toto mj. k naprostému zlikvidování kulturního života v obcích, se ztotožňuji.

Lakonicky shrnuto mám tedy za to, že v daném případě jednou za rok pořádaná Májová zábava nemůže ohrozit veřejné zdraví, jistě však může svou hlučností bezprostřední okolí obtěžovat, a dočasně tak snížit (a to i výrazně) pohodu

bydlení (kvalitu prostředí). V tomto se tedy s KHS ztotožňuji. V této souvislosti však považuji za nevhodně zvolený a za zavádějící průměr KHS, v němž posuzuje zjištěnou hladinu hluku z hudební produkce s hygienickým limitem pro hluk z dopravy při přiznání staré hlukové zátěže, a to navíc ještě hluku z dopravy s uplatněním další korekce (pro denní dobu, kde platí $L_{Aeq,16h} = 70$ dB). Měření hluku jednak probíhalo v noční době, jednak uvedená hodnota 70 dB je hodnotou již značně extrémní, kterou považují při dlouhodobém působení za zdraví škodlivou i mezinárodní dokumenty.¹⁵ Obdobnou argumentaci tedy nepovažuji v daném případě za adekvátní.

Dále je sice pravdou, že jsem se ve své činnosti i já setkal s pozitivní praxí především u pořadatelů větších kulturních podniků, kteří jako kompenzaci za snížený akustický komfort nabízejí potenciálně dotčeným vlastníkům okolních nemovitostí jiné vhodné ubytování, jehož náklady sami nesou. V daném případě mi však není známo, zda obdobnou nabídku stěžovatel od pořadatele Májových oslav obdržel. Navíc, vzhledem k tomu, že stěžovatel poukazuje na péči o svou matku v pokročilém věku, považuji doporučení KHS, aby v případě, že je stěžovatel obtěžován hlukem, v podstatě po dobu konání akce dočasně opustil svůj domov a volil pobyt v jiném prostředí, za přinejmenším necitlivé.

Pro samu podstatu věci musím uvést, že obdobné hlukové zátěži se lze bránit (kromě již zmíněné regulace obecně závaznou vyhláškou obce) především soukromoprávně u soudu podle § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dle něj je vlastník povinen se zdržet všeho, co působí, že ... kouř, prach, plyn, pach ... hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku.

Pokud jde konečně o stavbu objektu restaurace a o soulad jejího užívání se stavebními předpisy, stěžovatel ve svém podnětu uvedl pouze kusou informaci o dříve údajně nepovolené stavbě, resp. o tom, že stavba byla, jak dovozují, následně dodatečně povolena. K tomu stěžovatel již pouze uvedl, že od tajemníka Městského úřadu Klatovy obdržel sdělení, že pozemek stěžovatele je od pozemku fotbalového hřiště TJ XXXXX oddělen jiným pozemkem o šířce cca 3 metry, a tudíž stěžovatel nemohl být účastníkem žádného stavebního řízení a nemusel být žádán o vyjádření se k „původně černé stavbě“. Ačkoli mi stěžovatel kromě tohoto strohého tvrzení neposkytl související dokumentaci, z níž bych mohl uvedený postup úřadu ověřit, poukazuji na to, že Ústavní soud již dříve v jednom ze svých nálezů¹⁶ vyslovil názor, že omezení pojmu soused jen na vlastníky nemovitostí, které bezprostředně

¹⁵ Např. materiál Světové zdravotnické organizace Night Noise Guidelance for Europe z roku 2009. Tento materiál vychází z novějších poznatků o účincích hluku v noční době a výsledkem je doporučení, aby hluk ve vnějším prostředí nepřesahoval 40 dB, resp. 50 dB jako prozatímní, předběžný cíl.

¹⁶ Nález pléna Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., ze dne 22. března 2000, z něhož plyne, že sousedem může být i ten, kdo vlastní pozemek za cestou, za potokem, za pruhem pozemku vklíněným mezi dvěma pozemky apod. Stavební úřad proto musí v řízeních zkoumat, kteří z vlastníků sousedících pozemků a staveb na nich mohou být vydaným rozhodnutím přímo dotčeni ve svých vlastnických či jiných právech. Jde o správní uvážení, které musí být učiněno v mezích stanovených zákonem; v odůvodnění rozhodnutí je pak vždy třeba uvést, jak byl okruh účastníků v daném případě vymezen.

souvisí, respektive mají společnou hranici (mezující) se stavebním pozemkem, není v souladu s ústavními principy ochrany vlastnických práv.

Postupem stavebního úřadu jsem se však blíže nezabýval, neboť ten s problematikou hluku primárně nesouvisí. Stěžovateli pak doporučuji – pro případ, že by namítal užívání nepovolených staveb – aby se v této věci nejprve obrátil na místně příslušný stavební úřad.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje se sídlem v Plzni dopustila formálního pochybení, spočívajícího v nezahájení správního řízení o uložení pokuty za porušení zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje se sídlem v Plzni a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)