

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy

ve věci hluku z železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n.

Předchozím šetřením jsem zjistil, že provozem uvedené trati dochází k překračování hygienických limitů pro hluk v chráněných venkovních prostorech některých bezprostředně přilehlých či nedaleko se nacházejících obytných staveb.

Zároveň jsem zjistil, že stavba předmětné železniční tratě byla povolena již v roce 2004, přičemž většina jejích dílčích staveb dodnes není zkolaudována a je dlouhodobě užívána pouze ve zkušebním provozu, a to na základě opakovaného zavádění zkušebního provozu ve formě zápisu ve smyslu speciální právní úpravy stavebního řízení pro stavby drah. Tento zápis však není správním rozhodnutím, k němuž by měl možnost uplatnit své stanovisko orgán ochrany veřejného zdraví.

A - Předmět šetření

I přestože v případě předchozího šetření na základě individuálního podnětu stěžovatele¹ došlo k odstranění nadlimitní hlučnosti v chráněném vnitřním prostoru jeho bytu (v bytě byla instalována nová střešní okna s vyšší neprůzvučností), stavba železniční tratě samotné, dle mých zjištění, i nadále nevyhovuje z hlediska dodržení hygienických limitů pro hluk v chráněném venkovním prostoru nejen stavby, v níž bydlí výše jmenovaný stěžovatel, ale i dalších obytných staveb (na zvýšenou hlučnost obdržel orgán ochrany veřejného zdraví více na sobě nezávislých podnětů, viz dále).

Cílem šetření bylo tedy jednak prověřit, jakým způsobem se orgán ochrany veřejného zdraví vypořádal s dalšími individuálními stížnostmi obyvatel na hluk, a dále s obecným zjištěním, že stavbou je překračován platný hygienický limit pro chráněný venkovní prostor staveb. V této souvislosti nebylo ani zřejmé, zda vůbec a jak konkrétně případně orgán ochrany veřejného zdraví stavebníka vedl k nápravě závadného stavu. Dílčí, nicméně pro věc podstatnou, otázkou byla i aplikace korekcí pro tzv. „starou hlukovou zátěž“ při hodnocení naměřených hodnot hluku z této nové stavby.

Pokud jde o prodlužování zkušebního provozu zápisem ve smyslu speciálních drážních předpisů, cílem šetření bylo především prověřit, zda je v souladu s platnou

¹ Pan P. K., bytem xxxxxx, sp. zn. 6279/2011/VOP/TM.

legislativou postup Drážního úřadu, kterým po dobu několika let pouze opakovaně zaváděl zkušební provoz touto formou, nikoli tedy ve formě správního rozhodnutí, k němuž by měl možnost uplatnit své stanovisko orgán ochrany veřejného zdraví. Zároveň bylo cílem šetření prověřit, zda stavebník provádí protihluková opatření ke snížení hlukové zátěže a jaká případně a zda jsou tato opatření efektivní.

B - Skutková zjištění

Dne 13. 11. 2013 jsem vyzval k vyjádření Hygienickou stanicí hl. m. Prahy (dále také „HS HMP“), Drážní úřad (jako speciální stavební úřad) a Ministerstvo dopravy (jako zřizovatele Správy železniční dopravní cesty, státní organizace).

Z vyjádření úřadů jsem (jak v rámci předchozího šetření, tak i tohoto aktuálně vedeného šetření) vyrozuměl následující skutečnosti.

Uvedená trať je nově budovanou stavbou „ČD DDC, Nové spojení Praha hl. n. – Libeň, Vysočany, Holešovice“ (dále také „stavba“ nebo „Nové spojení“). Stavebníkem je Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále také „SŽDC“). Jak totiž vyplývá z projektové dokumentace pro stavební řízení, k níž vydal tehdejší městský hygienik jako dotčený orgán stanovisko (viz dále), předmětem stavby byly 3 nové úseky dvoukolejných tratí Praha – Turnov, Praha hl. n. – Praha-Libeň a Praha – Česká Třebová.

Stanovisko městského hygienika² ze dne 30. 12. 2002 vymezilo podmínku, že hlukové zatížení obytné a jiné chráněné zástavby v ochranném pásmu drah nesmí v denní době překročit $L_{Aeq T} 60 \text{ dB (A)}$ a v noční době $L_{Aeq T} 55 \text{ dB (A)}$ 2 m před fasádou (...) objektů (tedy ve venkovním chráněném prostoru staveb).

Dále stanovilo, že hlukové zatížení obytné a jiné chráněné zástavby za ochranným pásmem dráhy nesmí překročit v denní době $L_{Aeq T} 55 \text{ dB}$ a v noční době $L_{Aeq T} 50 \text{ dB}$.

Konečně v místech, kde dle hlukových studií³ dojde k překročení povolených hladin hluku, musí být před zahájením provozu provedena taková opatření na objektech, aby byly dodrženy uvnitř obytných a jiných chráněných objektů hodnoty hluku, které nepřesáhnou v denní době 40 dB a v noční době 30 dB v $L_{Aeq T}$. Zároveň musí být zajištěna v takto upravených objektech minimálně jednorázová výměna vzduchu za hodinu.

Stavební povolení na celou komplexní stavbu bylo vydáno Drážním úřadem jako speciálním stavebním úřadem dne 14. 4. 2004.

Ve stavebním povolení Drážní úřad zároveň stanovil mj. i tyto podmínky:

² Čj. 1845/60 I/02/RED~OUP/Ing.Kn.

³ Jedna řeší návrh protihlukových opatření (výstavbu protihlukových stěn), druhá návrh individuálních protihlukových opatření (repase, utěsnění, eventuálně výměna oken na fasádách v horních podlažích domů) v ulicích Řehořova, Příběnická, V Mezihoří a U Pošty.

- (22) Před vydáním kolaudačního rozhodnutí požádá stavebník o zavedení zkušebního provozu, pokud to bude nutné.
- (23) Ke kolaudaci budou předloženy výsledky kontrolního měření hladin hluku, dokladující dostatečnou účinnost protihlukových opatření, čímž bude zjištěno, zda nejsou překročeny nejvyšší přípustné hladiny hluku.
- (33) Protihluková opatření, která ochrání venkovní chráněný prostor a vnitřní chráněný prostor, musí být realizována před zahájením stavebních a demoličních prací.

Drážní úřad vydal dne 27. 11. 2006 rozhodnutí, kterým povolil prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu stavby dráhy. Jako podmínku mj. stanovil dobu trvání zkušebního provozu stavby do 31. 3. 2008 a dále stanovil podmínku, že k vyhodnocení zkušebního provozu budou zaznamenávány údaje o provozním průběhu zkušebního provozu, výskytu eventuálních skrytých vad a výsledky měření a vizuálních kontrol. Provozovatel za spoluúčasti stavebníka měl zároveň provést na podkladě záznamů o průběhu zkušebního provozu vyhodnocení, které měl předložit Drážnímu úřadu spolu se žádostí o udělení souhlasu k trvalému provozu.

Po zahájení stavby vydal Drážní úřad řádově deset rozhodnutí, kterými povolil změnu stavby před jejím dokončením. Následně vydal na stavbu několik kolaudačních rozhodnutí pro stavební objekty, u kterých byly splněny všechny podmínky stavebního povolení včetně příslušných ustanovení zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále také „drážní zákon“).

Pro zbývající část stavby (cca 90 % rozsahu stavby) podal stavebník podle ustanovení § 79 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „starý stavební zákon“), u Drážního úřadu dne 30. 11. 2011 návrh na zahájení kolaudačního řízení. Drážní úřad dne 9. 12. 2011 kolaudační řízení přerušil, neboť k uvedenému dni (30. 11. 2011) nebyla vyřešena předběžná otázka podle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), spočívající v ověření stavby notifikovanou osobou.⁴

Na základě tohoto ověření o splnění základních požadavků na konstrukční a provozní podmínky a splnění technických specifikací propojenosti (dále také „ověření o shodě“) notifikované osoby, které vlastník (provozovatel) dráhy musí předložit Drážnímu úřadu spolu se žádostí, vydává Drážní úřad podle ustanovení § 49b odst. 2 drážního zákona kolaudační rozhodnutí o ověření způsobilosti k užívání nově budované nebo modernizované železniční dráhy, která se stala součástí evropského železničního systému.⁵ Teprve až toto kolaudační rozhodnutí nabude právní moci, podá stavebník u Drážního úřadu žádost o pokračování kolaudačního řízení podle starého stavebního zákona.

⁴ Výzkumný ústav železniční, a. s.

⁵ Pojem „interoperabilita“ lze chápat jako splnění základních požadavků na konstrukční a provozní podmínky a splnění technických specifikací propojenosti dráhy, která se stala součástí evropského železničního systému.

Zkušební provoz byl zaváděn postupně dle realizovaných stavebních objektů. Na předmětném úseku tratě při ulici Příběnická byl zkušební provoz zaveden až v roce 2010, a to na dobu od 26. 10. 2010 do 31. 12. 2011.⁶

Na základě výše uvedených problémů s interoperabilitou stavebník požádal Drážní úřad dne 7. 12. 2011 o zavedení („prodloužení“) zkušebního provozu, který byl povolen zápisem dne 29. 12. 2011 s termínem do 31. 12. 2012. Protože se stavebníkovi k datu 31. 12. 2012 ověření o shodě zajistit nepodařilo, požádal dne 29. 11. 2012 o další zavedení („prodloužení“) zkušebního provozu do 31. 12. 2013 (ten byl opět zaveden zápisem dne 20. 12. 2012). Dne 19. 11. 2013 byla na Drážní úřad předána žádost o další prodloužení zkušebního provozu, a to do 31. 12. 2014. I této žádosti bylo Drážním úřadem vyhověno.

Pro kolaudaci stavby musí zároveň stavebník Drážnímu úřadu doložit souhlasné stanovisko HS HMP, jehož vydání je podmíněno mj. splněním podmínek stavebního povolení a zkušebního provozu, tedy předložením výsledků kontrolního měření hladin hluku, dokládajících, že nejsou překročeny nejvyšší přípustné hladiny hluku. O souhlasné stanovisko HS HMP s kolaudací stavby doposud stavebník údajně nepožádal a učiní tak až po vyřešení problematiky s interoperabilitou (viz shora).

Lze tedy uzavřít, že kromě prvního povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu stavby dráhy bylo následně prodloužování zkušebního provozu prováděno již vždy jen zápisem. Z následné telefonické komunikace s Drážním úřadem jsem pak vyrozuměl, že Drážní úřad považuje stávající praxi opakovaného zavádění zkušebního provozu zápisem za zcela souladnou s právní úpravou, resp. jde o závazný výklad Ministerstva dopravy (byť jde o výklad „zaužívaný“, a nejde tedy o písemné či jiné metodické stanovisko).

Na hluk z provozu stavby Nového spojení byly HS HMP podány i další stížnosti obyvatel předmětné lokality, konkrétně pana Martina Nováka, bytem Příběnická 981/4, 130 00 Praha 3, a paní Olgy Harfelové, bytem Příběnická 981/4, Praha 3. Na základě jejich stížností bylo v březnu 2012 provedeno inspekční měření HS HMP, kterým bylo zjištěno překročení hygienického limitu hluku z provozu železniční dopravy v chráněném venkovním prostoru shora uvedeného obytného domu v noční době.

Ve dnech 22. 5. 2013 a 27. 5. 2013 bylo dále provedeno opakované 24hodinové měření hluku z železniční dopravy v chráněném venkovním prostoru stavby Příběnická čp. 978/10, Praha 3, objednané stavebníkem. Toto měření mělo prokázat dodržení hygienických limitů ve venkovním chráněném prostoru stavby po předchozí realizaci protihlukových opatření (broušení kolejnic, snížení počtu nákladních vlaků v noční době). Zároveň bylo jeho cílem porovnání hluku z železniční dopravy o víkendu a ve všední den a posouzení vlivu nákladní železniční dopravy ve sledované lokalitě v noční době (v době měření byla již nákladní doprava výrazně omezena). Protokol⁷ o shora uvedeném měření byl

⁶ Na základě telefonického dotazu Drážní úřad doplnil, že jak v případě tohoto zkušebního provozu, tak i ostatních zkušebních provozů „povolených“ po 31. 3. 2008, šlo o zavedení zkušebního provozu zápisem.

⁷ Protokol o zkoušce č. 1306053VP, vypracovaný dne 24. 6. 2013 akreditovanou firmou EKOLA group, spol. s r. o., Mistrovská 4, Praha 10, číslo zakázky 13.0220-02.

HS HMP doručen v červenci 2013, dne 15. 8. 2013 pak stavebník HS HMP doručil i materiál „Vyhodnocení akustické situace – Měření hluku z dopravy v chráněném venkovním prostoru stavby v Příběnické ulici“.

Závěr protokolu o měření (vyhodnocení akustické situace) uvádí, že bez vyloučení nákladní dopravy v noční době naměřené hodnoty po odečtení kombinované nejistoty měření činí $L_{Aeq,T} 62,9$ dB (den) a $L_{Aeq,T} 59,0$ dB (noc) pro první 24hodinové měření, resp. $L_{Aeq,T} 64,5$ dB (den) a $L_{Aeq,T} 58,6$ dB (noc) pro druhé 24hodinové měření.

S vyloučením nákladní dopravy v noční době pak naměřené hodnoty po odečtení kombinované nejistoty měření činí $L_{Aeq,T} 62,9$ dB (den) a $L_{Aeq,T} 58,8$ dB (noc) pro první 24hodinové měření, resp. $L_{Aeq,T} 64,5$ dB (den) a $L_{Aeq,T} 58,5$ dB (noc) pro druhé 24hodinové měření. Zároveň uvádí, že pro chráněné venkovní prostory uvedené stavby platí hlukový limit $L_{Aeq,T} 70$ dB/60 dB (den/noc). V závěru protokolu se konstatuje, že hygienický limit ani v jednom případě překročen nebyl.

Ministerstvo dopravy k tomuto měření ve svém vyjádření k zahájenému šetření ze dne 31. 12. 2013 jednak uvádí, že hygienický limit pro starou hlukovou zátěž překročen nebyl, a dále, že stavba „Nové spojení“ splňuje hluková kritéria stanovená v závazném stanovisku městského hygienika vydaném v roce 2002.

HS HMP oproti tomu v souvislosti s tímto měřením ve svém vyjádření k zahájenému šetření uvádí, že vzhledem k nedostatkům při samotném měření (zejména nevhodně zvolené místo měření) nemohla předmětný protokol použít pro další řízení. HS HMP dále uvádí, že má za to, že u této nové stavby nelze korekci na starou hlukovou zátěž uplatnit.

K tomu HS HMP doplnila, že při vyhodnocování stížnosti⁸ ze dne 19. 7. 2011 byly přesto použity limity pro starou hlukovou zátěž s tím, že trať (byť původní, neoptimalizovaná) je v této oblasti historicky umístěná, hluk na ní vznikl již před rokem 2001. Stávající trať je pak ve zkušebním provozu a hygienický limit byl tedy vztažen k provozu staré stavby. Dále uvádí, že při uvádění stavby do předčasného užívání bylo dle tehdy platné legislativy v určitých případech možné přistoupit k ochraně pouze vnitřních chráněných prostor (tak tomu bylo právě v ulici Příběnická). Podle současné legislativy již toto možné není.

K této interpretaci HS HMP stojí za pozornost další zjištění, že na základě podnětu stěžovatele (pana Nováka) objednala HS HMP inspekční měření hluku z železniční dopravy v chráněném venkovním prostoru stavby bytového domu čp. 981/4 v ulici Příběnická, Praha 3, které proběhlo ve dnech 15. 10. – 16. 10. 2013 s výsledky $L_{Aeq,16h} = 65,1 \pm 2,0$ dB (den) a $L_{Aeq,8h} = 58,8 \pm 2,0$ dB (noc).

HS HMP v dopisu ze dne 13. 12. 2013 stěžovatele seznámila s výsledky měření hluku v porovnání s hygienickými limity dle nařízení vlády č. 272/2012 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále také „nařízení vlády č. 272/2012 Sb.“), s tím, že pro danou situaci (chráněný venkovní prostor stavby)

⁸ Zde dovozují, že jde o dřívější stížnost stěžovatele K. – viz předchozí šetření ochránce ve věci obtěžování hlukem z provozu dráhy při ulici Příběnická.

platí hygienický limit hluku $L_{Aeq,16h}$ 70 dB (den) a $L_{Aeq,8h}$ 65 dB (noc).⁹ K tomu uvádí, že měření nebylo prokázáno překročení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru stavby a že vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nemá HS HMP možnost vymáhat u správce komunikace protihluková opatření.

Dle vyjádření Drážního úřadu i Ministerstva dopravy (která se odkazují na prohlášení stavebníka) nicméně jak bytový dům v Příběnické ulici čp. 981/4 (stěžovatel pan Novák), tak bytový dům v Příběnické ulici čp. 978/10 (původní stěžovatel K.) leží v ochranném pásmu dráhy¹⁰ (viz též ve spisu založený zákres ochranného hlukového pásma).

K dotazu – z jakého důvodu je při posuzování hlučnosti z předmětné nové stavby tratě Nového spojení v rámci měření hluku v chráněných venkovních prostorech výše uvedených staveb opakovaně aplikována korekce na hlukový limit pro starou hlukovou zátěž – Ministerstvo dopravy (ve shodě s Drážním úřadem) uvedlo, že: „hygienický limit pro starou hlukovou zátěž je uvažován v rámci provozu původní stavby, neboť nová stavba ještě nebyla kolaudována. Ve fázi projektování byl hluk z železniční dopravy na ‚Novém spojení‘ posuzován v souladu s v té době platnou legislativou, která umožňovala, pokud nebylo možno splnit hygienický limit v chráněném venkovním prostoru staveb, pouze ochranu chráněného vnitřního prostoru staveb. Stavba byla projektována, schvalována a povolena podle nařízení vlády č. 502/2000 Sb. Použití korekce pro starou hlukovou zátěž v rámci kolaudace stavby se neuvažuje. Vzhledem k tomu, že stanovisko k projektové dokumentaci pro stavební řízení vydal městský hygienik dne 30. 12. 2002 na základě platného nařízení vlády č. 502/2000 Sb., bude stavba kolaudována podle tehdy platného nařízení vlády. Požadavky vyplývající z nařízení vlády č. 502/2000 Sb. stavba ‚Nové spojení‘ splňuje. Vzhledem k tomu, že stavba ještě nebyla kolaudována, hygienický limit pro starou hlukovou zátěž je uvažován v souvislosti s provozem předchozí stavby. Pokud stavba ještě nebyla kolaudována, není možné žádat o časově omezené povolení zdroje hluku. Drážní úřad není v této věci příslušný. Přiznat či nepřiznat použití korekce pro starou hlukovou zátěž může pouze HS HMP. Po uvedení stavby do trvalého provozu bude požádáno o časově omezené povolení zdroje hluku. Bohužel jiné řešení není přípustné.“

HS HMP k této otázce uvádí, že limity pro starou hlukovou zátěž nelze pro kolaudaci použít, neboť se jedná o stavbu novou, tzv. optimalizovanou, s více kolejišti než původně, a rovněž proto, že dle zatím provedených měření je zjištěný stav hlučnosti horší, než byl původně v roce 2000.

Dále HS HMP uvádí, že na stavbu v současné době není možno uplatnit § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o ochraně veřejného zdraví“), protože není zkolaudována a zkolaudována být nemůže, dokud nebudou splněny limity v L_{Aeq} 60/55 dB nebo pokud stavebník nezajistí, že dotčené objekty nebudou užívány k bydlení. Nezbyvá tedy nic jiného než stavbu nadále provozovat v režimu zkušebního provozu a realizovat potřebná opatření. Dle názoru HS HMP je tomu tak proto, že v předpisech o ochraně veřejného zdraví bylo opomenuto překlenovací

⁹ Podotýkám nicméně, že jde o hodnoty odpovídající tzv. staré hlukové zátěži.

¹⁰ K tomu uvádím, že se zde uplatní jiné korekce naměřených hodnot (viz blíže část C zprávy).

ustanovení, a tak vznikla ve skutečnosti prakticky neřešitelná situace, a to i ve smyslu představy o urychlené realizaci protihlukových opatření z důvodů technických i finančních, se kterými se provozovatel nejspíše potýká. Navíc pak musí být provozovatel stavby sankcionován za porušování zákona č. 258/2000 Sb., byť některé obytné objekty stojí historicky dokonce v ochranném pásmu dráhy. Toto řešení není dle názoru HS HMP příliš spravedlivé, nicméně tento problém je SZDC znám již od roku 2006, kdy pozbylo platnosti nařízení vlády č. 502/2000 Sb.

V případech provozování dopravních staveb ve zkušebním provozu, kde jsou prozatím překračovány přísné hlukové limity a nejsou vedeny v úplně nové trase, HS HMP i jako zdravotnický orgán používá metodu hodnocení zdravotních rizik, tj. odbornou úvahu, zda překračování hlukových limitů v průběhu zkušebního provozu může mít negativní dopad na zdraví dotčených osob. Proto posuzovala stav hlučnosti „Nového spojení“ v ul. Příběnická v řízení na stížnost jinak, než by postupovala při kolaudačním řízení, a to s přiznáním staré hlukové zátěže a rovněž s přihlédnutím k tomu, že dům stojí v ochranném pásmu dráhy a zkušební provoz předmětného úseku trvá tři roky. HS HMP má za to, že pokud orgán ochrany veřejného zdraví má kromě jiného uplatňovat i odborné hledisko, a ne pouze porovnávat čísla, nemohla HS HMP postupovat jinak než postupovala. Je třeba rovněž vzít v úvahu i ten fakt, že délku zkušebního provozu orgán ochrany veřejného zdraví nestanovuje, a ani ve stavebním zákoně není doba zkušebního provozu dopravní stavby nikterak omezena. Zkušební provoz slouží mimo jiné i k ověření účinnosti protihlukových opatření navržených v projektu a jejich další úpravu, pokud dostatečně účinná nejsou. Nepředpokládá se, že by bylo nezbytné tento stav sankcionovat, pokud zde zdravotní riziko nehrozí a povinná osoba jej nezavinila a hledá řešení.

Konečně k dotazu na již realizovaná protihluková opatření jsem ze sdělení Drážního úřadu a Ministerstva dopravy vyrozuměl, že v důsledku broušení kolejnic a omezení nákladní dopravy v noci došlo ke snížení hodnoty hluku.¹¹ Stavebník údajně prověřoval i případnou instalaci protihlukových stěn. Ty se však ukázaly jako neúčinné pro vyšší nadzemní podlaží objektů v ulici Příběnická. Prověřována byla i možnost instalace bokovnic. Investor stavby měl zároveň projednat se zpracovatelem projektové dokumentace technické možnosti návrhu protihlukového opatření souvisejícího se statikou mostního objektu. Možná další protihluková opatření měla být dále konzultována se zpracovatelem hlukové studie a současně měla být prověřována i ekonomická efektivita případných dalších protihlukových opatření. Pokud budou navržena jakákoliv další protihluková opatření, musí však být schválena orgány památkové péče. Z předchozích jednání vyplynulo, že protihlukové stěny musí být průhledné a nesmí narušovat výhled na historické město, přičemž takováto úprava má nižší protihlukovou účinnost.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Tento případ ukazuje na systémové nedostatky při výkladu a aplikaci některých právních předpisů na úseku stavebního řádu a ochrany před hlukem, které

¹¹ Není nicméně zřejmé, z čeho takový závěr plyne, resp. k jakému měření se takový závěr vztahuje.

ochránce ve své činnosti opakovaně zaznamenal již v minulosti. K těmto se detailně vyjádřím níže.

Stavební povolení ke stavbě Nové spojení vydané Drážním úřadem v roce 2004 v základním popisu stavby výslovně uvádí, že se jedná o komplexní stavbu, jejíž součástí je i nová dvoukolejná trať Praha-Libeň – Praha hl. n. Část této nové trati vede mj. podél ulice Příběnická. V této části jde tedy o stavbu novou.

Stavební povolení zkušební provoz výslovně nestanovilo, avšak předpokládalo jej (viz podmínky stavebního povolení 21–23).

Dílčí dokončené části stavby byly a i nadále jsou od roku 2006 (po povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu) užívány ve zkušebním provozu, a to na základě jeho opakovaného zavádění zápisem (fakticky tedy po dobu více než sedmi let). V části stavby tratě při ulici Příběnická byl zkušební provoz zaveden již před více než třemi lety.

K vlastnímu rozhodnutí Drážního úřadu, ze dne 27. 11. 2006, kterým povolil prozatímní užívání stavby dráhy ke zkušebnímu provozu podle § 54 odst. 1 a § 55 drážního zákona jako speciální stavební úřad pro stavby drah a stavby na dráze, dále podle § 7 odst. 1 zákona a podle § 120 a § 84 starého stavebního zákona, nemám výhrady. Jednalo se o řízení dle správního řádu, v němž uplatnily svá stanoviska i dotčené orgány státní správy, včetně HS HMP.

Následně byl však zkušební provoz „prodlužován“ (respektive nově zaváděn) pouhým zápisem, a to mimo jakékoliv správní řízení, v němž by mohla HS HMP jako dotčený orgán státní správy uplatnit své stanovisko.

K tomu uvádím následující.

Zkušební provoz je tradičním institutem stavebního práva, přičemž jeho obecná právní úprava je obsažena v ustanovení § 84 starého stavebního zákona, které zní:

„U staveb organizací, kde komplexní vyzkoušení přechází plynule do zkušebního provozu, může být zkušební provoz zahájen se souhlasem stavebního úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí. Je-li pro posouzení způsobilosti stavby k užívání třeba zhodnotit průběh zkušebního provozu nebo jeho časového úseku, rozhodne stavební úřad v dohodě s dotčenými orgány státní správy o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu a stanoví pro něj podmínky. Po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu nebo jeho časového úseku vydá stavební úřad na návrh stavebníka nebo uživatele stavby kolaudační rozhodnutí.“

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také „nový stavební zákon“), jak ve znění účinném do 31. 12. 2012,¹² tak po 31. 12. 2013, upravuje obecnou úpravu zkušebního provozu v § 124. Také z obou znění jednoznačně vyplývá, že zkušební provoz může být povolen (a následně případně

¹² Účinný od 1. 1. 2007 s výjimkou ustanovení § 143, § 144, § 145, § 147 a § 151, která nabývají účinnosti dnem 1. července 2006, a s výjimkou ustanovení § 102 odst. 2, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2012.

„prodloužen“) pouze ve správním řízení podle správního řádu, jehož výsledkem je formálně „rozhodnutí“ jako konstitutivní správní akt dle správního řádu.

Zvláštním zákonem k obecné úpravě stavebního zákona je drážní zákon, konkrétně jeho ustanovení § 7 (stavební řízení). Ustanovení § 7 odst. 1 stanoví, že speciálním stavebním úřadem pro stavby dráhy a stavby na dráze je drážní správní úřad.

Ustanovení § 7 odst. 2 drážního zákona pak dále pouze stanoví, že způsobilost stavby dráhy k užívání musí být před vydáním kolaudačního souhlasu¹³ ověřena technicko-bezpečnostní zkouškou. U staveb, které svým charakterem a účelem ovlivňují podmínky bezpečného a plynulého provozování dráhy a drážní dopravy, stanoví drážní správní úřad ve stavebním povolení též zavedení zkušebního provozu. Rozsah a podmínky technicko-bezpečnostní zkoušky a zkušebního provozu stanoví prováděcí předpis.

Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů (dále také „vyhláška“).

Podle § 7 odst. 1 vyhlášky zkušební provoz slouží k ověření funkce dokončené stavby dráhy jako celku nebo její samostatné části.

Podle § 7 odst. 2 vyhlášky se zkušební provoz zavádí před vydáním příslušného rozhodnutí speciálního stavebního úřadu zápisem, který obsahuje:

- a) požadavky nezbytné pro zajištění bezpečného provozování dráhy a drážní dopravy po dobu zkušebního provozu,
- b) dobu jeho trvání podle povahy stavby,¹⁴
- c) způsob sledování stavby.

Z výše uvedeného Drážní úřad a potažmo i Ministerstvo dopravy dovozují, že drážní zákon a jeho prováděcí předpisy stanoví pro stavby dráhy komplexní speciální právní úpravu, včetně úpravy procesní, která vylučuje aplikaci obecných ustanovení o zkušebním provozu ve stavebním zákoně.

Zcela zjevně je však tato úvaha chybná, neboť drážní zákon, pokud jde o zkušební provoz, odkazuje pouze na to, že prováděcím předpisem budou stanoveny rozsah a podmínky zkušebního provozu (a podmínky technicko-bezpečnostní zkoušky), aniž by stanovil odlišnou úpravu správního procesu.

Jak uvádí komentář k § 7 vyhlášky,¹⁵ zkušebním provozem se po provedené technicko-bezpečnostní zkoušce ověřuje před vydáním kolaudačního rozhodnutí způsobilost stavby dráhy k užívání jako celku a v rámci něho se prověřují celkové funkce dokončené stavby dráhy nebo její samostatné funkční části. Zavedení

¹³ Respektive před vydáním kolaudačního rozhodnutí podle starého stavebního zákona.

¹⁴ Znění po 31. 12. 2004.

¹⁵ SOUŠEK, Jaroslav. Prováděcí předpisy k zákonu o drahách s komentářem. Olomouc: ANAG, 1996, 373 s. ISBN 80-85646-43-9.

zkušebního provozu se uskutečňuje na základě zápisu pověřeného zaměstnance speciálního stavebního úřadu (Drážního úřadu Praha, popřípadě Magistrátu hl. m. Prahy podle působnosti) do stavebního deníku, popřípadě zvláštním písemným souhlasem o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Příslušný zápis musí obsahovat i podmínky, za kterých se zkušební provoz uskutečňuje, a zjišťované parametry. **Zavedení zkušebního provozu včetně jeho podmínek následně stanoví speciální stavební úřad rozhodnutím.**

Jediným možným závěrem je tak, dle mého názoru, to, že pokud speciální právní úprava zákona o drahách zároveň nestanoví žádný konkrétní odlišný procesní postup povolení zkušebního provozu (nebo jeho prodloužení), je nutno použít obecnou právní úpravu, tedy právě úpravu stavebního zákona pro zkušební provoz (přičemž dle data vydání rozhodnutí o zkušebním provozu se bude postupovat dle starého či nového stavebního zákona).

Pouhá vyhláška není a nemůže být „zvláštním zákonem“ ve smyslu lex specialis ke stavebnímu zákonu a správnímu řádu. Tímto zvláštním zákonem může být opět pouze zákon (zde zákon o drahách, který však, jak již uvedeno, zvláštní procesní úpravu nestanoví). Pouze podotýkám, že pokud by i prováděcí předpis odlišný procesní postup upravoval (není tomu tak, ten rozvádí pouze postup při zavádění zkušebního provozu co do podmínek a rozsahu), jednalo by se o postup contra legem, neboť vyhlášky jako prováděcí předpisy smí být vydávány jen na základě výslovného zmocnění zákonem a smí obsahovat jen takové právní normy, které odpovídají zákonnému zmocnění (zásada secundum et intra legem, tzn. podle zákona a v souladu s ním).¹⁶

Výše uvedené argumentaci svědčí ostatně i samotné (v pořadí první) rozhodnutí Drážního úřadu o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu ze dne 27. 11. 2006, které ve výroku výslovně odkazuje na ustanovení § 84 starého stavebního zákona. Nutno zde však podotknout, že ve věci zkušebního provozu jde zároveň o správní rozhodnutí poslední.

Zároveň se domnívám, že jak Drážní úřad, tak i Ministerstvo dopravy evidentně nesprávně interpretují slovní spojení „příslušné rozhodnutí“ v ustanovení § 7 vyhlášky, když za takové rozhodnutí považují „kolaudační rozhodnutí“ dle starého stavebního zákona, resp. „kolaudační souhlas“, popř. obdobné opatření dle nového stavebního zákona. Jak však stojí výše, kolaudační rozhodnutí (či obdobné opatření speciálního stavebního úřadu) zákonodárce na mysli neměl, když jím je právě rozhodnutí o zavedení zkušebního provozu (nikoli však zápis – viz komentář k vyhlášce výše).

V neposlední řadě musím zopakovat svou již dříve uvedenou obecnou výhradu k tomu, že zkušební provoz na této stavbě trvá více než sedm let (v části stavby tratě při ulici Příběnická pak tři roky).

Nesprávný výklad ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) vyhlášky by mohl vést k závěru, že právní úprava umožňuje teoreticky neomezenou délku zkušebního

¹⁶ Podle přísnějšího výkladu, v souladu s Ústavou, by pak vyhláška vůbec neměla obsahovat právní normy v úzkém smyslu slova, ale pouze upřesňovat význam právních norem obsažených v zásadě přímo v zákoně.

provozu. Tak tomu však, dle mého názoru, není ani v minulosti výslovně nebylo, neboť až v souvislosti s novelou vyhlášky v roce 2004 byla z textu písm. b) vypuštěna formulace „podle povahy stavby až 12 měsíců, jde-li o mosty, konstrukce mostům podobné, sdělovací a zabezpečovací zařízení až 24 měsíců“. Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce u staveb drah se zkušebním provozem na dobu neomezenou v minulosti dokonce výslovně nepočítal. Ani v současnosti, po vypuštění časového omezení zkušebního provozu novelou vyhlášky, však nelze institutem zkušebního provozu „obcházet“ řádné užívání stavby. Pro zkušební provoz je charakteristická dočasnost (obligatorní náležitostí rozhodnutí je proto konkrétní stanovení délky zkušebního provozu) a omezenost daná podmínkami pro užívání v rámci zkušebního provozu (podmínky jsou fakultativní náležitostí rozhodnutí o zkušebním provozu).¹⁷

Z povahy věci dále vyplývá, že zkušební provoz může být povolen pouze u složitějších staveb, u nichž je třeba jejich vlastností a vliv za provozu ověřovat (jedná se tedy o stavby podléhající typicky kolaudačnímu souhlasu dle nového stavebního zákona), mj. pokud jde o ochranu před hlukem. Obecná právní úprava stavebního zákona pak jednoznačně stanoví, že povolení zkušebního provozu (zdůrazňuji - ve formě rozhodnutí), a tudíž případně i každé další (navazující) povolení zkušebního provozu, je podmíněno souhlasným stanoviskem dotčeného orgánu,¹⁸ zde mj. HS HMP. Jestli stavební zákon klade na rozhodnutí o zkušebním provozu jisté požadavky, mj. i souhlasné stanovisko dotčeného orgánu, činí tak zcela správně k ochraně veřejného zájmu, kterým je i ochrana veřejného zdraví. Pokud by bylo možné zkušební provoz opakovaně dlouhodobě povolovat („prodlužovat“) bez souhlasného stanoviska dotčeného orgánu (HS HMP), šlo by, dle mého názoru, o postup contra legem.

Za alarmující považuji v této souvislosti skutečnost, že uvedeným postupem, kdy byl zkušební provoz „prodlužován“ mimo režim stavebního zákona a správního řádu, byla po dobu několika let zcela eliminována kompetence HS HMP jako orgánu ochrany veřejného zdraví, který i dle svého vyjádření nemohl průběh zkušebního provozu nikterak ovlivňovat. Neprobíhalo-li totiž formálně žádné řízení dle stavebního zákona a správního řádu, nemohl ani uplatnit podmínky pro případný nový (další, opakovaný) zkušební provoz, a přimět tak stavebníka k přijetí efektivních protihlukových opatření, resp. k jeho větší aktivitě ohledně zjištění proveditelnosti a efektivitě těch kterých opatření, jako i k jejich následné realizaci.

Pokud jde o „prodlužování“ zkušebního provozu pouze ve formě opakovaně prováděných zápisů o zavedení nového zkušebního provozu dle § 7 odst. 2 vyhlášky, na rozdíl od Drážního úřadu a Ministerstva dopravy se domnívám, že jde o postup, který platná právní úprava neumožňuje, a jde tedy o postup nezákonný.

Mám zároveň za to, že také důsledkem tohoto stavu je i dlouhodobě efektivně neřešený stav hlukové zátěže v ulici Příběnická, když stavebníka k přijetí protihlukových opatření prakticky nutí „pouze“ stav dosud

¹⁷ Viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon – online komentář. 2. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2/2013 (komentář k § 124); ke zkušebnímu provozu viz též argumentaci stěžovatelů v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4As 157/2013-33.

¹⁸ Který v praxi ostatně zpravidla sám provedení zkušebního provozu požaduje, a je tedy jeho iniciátorem.

nezkolaudované stavby samotné, a nikoli konkrétní vymahatelné podmínky dotčeného orgánu pod hrozbou sankce v případě jejich nesplnění.

Pokud jde dále o samo obtěžování hlukem z provozu tratě Nové spojení, uvádím následující.

Stavba bude v souladu s § 190 odst. 5 nového stavebního zákona případně kolaudována podle dosavadních právních předpisů, tedy nejen podle starého stavebního zákona, ale i podle nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále také „nařízení“), které bylo platné a účinné v době vydání stavebního povolení.

Ustanovení § 12 nařízení stanoví nejvyšší přípustné hodnoty hluku v chráněném venkovním prostoru a v chráněných venkovních prostorech staveb (dále také „hlukový limit“). Dle § 12 odst. 2 nařízení činí tento základní limit 50 dB. Příloha č. 6 nařízení pak upravuje příslušné korekce pro různou denní dobu, popř. pro další specifické zdroje hluku.

Pro noční dobu se pro hluk z železniční dráhy použije k obecnému limitu korekce – 5 dB. Konkrétně pro hluk z dráhy je tedy stanoven obecný hlukový limit 50 dB/45 dB (den/noc). Vyšší kladné korekce se uplatní v ochranném pásmu drah,¹⁹ pro které se hlukový limit rovná 60 dB/55 dB (den/noc) a ještě vyšší kladné korekce se uplatní pro tzv. starou hlukovou zátěž z drážní dopravy, pro kterou se hlukový limit rovná 70 dB/65 dB (den/noc).²⁰

Dle přílohy č. 1 nařízení je stará hluková zátěž stavem hlučnosti působeným ve venkovním prostoru hlukem z dopravy na veřejných komunikacích, který v tomto prostoru existoval k 1. 1. 2001.

Dle přílohy č. 6 nařízení se korekce uplatní pro starou hlukovou zátěž z pozemních komunikací a z drážní dopravy. Tato korekce zůstává zachována i po rekonstrukci nebo opravě komunikace, při které nesmí dojít ke zhoršení stávající hlučnosti v chráněných venkovních prostorech staveb, a pro krátkodobé objízdné trasy. Rekonstrukcí nebo opravou komunikace se rozumí položení nového povrchu, výměna kolejového svršku, případně rozšíření vozovek při zachování směrového nebo výškového vedení.

Pokud jde o interpretaci výsledků měření stávající hlukové zátěže ať už stavebníkem (investorem), tak především pak orgánem ochrany veřejného zdraví a potažmo i Ministerstvem dopravy a Drážním úřadem, mám zásadní výhradu k tomu, že naměřené hodnoty jsou posuzovány s uplatněním korekce pro starou hlukovou zátěž.

¹⁹ Dle § 8 odst. 1 Drážního zákona tvoří ochranné pásmo dráhy prostor po obou stranách dráhy, jehož hranice jsou vymezeny svislou plochou vedenou:

a) u dráhy celostátní a u dráhy regionální 60 m od osy krajní koleje, nejméně však ve vzdálenosti 30 m od hranic obvodu dráhy,

b) u dráhy celostátní, vybudované pro rychlost větší než 160 km/h, 100 m od osy krajní koleje, nejméně však 30 m od hranic obvodu dráhy.

²⁰ Pouze na okraj uvádím, že stejná hodnota zůstala zachována i v aktuálně platném nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Jak opakovaně uvádím, předmětná stavba Nového spojení byla povolena v roce 2004 jako stavba, jejíž součástí jsou zcela nové úseky tratí, včetně tratě v lokalitě při ulici Příběnická. Z téhož důvodu se korekce na starou hlukovou zátěž při hodnocení výsledků měření hluku neuplatní. Ta se pak nemůže uplatnit i z toho důvodu, že (jak sama HS HMP uvádí) se jedná o stavbu novou (s více kolejišti než původně), a rovněž proto, že dle zatím provedených měření je zjištěný stav hlučnosti horší, než byl původně v roce 2000.

Jak již bylo také uvedeno, obytné objekty v ulici Příběnická č. 4 a č. 10, v jejichž chráněných venkovních prostorech stavby byla hluková zátěž objektivizována měřením, se nacházejí v ochranném pásmu dráhy. Při hodnocení naměřených hodnot je tedy možné uplatnit korekci pro ochranné pásmo drah. Hlukový limit pro chráněné venkovní prostory uvedených staveb činí $L_{Aeq,T} 60 \text{ dB}/55 \text{ dB}$, nikoli tedy uváděný limit $L_{Aeq,T} 70 \text{ dB}/60 \text{ dB}$ (den/noc), což je limit pro starou hlukovou zátěž.

Komentář HS HMP, že v případech provozování dopravních staveb ve zkušebním provozu, kde jsou prozatím překračovány (přísné) hlukové limity a nejsou vedeny v úplně nové trase, HS HMP používá metodu hodnocení zdravotních rizik, tj. odbornou úvahu, zda překračování hlukových limitů v průběhu zkušebního provozu může mít negativní dopad na zdraví dotčených osob, beru na vědomí, avšak musím ji odmítnout.

Aplikaci korekcí pro starou hlukovou zátěž na výsledky uvedených měření hluku totiž považuji v dané věci za ryze účelovou. Souhlasím se stanoviskem HS HMP, že limity pro starou hlukovou zátěž nelze na tento zdroj hluku aplikovat. Oproti názoru HS HMP mám však za to, že uvedené platí již od okamžiku provedení stavby, tj. již v průběhu zkušebního provozu.

Musím zároveň z téhož důvodu odmítnout sdělení HS HMP v rámci její odpovědi stěžovateli (panu Novákovi) ohledně interpretace inspekčního měření hluku z železniční dopravy v chráněném venkovním prostoru stavby bytového domu v ulici Příběnická čp. 981/4 ve dnech 15. 10. 2013 – 16. 10. 2013. Dle mého naměřené hodnoty hygienický limit prokazatelně překračují. Liché je pak ve světle výše uvedeného i tvrzení HS HMP, že nemá možnost vymáhat protihluková opatření vůči stavebníkovi.

Ze stejného důvodu (tedy nesprávná aplikace korekce na starou hlukovou zátěž) musím odmítnout i závěry protokolu o opakovaném 24hodinovém měření v Příběnické ulici čp. 978/10 ve dnech 22. 5. 2013 a 27. 5. 2013 i komentář Ministerstva dopravy, v němž se konstatuje, že hygienický limit ani v jednom případě překročen nebyl. Naopak se domnívám, že všechny naměřené hodnoty hygienický limit prokazatelně překračují.

Dle mého názoru pak konečně ze spisu nevyplývá ani to (jak konstatuje Drážní úřad i Ministerstvo dopravy), že stavba vyhovuje podmínkám stanoviska městského hygienika z roku 2002, tedy požadavkům na ochranu před hlukem, neboť stavba překračuje i hodnoty zde stanovené.

V této souvislosti je zároveň zarážející, že souhlasné stanovisko městského hygienika z roku 2002 stanovilo podmínku zákazu překročení hodnot hluku

55 dB/50 dB (den/noc) za ochranným pásmem drah (přesněji vně ochranného pásma), ačkoli hlukový limit pro stavby nacházející se mimo ochranné pásmo činí 50 dB/45 dB (den/noc). Lze se pouze domnívat, že pokud městský hygienik stanovil pro chráněnou zástavbu za ochranným pásmem podmínku maximální hodnoty hlukové zátěže 55 dB/50 dB (den/noc), učinil tak zjevně na základě hlukových studií doložených v rámci řízení o vydání stavebního povolení a byl zjevně srozuměn s tím, že provozem nové stavby dráhy budou hygienické limity v chráněných prostorech překračovány. Hlukové studie tedy nejspíše modelovaly akustickou situaci, která nebude vyhovovat platným limitům nejen ve vnějších, ale i ve vnitřních chráněných prostorech, jelikož se souhlasné stanovisko výslovně zmiňuje o povinnosti ochránit (pouze) vnitřní chráněné prostory (interiéry bytů a obytných domů). Vzhledem ke zjištění popsaným shora nelze zároveň vyloučit ani úvahu stavebníka, který mohl již předem kalkulovat s tím, že podmínku v závazném stanovisku městského hygienika z roku 2002 týkající se povinnosti nepřekračovat limity hluku nebude schopen splnit, neboť tehdejší právní úprava²¹ (dnes již však neplatná) umožňovala dodržet „pouze“ limit pro chráněné vnitřní prostory staveb, pokud by bylo technicky prokázáno, že ve stávající zástavbě po vyčerpání všech prostředků její ochrany před hlukem není technicky možné dodržet limit v chráněném venkovním prostoru stavby. Tento postup však považuji taktéž z pohledu dnešní legislativy na úseku ochrany před hlukem za neakceptovatelný.

Sama skutečnost, že stavba ani po téměř sedmi letech nesplňuje podmínky stavebního povolení, svědčí buď o nedostatečně (nekvalitně) zpracované projektové dokumentaci (konkrétně pak přinejmenším o vadných hlukových studiích, neboť jimi deklarovaná hluková zátěž se v praxi ukázala jako nedosažitelná), které tudíž neměly být vzaty jako podklad pro stavební řízení (resp. pro souhlasné stanovisko městského hygienika), popř. tato skutečnost svědčí i o nedostatečném „tlaku“ příslušných orgánů chránících veřejný zájem (HS HMP) na stavebníka po vydání stavebního povolení a po zavedení zkušebního provozu, pokud jde o přijetí efektivních protihlukových opatření.

Úkolem HS HMP je výhradně ochrana veřejného zdraví (veřejného zájmu), a nikoli obhajoba (nutno uznat objektivně ztížených) okolností na straně stavebníka, pro které není schopen dostát podmínkám stavebního povolení. Je však skutečně pouze na něm, aby stavbu realizoval dle ověřené projektové dokumentace a v souladu s podmínkami stavebního povolení a podkladových stanovisek dotčených orgánů.

De iure provozem této dopravní stavby dochází k porušování zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť jejím užíváním jsou překračovány hlukové limity v chráněném venkovním prostoru nedaleko se nacházejících obytných staveb (přinejmenším) v ulici Příběnická, Praha 3.

Nelze přitom vyloučit situace, kdy přes veškerou snahu provozovatele není vůbec technicky možné dodržení hlukových limitů zajistit, nebo je to možné pouze teoreticky s vynaložením zcela zjevně nepřiměřených finančních prostředků. V takových případech může krajská hygienická stanice řešit situaci tím,

²¹ Ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

že na základě žádosti provozovatele zdroje hluku vydá dočasné povolení k provozu takového zdroje hluku. Provozovatel ovšem musí prokázat, že učinil pro snížení hlukové zátěže vše, co po něm lze spravedlivě požadovat, tedy že ji snížil na rozumně dosažitelnou míru ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.²²

Z této konstrukce jednoznačně vyplývá, že udělení časově omezeného povolení k provozu zdroje nadlimitního hluku by mělo přicházet v úvahu jako výjimečné opatření tam, kde není možné nebo praktické nařizovat zastavení provozu zdroje hluku. To bude platit především pro případy, kdy zdroj hluku plní významnou společenskou úlohu a nelze ho v této roli nahradit (typicky se jedná i o významné pozemní komunikace, teplárny, elektrárny apod.), tedy jako v tomto případě.

V případě žádosti o povolení provozu zdroje nadlimitního hluku je však třeba vždy zvažovat, zda veřejný zájem na provozu určitého zdroje hluku skutečně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně obyvatelstva před ohrožováním hlukem. V zásadě tak platí, že udělení povolení, které je svou podstatou výjimkou z obecně závazného pravidla, je třeba řádně posoudit a jeho udělení přesvědčivě odůvodnit. Kromě zvažování míry veřejného zájmu orgán ochrany veřejného zdraví musí vždy zvažovat nejen dosud vynaložené náklady na protihluková opatření a jejich výsledky, ale měl by na základě znaleckých posudků zvažovat i všechna možná protihluková opatření (jak stavebně-technická, tak organizační), která lze do budoucna ještě učinit, jejich náklady a předpokládaný přínos ke snížení hlukové zátěže. Pouze pokud náklady překročí přínos ke snížení protihlukové zátěže do té míry, že jejich výsledek již nelze považovat za rozumně dosažitelnou míru, může orgán ochrany veřejného zdraví takové opatření pominout a nepožadovat po provozovateli zdroje hluku jeho realizaci jako podmínku pro vydání časově omezeného povolení k provozu zdroje nadlimitního hluku. K možným nástrahám a úskalím „hlukové výjimky“ viz dále např. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Hluková zátěž“.²³

Z výše popsaného skutkového stavu však nemám za dosud prokázané, že stavebník učinil dostatečná protihluková opatření, resp. postrádám jejich jednoznačné a konkrétní návrhy včetně časového harmonogramu k jejich realizaci.

Jedním z možných řešení se jeví postup (odhlédnu-li od zjevně nereálného zákazu užívání stavby), kterým Drážní úřad zkušební provoz zlegalizuje, a to vydáním rozhodnutí o zkušebním provozu. V tomto řízení HS HMP (případně další dotčené orgány) podmíní vydání svého souhlasného stanoviska podmínkami k ochraně veřejného zájmu, tedy jak dobou trvání zkušebního provozu, tak především konkrétním seznamem stavebníkem navržených a s orgánem ochrany veřejného zdraví předem konzultovaných protihlukových opatření.

²² Pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím.

²³ http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Hlukova_zatez.pdf

Nevyřešená nicméně zůstává skutečnost, že stavba není kolaudována. V této souvislosti vyvstává otázka, zda HS HMP může vydat časově omezené povolení nadlimitního zdroje hluku podle § 31 zákona č. 258/2000 Sb., pokud by bylo prokázáno, že není technicky možné dodržet limit v chráněném venkovním prostoru staveb dle nařízení vlády č. 502/2000 Sb., a to ještě před kolaudací stavby ještě v době platnosti povolení zkušebního provozu.

Z povahy institutu časově omezeného povolení dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že jde o institut výjimečný, stanovící výjimku z obecného režimu a na konkrétní časově ohraničené období, v němž budou provedena příslušná protihluková opatření. Zároveň z jazykového výkladu ustanovení § 31 lze jednoznačně dovodit, že jde o zdroj hluku, jenž je již užíván, popřípadě který je již v provozu. U staveb jako zdrojů hluku není pochyb o tom, že jde o stavby již „kolaudované“, u nichž došlo ke zvýšení hlučnosti nad povolený limit. Je však otázkou, zda se může jednat i o stavby ve zkušebním provozu.

Je nasnadě, že ačkoli platná právní úprava výslovně nezapovídá vydání hlukové výjimky ve zkušebním provozu stavby (tedy ještě před její kolaudací), mám za to, že takový postup by mohl odporovat právě institutu zkušebního provozu, kterým se ověřuje způsobilost stavby k uvedení do trvalého užívání.

Pokud by totiž bylo možné vydat hlukovou výjimku na stavbu, která ještě v době před „kolaudací“ nevyhovuje platným limitům, popíral by se tak de facto smysl závazného stanoviska dotčeného orgánu (zde HS HMP) a jeho podmínek, neboť by k němu nemuselo být při „kolaudaci“ vůbec přihlíženo, čímž by byla zcela popřena zákonná úloha dotčeného orgánu k ochraně veřejného zájmu. Zároveň nelze vyloučit, že pokud by nevyhovující provedení stavby mělo být ještě před kolaudací zhojeno právě hlukovou výjimkou, byla by následná kolaudace po uplynutí správních lhůt pro přezkum rozhodnutí dle § 94 správního řádu prakticky nenapadnutelná²⁴ a takový postup by mohl představovat nežádoucí (neboť zneužitelný) precedent.

Podotýkám zároveň, že za stávající právní úpravy a za situace, kdy v některých chráněných prostorech v blízkosti předmětné dopravní stavby je snížení hlukové zátěže pod hygienický limit fakticky neproveditelné jak stavebně-technicky,²⁵ tak organizačně (jak alespoň uvádí investor), je zjevné, že půjde o dlouhodobé (ne-li trvalé) překračování limitů (v rozporu se zákonem), přičemž časově omezené povolení nadlimitního zdroje hluku je pouze opatřením dočasným.

Příslušné orgány by se tak měly, nejlépe ve vzájemné součinnosti, zabývat otázkou, jak celou situaci řešit. Do budoucna je praxe opakovaného zavádění zkušebního provozu neudržitelná, stejně jako není možné uvažovat o udělení časově omezeného povolení zdroje hluku před kolaudací stavby. V úvahu teoreticky připadá řešení cestou změny stavby před dokončením a změnou závazného stanoviska HS HMP.

²⁴ Jakkoli dle zákona o ochraně veřejného zdraví orgán ochrany veřejného zdraví může povolení podle § 31 odejmout [§ 84 odst. 1 písm. k)], nesplňuje-li osoba podmínky, za kterých bylo povolení vydáno, nebo je-li ohroženo veřejné zdraví; samo odejmutí povolení však nemá vliv na platnost „kolaudace“.

²⁵ Vyjma např. zatunelování stavby.

D - Závěry

I. Drážní předpisy neobsahují speciální procesní úpravu pro povolení zkušebního provozu stavby dráhy, a je tedy nutno postupovat podle obecného předpisu, kterým je stavební zákon. Povolení zkušebního provozu, jakož i jeho „prodloužení“, vyžaduje vždy formu správního rozhodnutí. Opakované prodlužování zkušebního provozu ve formě pouhého zápisu o zavedení nového zkušebního provozu podle § 7 odst. 2 prováděcí vyhlášky k drážnímu zákonu platná právní úprava neumožňuje, a jde tedy o postup nezákonný.

II. Aplikace korekce hlukového limitu na tzv. starou hlukovou zátěž se neuplatní u hluku z provozu železniční tratě, která sice zachovává dosavadní směrové vedení původní tratě, ale je stavbou novou (nikoliv pouhou rekonstrukcí železniční dráhy). Dalším explicitním důvodem pro neuplatnění korekce je zhoršení stávající hlučnosti v důsledku provozu takové tratě.

Na základě výše popsanych zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že Drážní úřad pochybil v důsledku nesprávné aplikace stavebněprávních předpisů, která má za následek v současnosti de iure nelegální provoz železniční stavby Nové spojení (resp. jejích dosud nezkolaudovaných částí) ve zkušebním provozu, a to počínaje vypršením doby platnosti rozhodnutí, kterým Drážní úřad povolil prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu ze dne 27. 11. 2006, tedy po 31. 3. 2008.

Dospěl jsem zároveň k přesvědčení, že stejného pochybení se dopustilo i Ministerstvo dopravy, neboť výše popsaný stav je zjevně i důsledkem nesprávné interpretace právních předpisů a nesprávného metodického vedení.

Dále jsem zjistil pochybení Hygienické stanice hl. m. Prahy spočívající v chybné interpretaci výsledků měření hluku (objektivizace) hlukové zátěže v ulici Příběnická v důsledku nesprávné aplikace právních předpisů. V této souvislosti postrádám i další zákonný postup Hygienické stanice hl. m. Prahy vůči stavebníkovi, kterým by jej přiměla k co možná urychlenému přijetí opatření k odstranění závadného stavu.

Zprávu o šetření zasílám Drážnímu úřadu, Ministerstvu dopravy a Hygienické stanici hl. m. Prahy a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

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