

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

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

A - Závěry šetření

Dne 16. 6. 2014 jsem vydal zprávu o šetření ve věci hluku z provozu železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n., ve které jsem konstatoval pochybení Drážního úřadu, který dlouhodobě umožňuje provoz železniční stavby Nové spojení Praha hl. n. (resp. jejích dosud nezkolaudovaných částí (dále jen „stavba“) ve zkušebním provozu.

Zároveň jsem Drážnímu úřadu vytkl pochybení, spočívající v nesprávné aplikaci stavebně-právních předpisů při prodlužování zkušebního provozu. Drážní předpisy dle mého názoru neobsahují speciální procesní úpravu pro povolení zkušebního provozu stavby dráhy a je tedy nutno postupovat podle obecného předpisu, kterým je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový 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 vyhlášky¹ k drážnímu zákonu (dále jen „prováděcí vyhláška“) platná právní úprava neumožňuje, a pokud tak Drážní úřad činil, postupoval v rozporu se zákonem.

Dále jsem zjistil pochybení Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále jen „HSHMP“), spočívající v chybné interpretaci výsledků měření hluku (objektivizace hlukové zátěže) v ulici Příběnická v důsledku nesprávné aplikace právních předpisů. Postrádal jsem i další zákonný postup HSHMP vůči stavebníkovi, kterým by jej přiměla k co možná urychlenému přijetí opatření k odstranění závadného stavu, spočívajícího v tolerování opakovaného prodlužování zkušebního provozu.

Zároveň jsem HSHMP vytkl, že při vyhodnocení naměřených hodnot získaných měření hluku působeného provozem této železniční tratě v rámci státního zdravotního dozoru připustila aplikaci korekce hlukového limitu na tzv. starou hlukovou zátěž na měřený zdroj hluku, ačkoli se zde tato korekce dle mého nemohla uplatnit, neboť jde o hluk z provozu železniční tratě, která sice zachovává dosavadní směrové vedení původní tratě, ale je stavbou novou (nikoliv pouhou rekonstrukcí železniční dráhy)².

¹ Vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů.

² Dalším explicitním důvodem pro neuplatnění korekce bylo zhoršení stávající hlučnosti v důsledku provozu takové trati.

B - Vyjádření úřadů

Drážní úřad mi ve své odpovědi na zprávu, ze dne 14. července 2014³, sdělil následující skutečnosti, které jej vedly a i nadále vedou k mnou vytýkanému postupu (především k prodlužování zkušebního provozu formou zápisu).

Drážní úřad vydal na výše uvedenou stavbu stavební povolení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů dne 14. 4. 2004. V tomto stavebním povolení, v souladu s § 7 odst. 2 zák. č. 266/1994 Sb., o dráhách ve znění pozdějších předpisů (dále jen „drážní zákon“), stanovil Drážní úřad v podmínce č. 22 zavedení zkušebního provozu, který slouží pro ověření funkce dokončené stavby dráhy jako celku nebo její samostatné části. Na základě této uložené povinnosti pak stavbu (nebo její část schopnou samostatného užívání), na základě žádosti stavebníka, uvádí Drážní úřad do zkušebního provozu v souladu s § 7 prováděcí vyhlášky. Ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 177/1995 Sb. stanovuje zavedení zkušebního provozu zápisem před vydáním příslušného rozhodnutí speciálního stavebního úřadu. V tomto případě je Drážní úřad toho názoru, že příslušným rozhodnutím je rozhodnutí kolaudační.

Podle § 190 odst. 5 nového stavebního zákona u staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů. Drážní úřad vycházel z tohoto přechodného ustanovení, tzn., je-li v paragrafu taxativně uvedeno, že upravuje pouze kolaudační řízení, nevztahuje se na zkušební provoz. Proto při zavádění zkušebních provozů postupoval Drážní úřad již podle nového stavebního zákona.

Z uvedeného dle Drážního úřadu vyplývá, že stanovil-li a projednal-li Drážní úřad provedení zkušebního provozu ve stavebním povolení, neměl by být zkušební provoz zaveden rozhodnutím, tj. ve správním řízení. Ustanovení § 124 nového stavebního zákona stanoví, že zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. Navíc zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu. Dle názoru Drážního úřadu není změnou tohoto ustanovení⁴ důvod ke změně dosavadní praxe (v tomto případě se jedná pouze o případy, kdy je povinnost provedení zkušebního provozu stanovena ve stavebním povolení), a to z následujících důvodů:

- (1) ustanovení § 124 nového stavebního zákona se použije jen v případě, kdy není ve stavebním povolení uložena povinnost provedení zkušebního provozu,
- (2) pokud v praxi existují případy, kdy ke zkušebnímu provozu není žádné souhlasné závazné stanovisko popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu potřeba (např. rekonstrukce zabezpečovacího zařízení apod.). V takovýchto případech by tedy Drážní úřad některé stavby do zkušebního provozu nikdy neuvedl, neboť stanovisko dotčeného orgánu ke zkušebnímu provozu není

³ Č. j. DUCR-36317/14/Ju.

⁴ Zde má Drážní úřad zjevně na mysli změnu § 124 oproti znění nového stavebního zákona před novelou nového stavebního zákona, provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., s účinností k 1. 1. 2013.

vyžadováno zvláštním právním předpisem. Navíc stavební zákon nestanoví případy, pro které je třeba stanoviska dotčených orgánů ke zkušebnímu provozu vyžadovat.

Na základě výše uvedeného je Drážní úřad toho názoru, že se ve věci zavádění („prodlužování“) zkušebních provozů na výše uvedené stavbě nedopustil pochybení.

HSHMP mi k jí vytýkanému pochybení, které jsem spatřoval v aplikaci korekce hlukového limitu na tzv. starou hlukovou zátěž, sdělila ve své odpovědi ze dne 10. 7. 2014⁵, že v první řadě zajistí provedení nového inspekčního měření hlučnosti. Výsledky měření dříve provedených totiž nelze použít z toho důvodu, že v jarních měsících roku 2014 zajistila Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC“) přebroušení kolejí v předmětném úseku s očekáváním dílčího zlepšení stávající akustické situace a je tedy nutno účinnost tohoto protihlukového opatření nejprve objektivizovat s tím, že při interpretaci výsledků měření HSHMP měla vycházet výlučně z naměřených hodnot bez zohlednění korekce na starou hlukovou zátěž.

K tomu HSHMP uvedla, že v zájmu nalezení konstruktivního řešení, resp. způsobu, jak alespoň zmírnit hlukovou zátěž chráněných prostor v ul. Příběnická, využije HSHMP i doporučení, obsažené ve zprávě o šetření a vyzve stavebníka, jemuž je zpráva rovněž zasílána, k poskytnutí součinnosti a návrhu možných řešení, která je orgán ochrany veřejného zdraví připraven operativně posoudit z hlediska jejich reálné efektivity.

Jak jsem byl HSHMP následně dopisem ze dne 30. 3. 2015⁶ informován, ve věci hluku z železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n. bylo provedeno ve dnech 6. 8. - 7. 8. 2014 měření hluku v chráněném venkovním prostoru stavby bytového domu Příběnická 981/4, Praha 3, který leží v ochranném pásmu dráhy⁷. Měřením bylo zjištěno, že hygienické limity hluku (60/55 dB eq) byly překročeny o 4,6 v denní době a o 3,1 v noční době s tím, že HSHMP řízení o udělení pokuty nezažila.

K řízení o uložení pokuty HSHMP na mou výzvu v dalším doplnění ze dne 28. 8. 2015⁸ uvedla, že SŽDC podala v zákonné lhůtě proti protokolu o kontrolním zjištění námitky, které spočívaly mj. v údajné nesprávné (ne)aplikaci korekce pro starou hlukovou zátěž při hodnocení naměřených hodnot. Dopisem ze dne 12. 11. 2014 HSHMP námitky zamítla s odůvodněním, že předmětná nově budovaná stavba byla v projektové dokumentaci od počátku deklarována jako stavba nová⁹. Protože se jedná o stavbu novou, nikoli o rekonstrukci, nelze uplatnit korekci na starou hlukovou zátěž z dopravy dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně

⁵ č. j. HSHMP 29146/2014

⁶ č. j. HSHMP 13312/2015

⁷ Na základě skutečnosti, že se posuzovaný chráněný venkovní prostor stavby (Příběnická 981/4, Praha 3) nachází v ochranném pásmu dráhy, stanovila HSHMP v uvedeném případě hygienické limity hluku na hodnoty LAeq,16h = 60 dB pro dobu denní a LAeq,8h = 55 dB pro dobu noční.

⁸ č. j. HSHMP 39541/2015

⁹ s tímto se ztotožňuji, viz zprávu o šetření

zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“).

Pokud jde o skutečnost, že HSHMP nezahájila sankční řízení o pokutě, k tomu HSHMP uvedla, že dle § 93 odst. 1) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), orgán ochrany veřejného zdraví může od uložení sankce upustit v případě, že byla poskytnuta účinná součinnost a pokud nedošlo k poškození zdraví fyzických osob.

HSHMP při svém rozhodování přihlédla k tomu, že předmětná stavba je stále ve zkušebním provozu a dále k následujícím okolnostem, které součinnost SŽDC dokumentují:

- SŽDC s HSHMP dlouhodobě spolupracuje, několikrát do roka při vyvolaných ústních jednáních SŽDC informuje a to i písemně o připravovaných, prováděných a již provedených protihlukových opatřeních a dokládá jejich účinnost opakovaným měřením hluku.
- V rámci stavby byla provedena ze strany SŽDC řada stavebně-technických i organizačních protihlukových opatření, (byl vložen kolejový svršek, kolejnice byly svařeny do bezстыkové koleje, které byly následně uchyceny k pražcům pomocí pružného upevnění. Dále byly nahrazeny původní mostníky za ocelobetonovou konstrukci s průběžným kolejovým ložem na mostě přes ulici Seifertova.
- Byla realizována tzv. individuální protihluková ochrana k dodržení limitů hluku chráněného vnitřního prostoru staveb, tj. výměna oken všech nadlimitním hlukem zasažených chráněných objektů.
- V dubnu 2013 a opakovaně na začátku roku 2014 bylo provedeno broušení kolejí, jež má za následek snížení emitovaného hluku ze železničního provozu na drahách.
- Organizační opatření spočívají v omezení traťové rychlosti na $V = 50$ km/h a dále výrazné omezení nákladní dopravy (trať je v současné době využívána pro nákladní dopravu téměř výhradně při výlukách na pražském uzlu, jako tzv. krátkodobá objízdna trasa).
- Účinnost protihlukových opatření byla prokázána opakovaným akreditovaným měřením¹⁰, kdy výše uvedenými opatřeními došlo v daném období k poklesu hlukové zátěže v denní době o 5,7 dB, v noční době o 9,2 dB.
- Do budoucna je ze strany SŽDC přislíbeno opakované provádění broušení kolejnic (v intervalu cca 2 roky), používání mazacího zařízení a postupná výměna vozového parku za méně hlučné vlakové soupravy a zařízení.
- S ohledem na místní podmínky (trasování dráhy, poloha dráhy, vůči okolní bytové zástavbě, stanovení památkově chráněné oblasti) byly dle SŽDC

¹⁰ Měření Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem (měřeno v chráněném venkovním prostoru stavby Příběnická 981/4, Praha 3): V roce 2012: v denní době $LA_{eq,16h} = 70,3$ dB, v noční době $LA_{eq,8h} = 67,3$ dB. V roce 2014: v denní době $LA_{eq,16h} = 64,6$ dB, v noční době $LA_{eq,8h} = 58,1$ dB.

vyčerpány veškeré reálné možnosti ochrany stávající zástavby (chráněného venkovního prostoru staveb). Dalším teoretickým řešením by bylo vybudování vysoké skleněné protihlukové clony, ovšem vzhledem k místním podmínkám (poloha dráhy vůči obytné zástavbě), není možné stěnou ochránit veškeré byty, především ty umístěné ve vyšších patrech (cca od 4. NP).

C - Závěrečné hodnocení

Argumentaci Drážního úřadu považuji vzhledem k mým výhradám ohledně nesprávného procesního postupu za nedostatečnou.

Má výhrada se týkala procesně vadného postupu, kdy Drážní úřad již po několik let prodlužuje zkušební provoz stavby (a jak dovozují ze sdělení Drážního úřadu, děje se tak v praxi drážních staveb běžně) pouze ve formě opakovaně prováděných zápisů o zavedení nového zkušebního provozu dle § 7 odst. 2 prováděcí vyhlášky, přičemž dle mého názoru, jak jsem detailně uvedl ve zprávě, je tento postup nezákonný, neboť jej právní úprava neumožňuje.

K tomu opakuji závěr mého právního hodnocení, že § 7 odst. 2 drážního zákona pouze stanoví, že způsobilost stavby dráhy k užívání musí být před vydáním kolaudačního souhlasu ověřena technickobezpečnostní 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. Drážní zákon v uvedeném ustanovení pak již pouze stanoví, že rozsah a podmínky technickobezpečnostní zkoušky a zkušebního provozu stanoví prováděcí předpis. Tímto je prováděcí vyhláška, která v ustanovení § 7 odst. 2 stanoví, že zkušební provoz se zavádí před vydáním příslušného rozhodnutí¹¹ speciálního stavebního úřadu zápisem.

Ustanovení § 124 odst. 1 nového stavebního zákona v poslední větě stanoví, že za doby trvání zkušebního provozu lze bez předchozího řízení vydat nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu.

Nový stavební zákon jako obecný procesní předpis pro stavby, a to i pro stavby drážní, tedy jednoznačně stanoví pro prodloužení doby trvání zkušebního provozu formu rozhodnutí, přičemž toto rozhodnutí musí splňovat obecné náležitosti dle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád). Jen tímto způsobem Drážní úřad dostojí požadavkům na zákonnost, což je mj. jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů.

Pro úplnost lze tedy shrnout, že **prodloužení doby trvání zkušebního provozu na stavbě železniční dráhy vyžaduje formu rozhodnutí podle § 124 odst. 1 poslední věta stavebního zákona z roku 2006, které je prvním úkonem v řízení. Rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu předchází**

¹¹ K tomu viz blíže str. 10 zprávy.

zápis, kterým se zkušební provoz zavádí, tento zápis však rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu nenahrazuje¹².

K pochybnostem a námitce Drážního úřadu ohledně toho, kdy a zda má dotčený orgán v případě zkušebního provozu vydávat závazné stanovisko, uvádím, že při „**prodloužení**“ již dříve **povolného zkušebního provozu** (jak uvedeno výše, musí jít o prodloužení ve formě rozhodnutí, tedy hmotněprávního individuálního správního aktu) **je zapotřebí nového závazného stanoviska dotčeného orgánu.**

Obecně k institutu zkušebního provozu pro úplnost zdůrazňuji, že jak stanoví § 124 odst. 1 nového stavebního zákona, pokud se zkušební provoz nenařizuje přímo na základě požadavku dotčeného orgánu, ale povoluje se na základě žádosti stavebníka, lze zkušební provoz povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu.

Stavebník je tedy povinen si stanovisko dotčeného orgánu, zde orgánu ochrany veřejného zdraví, vyžádat. Uvedená povinnost je pak zdůrazněna v § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví, který stanoví, že orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

Zároveň podle § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu¹³ (tedy právě i rozhodnutí o povolení zkušebního provozu podle nového stavebního zákona) ... jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

K případu samému pak uzavírám, že ačkoli kvituji aktuálně zvýšenou pozornost, kterou případu průběžně věnuje HSHMP, a taktéž součinnost SŽDC, pokud jde o shora popsaná protihluková opatření, dosud mi úřady ve svých odpovědích neposkytly nástin možných řešení právního rámce, v němž bude stavba schopna provozu bez výhrad.

Vzhledem ke shora uvedenému shrnuji, že na své argumentaci a závěrech, pokud jde o pochybení Drážního úřadu ve věci nesprávného procesního postupu, trvám. Stejně tak nemohu než trvat na svých výhradách ke způsobu užívání stavby, když stavba je dlouhodobě užívána v režimu opakovaně povolovaného zkušebního provozu.

Pokud jde o KHS, mám výhrady k tomu, že řízení o uložení pokuty vůbec nezahájila, neboť takový postup § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředpokládá, když dle mého názoru požaduje vydání rozhodnutí, a to vždy.

¹² viz blíže komentář k § 7 odst. 2 vyhlášky ve zprávě

¹³ § 4 odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona

Podle § 92 odst. 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 (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.

Podle § 93 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví tedy může orgán ochrany veřejného zdraví od uložení pokuty upustit, avšak jen za splnění všech zde uvedených kumulativních podmínek (viz výše), a to až v řízení podle § 93 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Dle mého názoru orgán ochrany veřejného zdraví nejen že nemůže správní řízení o správním deliktu v případě zjištění porušení zákona nezahájit, ale nemůže je zastavit podle § 66 správního řádu. Musí tak vydat rozhodnutí, přičemž při ukládání (vyměřování) 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.).

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.

Zároveň zdůrazňuji, že tento administrativně zdánlivě nadbytečný úkon není projevem přepjatého formalismu, ale právě naplněním požadavku legality správního procesu, neboť jen řádně odůvodněné rozhodnutí ob stojí i u případného správního či soudního přezkumu.

Opatření Drážního úřadu ani KHS s ohledem na výše uvedené nepovažuji za dostatečná. S ohledem na nečinnost Drážního úřadu ve věci nevydání rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu vydávám proto své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D - Opatření k nápravě

Drážnímu úřadu navrhuji, aby podnikl účinné kroky k odstranění nedobré praxe, kdy je stavba užívána dlouhodobě ve zkušebním provozu, tedy aby v úzké součinnosti s HSHMP vyvinul tlak na stavebníka (SŽDC) k urychlené kolaudaci stavby a následným opatřením k legalizaci jejího případně hlukově nadlimitního provozu.

Hygienické stanici hlavního města Praha pak navrhuji, aby vzhledem ke končící propadné lhůtě neprodleně zahájila řízení o uložení pokuty za správní delikt, jak uvedeno výše, a dostála tak požadavkům na zákonnost.

Závěrečné stanovisko zasílám Drážnímu úřadu a Hygienické stanici hlavního města Praha a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělily, zda provedly navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud úřady nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Závěrečné stanovisko zasílám na vědomí také Ministerstvu dopravy.

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