

## Závěrečné stanovisko

ve věci obtěžování hudebními produkcemi  
v provozovně X, ul. ....

---

### A.

#### Rekapitulace šetření

Dne 6. 6. 2011 se na veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) obrátil pan M. K., bytem ..... (dále také „stěžovatel“), se stížností na nečinnost úřadů ve věci obtěžování hlukem z provozovny X, ul. ...., především pak postupu Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru výstavby a územního plánování (dále také „stavební úřad“ nebo „STÚ“), a dále Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě.

Věc jsem prošetřila a vypracovala jsem zprávu o šetření, kterou jsem dne 13. 1. 2012 zaslala k vyjádření všem zúčastněným. Zásadní závěry zprávy byly následující:

- I. Stavební úřad byl v době předcházející roku 2010 nečinný, když nezajistil kontrolu splnění podmínky doložení hlukové studie provozovatelů ke stavbě, ve které se bez jejího doložení zapovídaly jakékoli hudební produkce. Pokud jde o stížnosti stěžovatele na hluk, pak STÚ nesprávně vyhodnotil skutkový a právní stav a v důsledku toho považoval opakované a dlouhodobě pořádané hudební produkce za souladné s povolením užívání stavby.
- II. Obdobně byl STÚ v minulosti nečinný, pokud jde o užívání stavby č.p. A jako vinárny a následně baru s posezením, když nepostupoval dle stavebního zákona a neuložil vlastníkovu stavby pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby (popř. zjednodušené dokumentace – pasportu stavby).
- III. Tajemníka Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm jsem pak požádala o vyjádření ke skutečnostem, které byly stavebnímu úřadu vytýkány a o sdělení aktuálního stavu věci, jakož i o sdělení, jaká opatření stavební úřad přijme. Vzhledem ke skutečnostem popsaným v části C zprávy jsem zároveň tajemníka požádala i o sdělení, zda bylo zahájeno správní řízení o pokutě, případně s jakým výsledkem, s ohledem na dohledávání sídla posledního známého provozovatele.
- IV. Výhrady jsem měla i k postupu Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě (dále i KHS). Očekávala jsem totiž, že KHS bude, v souladu s principy dobré správy, po prokazatelném zjištění překročení hlukových limitů ve stavbě v rámci součinnosti, informovat obratem příslušný stavební úřad. Toto se však fakticky stalo až s roční prodlevou, po

opakovaném zjištění překročení hlukového limitu (druhé inspekční měření hlučnosti). Ředitelku KHS jsem tak požádala o vyjádření k tomuto zjištění.

## **B. Reakce na zprávu o šetření**

### **Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě**

KHS uvedla, že není zavedenou praxí, a rovněž ani právní úpravou není orgánu ochrany veřejného zdraví striktně uložena povinnost informovat, respektive upozornit stavební úřad na výsledek kontrolního zjištění. V případě výsledného zjištění v rámci prvního inspekčního měření v roce 2010 bylo zjištěno překročení hygienického limitu hluku o 4,5\_dB, tj. o hodnotu, v porovnání s šetřením jiných obdobných situací (hluk z hudebních produkcí), relativně nízkou, která skýtá možnosti řešení na základě navazujících jednání mezi KHS a provozovatelem a nemusí nutně znamenat nutnost bezprostředního zásahu stavebního úřadu. O tom, že provozovatel po seznámení se s výsledky státního zdravotního dozoru projevil v rámci součinnosti se správním úřadem zájem situaci řešit, svědčí pořízení hlukové studie, která navrhovanými protihlukovými opatřeními reaguje na objektivní zjištění nevyhovujícího stavu a byla projednávána dne 15. 12. 2010 na jednání svolaném stavebním úřadem (viz protokol STÚ Frenštát pod Radhoštěm z tohoto jednání a dotaz zástupce KHS obsahující zmínku o měření hluku v rámci SZD 27. 8. - 28. 8. 2010).

Následný záměr KHS informovat stavební úřad o situaci přetrvávající nadměrné hlučnosti z předmětné provozovny byl dokladován v dopisu (odpovědi) KHS panu K. ze dne 26. 4. 2011. Z obsahu dosavadní korespondence KHS i osobního jednání s podatelí stížnosti na nadměrný hluk z provozovny v loňském roce a z průběhu dosavadních jednání na MěÚ ve Frenštátě pod Radhoštěm dne 15. 12. 2010 a 9. 2. 2011 vyplývá, že provoz provozovny svými obtěžujícími dopady přesahoval katastrálně a stavebně vymezené prostory provozovny „X“ a zahrnoval širší okruh problémů včetně problematiky mimo působnost KHS.

Z hlediska možností KHS k vyřešení situace v odkazu na konstatování uvedená v předchozí odpovědi KHS (dosavadními kontrolami nebyly zjištěny nedostatky na úseku sledovaném oddělením hygieny výživy; uvedení okolností posouzení hlukové situace a možnost způsobu vyjádření KHS k hlukové studii) lze provést opakované měření hluku k objektivnímu průkazu venkovní hlučnosti z provozovny, včetně ověření provedení a účinnosti navrhovaných protihlukových opatření převzatých do výpočtů v hlukové studii. V případě opětovného zjištění překročení hygienických limitů hluku by takové (opakované) zjištění mohlo přesvědčivěji podpořit argumentaci KHS ve vztahu ke stavebnímu úřadu podáním podnětu na prověření stavebně technické způsobilosti objektu pro pořádání hudebních produkcí.

## **Vyjádření starostky města**

Starostka města mi dopisem ze dne 10. 2. 2012 sdělila, že závěry zprávy o šetření projednala s tajemníkem městského úřadu a vedoucí odboru výstavby a územního plánování. Problematikou podnětů a stížností na hudební produkci v provozovně X ve ..... se osobně také zabývala, zorganizovala společné jednání všech dotčených stran, tj. vlastníků sousedních nemovitostí, vlastníků a provozovatelů X, spolu se zástupci KHS, městské policie a Policie ČR. Rovněž připravila návrh změny obecně závazné vyhlášky o místních záležitostech veřejného pořádku, na základě které by bylo možné omezit dobu veřejné hudební produkce. Tato změna vyhlášky však nebyla bohužel zastupitelstvem města schválena.

Sděluje dále, že v současné době není hudební produkce v X na základě výzvy stavebního úřadu provozována. Další opatření budou provedena na základě právní analýzy a vyhodnocení předložených podkladů. Hodnocení doložených podkladů a návrh příslušných opatření bude řešen tak, aby nedocházelo k překračování hygienických limitů stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví.

## **Vyjádření tajemníka Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm**

Tajemník ke skutečnosti vytýkané stavebnímu úřadu v části B zprávy, ohledně mechanického omezení výkonu zvukové aparatury, uvádí, že stavební úřad nemá odborníky na akustiku a při kontrole na místě samém vycházel z prohlášení vlastníka nemovitosti i provozovatele, že výkon zvukové aparatury je mechanicky omezen; automatický zavírač byl v době kontroly na vchodových dveřích umístěn.

Dále k vytýkané nečinnosti STÚ v letech 1998 - 2010, kdy se v části stavby pořádaly diskotéky, uvádí, že příčinou vzniklých problémů byly především chybějící doklady - původního povolení vinárny Y v domě č.p. A v k.ú. C, a to z let cca 1992 až 1995. Skutečnost, že stavební úřad a zástupkyně veřejného ochránce práv mají rozdílný názor na vydané kolaudační rozhodnutí, dle názoru tajemníka spočívá ve vyjádření Okresního hygienika v Novém Jičíně, a to v bezpodmínečném souhlasu závazného posudku pro vydání kolaudačního rozhodnutí – viz zpráva o šetření. Dále uvádí, že v průběhu let probíhala četná správní řízení, měnilo se personální obsazení stavebního úřadu, kdy k podstatné obměně zaměstnanců stavebního úřadu došlo od 1. 1. 2003 v souvislosti s reformou veřejné správy. K období od roku 2010, kdy stavebnímu úřadu interním sdělením byla postoupena stížnost stěžovatele a jeho manželky na hluk v nočních hodinách, pak tajemník konstatuje, že stavební úřad uskutečnil řadu jednání, konzultací a kontrolních prohlídek v X s cílem napravit nevyhovující stav.

K opatřením, která stavební úřad již přijal, popř. přijme, tajemník uvedl, že stavební úřad vyzve vlastníka k pořízení dokumentace skutečného provedení stavby, popř. k pořízení jejího pasportu s termínem do 29. 2. 2012.

Aktuální stav věci je ten, že STÚ dne 2. 12. 2011 vyzval vlastníky stavby ke zjednání nápravy spočívající v zajištění okamžitého zastavení hudební produkce v objektu X, a to do doby splnění stanovených požadavků. K 7. 2. 2012 byla tato výzva vlastníky provozovny respektována a hudební produkce nebyla a nadále není

v X provozována. Požadované doklady dosud nebyly předloženy, vlastníci objektů se na stavební úřad nedostavili a nesdělili žádné další informace.

Ohledně správního řízení o pokutě tajemník sdělil, že řízení o pokutě ze strany stavebního úřadu nebylo zahájeno, neboť ze zprávy vyplývá, že toto řízení ve věci mělo být zahájeno KHS. Provozovateli spol. A. G., a. s., byla zasílána korespondence do datové schránky, dle zprávy o doručení se oprávněná osoba do schránky nepřihlásila, zpráva byla označena jako zpráva doručená fikcí.

Tajemník pak k činnosti STÚ uzavírá, že stavební úřad ve všech správních řízeních zohledňuje odborná stanoviska, metodická a odborná doporučení tak, aby vydaná rozhodnutí nedávala podnět k případným odvoláním a následným stížnostem. Pro informaci uvádí, že v roce 2011 stavební úřad vydal 417 územních rozhodnutí a územních souhlasů (odvolání nebylo podáno žádné), dále 240 kolaudačních souhlasů, a ohlášení stavby a stavebních povolení bylo vydáno 178 (podáno 1 odvolání).

### **Stěžovatel**

Pan M. K. do spisu pro informaci doplnil přesnější údaje ohledně chronologického vývoje případu.

## **C. Stanovisko ochránce**

### **Stavební úřad**

Předně kvituji sdělení tajemníka ke statistickému vyčíslení úspěšnosti dosavadní činnosti stavebního úřadu v rámci jeho působnosti. Zároveň kvituji, že stavební úřad vyzval vlastníky stavby ke zjednání nápravy, spočívající v zajištění okamžitého zastavení hudební produkce v objektu X, a to do doby splnění stanovených požadavků, jakož i to, že tato výzva byla a je nadále respektována.

Pokud jde o sdělení, že stavební úřad vyzve vlastníka k pořízení dokumentace skutečného provedení stavby, popř. k pořízení jejího pasportu s termínem do 29. 2. 2012, není mi známo, zda se tak skutečně stalo a s jakým výsledkem. Není též zřejmé, zda sdělení „*požadované doklady dosud nebyly předloženy, vlastníci objektů se na stavební úřad nedostavili a nesdělili žádné další informace*“ se týká právě doložení pasportu stavby. Předpokládám nicméně, že STÚ bude dále postupovat podle ustanovení § 125 odst. 3 stavebního zákona a v případě, že vlastník stavby povinnost pořídit absentující dokumentaci nesplní, pořízení dokumentace skutečného provedení stavby (popř. pasport stavby) mu nařídí.

Pokud jde o sdělení tajemníka ke správnímu řízení o pokutě s tím, že toto zahájeno nebylo, s odkazem na zahájení řízení o udělení pokuty ze strany KHS, musím uvést následující.

Podle ust. § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí, pokud bylo takové rozhodnutí třeba, nebo umožní jiné osobě užívat stavbu bez kolaudačního rozhodnutí (§ 126 odst. 1), přičemž podle ustanovení § 181 písm. c) se za tento delikt uloží pokuta až do výše 1.000.000,- Kč.

Zdůrazňuji v této souvislosti, že v případě X není na místě argument stavebního úřadu, kdy nezahájení správního řízení o pokutě za správní delikt podle stavebního zákona odůvodnil skutečností vedení sankčního řízení za protiprávní jednání již jiným správním orgánem (zde KHS).

Zásada ne bis in idem - tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin - je na ústavní úrovni zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy, podle něž „nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“

Jak nicméně vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>1</sup> (dále NSS) i Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (dále ESLP), zásada zákazu dvojího trestání „ne bis in idem“ sice zakazuje, aby byl pachatel za tentýž skutek (tytéž skutky) postižen dvakrát, avšak pouze pokud dojde k porušení či ohrožení zcela shodných zájmů. Z judikatury NSS i ESLP pak též plyne, že jedním skutkem lze spáchat několik deliktů, přičemž čl. 4 Protokolu č. 7 k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebrání tomu, aby pro tentýž skutek byl pachatel odsouzen ke dvěma trestům ve dvou po sobě jdoucích řízeních, pokud jde o souběh dvou různých deliktů, i když jsou tyto delikty založeny na shodném jednání. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva tedy svědčí o tom, že pachatel může být potrestán dvěma různými orgány za porušení či ohrožení dvou odlišných zákonem chráněných zájmů stanovených nejen různými právními předpisy, ale navíc sankcionovanými různými orgány, k němuž došlo jediným (i opakovaným) jednáním (blíže viz rozhodnutí NSS ad odkaz shora).

I výše uvedené jednání provozovatele X podle mě naplňuje skutkové podstaty dvou zcela odlišných správních deliktů, když jednak překračováním hlukových limitů docházelo k porušení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a jednak zároveň užíváním stavby č.p. A bez kolaudačního rozhodnutí docházelo k protiprávnímu jednání dle výše uvedeného ust. § 180 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. Mám tak za to, že stavební úřad by měl za daných okolností ohledně užívání stavby, kde se fakticky nacházely mj. bar s posezením, jež byly provozovány zjevně bez stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí, zahájit řízení o uložení pokuty za správní delikt (za užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí).

K technické stránce věci, tedy k mechanickému omezení výkonu zvukové aparatury, doplňuji, že jsem měla na mysli provedení kontrolní prohlídky, která by prověřila, zda na zvukové aparatuře bylo instalováno zařízení omezující její výkon, ať už např. mechanické zařízení omezující výkon samotného zesilovače (resp.

<sup>1</sup> např. z rozsudku NSS ze dne 25. srpna 2010, čj 4 Ads 14/2010 – 282 nebo rozsudku NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011

„mixpultu“, popř. reprobeden), případně jiné příslušné hardware zařízení (např. limiter). Vzhledem k tomu, že v současnosti hudební produkce ustaly, na tuto část zprávy pouze odkazuji pro případ, že by – pochopitelně po přijetí požadovaných protihlukových opatření – k hudebním produkcím ve stavbě opět docházelo.

#### Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě

Jsem srozuměna s tím (a apeluji v tomto na KHS), že KHS provede opakované měření hluku k objektivnímu prokázání venkovní hlučnosti z provozovny, včetně ověření provedení a účinnosti navrhovaných protihlukových opatření převzatých do výpočtů v hlukové studii. V případě zjištění překročení hygienických limitů hluku KHS podá stavebnímu úřadu podnět na prověření stavebně technické způsobilosti objektu pro pořádání hudebních produkcí.

Vyjádření KHS k informování stavebního úřadu o svých zjištěních v rámci státního zdravotního dozoru беру na vědomí bez dalšího.

#### **D. Opatření k nápravě**

Na základě výše uvedeného navrhuji následující opatření k nápravě:

- 1) Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm, odbor výstavby a územního plánování, bezodkladně prověří s ohledem na běh lhůt dle ustanovení § 182 stavebního zákona (odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán) možnost zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt podle stavebního zákona, jak uvedeno výše, a případně toto řízení zahájí.

Zároveň žádám tajemníka o vyrozumění, zda vlastník stavby splnil povinnost pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby (popř. pasportu stavby) a pokud se tak nestalo v termínu do 29. 2. 2012 dle výzvy STÚ, jaký bude další postup úřadu.

- 2) Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě bude nadále postupovat v úzké součinnosti se stavebním úřadem a provede kontrolní měření hluku, jak uvedeno shora.

RNDr. Jitka Seitlová  
zástupkyně veřejného ochránce práv