



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

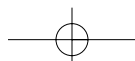
HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Autorský kolektiv: JUDr. Otakar Motejl, RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Karel Černín, Mgr. Michaela Černínová, Mgr. Tomáš Maňas, Mgr. Eva Vávrová, Mgr. Marek Hanák, Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.
© Kancelář veřejného ochránce práv, 2009

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00
Tel.: 542 542 888
Fax: 542 542 112
E-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem U nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel.: 246 040 417, 246 040 444, e-mail: knihy@wkcr.cz

ISBN 978-80-7357-499-4



OBSAH

I.	Úvod -----	7
II.	Otázky a odpovědi -----	10
	1. Na jaký úřad se má člověk obrátit, pokud v jeho sousedství je nějaký zdroj hluku, který jej obtěžuje? -----	10
	2. Co když je zdrojů hluku v jednom místě víc? Znamená to, že nikdo není za překročení hlukových limitů odpovědný? -----	11
	3. Kdo a jak může řešit hlučné hudební produkce a hluk z restaurací a letních zahrádek?-----	11
	4. Je možné připustit provozování zdroje hluku, který překračuje hygienické limity? -----	12
	5. Je možné povolit vybudování nového zdroje hluku, i když je předem známo, že hluk z něj překročí hlukové limity? -----	12
	6. Co dělat, když jsou úřady nečinné? -----	13
III.	Právní úprava -----	14
	1. Evropská legislativa k ochraně před hlukem -----	14
	2. Hlukové limity v ČR -----	15
	3. Obtěžování hlukem-----	19
	4. Požadavky na výrobky -----	20
IV.	Pravomoci institucí -----	22
	1. Orgány státní správy -----	22
	1.1. Orgány ochrany veřejného zdraví -----	24
	1.2. Stavební úřady -----	27
	1.3. Ostatní orgány státní správy -----	30
	2. Soudy -----	32
	2.1. Civilní soudy -----	32
	2.2. Správní soudy -----	34
V.	Hluk z veřejného prostranství, veřejně přístupných podniků a veřejných prostor -----	36
	1. Vymezení veřejného prostranství-----	36
	2. Možnosti regulace -----	36
	2.1. Hudební produkce ve venkovním prostoru -----	36

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

2.2 Letní zahrádky hostinských zařízení	39
2.3 Hřiště (sportoviště)	41
VI. Hluk ze staveb a provozoven	42
1. Vymezení stavby a provozovny	42
2. Pohoda bydlení	43
3. Povolování stavby či provozovny	43
4. Provádění stavby	46
5. Užívání stavby či provozovny	47
5.1 Hudební produkce v provozovnách	47
5.2 Dodržování hlukových limitů u restaurací, barů a diskoték	49
5.3 Nařízení nezbytných úprav jako nejúčinnější opatření	52
5.4 Poskytování protokolů o měření hluchnosti	53
VII. Hluk z dopravy	54
1. Silnice	54
2. Letiště	57
VIII. Výjimky z povinnosti dodržet hlukové limity	60
1. Zákonné výluky	60
2. Časově omezená povolení	61
IX. Vybraná judikatura	65
1. Nejvyšší správní soud	65
2. Nejvyšší soud	69
3. Nižší soudy	70
4. Ústavní soud	72
X. Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv	76
1. K povinnosti dodržet hlukový limit	76
2. K možnosti smírného řešení	85
3. K uplatnění pravomocí KHS	87
4. K podmínkám stavebního povolení	95
5. K pojmu „hudební produkce“	98
6. K ochrannému hlukovému pásmu letiště	105
7. Ke kontrole protihlukových opatření	121
8. K odebrání časově omezeného povolení	128
XI. Závěr	134
Rejstřík	137

I. Úvod

Zvuky vnímané jako hluk jsou jedním z faktorů životního prostředí, na který si lidé u veřejného ochránce práv stěžují nejčastěji.

Publikace, která se vám dostává do rukou, shrnuje poznatky z několikaleté činnosti ochránce v oblasti ochrany před hlukem. Je určena především orgánům ochrany veřejného zdraví a stavebním úřadům, které se s hlukovou problematikou střetávají ve své každodenní praxi.

Může však sloužit také obcím, jejich obyvatelům a každému, kdo se setkává s hlukem, který ohrožuje veřejné zdraví, i s hlukem, který nemusí zdaleka překračovat hlukové limity, přitom je jevem značně obtěžujícím.

Ochrana před hlukem je obsahem řady předpisů uvádějících různé limity jeho maximální intenzity, které by měly být ve veřejném zájmu ochrany zdraví dodržovány. Tyto předpisy na ochranu zdraví před hlukem kontrolují a vymáhají orgány ochrany veřejného zdraví a stavební úřady.

Avšak i hlasitá hudba nebo hovory přátelských posezení ze sousedních bytů, rozjaření hluční občané v pozdních nočních hodinách nebo opakovaně vytrvale štěkající pes mohou značně znepříjemnit životní pohodu obyvatel obce a vést k vleklým sousedským sporům. Při takovém „obtěžování hlukem“, který nedosahuje intenzity možného ohrožení veřejného zdraví, se může jednat o narušování veřejného pořádku a soužití. Pokud nelze sjednat nápravu dohodou, pomoc lze hledat u obcí nebo policie, které řeší přestupky v této v oblasti.

Vždy je možné se domáhat ochrany před hlukem cestou soudů, a to jak před správními soudy proti rozhodnutí orgánů veřejné správy, tak před civilními soudy proti hluku obtěžujícímu.

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv se soustřeďuje především na ochranu veřejného zdraví před hlukem.

Předpisy stanovují maximální hluk ze zdroje celé škály jednotlivých strojů, zařízení a výrobků. Hlukové limity jsou určeny také pro pracovní, vnitřní a venkovní prostředí, samostatné hodnoty intenzity hluku určují předpisy jednotlivě pro okolí komunikací, železnic nebo letišť. Je však třeba upozornit, že pro tyto velké zdroje hlukové zátěže

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

platí různé nejvyšší přípustné hodnoty hluku, rozdíly jsou v předpisech činěny mezi hluky z objektů starých nebo nových. Příčinou tohoto stavu jsou zatím zejména ne zcela dostatečně známé skutečné dopady hluků různé formy, intenzity nebo délky působení na celkové zdraví člověka.

Dostatečně ověřené jsou údaje o intenzitě hluku, který může nevratně poškodit náš sluch. O výzkumech intenzity negativních vlivů dlouhodobějšího hluku na celkové zdraví člověka však lze skutečně říci, že jsou teprve v počátku. Jeden z prvních systematických výzkumů provedený Státním zdravotním ústavem právě v České republice prokázal jasnou souvislost se zvýšenou pravděpodobností alergických onemocnění, vředovou chorobou žaludku, infarktem myokardu a kataru horních cest dýchacích u lidí dlouhodobě žijících v lokalitách se zvýšenou hlukovou zátěží.

Nyní v době rostoucí životní úrovně a prosperity dochází v souvislosti s budováním nových hospodářských komplexů, oblužných center a s rychlým nárůstem dopravy k dalšímu zvyšování hlukového zatížení prostředí. V posledních letech se u nás objevil nový negativní faktor, nízkofrekvenční hluk na hranici slyšitelnosti, který může také vyvolávat určité zdravotní problémy.

Právní předpisy stanovující způsob hodnocení hluku a nejvyšší přípustné hodnoty jeho intenzity jsou i ve srovnání jednotlivých zemí Evropské unie zatím velmi rozdílné. S cílem maximálního snížení hlukového zatížení jde u platných limitů spíše o dosažený konsensus mezi možným omezením a přijatelnou mírou hluku. Teprve v roce 2002 byla přijata společná evropská legislativa, která stanovila základní principy prevence a omezování hluku, které lze nazvat jakýmsi strategickým plánováním. Stanovila zejména povinnost sledování hluku z velkých zdrojů v hustě osídlených oblastech. Za jednu z nejvýznamnějších nových povinností státu považují zajištění ochrany ještě naštěstí zbývajících ostrůvků oblastí bez hlukové zátěže, tzv. klidových zón, pro nás a budoucí generace.

Zatím provedená sledování dokazují, že zvýšenému hlukovému zatížení je vystavena značná část obyvatel naší země, zejména v hustě osídlených aglomeracích.

Připravovaná „Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2008“ uvádí, že nadmezni hodnotě pro celý den je vystaveno 245 385 obyvatel, hodnotě pro noční hodiny 314 396 obyvatel. To vyplývá ze zpracování strategických hlukových map pro silniční dopravu, železniční dopravu, leteckou dopravu a pro aglomerace s více než 250 000 obyvateli provedeného v roce 2007. Zpráva obsahuje také informaci

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

o studii EEA z roku 2009 týkající se environmentálních dopadů dopravy včetně hluku, která konstatuje, že nadpoloviční část populace EU (55 %) žijící v aglomeracích s více než 250 000 obyvateli je vystavena nadměrnému hluku (více než 55 dB) ze silniční dopravy.

K řešení mohou přispět nejen nákladná investiční opatření do nové infrastruktury, ale také rozumně dosažitelné změny a technická opatření provozovatelů. V uváděném sborníku je na základě platného práva předkládán také nový procesní postup vymáhání limitů při „podílovém zatížení hlukem“ z více zdrojů, který nebyl orgány ochrany veřejného zdraví zatím využíván.

Zásadní roli do budoucna má v ohledu ochrany před hlukovou zátěží územní plánování. Respektování principů prevence před hlukem může vést k vyšší životní pohodě občanů a předcházení řady zbytečných sporů. Lze jen doufat, že se i u nás hlukové mapy a kritéria stanou co nejdříve jedním z rozhodujících podkladů udržitelného územního plánování.

Přes dále uvedené množství právních předpisů a postupů, které mohou být účinnými nástroji ochrany před hlukem, je třeba mít na vědomí, že jejich správné naplňování je vždy jen v rukou člověka, který jim při pochopení jejich významu a na základě jím respektovaných hodnot dává praktický smysl. Také pro ochranu před hlukem platí, že zlepšení může nastat, především pokud mezi tyto hodnoty pro všechny aktéry a účastníky procesu budou patřit odpovědnost, tolerance a ohleduplnost.

II. Otázky a odpovědi

Tento sborník si neklade za cíl zmapovat beze zbytku celou oblast ochrany před hlukem. Má spíše upozornit na důležité změny a zpřesnění ve výkladu právních předpisů, které vnesla do této oblasti judikatura soudů a zejména činnost veřejného ochránce práv. Proto je třeba upozornit, že působnost ochránce pokrývá zejména státní úřady – typicky krajské hygienické stanice či stavební úřady.¹ Nevztahuje se na soukromé osoby ani na subjekty spravující majetek státu, které obvykle provozují zdroje hluku – typicky Ředitelství silnic a dálnic.

V tomto rámci jsou formulovány i následující otázky. Úkolem této krátké úvodní kapitoly ovšem není odpovědět na ně vyčerpávajícím způsobem, ale spíše odkázat čtenáře na příslušnou kapitolu sborníku, kde najde ke každému tématu podrobnější informace.

1. NA JAKÝ ÚŘAD SE MÁ ČLOVĚK OBRÁTIT, POKUD V JEHO SOUSEDSTVÍ JE NĚJAKÝ ZDROJ HLUKU, KTERÝ JEJ OBTĚŽUJE?

Kam se obrátit o pomoc V zákoně o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcích předpisech jsou stanovené určité hygienické limity, které by hluk neměl překračovat. Jsou stanoveny tak, že mají zabránit ohrožení či poškození veřejného zdraví při dlouhodobém působení hluku. Jejich účelem tedy není chránit před každým hlukem, který může člověk považovat za obtěžující. Kontrolu dodržování hlukových limitů provádějí zejména krajské hygienické stanice, které při zjištěném překročení hygienického limitu mají vedle uložení sankce i řadu dalších pravomocí. Mohou tak pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady, nebo pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady. Více o tom v kapitole III.2 Hlukové limity v ČR a v kapitole IV.1 Orgány státní správy.

¹ Lze diskutovat o tom, v jakém rozsahu se působnost ochránce vztahuje na státní instituce odborného zaměření, např. zdravotní ústavy, které zajišťují pro orgány ochrany veřejného zdraví měření hladiny hluku.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Někdy ale může hluk člověka obtěžovat, i když nepřekračuje státem stanovené hygienické limity. Existují také druhy hluku, na které se zákon o ochraně veřejného zdraví vůbec nevztahuje (typicky zvuky domácích zvířat, hlučné domácí večírky, zahradní stroje, jako je sekačka na trávu apod.). Tyto situace proto nemohou řešit krajské hygienické stanice. Někdy je lze označit za rušení nočního klidu, proti němuž je oprávněna zasáhnout zejména policie. Více o tom v kapitole IV.1.3 Problémy související s hlukem a příslušné úřady a v kapitole V.2 Možnosti regulace. Nejčastěji je však třeba se s žádostí o ochranu proti obtěžování obrátit na soud. Žalobu může v zastoupení svých občanů podat i obec, na jejímž území k obtěžování hlukem dochází. Více o tom v kapitole IV.2 Soudní ochrana.

2. CO KDYŽ JE ZDROJŮ HLUKU V JEDNOM MÍSTĚ VÍC? ZNAMENÁ TO, ŽE NIKDO NENÍ ZA PŘEKROČENÍ HLUKOVÝCH LIMITŮ ODPOVĚDNÝ?

V takovém případě by se nejprve krajská hygienická stanice měla pokusit identifikovat modelovým měřením dominantní zdroj hluku. I když se to ale nepodaří, nelze připustit, aby do chráněných prostorů pronikal hluk v takové míře, která přesahuje hygienické limity, a tudíž je způsobilá ohrozit veřejné zdraví. Ochránce proto zastává názor, že v takovém případě může krajská hygienická stanice vyžadovat po všech provozovateli zdrojů hluku, kteří se na vzniku protiprávního stavu prokazatelně podílí, aby hlučnost svých zdrojů snížili, a to každý poměrně podle svého podílu na celkové hladině hluku v místě. Více o tom v kapitole III.2 Hlukové limity v ČR.

Odpovědnost
za zdroj hluku

3. KDO A JAK MŮŽE ŘEŠIT HLUČNÉ HUDEBNÍ PRODUKCE A HLUK Z RESTAURACÍ A LETNÍCH ZAHRÁDEK?

Zde mají pravomoci především obce. Jejich využitím mohou předcházet vzniku řady problémů na svém území. Mohou totiž stanovovat předem podmínky pro pořádání kulturních akcí na veřejných prostranstvích (hudební produkce pod širým nebem) a také pro provoz různých restauračních zařízení včetně letních zahrádek. K tomu mohou využívat obecně závazné vyhlášky. Více o tom v kapitole V.2 Možnosti regulace. Významnou preventivní roli mají i stavební úřady a krajské hygienické stanice. Tyto úřady by měly již při povolování

Regulace
hluku

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

nové stavby či změny stávající stavby vymežit, zda ji lze užít i k pořádání hudebních produkcí a případně v jakém rozsahu. Více o tom v kapitole VI.3 Povolování stavby a provozovny.

Jestliže se tato preventivní opatření minou účinkem a dochází k překračování hlukových limitů, měla by zasáhnout krajská hygienická stanice. Pokud je zde zároveň podezření, že jde o provozování stavby v rozporu s příslušným povolením nebo úplně bez něj, měl by své pravomoci souběžně uplatnit též stavební úřad. Více o tom v kapitole IV.1 Orgány státní správy a v kapitole VI.5 Užívání stavby a provozovny.

4. JE MOŽNÉ PŘIPUSTIT PROVOZOVÁNÍ ZDROJE HLUKU, KTERÝ PŘEKRAČUJE HYGIENICKÉ LIMITY?

Hygienické limity Nelze 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, 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. Více o tom v kapitole VIII.2 Časově omezená povolení.

5. JE MOŽNÉ POVOLIT VYBUDOVÁNÍ NOVÉHO ZDROJE HLUKU, I KDYŽ JE PŘEDEM ZNÁMO, ŽE HLUK Z NĚJ PŘEKROČÍ HLUKOVÉ LIMITY?

K tomu by mělo docházet pouze zcela výjimečně. Lze si představit, že by to bylo možné v případě, kdy se umísťuje nová stavba, která je nezbytná z hlediska důležitého veřejného zájmu (např. technická či dopravní infrastruktura) do takových podmínek (např. hustá zástavba), že u ní není možné docílit dodržení hlukových limitů. Pokud však existuje jakákoliv rozumná alternativa, neměly by státní úřady vznik nového zdroje hluku, který bude překračovat hygienické limity, v žádném případě připustit. Více o tom v kapitole VII.1 Silnice.

6. CO DĚLAT, KDYŽ JSOU ÚŘADY NEČINNÉ?

Na nečinnost úředníků příslušného úřadu je především vhodné si stěžovat u vedoucího příslušného úřadu, a pokud i tento vedoucí zůstane nečinný či nezjedná požadovanou nápravu, pak u příslušného nadřízeného úřadu. Ten má určité nástroje, kterými může podřízený úřad přimět k tomu, aby se problémem začal zabývat anebo aby odstranil průtahy, ke kterým u něj dochází. Jestliže stížnost nevede k výsledku, je další možností podat žalobu na nečinnost ke správnímu soudu (zde platí lhůta jednoho roku). Druhou možností je pak obrátit se s problémem na veřejného ochránce práv neboli ombudsmana. Ten může svým neformálním působením nejen přimět úřad k činnosti, ale může mnohdy změnit i jeho náhled na právní posouzení a řešení věci. Právě ze zkušeností ochránce s řešením konkrétních případů, s nimiž se na něj občané v minulosti obrátili, vychází celý tento sborník stanovisek.

**Nečinnost
úřadů**

III. Právní úprava

1. EVROPSKÁ LEGISLATIVA K OCHRANĚ PŘED HLUKEM

Veřejný ochránce práv v minulých letech kritizoval fakt, že do českého právního řádu nebyla transponována **směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení environmentálního hluku**, která si klade za cíl definovat společný přístup států Evropské unie k prevenci a omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí.

Hlukové mapy

Směrnice zavádí tzv. **hlukové mapy**, které by měly určit míru hluku z životního prostředí a umožnit veřejnosti získat informace o hlukové situaci. Následně by měly být přijaty akční plány pro zlepšení akustické situace v lokalitách, kde hlukové expozice ohrožují zdraví nebo kvalitu života. Směrnice se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov či oblastí, včetně hluku vydávaného dopravními prostředky, silniční, železniční a leteckou dopravou a hluku pocházejícího z provádění určitých průmyslových činností. Směrnice měla být začleněna do právních řádů jednotlivých států do 18. 7. 2004.

Požadavky směrnice byly nakonec do právního řádu ČR transponovány až ke dni 1. 6. 2006.² Klíčovým nástrojem pro přijetí konkrétních opatření za účelem eliminace hlukové zátěže je tzv. hlukové mapování. Je zřejmé, že samotné hlukové mapy samy o sobě situaci nezlepší, poskytnou však potřebné údaje pro rozhodovací procesy v dotčeném území ve vazbě na územní plánování a zprostředkovaně poskytnou také informace o počtu osob zasažených nadměrným hlukem. Dalším novým pojmem a institutem pro řešení hlukové zátěže

² Stalo se tak zákonem č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění (ve smyslu čl. XII. odst. 1 písm. a) cit. zákona byla povinnost pořídit hlukové mapy do 30. června 2007 uložena Ministerstvu zdravotnictví), resp. vyhláškami Ministerstva zdravotnictví č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování (§ 4 vyhl. stanoví, že strategické hlukové mapy zpřístupňuje Ministerstvo zdravotnictví veřejnosti v listinné podobě ve svém sídle a v elektronické podobě na internetové adrese ministerstva), a č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

mají být **akční plány** jako soubory opatření, zpracované k eliminaci hlavních příčin hluku v daném území zjištěných prostřednictvím strategické hlukové mapy, jejichž účelem je ochrana před škodlivými a obtěžujícími účinky hluku včetně jeho snížení. Důležité je, že každý akční plán musí být doplněn časovým harmonogramem realizace jednotlivých opatření, aby tato nezůstala jen na papíře, ale byla kontrolovatelná. Protihlukové akční plány by měly být sestaveny jako reakce na informace získané ze strategických hlukových map.

Akční plány

Jak vyplývá z čl. 7 odst. 1 cit. směrnice, členské státy byly povinny zajistit, aby nejpozději do 30. června 2007 byly vypracovány strategické hlukové mapy ve vztahu k aglomeracím s více než 250 000 obyvateli (v podmínkách ČR jde o Prahu, Brno a Ostravu), dále pro všechny hlavní silnice, po kterých projede více než šest milionů vozidel za rok, pro hlavní železniční trati, po kterých projede více než 60 000 vlaků za rok, jakož i pro hlavní letiště (v podmínkách ČR jde pouze o letiště Praha-Ruzyně). Navazující akční plány pro zlepšení hlukové situace, které připravovalo Ministerstvo dopravy a krajské úřady, měly být dokončeny do 18. července 2008. Ve druhé fázi v letech 2012–2013 pak budou pořízeny hlukové mapy a akční plány pro sídla od 100 tisíc obyvatel a pro některé další silnice a železnice. Z čl. 9 odst. 1 cit. směrnice pak vyplývá členským státům povinnost hlukové mapy zpřístupnit veřejnosti.

Hlukové mapy pořizuje v ČR Ministerstvo zdravotnictví, přičemž mapování první fáze již bylo (byť s určitým zpožděním) dokončeno. Ministerstvo také **zpřístupnilo hlukové mapy veřejnosti**, a to jak v listinné, tak v elektronické podobě. Strategické hlukové mapy v listinné podobě jsou k dispozici veřejnosti každé pondělí a každou středu, a to od 15. do 17. hodiny, v budově Ministerstva zdravotnictví ČR. V elektronické podobě má Ministerstvo zdravotnictví zpracovány všechny hlukové mapy ve formě mapových úloh na webových stránkách Portálu veřejné správy (www.geoportal.cenia.cz) nebo ve formátu .jpg nebo .png (obrázkové soubory) s možností vytištění na webové stránce <http://hlukovemapy.mzcr.cz>.

Informace
veřejnosti

2. HLUKOVÉ LIMITY V ČR

Ochranu zdraví před hlukem upravují zejména zákon o ochraně veřejného zdraví³ a nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými

³ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

účinky hluku a vibrací⁴ vydané k jeho provedení. Hygienické limity pro hluk vymezené v prováděcím předpise představují zákonné minimum, které je každý provozovatel zařízení produkujícího hluk povinen dodržovat. Důvodem je to, že pokud je člověk dlouhodobě (tedy v řádu let) vystaven hluku překračujícímu tyto limity, může se to negativně projevit na jeho zdraví.

Imise hluku Jedním ze základních poznatků ochránce je to, že **hlukové limity jsou v české právní úpravě koncipovány jako imisní**. To znamená, že do určitého chráněného prostoru, který je vymezen v zákoně (typicky obytná místnost nebo zahrada rodinného domu), nesmí pronikat více hluku, než kolik stanoví hygienický limit. Každý provozovatel zdroje hluku je povinen činit taková opatření, aby k průniku nadlimitního hluku do chráněných prostor nedocházelo.

Vyjednávání To vytváří složitou právní situaci zejména v případě, že zdrojů hluku, které se na překročení hygienického limitu v chráněném prostoru mohou teoreticky podílet, je více a žádný z nich není jednoznačně dominantní. Ochránce je přesvědčen, že při vzniku takovéto situace by se měl orgán ochrany zdraví nejprve pokusit vést neformální jednání se všemi provozovateli zdrojů hluku, které se podílejí na výsledném překročení hlukového limitu v chráněném prostoru. Měl by je seznámit se situací a vysvětlit jim, že mohou dobrovolně přijmout opatření k nápravě – ať již společně, nebo jednotlivě. Lze si představit, že jednotliví provozovatelé provedou každý zvlášť protihlukovou izolaci na svých objektech, stejně jako to, že společně investují do protihlukové zdi oddělující všechny jejich objekty od přilehlého chráněného prostoru (např. obytné zástavby).

Dominantní zdroj Jestliže jednání s provozovateli nevede k výsledku, bude se orgán ochrany zdraví muset pokusit identifikovat „viníka“, tedy dominantní zdroj hluku. Proto by měl již během vyjednávání upozornit jednotlivé provozovatele, že nepřistoupí-li k dobrovolným opatřením, bude nezbytná jejich spolupráce při simulovaném modelovém měření hluku, kdy bude postupně měřen hluk z jednotlivých zdrojů (ostatní budou v té době mimo provoz). Pokud ani simulované měření neodhalí dominantní zdroj hluku, bude orgán ochrany veřejného zdraví bez toho nucen vyžadovat přijetí protihlukových opatření ode všech provozovatelů. V opačném případě lze provoz všech uvedených zdrojů hluku pozastavit až do doby odstranění závady.⁵ V krajním případě lze všem provozovatelům zdrojů hluku podílejícím se na překročení hlukového

⁴ Nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Viz § 84 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

limitu v chráněném prostoru uložit sankce,⁶ a to zřejmě poměrně, podle toho, jak se na základě výsledků simulovaného měření podílejí na vzniku protiprávního stavu.⁷

Jakkoliv se náhled ochránce na tento právní problém může jevit jako radikální, opírá se o znění § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ten odpovědnost provozovatelů zdrojů hluku jednoznačně formuluje jako povinnost předcházet protiprávnímu stavu, kdy by do chráněného prostoru pronikal hluk přesahující stanovené hygienické limity. Citované ustanovení zmiňuje vedle technických opatření též opatření organizační a neomezuje povinnost předcházet pronikání nadlimitního hluku do chráněných prostor pouze na hluk ze zdroje samotného provozovatele.⁸ Neznamena to samozřejmě, že by každý jednotlivý provozovatel odpovídal za překročení hygienických limitů hluku v chráněném prostoru v plném rozsahu, tedy že by odpovídal i za hluk z jiných zdrojů, které se na překročení limitu podílejí a na jejichž provoz nemá vliv. Nicméně jestliže takový protiprávní stav nastane a je výsledkem synergického efektu různých zdrojů hluku, je třeba jej takto i řešit a odpovědnost jednotlivých provozovatelů za přijetí nápravných opatření stanovit poměrně podle toho, jak ke vzniku protiprávního stavu přispívají. V opačném případě by orgány ochrany veřejného zdraví byly nuceny bez jakéhokoliv zásahu tolerovat situace, kdy je porušen zákon, neboť je celkovým hlukem pronikajícím do chráněného prostoru ohroženo zdraví osob v něm pobývajících, a to jen proto, že zdrojů hluku je více. To je z pohledu ochránce nepřipustné.

Dalším problémem, který ochránce řešil, je otázka, zda se hlukové limity z povahy věci vztahují pouze na **dlouhodobě působící hluk**, nebo zda lze jejich dodržení vyžadovat i u jednotlivých akcí konaných na daném místě jen jednou či několikrát do roka. Odborné poznatky o působení hluku na zdraví jsou prozatím založeny převážně na výzkumech následků kontinuálně působícího hluku. Orgány ochrany veřejného zdraví ale přesto v současné době postihují i překročení

Sdílená
odpovědnost

Jednorázové
akce

⁶ Viz § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁷ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 4138/2007/VOP/KČ v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

⁸ „Osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací ..., a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, ... jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb ...“

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

hluku při jednorázových akcích, např. příležitostných koncertech. Ochránce proto vyzval Hlavního hygienika ČR, aby k výkladu platné právní úpravy v této otázce zaujal jednoznačné stanovisko. Hlavní hygienik se rozhodl vyčkat na výsledek legislativního procesu k návrhu novely zákona o ochraně veřejného zdraví. Po jejím přijetí mělo být jednoznačně stanoveno, že na „ojedinělé a krátkodobé expozice hluku“ se zákon nevztahuje a tento pojem měl být zároveň přesně definován. Nicméně novela nebyla Poslaneckou sněmovnou schválena, proto bude ochránce pokračovat v diskuzi s hlavním hygienikem o tom, zda se zákon o ochraně veřejného zdraví ve své současné podobě vztahuje i na ojedinělé akce, či nikoliv.

V souvislosti s povolováním investičních záměrů, které budou významným zdrojem hluku, poukázal ochránce také na problém tzv. **Nejistota výpočtu nejistoty výpočtu**. Tou často investor argumentuje ve prospěch záměru, tedy že záměr splňuje limity stanovené zákonem, nelze-li prokázat, resp. vypočítat, že zdroj hluku bude tyto limity jednoznačně a v každém případě překračovat. Nejistotu výpočtu lze chápat tak, že výpočet skutečné budoucí hlučnosti, kterou bude zamýšlený zdroj vydávat, nelze vypočítat naprosto přesně, výpočet je proto přibližný a pohybuje se v určitém rozmezí. Veřejný ochránce práv má za to, že v řízení o povolení zdroje hluku musí návrhové prokázat, že i horní hranice rozmezí, v němž se výpočet hluku pohybuje, splňuje limity stanovené zákonem. Je-li např. právní úpravou zakotven limit hlučkové zátěže 50 dB pro noční dobu a 60 dB pro denní dobu a má být současně použita „nejistota výpočtu“ rovnající se 2 dB, musí dle názoru ochránce žadatel doložit, že hlučková zátěž nepřekročí hranici 48, resp. 58 dB.

Závěrem této kapitoly je třeba zmínit zcela specifický problém, s nímž se ochránce v poslední době setkal, a to stížnosti na tzv. **Nízkofrekvenční hluk kofrekvenční hluk** z neurčitého (stěžovateli neznámého) zdroje. Jak název napovídá, jedná se o hluk o nízkých frekvencích, tedy o zvýšené hladiny akustického tlaku v harmonické řadě frekvenčních pásem 50–100 Hz (případně i 200–400 Hz). Hluk nemusí být konstantní (dochází k časovému kolísání, které může být spojeno s mírným frekvenčním kolísáním zdroje). Při šíření na relativně velkou vzdálenost se toto kolísání může posílit a v určitém místě (obydlenou zástavbu nevylučuje) tak může dojít k náhlým zvýšením hladin ve formě krátkých pulzů. Zdrojem nízkých frekvencí pak mohou být především zařízení ve stavebně i technologicky velkých dílech, jako např. elektrárnách a srovnatelných provozech.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

U osob se zvýšenou vnímavostí k fyzikálním faktorům prostředí (předpokládá se až u 20 % populace) v kombinaci s psychosociální podmíněností charakteru vnímání se může subjektivně projevovat jako „hučení“. Jak vyplývá z dostupné analýzy,⁹ při zvýšení hladin ve formě pulzů a při dlouhodobé expozici mohou být tyto pulzy vnímány jako kontinuální (sluch se na tyto frekvence „naladí“).

Běžné měření hluku v těchto případech může být sice prokazatelně podlimitní, jelikož však hluk může být tonální a ani dle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nemusí překročit prahy slyšení, je nutno si uvědomit, že současné metodiky pro vyhodnocení měření hluku nejsou konstruovány na vyhodnocení nízkofrekvenčního hluku.¹⁰ V současnosti tak nelze spolehlivě vyhodnotit dopady takovéto hlukové zátěže, resp. její zavadnost. Faktem zůstává, že občané si stěžovali na závažné újmy na zdraví způsobené dlouhodobou expozicí nízkofrekvenčnímu hluku. Ochránce proto bude tuto problematiku dále sledovat.

3. OBTĚŽOVÁNÍ HLUKEM

Jak bylo řečeno v předchozí kapitole, hygienické limity pro hluk jsou stanoveny proto, aby hlukem nedocházelo k poškozování či ohrožování zdraví. Z toho ovšem plyne, že otázka obtěžování hlukem s hygienickými limity a jejich vynucováním souvisí jen nepřímo. Hygienické limity vymezuje zákon o ochraně veřejného zdraví právě jen pro účely ochrany veřejného zdraví. Obtěžování hlukem naproti tomu řeší **§ 127 občanského zákoníku** a tato otázka patří mezi typické soudské spory. S těmi je třeba se obracet na soud.

Je nutné si uvědomit, že i provozovatel, který hlukové limity nepřekračuje, může své okolí obtěžovat nad míru, která je přiměřená místním poměrům, a soud mu může jeho činnost zakázat. Typickým příkladem může být provoz malé dílny v jinak klidné vilové čtvrti. I když jsou hlukové limity dodrženy a veřejné zdraví tedy ohroženo není, může jít v daném místě vzhledem ke klidným podmínkám o nepřiměřené obtěžování. Platí to ovšem i naopak. Pokud v daném místě již

Občanský
zákoník

⁹ Expertiza ZÚ Pardubice 022520 / H36 / AJ / 09.

¹⁰ Prahy slyšení jsou konstruovány pro jednotlivé sinusové tóny, nikoliv pro harmonické „akordy“. Subjektivní vjem je harmonickými násoben a jediným efektivním nástrojem hodnocení hluku tohoto typu je dánská metodika limitování nf hluku. Výsledná hodnota, vypočtená dle této metodiky pro místo měření 7 LPALF = 10.6 dB, prokazatelně dodržuje limit LPA.LF = 20 dB.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

existuje několik průmyslových závodů, pak hluk ze stejné dílny nemusí soud posoudit jako nepřiměřený poměrům. Jestliže se však poté ukáže, že tímto hlukem dochází k překročení hlukového limitu v některém chráněném prostoru okolní obytné zástavby, musí zasáhnout stát prostřednictvím orgánu ochrany veřejného zdraví. Měl by donutit provozovatele přijmout opatření ke snížení hluku pod zákonný limit nebo další provoz, a to až do doby odstranění závady, pozastavit. Otázku obtěžování hlukem tedy může soud posoudit odlišně než státní úřad otázku překročení hygienických limitů hluku.

Hluk z bytu Jako další typické případy obtěžování hlukem ze zdrojů, na které nedopadá právní úprava v zákoně o ochraně veřejného zdraví, lze zmínit třeba hluk ze sousedního bytu, ať už jde o hlučného souseda, či zařízení v jeho bytě (typicky nahlas puštěná televize, rádio či hlučná pračka nebo jiné zařízení). Vedle toho se lze setkat se stížnostmi na hlučná zvířata, jako např. štěkajícího psa v bytě nebo na zahradě u rodinného domu. Zde je třeba poznamenat, že řešení těchto a podobných stížností přesahuje rámec působnosti krajské hygienické stanice, a nelze se tedy u tohoto úřadu domáhat zjednání nápravy. V daných případech může zasáhnout soud, a to v rámci ochrany sousedských práv. Výjimkou mohou být ty případy, kdy je byt zároveň užíván jako provozovna pro poskytování služeb (například kadeřnictví) a hluk vzniká právě v souvislosti s podnikáním, k němuž je byt využíván. Zde může být působnost krajské hygienické stanice dána, neboť na hluk z provozoven služeb se zákon o ochraně veřejného zdraví vztahuje.

4. POŽADAVKY NA VÝROBKY

Hluk ze zařízení V souvislosti s hlukovými limity je vhodné zmínit alespoň stručně nařízení vlády, kterým se stanoví **technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku**.¹¹ To uvádí, že zařízení (např. stavební zařízení, jako je stavební výtah, stroje na zhutňování povrchu, bourací a sbíjecí kladiva, rýpadla, míchačky na betonové směsi apod.) lze uvádět na trh nebo do provozu jen tehdy, splňují-li stanovené technické požadavky. Musí být viditelně, čitelně a trvale označena údajem o garantované hladině akustického výkonu a garantovaná hladina akustického výkonu zařízení uvedených v příloze č. 1 k citovanému nařízení

¹¹ Nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, ve znění pozdějších předpisů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

nesmí převyšovat nejvyšší přípustné hodnoty emisí hluku stanovené v příloze č. 4 k tomuto nařízení. Zařízení může být uvedeno na trh nebo do provozu jen tehdy, splňuje-li uvedené technické požadavky, dále nese-li viditelné, čitelné a trvalé označení CE v souladu se zvláštním právním předpisem a bylo-li k němu výrobcem, popřípadě zplnomocněným zástupcem, přiloženo ES prohlášení o shodě.

Tím by mělo být zajištěno, že při správném užití nebudou tato zařízení sama o sobě překračovat hlukové limity a ohrožovat veřejné zdraví.

IV. Právomoci institucí

1. ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

Tato kapitola je zaměřena na úřady, které jsou příslušné řešit problémy s hlučností. Účelem však není podat vyčerpávající přehled správních orgánů, ale zaměřit se na jejich pravomoci ve vztahu k nejčastějším problémům spojeným s nadměrným hlukem a na způsob uplatňování těchto pravomocí ve **vzájemné součinnosti**. Ze zkušeností veřejného ochránce práv vyplývá, že podněty občanů se většinou netýkají pouze hluku jako izolovaného jevu, ale mnohdy je hluk spojen i s dalšími negativními vlivy či imisemi, například s vibracemi, zářením, prašností, zápachem, únikem znečišťujících látek a chemických látek. Přehled správních orgánů proto bude doplněn i o ty, do jejichž působnosti uvedené doprovodné jevy spadají.

**Spor
o příslušnost**

Jedním z nejdůležitějších problémů, na které veřejný ochránce práv naráží, jsou nejasnosti mezi úřady týkající se toho, který z nich by měl být odpovědný za řešení konkrétního problému s nadměrným hlukem. Typické je, že jeden úřad tvrdí, že věc by měl řešit jiný úřad, do jehož působnosti daný problém spíše spadá – jde o tzv. **negativní kompetenční konflikt**. Nejčastěji k tomu dochází u hluku z činnosti nebo ze zařízení, které zřejmě vyžadovalo povolení podle zvláštních právních předpisů (typicky podle stavebního zákona), ale toto povolení nemá. Některé orgány ochrany veřejného zdraví tvrdí, že nemohou v takových případech vůbec využívat své pravomoci, protože primárně je zapotřebí zakázat provoz takové činnosti či zařízení jako nepovolených. To podle nich přísluší tomu orgánu státní správy, který takovou činnost či zařízení povoluje (např. stavebnímu úřadu).

Veřejný ochránce práv se domnívá, že je třeba rozlišovat následující případy:

- 1) Zdroj hluku buďto vůbec nevyžadoval žádné povolení podle zvláštního právního předpisu, anebo provozovatel takové povolení předloží. V takovém případě musí jednoznačně orgán ochrany veřejného zdraví řádně prověřit stížnosti týkající se zdroje hluku, a pokud má podezření na ohrožování veřejného zdraví, musí také měřením

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

ověřit hladinu hluku.¹² Pokud by došlo k jejímu překročení, musí využít své pravomoci stanovené v zákoně o ochraně veřejného zdraví.

- 2) Zdroj hluku nepochybně vyžadoval povolení podle zvláštního právního předpisu (typicky stavební povolení) a přitom je nesporné, že takovéto povolení nemá. V takovém případě musí autoritativně zasáhnout především příslušný speciální úřad (např. stavební úřad) podle zvláštního právního předpisu. Role orgánu ochrany veřejného zdraví je spíše doplňková a měl by speciálnímu úřadu poskytovat potřebnou součinnost při posouzení dopadů provozu zdroje hluku na veřejné zdraví.
- 3) Není dosud příslušným úřadem jednoznačně určeno, zda zdroj hluku vyžadoval povolení podle zvláštního předpisu, případně jestli dosud vydaná povolení pokrývají či nepokrývají jeho provoz, a existuje o tom spor. Typické jsou případy, kdy je provozovna stavebním úřadem povolena, např. jako bar, pořádají se zde však také koncerty, přičemž provozovatel tvrdí, že kolaudační rozhodnutí je natolik široce formulováno, že jej k tomuto způsobu využití provozovny opravňuje. Jestliže zároveň existuje podezření na překračování hygienických limitů pro hluk, měl by orgán ochrany veřejného zdraví toto neprodleně prověřit a případně zasáhnout, nikoliv vyčkávat až na výsledek řízení před stavebním úřadem. Primárním zájmem by měla být v této situaci ochrana veřejného zdraví. Současně je samozřejmě dán důvod pro informování příslušného stavebního úřadu, aby zahájil své vlastní řízení směřující k případnému ukončení hlučné činnosti, pokud by se skutečně prokázalo, že nebyla v provozovně řádně povolena podle stavebních předpisů.

Může se na první pohled zdát nadbytečné, aby se tímtož problémem zabývaly dva různé úřady, když mohou dospět k obdobnému výsledku. Podle praktických zkušeností ochránce je to však nezbytné. Řízení o odstranění či dodatečném povolení stavby u stavebního úřadu

¹² Tím není řečeno, že měření hluku musí být výsledkem každé stížnosti, kterou orgán ochrany veřejného zdraví ze strany veřejnosti obdrží. Lze jistě připustit, že v určitých případech bude úřad schopen odůvodnit, že měření by bylo zbytečné provádět (například pokud již došlo k dobrovolnému ukončení činnosti, která byla zdrojem stížností, nebo jestliže v daném místě již bylo měření provedeno v minulosti, přičemž nebylo zjištěno překročení hygienických limitů a nejsou zde žádné nové skutečnosti, anebo jestliže z odborných zkušeností úřadu je doložitelné, že ve skutkově obdobných případech obvykle nebyvá zjištěno překročení hlukových limitů). Orgán ochrany veřejného zdraví by však měl věnovat odůvodnění své správní úvahy velkou pozornost. Pro rozhodování o tom, jakým způsobem stížnost prověřit a zda objedná měření hluku, by měl používat výhradně jen objektivní a doložitelná kritéria. Takovým kritériem rozhodně není fakt, že danou věc by mohl řešit také jiný úřad.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

může ve sporných případech být velmi složité a může trvat i několik měsíců či dokonce let. Zájem na hospodárnosti výkonu státní správy musí tedy při realistickém zvážení okolností nutně ustoupit veřejnému zájmu na ochraně veřejného zdraví před účinky hluku.¹³

Koordinace postupu Ochránce samozřejmě podporuje úřady v tom, aby **překrývání kompetencí řešily tvůrčím způsobem**, pokud jejich postup bude odůvodněný a přiměřený okolnostem. Lze jen doporučit, aby spolu stavební úřad a krajská hygienická stanice svůj postup koordinovaly v zájmu dobré správy. Mohou se domluvit na součinnosti (například na společném provedení státního dozoru a dohledu u provozovatele), případně na určité souslednosti kroků. Vždy však platí, že stěžovatele by odpovědné úřady měly o své dohodě a jejím obsahu informovat a stanovit ve vyznění také určitý časový horizont pro konečné vyřešení věci jedním či druhým úřadem.

1.1 Orgány ochrany veřejného zdraví

Veřejné zdraví je zákonem definováno jako zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin, který je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života. Z této skutečnosti vyplývají i pravomoci orgánů ochrany veřejného zdraví, kterými jsou především krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví.¹⁴ Obecně platí, že v první instanci rozhodují obvykle krajské hygienické stanice a o opravných prostředcích rozhoduje ministerstvo zdravotnictví.

Státní zdravotní dozor

Oprávnění při dozoru Státní zdravotní dozor vykonávají krajské hygienické stanice, a to podle kontrolních plánů. Tyto plány určují priority činnosti na úseku ochrany veřejného zdraví včetně priorit na úseku ochrany před hlukem. Státní zdravotní dozor ale lze vykonat i na základě podnětů či stížností upozorňujících na nadměrný hluk za účelem jejich prověření.

V rámci **státního zdravotního dozoru** krajské hygienické stanice v souvislosti s ochranou před hlukem konkrétně mohou:

- 1) pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady,¹⁵

¹³ Zde ochránce odkazuje též na svůj komentář k rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j.: 6 A 3/94 ze dne 22. 12. 1995 v kapitole 9 Vybraná judikatura.

¹⁴ Některé pravomoci na poli vytváření koncepčních nástrojů (tj. hlukové mapování a zpracovávání akčních plánů) pro regulaci hluku dále mají Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady.

¹⁵ Viz ustanovení § 84 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

- 2) odejmout povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku,¹⁶ nesplňuje-li osoba podmínky, za kterých bylo povolení vydáno, nebo je-li ohroženo veřejné zdraví,¹⁷
- 3) pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady¹⁸ – toto ustanovení lze využít při porušení povinností k ochraně před hlukem,
- 4) nařídit okamžité uzavření provozovny nebo pozastavení výkonu činnosti na dobu nejdéle 2 následujících provozních dnů od okamžiku zjištění porušení povinnosti, které může mít za následek ohrožení života nebo zdraví¹⁹ – i toto ustanovení lze teoreticky použít při ochraně před hlukem, nicméně intenzita hlukové zátěže by musela být natolik významná, že by byla schopná přímo ohrozit zdraví či život.

Vydávání stanovisek

Orgány ochrany veřejného zdraví jsou dotčenými správními orgány při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví. Tuto úlohu plní zejména krajské hygienické stanice, v některých případech je dotčeným správním orgánem přímo Ministerstvo zdravotnictví. Krajské hygienické stanice jsou dotčeným správním orgánem zejména v řízeních podle stavebního zákona a podle zákona o integrované prevenci.²⁰ V souladu se správním řádem vydávají orgány ochrany veřejného zdraví jako podklad pro rozhodnutí své stanovisko nebo závazné stanovisko.

Dotčený
orgán

V závazných stanoviscích mohou krajské hygienické stanice či ministerstvo stanovit podmínky, za kterých lze záměr v řízení projednávaný realizovat. Stanovení podmínek, resp. jejich znění, je potřeba vždy pečlivě rozvažovat tak, aby skutečně zajistily dodržení hlukových limitů, a také, aby jejich dodržování bylo možné ověřit. Za velmi problematickou podmínku lze považovat například povinnost provozovat zdroj hluku pouze při zavřených oknech.²¹

Stanovení
podmínek

¹⁶ Jde o povolení k provozování zdroje hluku, který překračuje hygienické limity a u něhož byl podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví snížen hluk na rozumně dosažitelnou míru – tzv. hluková výjimka.

¹⁷ Viz ustanovení § 84 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹⁸ Viz ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹⁹ Viz ustanovení § 84 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně veřejného zdraví.

²⁰ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ K tomu viz podrobněji v kapitole VI.2 Povolování stavby či provozovny.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Posuzování vlivů na životní prostředí

EIA V obdobné úloze, jako při vydávání stanovisek pro správní řízení vedená u jiných úřadů, vystupují orgány ochrany veřejného zdraví také při posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí (tzv. EIA a SEA). Sdělují tedy posuzovateli svůj odborný názor k možným dopadům záměru na veřejné zdraví. Tento úkol by neměly podceňovat, protože právě ve fázi plánování a přípravy nových záměrů lze předcházet mnohým problémům s jejich hlučností.

Vydávání rozhodnutí souvisejících s provozem nadlimitních zdrojů hluku

Časově omezené povolení V reálném životě může nastat situace, kdy provozovatel zdroje hluku (s výjimkou letišť) není schopen z vážných důvodů dodržet limity hluku požadované zákonem. V takovém případě může provozovatel tento zdroj hluku provozovat jen na základě povolení vydaného na jeho návrh příslušnou krajskou hygienickou stanicí, jestliže prokáže, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru.²²

Sankční opatření

Pokuty Zákon o ochraně veřejného zdraví dává krajským hygienickým stanicím zmocnění projednávat přestupky a správní delikty na úseku ochrany před hlukem a ukládat za ně pokuty. Samotný zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje skutkové podstaty pouze správních deliktů, činí tak ale poměrně široce. V zásadě jde o jakékoliv nesplnění nebo porušení povinností stanovených zákonem, zvláštními právními předpisy, vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví nebo přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, a to bez bližší specifikace. Vyšší sazba pokuty je pak stanovena pro případy, kdy v důsledku nesplnění nebo porušení těchto povinností došlo k poškození zdraví fyzických osob nebo při opakovaném zjištění, že kontrolovaná osoba nesplnila nebo porušila tutéž povinnost do 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení předchozí pokuty.

Přestupky fyzických osob na úseku ochrany veřejného zdraví před hlukem jsou upraveny v přestupkovém zákoně.²³ Jsou zařazeny

²² K tomu viz podrobněji kapitola VIII.2 Časově omezená povolení.

²³ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

mezi přestupky na úseku zdravotnictví v ustanovení § 29 přestupkového zákona. Přestupku se dopustí ten, kdo:

- 1) nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby [§ 29 odst. 1 písm. b)],
- 2) jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity [§ 29 odst. 1 písm. o)].

K postihování přestupků ze strany krajských hygienických stanic či ministerstva je však nutné upozornit, že nestačí samotné zjištění, že k popisovanému jednání došlo. Je vždy nutné vyhodnotit, zda takové jednání v konkrétním případě bylo společensky škodlivé²⁴.

**Společenská
škodlivost**

1.2 Stavební úřady

Zřejmě nejtěsněji se při řešení situací spojených s nadměrnou hlučností setkává působnost orgánů ochrany veřejného zdraví s působností stavebních úřadů. To je dáno skutečností, že řada zdrojů hluku jsou stavby, ať již ve stadiu realizace, či následně užívání.

Stavební úřad rozhoduje²⁵ o umístění stavby v krajině, následně o povolení k její výstavbě, poté o způsobu užívání a případných změnách stavby a v neposlední řadě o jejím odstranění. Ve všech těchto řízeních je povinen zohlednit i veřejné zájmy chráněné zvláštěními zákony, tedy i zákon o ochraně veřejného zdraví v případě ochrany před hlukem. Činí tak ve spolupráci s krajskými hygienickými stanicemi (případně ministerstvem), které pro účely řízení podle stavebního zákona vydávají závazná stanoviska.

²⁴ To vyplývá i z judikatury správních soudů. Zmínit lze například rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2008, č. j. 22 Ca 312/2007-34, který se sice týkal správního deliktu dle stavebního zákona, ale podmínka společenské škodlivosti z něj jasně vyplývá. Totéž říká i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 10/2008 - 48, vše dostupné na www.nssoud.cz.

²⁵ Pojem „rozhoduje“ je zde použit v širším smyslu, nezahrnuje tak pouze správní řízení vedené dle části druhé správního řádu, ale i další postupy, jako vydávání souhlasů s umístěním, realizací, užíváním, změnou či odstraněním stavby.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Stavební dozor

Po celou dobu existence stavby je dána působnost stavebního úřadu vůči této stavbě. V případě, že stavba ohrožuje veřejné zájmy, může stavební úřad ke zjednání nápravy použít nástroje svěřené mu stavebním zákonem, a to především v rámci stavebního dozoru. Stavební dozor je soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících ze stavebního zákona. Pro účely provádění stavebního dozoru pak stavební zákon uvádí, co se rozumí veřejným zájmem.²⁶

Kontrolní prohlídka Stavební úřad v případě, že obdrží stížnost na hluk, může nařídit **kontrolní prohlídku** stavby.²⁷ Kontrolní prohlídkou stavební úřad ověří stavebně technický stav stavby, zjistí, zda nebyla oproti povolenému stavu nepřipustně změněna. Dále ověří, jakým způsobem je stavba užívána a zda tento způsob užívání není v rozporu s povoleným užíváním. Pokud stavební úřad zjistí, že stavba je užívána v rozporu s povoleným účelem, vyzve stavebníka ke zjednání nápravy,²⁸ tj. aby neprodleně přestal stavbu nepovoleným způsobem užívat. Pokud stavebník výzvě nevyhoví, vydá stavební úřad rozhodnutí,²⁹ kterým mu to nařídí. Může přitom využít i vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí tak, aby ochrana před hlukem či jinými škodlivými důsledky byla účinná okamžitě. Pravomocné rozhodnutí je pak exekučním titulem, který může stavební úřad vymáhat (v tomto případě přichází v úvahu vymáhání rozhodnutí ukládáním donucovacích pokut).

Potřeba měření Podstatné je, že pokud stavební úřad zjistí užívání stavby, která vůbec nebyla povolena, nebo zjistí užívání stavby v rozporu s povoleným účelem, nepotřebuje ke své další činnosti měření hluku. Intenzita hluku není relevantní, pro uplatnění pravomoci stavebního úřadu je

²⁶ Veřejným zájmem se podle ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona rozumí požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, aby byla užívána jen k povolenému účelu, aby neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, aby se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo a konečně aby byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku včetně překážek bezbariérového užívání stavby.

²⁷ Ustanovení § 134 stavebního zákona.

²⁸ Ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona.

²⁹ Ustanovení § 134 odst. 3 stavebního zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

postačující zjištění nepovolené činnosti. V případě nepovolené stavby úřad rovněž bezodkladně zahájí řízení o odstranění stavby.

Stavební úřad může dále nařídit **nezbytné úpravy** stavby.³⁰ Může tak učinit pouze z důvodů taxativně vymezených ve stavebním zákoně,³¹ které ovšem pokrývají i takové nezbytné úpravy stavby, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem.

Nezbytné úpravy

U nařízení nezbytných úprav je nutné vždy rozlišovat, zda stavba, na níž mají být nezbytné úpravy nařízeny, je postavena a užívána v souladu s povolením stavebního úřadu, či nikoliv. Pokud ano, lze nezbytné úpravy nařídit pouze v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly. V tomto případě se tak stavební úřad zpravidla neobejde bez součinnosti krajské hygienické stanice, resp. bez měření intenzity hluku. Pouze v případě, že hluk způsobený takovou stavbou, resp. jejím užíváním, bude prokazatelně překračovat limity stanovené právním předpisem, lze nezbytné úpravy nařídit. Stavebník je však v takovém případě oprávněn požadovat náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy jeho úředně povolené stavby vyvolaly.

Zjistí-li stavební úřad, že stavba či její užívání neodpovídá povolenému stavu, nařídí nezbytné úpravy, které povedou k odstranění závady vzniklé porušením nebo nesplněním povinnosti vlastníka stavby. Náklady na nezbytné úpravy si v tomto případě nese stavebník sám.

Sankční opatření

Prokáže-li se, že stížnosti na hluk souvisí s činností, která je v rozporu se stavebním zákonem, je stavební úřad povinen zahájit i sankční řízení. Jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů a přestupků jsou upraveny ve stavebním zákoně.³²

V této souvislosti je však nutno podotknout, že nový stavební zákon neupravuje **sankci za užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, oznámením o užívání stavby či kolaudačním souhlasem**. Zákon zná pouze skutkovou podstatu užívání stavby bez příslušného povolení a skutkovou podstatu užívání změny stavby v rozporu s takovým povolením. Veřejný ochránce práv již na popsanou mezeru v zákoně upozornil prostřednictvím své souhrnné zprávy za

Mezera v zákoně

³⁰ Ustanovení § 135 stavebního zákona.

³¹ Ustanovení § 137 odst. 1 stavebního zákona.

³² Přestupky upravuje § 178–179 stavebního zákona, správní delikty pak § 180–181 stavebního zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

rok 2008, ve které doporučil Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely stavebního zákona tak, aby byl umožněn postih osob užívajících stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, kolaudačním souhlasem nebo oznámením o užívání stavby.

1.3 Ostatní orgány státní správy

Doprovodné jevy Řada stížností se netýká pouze hluku, ale poukazuje i na další, mnohdy současně působící rušivé jevy, jež mohou hlučnost doprovázet. Může jít o hlučnost sousedů v bytech či hostů opouštějících restaurace, vibrace či prašnost (to je typické zejména pro hluk z užívání komunikací nebo pro provoz různých výrobních závodů), případně zařízení. V řadě případů stížnosti doprovází podezření, že původce hluku není vůbec oprávněn podnikatelskou činností, která je zdrojem hluku, provozovat, a že se tedy jedná o neoprávněné podnikání.

Ve všech těchto případech je dána **působnost více správních úřadů**. Tyto úřady mohou mít k dispozici různé nástroje pro řešení závadného stavu a často se jejich působnost překrývá, takže každý je v posuzované situaci povinen hájit jiný veřejný zájem. Dle ochránce je proto základním nástrojem k řešení těchto situací vzájemná součinnost a spolupráce. Příslušné správní úřady by měly postupovat koordinovaně (např. společnými kontrolami) a vzájemně se informovat o svých zjištěních.

Narušování pořádku a soužití

Policie ČR Typickými příklady jsou stížnosti na hluk ze sousedních bytů či domů nebo stížnosti na hlučnost hostů opouštějících různá pohostinská zařízení. Může se jednat o přestupky podle zákona o přestupcích. Často půjde o přestupky proti veřejnému pořádku,³³ jindy o přestupky proti občanskému soužití, např. v podobě schválnosti.³⁴

Příslušnými k řešení těchto přestupků je Policie ČR (která je může projednat v blokovém řízení) nebo obecní úřad (který přestupky projednává ve správním řízení).

³³ Nejčastěji přestupek podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích – rušení nočního klidu, ale v úvahu připadá i přestupek dle § 47 odst. 1 písm. f) – porušení podmínky uložené na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice.

³⁴ Ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

Vibrace a záření

Je-li stížnost na hluk doprovázena i stížností na rušivé vibrace nebo neionizující záření, je situace poměrně jednoduchá, neboť příslušnými k řešení jsou v daném případě také orgány ochrany veřejného zdraví, tj. krajské hygienické stanice. Nástroje, které mají k dispozici, již byly popsány výše.

Prašnost, zápach, znečištění ovzduší

V případě stížností na prašnost, zápach či výskyt závadných látek jsou k řešení příslušné orgány ochrany ovzduší.³⁵ Jejich působnost se odvíjí od velikosti zdroje znečišťování ovzduší. Malé stacionární zdroje znečištění ovzduší přísluší kontrolovat obecním úřadům obcí, a to včetně dodržování přípustné tmavosti kouře a přípustné míry obtěžování zápachem. Střední a velké stacionární zdroje znečištění ovzduší kontroluje Česká inspekce životního prostředí.

I orgány ochrany ovzduší mohou, stejně jako orgány ochrany veřejného zdraví, provést kontrolu, ukládat opatření k nápravě a vést sankční řízení v případě zjištěného porušení povinností.

Obecní úřady
ČIŽP

Neoprávněné podnikání

Činnost, jež je zdrojem hluku či jiných emisí, často vykonávají fyzické či právnické osoby jako činnost podnikatelskou. Pokud by ze stížnosti, ale i z případných pozdějších zjištění jiných kontrolních orgánů, vyvstala otázka, zda je vůbec provozovatel hlučné činnosti oprávněn podnikat daným způsobem, je nutné obrátit se na živnostenský úřad.³⁶

Živnostenský úřad ale může zasáhnout i v případě, že fyzická či právnická osoba sice má oprávnění k podnikání, ale porušuje povinnosti stanovené zákonem pro činnost, která je předmětem podnikání. Je-li porušování povinností prokázáno (například opakovaným ukládáním pokut krajskou hygienickou stanicí nebo ČIŽP), může úřad dokonce odebrat živnostenské oprávnění.

Živnostenské
úřady

³⁵ Viz zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

³⁶ Viz zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

2. SOUDY

2.1 Civilní soudy

Soukromoprávní ochrana před hlukem je nezávislá na ochraně veřejnoprávní. Lze se proto současně domáhat ochrany jak prostřednictvím správního orgánu (orgánu ochrany veřejného zdraví, stavebního úřadu apod.), tak prostřednictvím soudu. Žádný právní předpis souběžnou ochranu nevyklučuje ani nestanoví, že by soudní ochrana připadala v úvahu až v okamžiku neúspěšného domáhání se práv prostřednictvím správního orgánu.

Meze vlastnického práva Soukromoprávní ochranu před hlukem zakotvuje především čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Tímto ustanovením jsou upraveny obecné **limity výkonu vlastnického práva** a je zde vyjádřen princip, že vlastnické právo nesmí být zneužíváno k ohrožování nebo poškozování práv třetích osob, ani veřejných zájmů na ochraně přírody a životního prostředí.

Sousedská práva Konkrétní zakotvení soukromoprávní ochrany před hlukem je obsaženo tradičně v rámci tzv. **sousedských práv**.³⁷ Podle tohoto ustanovení se vlastník věci „*musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv*“. Jsou zde upraveny dvě skutkové podstaty týkající se zákazu tzv. imisí (tj. pronikání účinků činnosti konané na jedné nemovitosti na nemovitost druhou): 1) obtěžování jiného a 2) vážné ohrožování výkonu práv jiného. Zatímco vážné ohrožování výkonu práv jiného se bezprostředně dotýká výkonu práv třetí osoby, obtěžování tomuto výkonu přímo nebrání, pouze jej činí obtížným.

Platí, že pokud imise vážně ohrožuje výkon práv jiného, jedná se vždy o porušení sousedských práv. V případě obtěžování je naopak třeba posuzovat, zda se jedná o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům (nemusí se zde vždy jednat jen o poměry místní, ale může jít i o poměry druhové – tj. řeší se otázka, jaká je obvyklá míra hlučnosti pro určitý druh činnosti). Soud tedy musí zjistit, jaká je v konkrétním případě míra přiměřená poměrům, a poté s touto objektivní kategorií musí porovnat míru obtěžování v dané věci.

³⁷ Ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Zákaz obtěžování i zákaz ohrožování výkonu práv se vztahuje jak na vlastníka věci nemovité, tak na vlastníka věci movité (např. majitel automobilu, přehrávacích aparatur apod.) a analogicky i na nájemce věci.³⁸ Oprávněným ze sousedských práv je kterákoliv osoba, jež je rušivou činností dotčena (může se jednat o vlastníka sousední nemovitosti, ale třeba i o nájemce nebo výpůjčitele).

Nárok, který z porušení popsané povinnosti vyplývá, je **nárokem zdržovacím**. Lze se tedy domáhat pouze toho, aby soud uložil vlastníku věci zdržet se určitého závadného jednání. Je potom věcí vlastníka, jaká opatření provede k tomu, aby dostal povinnosti uložené soudem.

Míra
přiměřená
poměrům

Ve vztahu k obtěžování hlukem je dobré připomenout rozhodnutí, ve kterém Nejvyšší soud vyslovil, že „*právně významným obtěžováním (imisi) může být i takové obtěžování, které sice nepřekračuje limity stanovené obecně závazným právním předpisem, ale překračuje míru obvyklou v daném místě, a to s přihlédnutím k míře dané v jiných obdobných místech (v daném případě v jiných obytných lokalitách obdobného druhu)*“.³⁹ V daném případě se ochrany dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku domáhal obyvatel domu vzdáleného 150 m od otevřeného městského zimního stadionu a městského koupaliště, který byl rušen hudebními produkcemi, a to zejména ve večerních a nočních hodinách. Soudy nižších instancí opakovaně rozhodly tak, že žalovaný (provozovatel stadionu a koupaliště) je povinen zdržet se jen takové činnosti, která by svou intenzitou překračovala limity stanovené předpisy o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší soud se však ztotožnil se žalobcem a konstatoval, že i obtěžování, které splňuje veřejnoprávní limity, může být podle okolností obtěžováním nad míru přiměřenou poměrům.

Jako **praktické příklady** toho, čeho se lze žalobou podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku soudně domoci, je možné uvést např. zamezení obtěžování sousedů štěkotem psa⁴⁰ (samozřejmě pouze v míře přesahující přiměřené poměry) anebo zdržení se obtěžování hlukem z parkování a startování nákladního vozidla na určitém pozemku ve stanovené době.⁴¹

Zatímco podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku se lze domáhat pouze zdržení se jednání (což může být někdy nepraktické, neboť soudní rozhodnutí lze jen obtížně vykonat v rámci exekučního řízení),

³⁸ Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. 26 Cdo 2071/2005 se i nájemci bytů vůči sobě navzájem mohou domáhat ochrany podle § 127 občanského zákoníku, a sice na základě analogie (§ 853 ObčZ).

³⁹ Jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. srpna 2007, sp. zn. 22 Cdo 2808/2007, viz též kapitola 9 Vybraná judikatura.

⁴⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. listopadu 2001, sp. zn. 22 Cdo 47/2000.

⁴¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. února 2009, sp. zn. 22 Cdo 2792/2007.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Ize požadovat, aby soud nařídil provést určité opatření, a to dle § 417 odst. 2 občanského zákoníku („*jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody*“). V tomto případě je třeba prokázat, že zdroj hluku dosahuje takové intenzity, že hrozí vznik závažné škody na zdraví či životním prostředí. Soud v takovém případě uloží rušiteli, aby provedl určitá vhodná a přiměřená opatření k odvrácení hrozící škody (opatření v krajním případě může představovat i úplné odstranění/zničení věci). Dalším rozdílem mezi oběma ustanoveními je skutečnost, že oproti ochraně před imisemi dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku se dle § 417 odst. 2 lze bránit nejen proti imisím již nastalým, ale i proti imisím, jež v budoucnu mohou hrozit.

Z judikatury Nejvyššího soudu⁴² lze dovodit, že obě zmiňovaná ustanovení se vzájemně „*nevylučují*“ a že žalovanému lze uložit nejen, „*aby se (podle § 127 odst. 1 ObčZ) zdržel další činnosti vážně ohrožující výkon práv žalobce, ale současně aby (podle § 417 odst. 2 ObčZ) provedl vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody*“.

Ochrana
osobnosti

Mezi další prostředky k ochraně před hlukem patří ochrana tzv. **osobnostních práv**⁴³ a náhrada škody na majetku nebo na zdraví. Zatímco u zásahu osobnostních práv je třeba prokázat, že hluk pocházející z určitého zdroje je natolik intenzivní, že zasahuje do osobnostních statků člověka (důstojné životní podmínky, soukromí, zdraví), u náhrady škody je třeba prokázat, že došlo ke vzniku škody, přičemž vznik škody byl bezprostředně způsoben protiprávním jednáním žalovaného. Oba posledně zmiňované prostředky lze s ohledem na jejich řídké využívání považovat v oblasti soukromoprávní ochrany před hlukem spíše za prostředky doplňkové.

2.2 Správní soudy

Veřejnoprávní ochrana před hlukem zajišťovaná státními úřady je doplněna ještě možností soudního přezkumu úkonů těchto orgánů v rámci správního soudnictví. Správní soudy mohou prověřit, zda orgány veřejné správy v rámci své činnosti postupovaly v souladu se zákonem (přezkum zákonnosti), a poskytují také ochranu před nečinnostmi orgánů veřejné správy. Správní soudnictví má svůj základ v Ústavě České republiky.⁴⁴

⁴² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 22 Cdo 1733/2004.

⁴³ Ustanovení § 11 až 13 občanského zákoníku.

⁴⁴ Podle čl. 91 Ústavy tvoří soustavu soudů Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Podrobně pak správní soudnictví upravuje zákon

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Úkolem správních soudů je poskytovat ochranu právům fyzických a právnických osob před **nezákonným postupem úřadů**. Bránit se lze před nezákonným rozhodnutím, ale i před jiným (faktickým) zásahem úřadu nebo naopak před jejich nečinností. Žaloby směřující vůči správnímu rozhodnutí jsou však nejčastější. Soudní přezkum je možný tehdy, pokud by se rozhodnutí orgánu veřejné správy mohlo negativním způsobem projevit v právní sféře fyzických či právnických osob,⁴⁵ taková osoba se pak žalobou může domáhat zrušení rozhodnutí u správního soudu. Zde je nutné upozornit, že rozhodnutím se podle soudního řádu správního rozumí širší okruh úkonů správního orgánu, než je rozhodnutí vydané postupem podle části druhé správního řádu. Rozhodnutí může podle své povahy být i to, co správní orgán označí např. jako souhlas či sdělení, protože rozhodující je především obsah takového úkonu správního orgánu a jeho důsledky pro adresáta, tj. dopad do jeho právní sféry, který podmiňuje jeho chování. Povahu rozhodnutí může mít i závazné stanovisko vydávané podle ustanovení § 149 správního řádu pro účely jiného správního řízení.⁴⁶

Nezákonné
rozhodnutí

Pro činnost správních orgánů je dále podstatné, že žaloba ke správnímu soudu se podává proti pravomocnému rozhodnutí a **podání žaloby nemá odkladný účinek**, rozhodnutí je tedy vykonatelné. Vykonatelnost rozhodnutí lze vyloučit pouze přiznáním odkladného účinku na návrh žalobce. Pokud by tedy byl i v případě projednávání věci soudem podán návrh na exekuci, správní orgán je povinen jednat. Může však zvážit možnost odložení či přerušeni exekuce. Stejně tak, je-li proti rozhodnutí správního soudu podána kasační stížnost, nemá tato skutečnost vliv na vykonatelnost soudního rozhodnutí. Správní orgán, pokud mu bylo rozhodnutí zrušeno a vráceno k dalšímu jednání, nemůže vyčkávat na výsledek kasační stížnosti, neboť by se dopustil nečinnosti. I v případě kasační stížnosti však lze požádat o přiznání odkladného účinku.⁴⁷

Vykonatelnost
rozhodnutí

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Soustava správních soudů je tvořena krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem.

⁴⁵ Podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu tedy není nutné tvrdit zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv žalobce, ale stačí tvrdit zásah do právní sféry žalobce. Napadnutelný správní žalobou tak není pouze úkon, který by přímo založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, ale i úkon, který by se negativně projevil v žalobcově právní sféře. Negativní dopad do právní sféry lze zřejmě vyloučit jako vyloučení určitých možností z chování osoby, např. nutnost něčeho se zdržet nebo naopak něco vykonat či konat jinak v důsledku činnosti správního orgánu. Blíže např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005-86 nebo rozhodnutí sp. zn. 7 As 43/2009-52.

⁴⁶ S povahou některých závazných stanovisek se rovněž vyrovnávají rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zmíněná v předchozí poznámce.

⁴⁷ S postupem správního orgánu ve věci, v níž je podána kasační stížnost, se vyrovnává rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24. 4. 2007.

V. Hluk z veřejného prostranství, veřejně přístupných podniků a veřejných prostor

1. VYMEZENÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ

Zákon o obcích⁴⁸ rozumí veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání. To platí bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Z podstaty věci budou při pořádání hudebních produkcí přicházet do úvahy rozlehlější veřejná prostranství, jako náměstí a parky.

Pokud jde o stížnosti na hluk z veřejných prostranství, veřejný ochránce práv se nejčastěji setkává se stížnostmi na hluk především z veřejných produkcí hudby, letních **zahrádek** nebo dětských **hřišť** v bezprostřední blízkosti obytné zástavby. V letních měsících se pak objevují i stížnosti související s různými **kulturními akcemi pod širým nebem**.

2. MOŽNOSTI REGULACE

2.1 Hudební produkce ve venkovním prostoru

Na pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí se vztahují předpisy na ochranu veřejného zdraví, na hudební produkce soukromé (neveřejné) nikoliv. Pro veřejné hudební produkce tedy platí povinnost pořadatele zajistit, aby hluk z produkce hudby nepřekročil hygienické limity pro hluk⁴⁹ a platí pro ně obecně závazné vyhlášky

⁴⁸ Zákonné vymezení veřejného prostranství uvádí ust. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁴⁹ Ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

vydané na základě ust. § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Na soukromé hudební produkce se naproti tomu uplatní pouze zákon o přestupcích, případně je třeba se dovolat ochrany před hlukem před civilním soudem (blíže viz kapitolu Civilní soudy).

Vhodnou praxí pro řešení sporných situací se ukázalo **pořízení „obecního“ zvukoměru**, případně je možné pořídit takový zvukoměr pro obecní (městkou) policii. Ta pak v případě stížností na noční klid ze strany občanů, jež bude řešit, může (byť jako neautorizovaná osoba k měření hluku) alespoň orientačně změřit hladinu hluku a tuto informaci uvést do protokolu, který následně může občanům sloužit jako důvod pro setrvání na požadavku výkonu státního zdravotního dozoru tam, kde to krajská hygienická stanice z různých důvodů⁵⁰ odmítne.

Možné problémy s obtěžujícím hlukem vznikajícím při pořádání hudebních produkcí mohou řešit orgány policie (obecní či státní) při postihování **narušení veřejného pořádku a nočního klidu**.⁵¹ K pojmu noční klid je třeba uvést, že pojem nočního klidu není v žádném právním předpise vymezen. Konkretizace pojmu nočního klidu přispívá k právní jistotě.⁵² Je proto užitečné, vymezí-li jej obec s přihlédnutím k místním podmínkám obecně závaznou vyhláškou.

Hudební produkce veřejné

Veřejná hudební produkce je přístupná blíže neurčenému počtu osob. Dalším **pojmovým znakem** (a ochránce zde přiznává, že jde o kategorii jaksi „prostupnou“) bude větší počet návštěvníků. Může přitom jít nejen o akce pořádané na veřejných prostranstvích (typicky obecních), ale i na pozemcích soukromých vlastníků, kteří svůj pozemek k takové produkci ad hoc poskytnou, ale i o pozemek dlouhodobě pronajatý. Namátkou může jít o hudební festivaly pod širým nebem, koncerty, slavnosti a taneční zábavy na veřejných prostranstvích apod. Mezi veřejné hudební produkce lze oprávněně počítat také taneční parties s větším počtem návštěvníků, byť pořádané na soukromém

⁵⁰ Např. vytiženost KHS, opakovaný podnět v téže věci, kde předtím nebylo prokázáno překročení hlukových limitů apod.

⁵¹ Podle ust. § 47 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Tento názor konstatoval i Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06. Zde vyjádřil, že definuje-li obec dobu nočního klidu v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku a stanoví po tuto dobu přiměřená omezení (zachovávat klid a omezit hlučné projevy), aby nepřekročila meze stanovené § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích.

Vhodná praxe

Noční klid

Vymezení veřejné produkce

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

pozemku, a to právě z důvodu vysoké návštěvnosti a značné hlukové zátěže takovou produkcí působené. Povinnost dodržet hlukové limity se taktéž vztahuje na produkce pořádané na zahrádkách a venkovních plochách, jež jsou součástí pohostinských zařízení – byť by i byly takové akce označeny jako „uzavřená společnost“ – neboť v tomto případě jde z pohledu zákona o provozovnu, která musí při jakémkoliv využití hlukové limity splňovat (viz kapitolu V.6.1 Hudební produkce v provozovnách).

Ke **stanovení podmínek pro pořádání veřejnosti přístupných akcí** jsou oprávněny zejména obce obecně závaznou vyhláškou, a to podle zákona o obcích.⁵³

Obecní vyhlášky

Jak vyplývá i z Metodického materiálu Ministerstva vnitra „Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami“, zákon o obcích umožňuje obci ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték. Podmínkou pro možnost využití tohoto ustanovení je, že tyto akce jsou veřejnosti přístupné. Mezi veřejnosti přístupné podniky jsou ze zákona zařazeny sportovní podniky a dále kulturní podniky, z nichž jsou jmenovitě vymezeny taneční zábavy a diskotéky. S přihlédnutím k vymezení v dalších právních předpisech je možno taneční zábavy a diskotéky i jiné kulturní akce brát jako akce, které jsou spojeny mj. s veřejnou hudební produkcí a poslechem hudby. Při vymezení těchto podniků je potřebné přihlídnout i k užití těchto pojmů a jejich obsahu v dalších právních předpisech.

Zákon o obcích výslovně hovoří o tom, že povinnosti může obec ukládat stanovením závazných podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Není zde blíže vymezeno, jaké závazné podmínky mohou být stanoveny, nicméně v praxi se využívají zejména následující povinnosti:

Podmínky pořádání akcí

- 1) oznámit předem konání akce,
- 2) zajistit řádnou pořadatelskou službu,
- 3) dodržet dobu ukončení akce stanovenou obcí.

Povinnosti (závazné podmínky) by měly být stanoveny přiměřeně podle druhu „podniku“ a zejména pak podle rozsahu, jakým je způsobilý narušit veřejný pořádek v obci.

Při vymezování povinností musí obec proto odpovědně vážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost včetně jejich vymahatelnosti.

⁵³ Ust. § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

V uvedených případech musí být přístup obce k regulaci veden principem rozumnosti s přihlédnutím k místním podmínkám té které obce (zejména její velikosti). Pokud např. obec stanoví odlišnou dobu ukončení akce pro různé části území, nesmí docházet k diskriminaci, tzn. rozdíly musí být objektivně zdůvodněné. V rozporu se zákonem by byl případ např. úplného zákazu konání hudebních akcí nebo stanovení prakticky nesplnitelných podmínek pro konání takovéto akce v obci.

Je třeba dbát na to, aby stanovené povinnosti nepřekročily rámec samostatné působnosti obce a aby také nebyly regulovány činnosti, které obec v samostatné působnosti regulovat nemůže. Výkladovým pravidlem by zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.⁵⁴

Hudební produkce neveřejné (soukromé)

Jedná se o hudební produkce na akcích soukromých, pořádaných pro „uzavřenou společnost“ předem definovaného okruhu osob. Může jít např. o příležitostný firemní večírek, zahradní party s menším počtem pozvaných apod.⁵⁵ Tyto akce se neřídí pravidly platnými pro hudební produkce veřejné. Stále zde však platí povinnost neporušit noční klid, jejíž dodržování kontroluje policie, jak je uvedeno výše. Rovněž se lze bránit podáním tzv. sousedské žaloby (blíže viz kapitola Civilní soudy). Znovu je třeba připomenout, že pokud se hudební produkce soukromá koná v provozovně, nebude sice za splnění hygienických limitů odpovídat její pořadatel, nicméně ve speciálním režimu § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví bude za dodržení hygienických limitů hluku z provozovny služeb odpovídat její provozovatel, byť by se jednalo o hudební produkci pro uzavřenou společnost.

Vymezení
neveřejné
produkce

2.2 Letní zahrádky hostinských zařízení

V letních měsících se dokonce i v husté zástavbě objeví u restauračních zařízeních řada venkovních posezení – tzv. zahrádek či předzahrádek.

⁵⁴ S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu P1. US 45/06 (obec Jirkov) platí, že soukromoprávní ani veřejnoprávní regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší. Blíže viz kapitola IX Vybraná judikatura.

⁵⁵ Zpravidla půjde o akce na pozemcích soukromých vlastníků, i když pochopitelně nelze vyloučit ani pořádání takové hudební produkce na pozemku obecním, byť veřejně nepřístupném, např. obcí pronajatém dalšímu subjektu.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Především v nočních hodinách může zahrádka narušit pohodu bydlení okolních obyvatel.

Letní zahrádka Z pohledu ochrany veřejného zdraví není nutno rozlišovat, zda jsou uvedené prostory předzahrádek podle předpisů stavebního práva součástí provozovny, či nikoliv. Pro předzahrádky platí, že hluk z nich je předmětem státního zdravotního dozoru vždy, pokud souvisí s podnikatelskou činností. Nemusí se tedy jednat přímo o kolaudovanou část stavby. Postačí, že hluk z předzahrádky souvisí s poskytováním služeb v provozovně. Lze tedy uzavřít, že i hluk hostů sedících u stolků venku před restaurací je součástí hluku z provozovny, jestliže jsou i venku hosté obsluhováni, resp. jestliže provozovatel hostům nebrání v tom, aby se usazovali se zakoupenými nápoji či jídlem na jeho židličkách venku před provozovnou.

Účel užívání Je-li provozovna řádně povolena stavebním úřadem a užívána v souladu s **povoleným účelem užívání**, pak dozor nad dodržением hygienických limitů zajišťuje pouze krajská hygienická stanice, která je oprávněna uložit provozovateli sankci či přijmout jiné opatření proti hluku podle citovaného zákona. Naopak není-li provozovna k danému účelu povolena, je dána příslušnost také (a někdy výhradně)⁵⁶ stavebního úřadu. Z výše uvedeného je patrné, že řešení stížnosti vyžaduje součinnost orgánu ochrany veřejného zdraví se stavebním úřadem.

Regulace tržním řádem Pro účely regulace provozu letních zahrádek za účelem dosažení zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je v poslední řadě obec oprávněna využít i **tržního řádu**. K vydání tržního řádu v přenesené působnosti formou nařízení zmocňuje obec živnostenský zákon.⁵⁷ Obec tak však může učinit zásadně jen tehdy, pokud je letní zahrádka umístěna mimo provozovnu určenou kolaudačním rozhodnutím k přípravě, prodeji pokrmů a nápojů a jedná se o výkon podnikatelské činnosti. Jde především o případy, kdy je letní zahrádka provozována například jako předsunuté prodejní místo, kdy se nachází v těsné blízkosti přímo před provozovnou, na niž navazuje, nebo jako restaurační zahrádka, kdy jsou služby mimo provozovnu uskutečňovány provozovatelem v rámci živnosti „hostinská činnost“. Regulaci tržním řádem lze užít i tehdy, jestliže je letní zahrádka provozována prostřednictvím pojezdné prodejny.

⁵⁶ Pokud krajská hygienická stanice nezjistí překročení hlukových limitů, je k řešení situace příslušný právě jen stavební úřad.

⁵⁷ Ust. § 18 zákona č. 455/1991Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

V této souvislosti je závěrem vhodné doplnit, že dle názoru ochránce obce mohou **obecně závaznou vyhláškou**⁵⁸ stanovit tzv. provozní dobu hostinských zařízení (včetně letních zahrádek), a to konkrétně (tedy stanovit plošnou regulaci provozní doby restaurací v obci). Ochránce má za to, že v dané věci jde o úpravu zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.⁵⁹ Obce tímto způsobem mohou regulovat šíření hluku, zápachu apod.

Omezení
provozní
doby

2.3. Hřiště (sportoviště)

U hřiště je nutné nejprve posoudit, zda hřiště je, či není stavbou dle stavebního zákona (např. skateboardové hřiště).

Řada hřišť má **povahu stavby** podle veřejného práva stavebního (zvláště je-li vlastní stavba např. asfaltového hřiště doplněna betonovými obrubníky a oplocena). U stavby podle veřejného práva stavebního je pak možno zkoumat její účinky na okolí nejen ve stavebním či kolaudačním řízení, ale po celou dobu jejího užívání. Zjistí-li se v takovém případě překročení hygienických limitů pro hluk, měl by stavební úřad postupovat podle stavebního zákona.⁶⁰

Hřiště jako
stavba

Ochránce zásadně nesouhlasí s tím, aby byla bez dalšího odmítnuta působnost stavebního úřadu i krajské hygienické stanice pouze s odkazem na to, že se jedná o veřejné prostranství. V jednom ze svých šetření proto ochránce konstatoval, že nelze akceptovat názor stavebního úřadu, dle kterého je zmíněné hřiště (opakovaně ve stanovisku stavebního úřadu nazývané sportoviště) veřejným prostranstvím, a tudíž pro ně nejsou žádným předpisem dány limity pro intenzitu hluku. Na hřiště nelze pohlížet bez dalšího zkoumání vždy jen jako na veřejné prostranství. Je třeba vždy zkoumat, zda jde o stavbu, a posoudit přítomnost všech znaků, které by o stavbě mohly svědčit (zpevněná plocha, stavební a konstrukční prvky, oplocení atd.). Svůj úsudek musí stavební úřad odůvodnit. V případě, že jde o stavbu povolenou a zkolaudovanou, musí její provozovatel zajistit dodržení hygienických limitů hluku.

⁵⁸ Na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.

⁵⁹ Svůj názor ochránce vyjádřil v rámci řízení o návrhu na zrušení článku 2 odst. 3 a článku 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností. Ke dni vydání tohoto sborníku řízení u Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 13/09) dosud probíhá.

⁶⁰ Ust. § 87 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

VI. Hluk ze staveb a provozoven

1. VYMEZENÍ STAVBY A PROVOZOVNY

Stavba Stavební zákon nedefinuje pojem stavby vyčerpávajícím způsobem a naprosto konkrétně, ponechává tedy prostor pro volnou úvahu – správní uvážení stavebního úřadu.⁶¹ Oprávnění stavebního úřadu určit v případě pochybností, co je stavbou, a co naopak není, lze dovodit z rozsahu jeho věcné příslušnosti. Orgány ochrany veřejného zdraví by se tedy v pochybnostech měly obracet na stavební úřady s žádostmi, aby povahu určitého díla posoudily.

Svůj úsudek je stavební úřad povinen v jednotlivých konkrétních případech odůvodnit. Úsudek neodůvodněný je úsudkem nepřezkoumatelným a projevem libovůle, která je v praxi správního orgánu zcela nepřijatelná. Všeobecně se za stavební dílo považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností.

Provozovna Stavební zákon definici provozovny neupravuje, lze vycházet z vymezení tohoto pojmu uvedeném v živnostenském zákoně, kde se pod provozovnou rozumí prostor, v němž je živnost provozována. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb (dále jen „automat“) a mobilní provozovna. Mobilní provozovna je provozovna, která je přemístitelná a není umístěna na jednom místě po dobu delší než tři měsíce.⁶² K tomu lze doplnit, že provozovnou může být jak prostor ve stavbě, která je nemovitou věcí, a stejně tak může být za provozovnu považována mobilní stavba v podobě UNIMO buňky sloužící např. pro prodej

Mobilní stavba

⁶¹ Viz ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.

⁶² Viz ustanovení § 17 odst. 1 a 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

rychlého občerstvení. Podstatné pro uplatnění působnosti stavebního úřadu je to, aby byla provozovna umístěna ve stavbě, a to stavbě movité či nemovité. Na pouhé automaty, které se sice za provozovnu pro účely živnostenského zákona považují, ale působnost stavebního úřadu nedopadá.

2. POHODA BYDLENÍ

K pojmu pohoda bydlení lze odkázat na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) č.j. 21280/99-32, kde se uvádí, že tento pojem není ve vyhlášce o obecných technických požadavcích na výstavbu definován. Při praktické aplikaci se za pohodu bydlení povzuje **souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů**, respektive aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení. Pohoda bydlení je dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací apod., čistotou ovzduší a přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod. K pohodě bydlení se vyslovil také nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, čj. As 44/2005-116, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí nejvyššího správního soudu č. 5/2006, v němž odkázal na stejné principy pohody bydlení, které zmínilo MMR ve svém stanovisku.

Pohoda
bydlení

Nové stavebně-správní předpisy již pojem pohody bydlení nepoužívali a pracují s pojmem **kvalita prostředí**, který však obsahově naplňuje kritéria dříve používaného pojmu pohoda bydlení. Konkrétně lze zmínit ustanovení § 25 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecně technických požadavcích na využívání území, kde se uvádí, že vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.

Kvalita
prostředí

3. POVOLOVÁNÍ STAVBY ČI PROVOZOVNY

Ochránce již v minulosti apeloval na orgány ochrany veřejného zdraví, aby ve stavebních řízeních, kde vystupují jako tzv. dotčené orgány

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

státní správy, pečlivě zvažovaly formulaci svých podmínek tak, aby hluk z provozu zařízení nepřekračoval zákonem stanovené limity.

Podmínky užívání stavby V praxi je spíše pravidlem než výjimkou, že součástí provozoven, především stravovacích zařízení, restaurací a kaváren, jsou i technická zařízení k reprodukci hudby. Při povolování staveb a jejich kolaudace, popř. jejich tzv. „rekolaudace“ (změna užívání stavby bez stavebních změn), ale stavebník hudební produkci či jiný zřejmý zdroj hlukové zátěže v provozovně mnohdy výslovně neuvádí v projektové dokumentaci. Stavební úřady v takovýchto případech nejčastěji vydávají rozhodnutí týkající se užívání stavby a jejích změn, která podmínky upravující hlukovou zátěž (např. z hudební produkce) buď vůbec neobsahují, anebo výslovně uvádějí v podmínkách zákaz činnosti produkující hlukovou zátěž (např. slovy „bez hudební produkce“⁶³). Tato podmínka však není blíže definována, což může v budoucnu činit obtíže při kontrole stavebního úřadu týkající se dodržení stanovených podmínek.⁶⁴

Rozpor v užívání K užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím ale dochází nejčastěji v důsledku faktické změny v užívání stavby podle stavebního zákona⁶⁵ poté, kdy změny užívání nejsou spojeny se stavebními úpravami a kdy ani stavební úřad, ani krajská hygienická stanice jako dotčený orgán vydávající závazné stanovisko plánovanou hudební produkci při změně „nepodchytí“. Stavebník se o ní v ohlášení změny stavby a popise změn užívání mnohdy vůbec nezmíní, přestože jeho záměrem je např. instalace jukeboxu nebo zvukové aparatury.

Audiosystémy V případě změny užívání staveb na provoz diskotéky, rockotéky a podobných hlasitých produkcí hudby je sice zjevné, že by provozovna k takovým aktivitám měla být stavebně-technicky uzpůsobena protihlukovými opatřeními, což zpravidla příslušné úřady do podmínek povolení promítnou, avšak u instalace hudebních zařízení, jako jukeboxy, již úřady značně tápou. Nejasno mají nezřídka, i pokud jde o výkonem slabší zvukové zdroje, jako TV sety, HI-FI mikrosystémy, magnetofony apod. Je na místě uvést, že i pokud stavebník svůj záměr neuvede, uvedená technická zařízení k reprodukci hudby mohou v závislosti na svém výkonu veřejný zájem ohrozit, a je tedy v zájmu ochrany veřejného zájmu vhodné, aby se s touto otázkou příslušné úřady preventivně vypořádaly.⁶⁶

⁶³ Zde je však hudební produkce často chápána v užším významu pouze tzv. „živých“ produkcí.

⁶⁴ Blíže viz kapitola 6.4.1 Pojem hudební produkce.

⁶⁵ Ust. § 126 a násl.

⁶⁶ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 1330/2008/VOP/TM v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Zde ochránce podotýká, že pro následný výkon státního zdravotního či stavebního dozoru bude při povolování provozoven, jako jsou restaurace, kluby, bary, kavárny, herny (a další hostinská zařízení), nejpraktičtějším řešením stanovení jednoznačných podmínek. Zejména to bude platit pro případy, kdy půjde o takový typ provozovny, u níž obvykle bývá poskytování služeb doprovázeno hudbou, ale projektová dokumentace nebude hudební produkce vůbec zmiňovat. Pak by měla krajská hygienická stanice do svého závazného stanoviska preventivně stanovit **podmínku, že v provozovně/stavbě nebudou provozovány živé veřejné hudební produkce ani reprodukováná hudba prostřednictvím takových technických zařízení, která jsou při maximálním výkonu způsobilá ohrozit veřejné zdraví** (příkladem lze vyjmenovat hudební aparatury, jukeboxy, hrací skříně apod., případně také CD/mp3 přehrávače, počítače, magnetofony apod., jestliže tyto budou zesilovány dalšími technickými zařízeními).

Zároveň pochopitelně platí, že v případě, kdy stavebník hudební produkci v provozovně předpokládá, může krajská hygienická stanice požadovat předložení hlukové studie. Pro účely měření je pak pochopitelně nezbytné, aby byla instalovaná zařízení měřena při svém maximálním výkonu (toto zvláště u dnes často se vyskytujících jukeboxů).

Souvisejícím požadavkem na orgány ochrany veřejného zdraví v povolovacím procesu staveb je pak také to, aby stanovovaly takové podmínky, které budou provozovatelé schopni plnit a stavební úřad (resp. krajská hygienická stanice) zároveň následně dozorovat, aniž by docházelo k jejich nejednoznačnému výkladu. Nevhodné je tak ve stanovisku ke změně v užívání stavby – sálu s hudební produkcí stanovit podmínku, aby zde byly hudební produkce provozovány pouze „při zavřených oknech“. Prokazovat porušení takovéto podmínky převzaté do kolaudačního rozhodnutí je značně složité, respektive velmi problematicky vymahatelné. Vytváří se tak zbytečně problematická situace, zejména pokud provozovna při otevření oken nespĺňuje hlukové limity. Optimálním řešením v tomto případě – za předpokladu povolení hudebních produkcí – by jistě bylo stanovení podmínky neotevíratelných oken a řešení odvětrání nuceným větráním – vzduchotechnikou.⁶⁷

Přiměřenost
podmínek
pro užívání

⁶⁷ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 2503/2006/VOP/MH v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

4. PROVÁDĚNÍ STAVBY

- Při rušení hlukem způsobeným při realizaci stavby se lze obrátit na **stavební úřad** s žádostí o provedení **kontrolní prohlídky stavby**.⁶⁸
- Kontrolní prohlídka** Stavební úřad může kromě pravidelných a předem plánovaných kontrolních prohlídek provést kontrolní prohlídku rozestavěné stavby prakticky vždy, když je to pro plnění jeho úkolů potřebné. Takovým případem bude jistě i prověření obsahu stížnosti na hluk ze staveniště. Při kontrolní prohlídce stavební úřad zjišťuje mimo jiné i to, zda není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí a zda prováděním nebo provozem stavby není nad přípustnou míru obtěžováno její okolí.
- Z hlediska dodržení povolených limitů hluku je třeba poukázat na **povinnosti pro stavebníka, resp. dodavatele stavby**, jež stanoví zákon o ochraně veřejného zdraví. Osoba, která používá, popřípadě provozuje, stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, je povinna technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem **zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity** upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. V případě pochybností o dodržování limitů hlučnosti může dát stavební úřad podnět k tomu, aby krajská hygienická stanice prostřednictvím zdravotního ústavu měření hluku zajistila.
- Námítky** V souvislosti s hlukem způsobeným prováděním stavby lze odkázat na judikaturu správních soudů, dle které je nezbytné řádně se v řízení vypořádat se všemi námitkami účastníků řízení.⁶⁹ Stavební úřad se musí vyrovnat mj. s námitkou účastníka řízení týkající se možného překročení hygienických limitů hluku v důsledku povolení daného záměru. S takovou námitkou se stavební úřad může vypořádat pouze v součinnosti s orgánem ochrany veřejného zdraví, tj. příslušnou krajskou hygienickou stanicí, která se musí rovněž odborně vyjádřit k této konkrétní námitce a musí přitom vycházet z podložených údajů. Pouhý odkaz na stanovisko krajské hygienické stanice vydané při povolování stavby, že s daným záměrem souhlasí, tedy nebude v obecné rovině dostatečným vypořádáním námitky, že je třeba **zhodnotit vliv daného záměru na hlukové zatížení** v souvislosti se zatížením stávajícím.

⁶⁸ Ust. § 133 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁹ Zejména je možno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126.

5. UŽÍVÁNÍ STAVBY ČI PROVOZOVNY

Stížnosti na nepřiměřený a obtěžující hluk narušující pohodu bydlení směřují zpravidla vůči restauračním zařízením, barům a diskotékám. Často si občané stěžují také na hluk z užívání objektů, v nichž byla povolena výroba či zpracování surovin. Lidé zasažení hlukem poukazují zejména na nevhodné umístování takových objektů do zón vymezených pro bydlení či do jejich bezprostřední blízkosti, jakož i na nečinnost krajských hygienických stanic a jejich nedostatečnou součinnost s příslušnými stavebními úřady.

Je třeba uvést, že proti sobě vždy stojí zájem osoby vlastníci provozovny a zájem souseda na zachování pohody bydlení. Ze zkušeností veřejného ochránce práv vyplývá, že při řešení stížností na hluk z provozovny je třeba vždy posoudit celý obsah podání, kam stížnost směřuje, čeho chce občan svým podáním dosáhnout. Ochránce se setkává s tím, že úřady (obecní úřad, stavební úřad i krajská hygienická stanice) ne vždy správně vyhodnotí situaci při posouzení svých možností a odmítají bez bližšího zkoumání svou působnost k řešení hlukové zátěže s tím, že občany odkazují na jiný správní úřad. Toto jednání ochránce považuje za nehospodárné. Nesvědčí o dobré kvalitě veřejné správy, když správní úřady mezi sebou nekoordinují svůj postup a nesnaží se dostatečně aktivně kompetenční konflikty odstranit. Takový přístup vede k prodávám a je v rozporu s principy dobré správy, mezi které bezpochyby patří „projednání jakéhokoliv podnětu občana bez zbytečných průtahů a ve vzájemné koordinaci dotčených úřadů“.

5.1 Hudební produkce v provozovnách

Ochránce se často setkává se stížnostmi na hluk z hudebních produkcí v provozovnách (především stravovacích a restauračních zařízeních, barech, hernách, zábavních podnicích, hudebních klubech, hudebních kavárnách). Z pohledu orgánů ochrany veřejného zdraví není otázka přesného významu pojmu „hudební produkce“ v případě hudební produkce v provozovnách až tak významná. Hluk z hudební produkce bude obvykle technicky změřen jako součást hluku z provozovny a takto i posouzen. Složitější je však výklad tohoto pojmu v právu stavebním. Zde je třeba posoudit, k čemu přesně byla daná stavba povolena, resp. kolaudována. Některé stavební úřady však nepovažují reprodukovanou hudbu z hi-fi zařízení, jukeboxů, hracích skříní apod. za hudební produkci v pravém slova smyslu. S tím ovšem ochránce nemůže souhlasit.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Pojem hudební produkce Je pravda, že pojem (veřejná) hudební produkce nebo produkce hudby platný právní řád sice používá, nicméně jednoznačně jej nedefinuje. Jednotlivé právní předpisy tento termín užívají vždy pouze v kontextu oblasti, kterou upravují.⁷⁰

Pro účely povolovacího řízení podle stavebního zákona je relevantní zejména, že povinnost dodržet hygienické limity pro hluk se týká nejen provozoven služeb, ale též veřejné produkce hudby.⁷¹ V této souvislosti v rámci demonstrativního výčtu veřejných hudebních produkcí zákon o ochraně veřejného zdraví uvádí například koncerty, taneční zábavy a artistické produkce s hudbou. Tento demonstrativní výčet pak stavební úřady v praxi vykládají tak, že veřejnou produkcí hudby jsou jen hudební produkce s výkonnými umělci, tedy tzv. „živé“ hudební produkce (veřejně přístupné koncerty, hudební festivaly apod.). Hudbu reprodukovanou (elektronicky zesilovanou technickými zařízeními ozvučovací technikou, výkonnou zvukovou aparaturou, jukeboxy apod.) za veřejnou hudební produkci často nepovažují.

Přestože vývoj judikatury na úseku ochrany veřejného zdraví, resp. ochrany před hlukem, byl především v posledních několika letech značně dynamický, soudy se dosud jasně nevypořádaly s definicí hudební produkce jako takové, jakkoli se příslušná rozhodnutí týkají nejen hudebních produkcí živých, ale i reprodukované hudby.⁷² Ochránce se domnívá, že **hudební produkcí způsobilou ohrozit veřejné zdraví může být** pochopitelně nejen hudba provozovaná živě, tedy výkonnými umělci na koncertech apod., ale **i hudba reprodukováná technickými zařízeními**. Je třeba si uvědomit, že i v případě reprodukované hudby jde často o „taneční zábavy“, jež výslovně zmiňuje zákon o ochraně veřejného zdraví, byť se tančí na hudbu reprodukovanou technickými zařízeními.

⁷⁰ Jde zejména o zákon o ochraně veřejného zdraví, autorský zákon, přestupkový zákon a nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací – příl. 3.

⁷¹ § 32 zákon o ochraně veřejného zdraví.

⁷² V kontextu posouzení hudby reprodukované technickými zařízeními zde stojí za pozornost především rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 Ads 19/2008-188, ze dne 30. ledna 2009. V souvislosti s hlasitou reprodukovanou hudbou z radiomagnetofonu NSS pouze konstatuje svou pochybnost, zda oproti živé hudební produkci (zde konkrétně hra na kytaru) jde v případě hudby reprodukované o hudební produkci jako takovou, citují: „...i když lze pochybovat o tom, zda (tato) reprodukováná hudba je hudební produkcí, pak ale ‚živou‘ hru na hudební nástroje doprovázenou zpěvem je za hudební produkci nutno považovat“. Tento závěr NSS, v němž pouze vyslovuje svou pochybnost, zda u reprodukované hudby může jít o hudební produkci (zde zjevně s ohledem na duch zákona o ochraně veřejného zdraví), ochránce nepovažuje za příliš šťastný už proto, že takto formulovanou pochybnost nijak nezdůvodňuje.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Toto širší chápání termínu hudební produkce podporuje i právní úprava v autorském zákoně. Ten jej definuje tak, že jde o provozování nedivadelně provozovaného hudebního díla s textem či bez textu nebo uměleckého výkonu (dále jen „veřejná hudební produkce“).⁷³ Autorský zákon samozřejmě rozlišuje mezi živým provozováním díla (a jeho přenosem) a jeho provozováním ze záznamu (resp. jeho přenosem). Živým provozováním díla se rozumí zpřístupňování díla živě prováděného výkonným umělcem, mj. zejména živě prováděného hudebního díla s textem nebo bez textu, provozováním díla ze záznamu se pak rozumí zpřístupňování díla ze zvukového nebo zvukově obrazového záznamu pomocí přístroje.⁷⁴ Pokud jde o přenos živě provozovaného díla nebo díla ze záznamu, obě ustanovení jím rozumí současné zpřístupňování díla pomocí reproduktoru, obrazovky nebo podobného přístroje umístěného mimo prostor živého provozování, resp. mimo prostor provozování ze záznamu.

Hudební
produkce dle
autorského
zákona

5.2 Dodržování hlukových limitů u restaurací, barů a diskoték

Úvodem je třeba říci, že restaurace, bary a diskotéky jsou provozovatelmi služeb ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví. Hluk z provozu služeb nesmí překročit hygienické limity hluku stanovené zákonem. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu. Úřadem, který dozírá na plnění povinností stanovených citovaným zákonem, je krajská hygienická stanice, a ta by měla vždy při zjištění překročení hlukových limitů proti provozovateli zasáhnout.

Dozor KHS

Vzniknou-li ovšem pochybnosti o tom, zda samotný objekt, ve kterém se restaurace, bar či diskotéka nachází, může takovému účelu vůbec sloužit, zda stavebně-technické uspořádání objektu odpovídá deklarovanému způsobu užívání, tj. obvykle provozování hostinské činnosti, platí, že je dána také působnost stavebního úřadu. Ten je povinen zajistit a dozorovat užívání objektu v souladu s povoleným účelem. Nebyl-li objekt posuzován z hlediska potenciálního užívání např. k pořádání veřejných produkcí hudby (k vymezení tohoto pojmu viz samostatnou podkapitolou výše), bowlingu apod., je takové užívání zcela vyloučeno.

Dozor STÚ

Prvním krokem stavebního úřadu by tedy mělo být ujasnění si otázky, zda je hudební produkce či jiná hlučná činnost v provozovně

⁷³ Ust. § 100 odst. 4 zákona č. 121/2000, o právu autorském (autorský zákon).

⁷⁴ Ust. § 19 odst. 1 (živé provozování) a odst. 2 (provozování ze záznamu) autorského zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

**Unesení
hudební
produkce** provozována v souladu s kolaudačním rozhodnutím. V opačném případě jde obvykle o porušení stavebního zákona.⁷⁵ Stavební úřady se sice někdy snaží vyhnout odpovědnosti za řešení situace tím, že v kolaudačním rozhodnutí není explicitně uveden zákaz hudební produkce. To je ale v rozporu se společným stanoviskem hlavního hygienika ČR a Ministerstva pro místní rozvoj k této otázce.⁷⁶ Zde se mimo jiné konstatuje, že „*vnesení hudebních produkcí s elektronicky zesilovanou hudbou do prostor stravovacích zařízení, v nichž takový zdroj hlukčnosti nebyl navržen a při povolování stavby ani nebyl předpokládán, znamená, že stavba je užívána v rozporu s povoleným účelem, protože zvýšení hlukové zátěže je jevem, který může ohrozit zdraví. Zmíněné hudební produkce nelze vnést do prostor bez povolení změny v užívání*“.

V praxi je nicméně častým případem situace, kdy účel užívání stavby povolené ke konkrétnímu účelu se časem podstatně změnil do té míry, že již neodpovídá původnímu kolaudačnímu rozhodnutí. Nejčastěji jde o situaci, kdy stavebník sám či uživatel provozovny instaloval zařízení svým charakterem způsobila ohrozit veřejné zdraví. Může jít např. o instalaci jukeboxů do hostinské provozovny nebo výkonnějších (a tedy mnohdy i hlukově silnějších) strojů do řemeslnické dílny apod. Stavební úřad by v každém případě měl upozornit provozovatele na možnost požádat v souladu se stavebním zákonem o změnu v užívání stavby. Taková změna však bude možná pouze za předpokladu, že bude prokázáno dodržení hygienických limitů stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcích předpisů.

V případě takových změn v užívání staveb, které mohou ovlivnit veřejné zdraví hlukem, je zjevné, že by provozovna k takovým aktivitám měla být stavebně-technicky uzpůsobena protihlukovými opatřeními. Není-li tomu tak, pak by stavební úřad měl vyzvat stavebníka k nápravě. V případě, kdy je prokázáno překročení hlukových limitů, měl by stavební úřad přistoupit i k nařízení nezbytných úprav podle stavebního zákona k zajištění ochrany veřejného zájmu.

⁷⁵ Tuto otázku je samozřejmě třeba posoudit s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu. Orientovat se lze zejména podle hledisek obsažených v judikatuře, konkrétně v rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 312/2007-34) ze dne 23. 10. 2008, jehož stručné shrnutí je obsaženo v kapitole 9 Vybraná judikatura.

⁷⁶ Jde o stanovisko č. j. K-173/04, publikované ve v časopise Stavebně správní praxe č. 3/2004.

5.3 Nařízení nezbytných úprav jako nejúčinnější opatření

Podle stavebního zákona⁷⁷ může stavební úřad nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se mj. docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí a nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem. To beze zbytku platí v případě, že stavba nebo zařízení nejsou postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Jsou-li stavba nebo zařízení postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, může stavební úřad nařídit nezbytné úpravy jen v případě prokazatelně významného ohrožení veřejného zájmu a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly.

Nezbytné úpravy jsou běžně charakterizovány tak, že přesahují svým rozsahem pouhou údržbu stavby a že mění stavbu oproti stavu podle dokumentace ověřené stavebním úřadem při stavebním řízení. Podmínkou pro jejich nařízení je existence veřejného zájmu na takovém kroku. Účelem je řešení nežádoucího stavu věcí (může jít např. o vybudování zvukové izolace stavby), který ohrožení veřejného zájmu představuje.

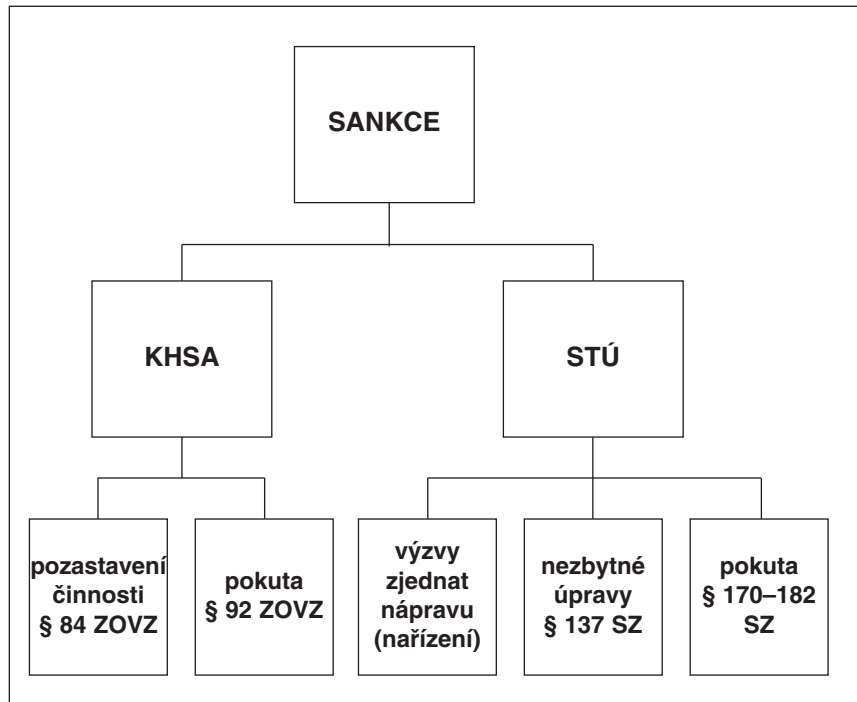
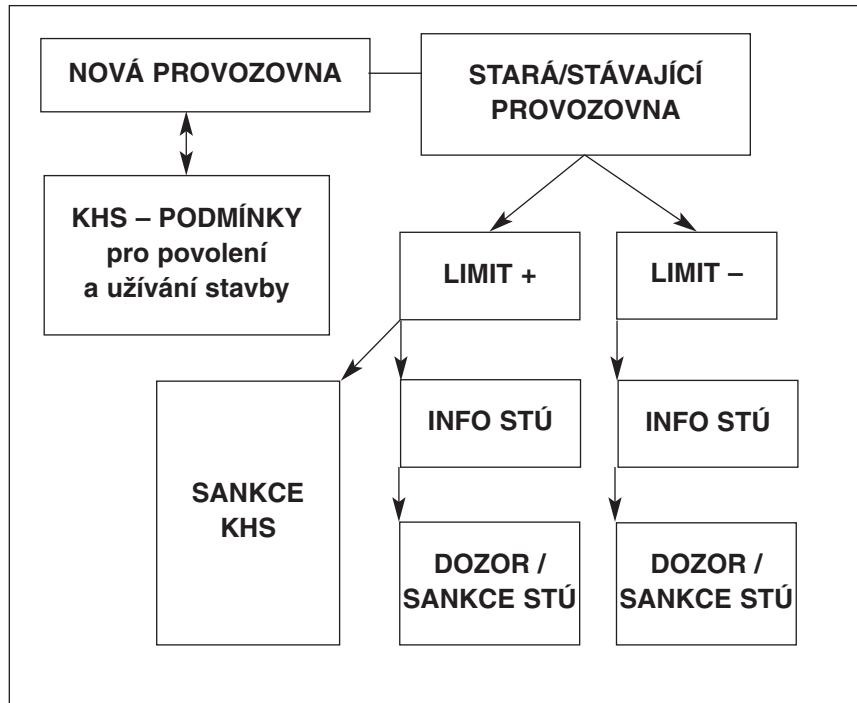
Existence
veřejného
zájmu

Posouzení existence veřejného zájmu na nařízení nezbytných úprav je v kompetenci stavebního úřadu. Skutečností ale je, že stavební úřad by v podstatě neměl jak veřejný zájem na nařízení nezbytných úprav prokázat bez odpovídajících důkazů, jejichž shromáždění mnohdy vyžaduje součinnost s jinými institucemi. V případě hluku je podkladem pro nařízení nezbytných úprav především podložené stanovisko příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví.

Výhodou nařízení nezbytných úprav stavby je to, že jde o řešení definitivní, které jde přímo k jádru věci a povede s velkou pravděpodobností k odstranění závad, které způsobují pronikání nadlimitního hluku do okolí stavby či provozovny. Určitými prostředky k nápravě nežádoucího stavu věcí nicméně disponuje i příslušný orgán ochrany veřejného zdraví, tedy krajská hygienická stanice, jak již bylo popsáno v kapitole IV Pravomoci institucí (pozastavení výkonu činnosti, zákaz provozu nebo používání zdroje hluku, opakované ukládání pokut vlastníkovu stavby). Tyto možnosti je třeba využít přinejmenším do doby, než bude celý problém dořešen nezbytnými úpravami stavby podle stavebního zákona.

⁷⁷ Ust. § 137 stavebního zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ



HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

V případě podezření na možné ohrožení veřejného zdraví (stížnosti občanů na dlouhodobou nadměrnou hlukovou zátěž) je tudíž povinna konat krajská hygienická stanice nezávisle na stavebním úřadu, byť v úzké součinnosti s ním. Měla by tak vykonat v místě státní zdravotní dozor, pokud možno společně v jeden den společně se stavebním úřadem v rámci efektivity dozoru a minimální zátěže provozovatele/stavebníka. Jestliže poznatky nasvědčují možnosti překročení hlukových limitů, měla by krajská hygienická stanice následně objednat měření hluku, které buď podezření na porušení zákona o ochraně veřejného zdraví vyloučí, nebo potvrdí, a dále postupovat v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví včetně případného využití sankčních mechanismů za jeho porušení. Přehledně znázorňují možnosti postupu úřadů následující tabulky.

Ohrožení
veřejného
zdraví

5.4 Poskytování protokolů o měření hlučnosti

Při šetření podnětů se veřejný ochránce práv setkal se specifickými případy, kdy krajské hygienické stanice odmítly stěžovateli na hluk poskytnout **protokoly o měření hlučnosti**. V první řadě je třeba říci, že jestliže se jedná o protokol pořízený z veřejných prostředků, je takový postup jednoznačně porušením zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě, kdy měření provedl a protokol poskytl sám původce hluku, který si jej nechal vyhotovit na vlastní náklady a neměl zákonem stanovenou povinnost předat jej krajské hygienické stanici, je situace složitější. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím lze takovou informaci poskytnout pouze se souhlasem osoby, která ji povinnému subjektu (v tomto případě krajské hygienické stanici) dobrovolně sama předala. Úřad by se ale měl alespoň pokusit takový souhlas získat, nikoliv pouze žadatele stroze odmítnout s odkazem na to, že bez souhlasu informaci poskytnout nelze. Jinak by jeho postup byl v rozporu s principy dobré správy, zejména s otevřeností veřejné správy občanům.

Žádost
o informace

Získat protokol i přes nesouhlas osoby, která jej ze svých prostředků pořídila, aniž by jí takovou povinnost stanovoval právní předpis, může žadatel jedině v případě, že je účastníkem konkrétního správního řízení, v jehož rámci byl protokol předložen. Jako účastník má právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj kopie dokumentů. Druhá možnost je, že prokáže jiný právní zájem na nahlédnutí do správního spisu. Takový právní zájem by snad bylo možno konstruovat v situaci, kdy protokol je založen ve spisu, který se týká prověření stížnosti stěžovatele na nadměrný hluk, přičemž na základě protokolu předloženého provozovatelem byla stížnost vyhodnocena jako neoprávněná.

Právní zájem

VII. Hluk z dopravy

Regulace dopravy Ochránce se již řadu let setkává s podněty, které poukazují na nárůst hlukové zátěže z dopravy a současně na zvýšené koncentrace škodlivin a otřesy způsobené přetížením komunikací kamionovou dopravou.

Ze strany státních orgánů přitom stále chybí jasné zadání, jakým způsobem se má problém zvýšené intenzity automobilové dopravy řešit. Ochránce opakovaně apeloval na reprezentace obcí, krajů a státu, aby se aktivně zasazovaly za přijímání relevantních opatření. Jako zcela nesprávnou přitom ochránce vnímá argumentaci některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu, a teprve poté lze uvažovat o určitých formách regulace automobilové dopravy.

Ochránce má za to, že ve vyspělých státech je dnes obecně přijímáno, že **je zapotřebí automobilovou dopravu aktivně regulovat**. Za tím účelem pak má být uplatňována řada opatření, počínaje povoláním nových objektů jen tehdy, pokud jsou dosažitelné veřejnou dopravou (zde lze využít i stanovení povinnosti, aby se investoři podíleli na investicích do veřejné hromadné dopravy), přes cílené omezování parkovacích míst (přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, přehodnocení výstavby hromadných garáží v dopravně zatížených lokalitách), regulaci vjezdu do center měst až po uplatňování režimu pomalé jízdy v obytných čtvrtích.

1. SILNICE

Pozemní komunikace jako zdroje hluku mají celou řadu specifíků. Jedná se o liniové stavby procházející napříč územím, proto svými vlivy zasahují početnou populaci. Přitom hluk nevydává sama pozemní komunikace, ale vozidla, která ji užívají – byť je třeba mít na paměti, že kvalita povrchu komunikace má na míru hluku také určitý vliv. Konečně také užívání pozemních komunikací má řadu dopadů na okolní nemovitosti i obyvatele, kdy hluk je pouze jedním z nich. Mezi další patří zejména exhalace, prach a otřesy narušující statiku domů. Mnohdy je otázka nadlimitního hluku jakousi bránou k řešení těchto dalších souvisejících problémů.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Z výše uvedených důvodů, zejména kvůli velkému rozsahu území zasaženého hlukem, jsou protihluková opatření u pozemních komunikací mimořádně technicky a zejména finančně náročná. Právo na to reaguje tím, že požadavky na dodržení hlukových limitů jsou u pozemních komunikací výrazně sníženy. Nejmarkantnější je to v případě tzv. starých hlukových zátěží, kdy jsou zákonné limity vyšší o 15 až 20 dB. Starou hlukovou zátěží se přitom rozumí „stav hlučnosti způsobený dopravou na pozemních komunikacích a drahách, který v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru vznikl do 31. prosince 2000. Tato korekce zůstává zachována i po položení nového povrchu vozovky, výměně kolejového svršku, po případě rozšíření vozovky při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace nebo dráhy, při které nesmí dojít ke zhoršení stávající hlučnosti v chráněném venkovním prostoru staveb a v chráněném venkovním prostoru a pro krátkodobé objízdné trasy“.

Stará hluková zátěž

Pro výklad je obtížný zejména pojem „krátkodobá objízdná trasa“. Některé objízdné trasy při výstavbě dálnic a obchvatů měst jsou původně plánovány jako krátkodobé (několik týdnů či měsíců), avšak v důsledku nedostatečné připravenosti se protahují o celé roky. Děje se tak nejčastěji po zablokování majetkoprávního vypořádání s majiteli pozemků dotčených výstavbou nové komunikace. Ochránce proto apeluje na orgány ochrany veřejného zdraví vyjadřující se k takovýmto záměrům, aby při určování doby objíždky nespoléhalo výhradně jen na odhad investora, ale aby požadovaly podrobné zdůvodnění odhadu a případně i předložení věrohodných dokladů o připravenosti stavby, kvůli níž se objíždka povoluje. V případě, že i přesto dojde k významnému prodloužení plánované doby objíždky, měl by orgán ochrany veřejného zdraví okamžitě po ověření signálů o tom, že takovýto vývoj hrozí, překvalifikovat komunikaci sloužící jako objízdná trasa. Neměl by pro ni nadále užívat korekce hlukových limitů určených pro starou hlukovou zátěž a měl by naopak začít vyžadovat dodržení limitů nekorigovaných.

Krátkodobá objízdná trasa

Ochránce také zastává stanovisko, že pokud orgán ochrany zdraví stanoví jako podmínku svého souhlasu s objíždkou provedení protihlukových opatření na objízdné trase (typicky výměnu oken přilehlých obytných staveb), musí být takováto opatření realizována ještě před začátkem užívání objíždky.

Velmi sporné situace vznikají také v případě, kdy má být vybudována nová komunikace, která má ulehčit některé stávající pozemní komunikaci, v jejímž okolí jsou hlukové limity výrazně překročeny. Především je třeba zmínit, že mnohé zahraniční studie poukazují na

Nová komunikace

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

to, že vize ztlumení dopravy na původní trase zůstává často nenaplněna. Ke snížení počtu vozidel nedojde buď vůbec, nebo v mnohem menším rozsahu, než se očekávalo. Vybudování kvalitnější alternativní trasy vede daleko častěji k celkovému nárůstu dopravy.

Ve světle těchto skutečností je třeba posuzovat velmi opatrně nářky investorů, že hlukové limity pro nové stavby pozemních komunikací jsou příliš přísné a brání jejich budování. Je pravda, že povinnost dodržet běžné hlukové limity bez korekcí pro starou hlukovou zátěž s sebou mohou nést komplikace v případě nových dopravních staveb uvnitř měst. Nová stavba či přestavba stávající komunikace ve stísněných podmínkách existující obytné zástavby může skutečně vyžadovat velmi nákladná technická řešení. Ochránce však opakovaně varoval před tím, aby byla pro nové stavby vydávána předem časově omezená povolení k provozu zdroje hluku překračujícího hlukové limity. Takový postup vede podle ochránce k tomu, že problém nadlimitního hluku se pouze geograficky přesouvá do jiného místa a jeho řešení se dále odsouvá v čase pod záminkou „částečného zlepšení neutešené situace“. Schválení stavby, o níž se předem ví, že bude překračovat zákonné hygienické limity, by mělo být ze strany státní správy zcela výjimečným krokem. Případá v úvahu pouze tam, kde jakákoliv další opatření proti pronikání hluku do chráněných prostor nejsou technicky realizovatelná anebo náklady na ně zcela zjevně a výrazně překračují možnosti investora.

Nejistota výpočtu Lze obecně říci, že u nových staveb doporučuje ochránce vykládat právní předpisy spíše široce ve prospěch ochrany zdraví. Ochránce proto například přesvědčil Hlavního hygienika ČR, že nejistota měření či výpočtu musí být v případě posuzování akustické studie pro plánovanou stavbu vykládána v neprospěch žadatele. Žadatel tedy musí doložit, že lze reálně předpokládat dodržení hlukových limitů při budoucím provozu stavby i po započtení nejistoty výpočtu.

Ochranné hlukové písmo Ochránce také posuzoval postup, kdy orgány ochrany veřejného zdraví vyhlásí pro plánovanou stavbu pozemní komunikace ochranné hlukové pásmo. Jedná se opět o snahu vyjít vstříc investorovi a řešit situaci, kdy je již z akustické studie zjevné, že provozem nové stavby budou překročeny hlukové limity v jejím okolí. Orgán ochrany veřejného zdraví proto stanoví omezení pro novou zástavbu v ochranném hlukovém pásmu. Pokud jde o stávající zástavbu, nařídí investorovi stavby provést na přilehlých stavebních parcelách taková opatření, která zajistí dodržení hlukových limitů alespoň v jejich chráněných vnitřních prostorech.

Tento postup vnímá ochránce jako nevhodný, a to zejména tam, kde je zřejmé, že odlišným umístěním plánované stavby nebo kombinací

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

více protihlukových opatření by bylo možné hlukové limity dodržet. Veřejná moc by totiž měla při plánovacích a povolovacích procesech usilovat o dosažení takového budoucího stavu, kdy pronikání nadlimitního hluku do chráněných prostor bude spíše výjimečným jevem. Tento názor ochránce potvrdil i Hlavní hygienik ČR. Ten v konkrétním řešeném případě změnil rozhodnutí podřízené hygienické stanice k plánované stavbě silnice s ochranným hlukovým pásmem tak, že s ní vyslovil nesouhlas.

2. LETIŠTĚ

Právní režim letiště v zákoně o ochraně veřejného zdraví se v některých bodech liší od právního režimu jiných zdrojů hluku.

Především za dodržování hlukových limitů při provozu letiště neodpovídá na rozdíl od pozemních komunikací vlastník letiště, ale jeho provozovatel. Dále měření hluku pronikajícího do chráněných venkovních prostorů a pocházejícího z provozu letiště se provádí přepočtem na tzv. charakteristický letový den. Pro provoz letiště, které nemůže z objektivních důvodů dodržet hlukové limity, nelze také vydat časově omezené povolení k provozu. Jediným řešením takové situace je vydání územního rozhodnutí, kterým se stanoví ochranné hlukové pásmo letiště. To je však možné pouze u veřejného mezinárodního letiště zajišťujícího ročně více než 50 000 startů nebo přistání a u vojenských letišť.

Veřejný ochránce práv věnoval v minulosti svou pozornost především otázce měření hluku z provozu letiště a jeho přepočtu na tzv. charakteristický letový den. Tento pojem lze charakterizovat jako popis hluku z provozu letiště pomocí modelového průměru za půl roku. Zjednodušeně lze říci, že základem výpočtu jsou hladiny hluku naměřené při vzletech a přistáních jednotlivých letadel v průběhu měření. Letadla, která se na daném letišti pravidelně provozují, se poté podle výkonu motorů (popř. obdobných kritérií) rozčlení do skupin a zjistí se, kolik vzletů a přistání letadel z každé skupiny připadá průměrně na jeden den (jde o průměr za šest nejvytíženějších měsíců v roce). Výsledná hluková zátěž se pak vypočte jako kombinace naměřených hlukových hodnot a vypočtených údajů o typické denní zátěži letiště.

Ochránce nicméně opakovaně upozorňuje orgány ochrany veřejného zdraví na to, že výpočet hluku pomocí charakteristického letového dne nelze používat ve všech případech. V nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací je charakteristický

**Charakteristický
letový den**

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

letový den uveden pouze pro účely měření hluku pronikajícího do chráněného venkovního prostoru staveb a do chráněného venkovního prostoru (viz § 11 nařízení). Pro chráněný vnitřní prostor staveb se však má i v případě letišť použít běžné kontinuální měření hluku bez přepočtu na charakteristický letový den (viz § 10 nařízení).

Pokud se takto zjistí překročení hlukového limitu v chráněném vnitřním prostoru obytných staveb, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu, je provozovatel letiště povinen zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb, ve kterých by protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění (samozřejmě při dodržení ústavní zásady, že odnětí či omezení vlastnického práva je vždy možné jen za náhradu).

Ochranné hlukové pásmo Další otázkou, kterou se ochránce hlouběji zabýval, bylo vymezení ochranného hlukového pásma letiště. Vymezení se děje územním rozhodnutím, které vydává příslušný stavební úřad a může v něm stanovit provozovateli závazné podmínky provozu letiště (typicky omezení provozu v noční době anebo nad určitým územím). Stavební úřad je pak také povinen dodržování těchto omezení kontrolovat a na provozovateli je vymáhat.^{77a}

Jestliže se změně situace v území a ukáže se, že podmínky územního rozhodnutí byly stanoveny příliš přísně, takže bez rozumného důvodu nadměrně omezují rozvoj leteckého provozu na letišti, má provozovatel či vlastník letiště možnost iniciovat změnu rozhodnutí. Nelze však připustit, aby bez takového řízení provozovatel letiště přestal stanovené podmínky dodržovat anebo aby neformálním postupem mimo správní řízení a bez rozhodnutí příslušného úřadu a orgánů ochrany veřejného zdraví byly podmínky rozhodnutí jinými úřady či provozovatelem měněny či upravovány.⁷⁸

Akce na letišti Ochránce přispěl svou činností také ke správnému hodnocení hluku z jednorázových předváděcích a propagačních akcí konaných na letišti, zejména tzv. leteckých dnů. S orgány ochrany veřejného

^{77a} Od 1. 1. 2010 bude ochranné hlukové pásmo vyhlášovat opatřením obecné povahy Úřad pro civilní letectví, a ten bude také zřejmě dodržování vydaných rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu kontrolovat.

⁷⁸ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 5222/2008/VOP/KČ v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

zdraví se ochránce shodl, že přelety letadel při takovéto akci nelze pouze započítat do charakteristického letového dne. Jde naopak o zcela samostatnou „akci na letišti“ (sportovního či kulturního charakteru), která s dopravní funkcí letiště přímo nesouvisí. Za dodržení hlukových limitů tak odpovídá organizátor akce.

VIII. Výjimky z povinnosti dodržet hlukové limity

1. ZÁKONNÉ VÝLUKY

Nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací stanovuje hygienické limity pro hluk pocházející ze zdrojů, které vymezuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Nařízení se však výslovně nevztahuje na tři druhy hluku, a to:

- 1) hluk z užívání bytu,
- 2) hluk a vibrace způsobené prováděním a nácvikem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí,
- 3) akustické výstražné signály související s bezpečnostními opatřeními a záchranou lidského života, zdraví a majetku.⁷⁹

Typickým hlukem z užívání bytu je hluk pračky nebo větráku v koupelně. Nejobvyklejším akustickým výstražným signálem je výstražné zařízení na traťovém přejezdu. Ochránce však byl nucen se v jednom ze svých šetření hlouběji zabývat obsahem pojmu „*hluk způsobený prováděním a nácvikem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí*“.

Propagační akce Podle ochránce za takovou akci nelze označit prezentaci sloužící k propagaci dané bezpečnostní či vojenské složky (např. hasičský bál nebo armádní letecký den). Lze sem podřadit výhradně jen nácviky a „ostré“ provedení akcí vojenského, bezpečnostního či záchranného charakteru.

Smyslem citovaného ustanovení je totiž nepochybně to, aby předpisy na ochranu veřejného zdraví nebránily dosahování jiných, naléhavějších veřejných zájmů. Může jít např. o zájem na záchraně lidského života při požáru či o zájem na obraně země před vnějším nebezpečím. Je samozřejmé, že kupříkladu silné a výkonné vojenské stroje budou mít vždy potíže s dodržováním hlukových limitů. Pravidelný výcvik je však základem akceschopnosti každé armády.

⁷⁹ Viz § 1 odst. 2 nařízení.

Ovšem rozšiřovat rozsah popsané výluky nad rámec jejího účelu a smyslu je podle ochránce nepřípustné. Jestliže si armáda přeje propagovat svou činnost, pak se daleko spíše než o „provádění či nácvik vojenské akce“ jedná o předvádění či prezentaci vojenské techniky. Tato prezentace je nepochybně svou skladbou a provedením upravena pro potřeby zábavního podniku, jehož se armáda účastní. Navíc předvádění probíhá v blízkosti hustě obydleného území s možnými dopady na veřejné zdraví a pohodu bydlení, zatímco skutečný vojenský výcvik by bylo možno situovat do některého vojenského prostoru, které jsou právě za tímto účelem zřízeny. Veřejný zájem na propagaci armády mezi veřejností přitom nelze co do naléhavosti srovnávat s veřejným zájmem na akceschopnosti armády, a nelze tudíž požadovat pro dosahování tohoto veřejného zájmu stejná „privilegia“.

2. ČASOVĚ OMEZENÁ POVOLENÍ

Zákon o ochraně veřejného zdraví pamatuje i na případy, kdy hluk z provozu určitého zdroje překračuje hygienické limity, a přitom ho není možné technickými prostředky již omezit nebo by takové omezení vyžadovalo neúměrné množství vynaložených prostředků. Za těchto okolností má orgán ochrany zdraví dvě možnosti:

- 1) nařídit z moci úřední pozastavení provozu takového zdroje hluku až do doby zjednání nápravy,⁸⁰
- 2) udělit na základě podané žádosti časově omezené povolení k jeho provozu.⁸¹

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 o významné pozemní komunikace, teplárny, elektrárny apod.)

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,

**Podmínky
vydání
povolení**

⁸⁰ § 84 odst. 1 písm. b) zákona.

⁸¹ § 31 odst. 1 zákona. Vydání tohoto povolení může být nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

je třeba řádně posoudit a jeho udělení přesvědčivě odůvodnit. Kromě zvažování míry veřejného zájmu je třeba se držet především znění příslušného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví,⁸² které říká:

„Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru a provozem nebo používáním zdroje hluku nebo vibrační nebude ohroženo veřejné zdraví. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže.“

Rozumně dosažitelná míra Z definice pojmu „rozumně dosažitelná míra“ v zákoně vyplývá, že 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, 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.

Časové omezení Časová omezenost povolení má mimo jiné i ten význam, že po uplynutí platnosti povolení je možno s přihlédnutím k dosaženému technickému pokroku provést nové hodnocení rozumně dosažitelné míry hluku. Některé nové technologie mohou svými náklady a zvýšenou účinností dosáhnout výsledku, který lze označit za rozumně dosažitelnou míru, a tudíž bude orgán ochrany veřejného zdraví jejich použití tentokrát již vyžadovat k tomu, aby případně udělil nové povolení. Po uplynutí času se ostatně i faktické a společenské podmínky mohou změnit natolik, že se změní i hodnocení veřejného zájmu. Orgán ochrany veřejného zdraví může v nové situaci místo vydání nového povolení přikročit k zákazu dalšího provozu zdroje hluku překračujícího hygienické limity.

Časově omezené povolení k provozu zdroje nadlimitního hluku je z pohledu veřejného ochránce práv velmi kontroverzní zákonný nástroj a je třeba jej užívat uvážlivě. Orgány ochrany veřejného zdraví při jeho užití nejčastěji chybují v následujících bodech.

Časový odhad 1) Nepožadují realistický a důkazy podložený odhad časového omezení v případě dočasných hlukových situací (např. objízdek). V některých

⁸² § 31 odst. 1 zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

případech dochází také k vnitřní rozpornosti rozhodnutí v tom směru, že jeho časové omezení bez rozumného důvodu pokrývá delší dobu, než po kterou má probíhat realizace a ověření účinnosti opatření stanovených v jeho podmínkách. K tomu může dojít zejména opomenutím, když dochází na základě odvolání provozovatele zdroje hluku k dodatečné úpravě podmínek rozhodnutí (např. některá nařízená opatření jsou vyloučena nebo nahrazena jinými) a časové omezení při tom zůstane nedotčeno.

- 2) Vyžadují v podmínkách povolení realizaci pouze těch opatření, která žadatel sám navrhne. Místo toho by měly před vydáním povolení vyžadovat předložení akustické studie, jež by shrnovala všechna možná opatření, jejich náklady a přepokládaný přínos. Na základě toho by pak měly rozhodnout, která z těchto možných opatření mají potenciál zajistit „rozumně dosažitelnou míru hluku“ a právě realizaci těchto opatření by měly vyžadovat v podmínkách povolení. Orgány ochrany veřejného zdraví často uvádějí, že jejich úkolem není navrhnout protihluková opatření. To je však nezabývá povinnosti posoudit opatření navržená žadatelem o časově omezené povolení a v případě jejich nedostatečnosti požadovat opatření další.

Možná opatření
- 3) Nekontrolují kvalitu provedených protihlukových opatření. To by měly činit zejména v případě obdržení odůvodněné stížnosti ze strany veřejnosti s výčtem konkrétních vad a nedostatků v provedených protihlukových opatřeních. Jinak se výkon státního dozoru stává pouze formálním aktem bez jakéhokoliv reálného přínosu pro ochranu veřejného zdraví.⁸³

Kvalita provedení
- 4) Nevyužívají možnost odejmout povolení při nesplnění protihlukových opatření požadovaných v podmínkách povolení ve stanoveném termínu.⁸⁴ Tento krok má význam dokonce i tehdy, pokud z důvodu společenské nezbytnosti nelze dost dobře nařídit zastavení provozu předmětného zdroje hluku (např. jde o významnou pozemní komunikaci). Odejmutím povolení totiž orgán ochrany veřejného zdraví vyšle významný signál provozovateli, že porušování správného rozhodnutí nebude tolerovat. Může také po odejmutí povolení uložit sankci za překročení hlukových limitů. I když třeba následně opět vydá nové časově omezené povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku, přece jen může udělení sankce splnit

Odejmutí povolení

⁸³ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 2322/2002/VOP/KČ v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

⁸⁴ § 84 odst. 1 písm. k) zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

výchovnou roli a zajistit, že podmínky nového rozhodnutí již budou ze strany provozovatele plněny mnohem důsledněji.⁸⁵

**Účastenství
v řízení** Podobná pochybení by se dala podle názoru ochránce do značné míry omezit, pokud by řízení o vydání povolení probíhalo s účastí osob, které budou dalším provozem zdroje hluku dotčeny (osoby, které budou vystaveny nadlimitnímu hluku). Postupy orgánů ochrany veřejného zdraví by tak byly pod kritickým dohledem těch osob, jejichž zdraví se přímo dotýkají. K tomu by stačilo odstranit ze zákona o ochraně veřejného zdraví zvláštní úpravu účastenství v těchto řízeních a aplikovat na ně důsledně správní řád. S touto myšlenkou přišlo jako první občanské sdružení Ekologický právní servis a veřejný ochránce práv ji plně podporuje. Doporučil proto ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2008 poslanecké sněmovně, aby zvážila změnu zákona o ochraně veřejného zdraví.⁸⁶

⁸⁵ Podrobnější argumentace aplikovaná na konkrétní případ je obsažena ve stanovisku sp. zn. 3083/2008/VOP/KČ v kapitole „Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv“.

⁸⁶ Ochránce doporučil sněmovně, aby změnila zákon o ochraně veřejného zdraví tak, že v § 94 odst. 2 se slova „§ 31 odst. 1“ vypouští.

IX. Vybraná judikatura

Na tomto místě je vhodné uvést zejména několik rozsudků Nejvyššího soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR a Ústavního soudu, které se problematiky ochrany před hlukem dotýkají. Regulace hlukové zátěže spadá svou povahou především do práva veřejného, jak je ostatně uvedeno již na jiném místě této publikace. Přesto se i v této právní oblasti právo veřejné a právo soukromé výrazně dotýkají. Občané se proto (právem) obracejí i na civilní soudy s negatorními žalobami, kterými se domáhají stanovení zákazu obtěžování hlukem. Zda se má občan obrátit na civilní soud, nebo naopak na některý správní orgán (stavební úřad či krajskou hygienickou stanici), záleží na tom, odkud hluk pochází a čeho chce svým podáním dosáhnout (podrobněji viz kapitola IV.3 Soudní ochrana). Tato část sborníku mapuje soudní rozsudky týkající se jak působnosti, tak i konkrétních práv a povinností jednotlivých státních orgánů i občanů či provozovatelů zdrojů hluku.

Nálezy Ústavního soudu se pak týkají vesměs rozsahu pravomocí obcí regulovat hluk na svém území obecně závaznými vyhláškami.

V následujícím přehledu judikatury soudů, která je významným zdrojem poznání aplikační praxe zákona o ochraně veřejného zdraví a stavebního zákona, je pro přehlednost vždy uveden název soudu, který rozsudek vydal, číslo jednací rozhodnutí a den jeho vydání a také ty závěry soudů, které jsou pro problematiku hluku významné. Při studiu těchto dokumentů je vhodné užívat jejich kompletního znění, které je možné nalézt na stránkách Nejvyššího soudu (www.nsoud.cz), Nejvyššího správního soudu (www.nssoud.cz) a Ústavního soudu (www.concourt.cz).

1. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Rozhodnutí č. j.: 2 As 44/2005-116 ze dne 2. 2. 2006

1. „Pohodou bydlení“ ve smyslu § 8 odst. 1 in fine vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu,

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

nutno rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení, pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod. Pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.

II. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat. *Podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.*

Rozhodnutí č. j.: 1 As 7/2006-56 ze dne 15. 3. 2007

Ustanovení § 27 odst. 5 in fine zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které zprošťuje vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace odpovědnosti za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích, nezbavuje vlastníka (správce) pozemní komunikace povinnosti požádat o časově omezené povolení orgánu ochrany veřejného zdraví pro případ, že při provozu na komunikaci nebude z vážných důvodů možné dodržet hygienické limity hluku.

Rozhodnutí č. j.: 6 As 65/2006-87 ze dne 6. 9. 2007

Z protokolu o kontrole neplynou pro kontrolovaného žádné povinnosti zasahující do jeho práv. *Pokud proti protokolu podá námítky podle § 17 zákona o státní kontrole a v řízení podle § 18 téhož zákona jim nebude kontrolním pracovníkem vyhověno a toto rozhodnutí*

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

bude potvrzeno i v odvolacím řízení, plyne z toho jen závěr, že se protokol o kontrole nemění. Vzhledem k uvedenému **se nelze v této fázi domáhat ochrany před správním soudem.** Případná sankční odpovědnost či povinnost provést opatření k nápravě by pak vyplývala až z navazujícího rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Samotné zaznamenání výsledku měření v podobě kontrolního protokolu není závazným určením práva, ale toliko konstatováním zjištěných skutečností, které mohou být podkladem pro vydání správního rozhodnutí.

Rozhodnutí č. j.: 1 As 16/2008-48 ze dne 30. 4. 2008

Neurčitý právní pojem „přímo dotčen na vlastnickém právu“ ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je nutno interpretovat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze umístěvané stavby a jejích možných dopadech na okolí. **Přímým dotčením vlastníka nemovitostí na jeho vlastnickém či jiném právu může být i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně přijíždějícími a odjíždějícími kamiony pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti.**

Rozhodnutí č. j.: 3 Ads 41/2007-89 ze dne 29. 5. 2008

Nařízení vlády č. 502/2002 Sb.⁸⁷ v § 1 odst. 2 výslovně konstatuje, že se nevztahuje na hudební projevy, pokud se nejedná o hluk způsobený výrobní nebo jinou podnikatelskou činností osob. **Pořadatel koncertu, provozuje-li jej v rámci své podnikatelské činnosti, nese odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z veřejné produkce hudby, jakkoliv sám o osobě žádný hudební projev nepůsobí ten produkují výkonní umělci.**

Pokud jde o výši sankce, musí být individualizovaná a přiměřená, a musí tedy reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné nikoliv proto, že vysoké pokuty jsou nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty.

⁸⁷ Zrušeno a nahrazeno nařízením vlády č. 148/2006 Sb.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Rozhodnutí č. j.: 3 Ads 135/2008-77 ze dne 12. 3. 2009

*I. Stěžovatel opakovaně poukazoval na to, že nebyl přizván k měření hluku. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která odkazoval,⁸⁸ se však vztahují k právní úpravě před datem 1. 10. 2003, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 258/2000 Sb. provedená zákonem č. 274/2003 Sb. Podle ust. § 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. ve znění účinném od 1.10. 2003 je **zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví v případě výkonu státního zdravotního dozoru nad dodržováním hygienických limitů hluku povinen oznámit kontrolované osobě vykonání státního zdravotního dozoru po jeho skončení, předat jí protokol o kontrolním zjištění a seznámit ji s výsledky kontroly.***

*Přítomnost kontrolované osoby tedy není při výkonu státního zdravotního dozoru zákonem vyžadována. Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavřel, že orgán ochrany veřejného zdraví postupoval zcela v souladu s ust. § 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., neboť stěžovatele **seznámil s výsledky kontroly bez zbytečného odkladu po skončení státního zdravotního dozoru, vedoucí prodejny byl navíc o provedení měření hluku při zásobování prodejny informován již dne 7. 12. 2004, o čemž svědčí jeho podpis v protokolu o kontrole podle zákona č. 552/1991 Sb. Stěžovatel tak mohl vznést relevantní a s danou situací aktuálně spjaté námitky proti protokolu o měření hluku.***

II. Není důvod činit rozdíly mezi prodejnou potravin a jinými provozovny služeb, neboť z obecné dikce ustanovení § 32 zákona č. 258/2000 Sb. je zřejmé, že cílem zákonodárce bylo regulovat veškerou podnikatelskou činnost prováděnou v provozovně. Ačkoli jednotlivé zákony obsahují vlastní výklad pojmu služba, je nutno vzít v úvahu, že tyto výklady odrážejí specifika každé upravované oblasti.

K přítomnosti provozovatele zdroje hluku u kontrolního měření je na tomto místě vhodné pro přehlednost zmínit i starší judikaturu, zejména rozsudky NSS č. j.: 2 As 71/2005-134 ze dne 18. 10. 2006 a č. j.: 4 Ads 73/2006-104 ze dne 22. 6. 2007. Tato rozhodnutí totiž naopak deklarovala, že přítomnost provozovatele je u měření hluku nezbytná. Je však potřeba si uvědomit, že zmíněná rozhodnutí se vztahovala ke starší právní úpravě a s účinností od 1. 10. 2003 došlo ke změně znění § 88 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Od

⁸⁸ Rozsudek NSS č. j.: 2 As 71/2005-134.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

tohoto data nemusí orgán ochrany veřejného zdraví provozovateli oznamovat měření hluku již v jeho průběhu (nebo snad před jeho započítím), ale bezprostředně po jeho skončení.

2. NEJVYŠŠÍ SOUD**Rozhodnutí č. j.: 22 Cdo 223/2005 ze dne 26. 4. 2006**

Žaloba proti obtěžování nad míru přiměřenou poměrům ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku může být úspěšně podána jak proti přímému rušiteli, tak i proti vlastníku nemovitosti, který ji přenechal jinému k činnosti, ze které rušení vychází; je pak věcí tohoto vlastníka, aby přímému rušiteli v dalším rušení zabránil.

Rozhodnutí č. j.: 22 Cdo 2296/2006 ze dne 22. 2. 2007

Domáhá-li se žalobce jako vlastník nemovitosti ochrany proti hluku, je třeba žalobní návrh formulovat tak, že žalovaný je povinen zdržet se obtěžování žalobce hlukem z (v žalobě uvedeného) pozemku žalovaného (případně i z jiné věci patřící žalovanému), pronikajícím na (v žalobě uvedené) nemovitost žalobce. Jestliže soud zjistí, že dochází k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům (případně, že jde o vážné ohrožení výkonu jeho práva), žalobě vyhová, v odůvodnění rozsudku vyloží míru obtěžování, která je v dané věci přiměřená poměrům, a míru obtěžování v dané věci zjištěnou.

**Rozhodnutí č. j. 2 Cdon 330/97 ze dne 25. 8. 1999
a č. j. 22 Cdo 1614/2005 ze dne 29. 11. 2006**

Obec je ve sporech podle § 127 občanského zákoníku nadána aktivní i pasivní legitimací.⁸⁹

⁸⁹ **rozhodnutí č. j. 2 Cdon 330/97 ze dne 25. 8. 1999**

Obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří občané, kteří mají schopnost vnímat imise, a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu vlastnického práva rušena i obec. I ona se proto může u soudu domáhat ochrany ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku (např. před hlukem či vibracemi).

rozhodnutí č. j. 22 Cdo 1614/2005 ze dne 29. 11. 2006

Obec jako majitelka hřiště určeného k provozování sportovních her a k využívání širokou veřejností odpovídá podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku za to, že při

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Rozhodnutí č. j.: 22 Cdo 2808/2007 ze dne 30. 8. 2007

Právně významným obtěžováním (imisi) může být i takové obtěžování, které sice nepřekračuje limity stanovené obecně závazným právním předpisem, ale překračuje míru obvyklou v daném místě, a to s přihlédnutím k míře dané v jiných obdobných místech (v daném případě v jiných obytných lokalitách obdobného druhu).

Nelze se spokojit se zjištěním, zda obtěžování přesahuje limity dané správními předpisy, ale je třeba zabývat se otázkou, zda jde o hluk obvyklý v obdobných lokalitách (a to jak intenzitou, tak dobou trvání), a zda lze tedy po žalobci spravedlivě žádat, aby jej snášel. V podrobnostech lze odkázat na citovaný rozsudek, viz též publikace „Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku“. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 142 a násl., kde je uveden podrobný rozbor této problematiky. Pokud by se soud uvedenou otázkou nezabýval, spočívalo by jeho rozhodnutí na nesprávném právním posouzení věci.

3. NIŽŠÍ SOUDY

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č. j.: 31 Ca 179/2000 ze dne 16. 2. 2001

I. Kolaudačním rozhodnutím [§ 82 zákona č. 50/1976 Sb. (stavební zákon)] či rozhodnutím o změně v užívání stavby (§ 85 stavebního zákona) se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Vždy se však musí jednat o podmínky, které mají oporu v obecně technických požadavcích na výstavbu a vyplývají ze stavebně technického stavu stavby. Pouze takovými podmínkami lze v souladu se stavebním zákonem zajistit veřejné zájmy, ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků, zejména zájmů na ochraně života a zdraví osob, životního prostředí, hygieně a požární bezpečnosti. Naopak podmínky zmíněných rozhodnutí, které by neměly přímý původ ve stavbě a neupravovaly by se jimi účinky stavby jako takové, nemají pro svou existenci v uvedených rozhodnutích žádně opodstatnění.

provozování hřiště k určenému účelu nebude žalobce rušen nad míru přiměřenou poměrům a že nebude vážně ohrožen výkon jeho práv.

Městský soud v Praze č. j.: 54 Co 390/2007

Pasivní legitimace žalovaného (obce) je nesporná, neboť je vlastníkem komunikace, která je zdrojem hluku. Na této skutečnosti nemění nic ani to, že není jejím správcem.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Podmínkami kolaudačního rozhodnutí či rozhodnutí o změně v užívání stavby lze tak regulovat např. dobu provozu větrné elektrárny, jejíž vrtule v určitém čase způsobují překročení nejvyšší přípustné hladiny hluku. Nelze jimi však regulovat provozní dobu restauračního zařízení v obavě, že by snad jeho návštěvníci mohli být hluční.

II. Podle § 32 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Pokud tyto povinnosti nejsou plněny, náleží okresnímu hygienikovi právo vydávat rozhodnutí, jimiž se zabezpečí plnění úkolů státní správy při ochraně veřejného zdraví, včetně rozhodnutí, jimiž za tím účelem uloží úpravu staveb a provozoven [§ 82 odst. 3 písm. a) a b) a § 105 odst. 3 cit. zákona].

**Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě
č. j.: 22 Ca 312/2007-34 ze dne 23. 10. 2008**

Užívání stavby k účelu, který není specificky vymezen v kolaudačním rozhodnutí či stavebním povolení, neznamená bez dalšího naplnění skutkové podstaty správního deliktu, neboť jedním z jeho pojmových znaků je společenská škodlivost. Společenská škodlivost musí být v případě správního deliktu, jehož skutková podstata je vymezena stavebním zákonem [§ 180 odst. 1 písm. h) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.], posuzována z hlediska stavebně-technického, což předpokládá odborné posouzení stavebně-technického uspořádání stavby, jejích stavebně-technických vlastností a následně také vlivu nevhodného užívání stavby na okolí jakožto vyhodnocení následku škodlivého jednání.

V kolaudačním či stavebním povolení určený účel stavby má svoji variabilitu. Realizuje-li se v určitém prostoru stavby takový účel užívání, který oproti stanovenému účelu v kolaudačním rozhodnutí nevyžaduje změny v jeho stavebně-technickém uspořádání, nemůže ohrozit zdraví a život osob nebo životní prostředí, není ani třeba rozhodnutí o povolení změny k užívání stavby.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j.: 6 A 3/94 ze dne 22. 12. 1995

Jestliže je k nějaké činnosti podle zákona potřebí a úředního dovolení, je bez tohoto dovolení činností zakázanou. Osobu, která ji bez dovolení koná, lze však postihnout jen za výkon takové nedovolené činnosti (především za správní delikt nebo trestný čin), nelze však takové osobě ukládat plnění povinností, které jsou jinak s činnostmi řádně dovolenou spojeny.

Tento rozsudek se sice netýkal oblasti ochrany před hlukem, nicméně někdy se na něj odvolávají orgány veřejného zdraví a dovozují z něj, že nejsou oprávněny provozovateli zdroje hluku, který nebyl povolen (např. provozování diskotéky v prostoru k tomu nezakladovaném) ukládat povinnosti vztahující se v právních předpisech k povoleným provozovnám. Nepovolené provozování zdroje hluku je podle nich možné postihnout jako nedovolenou činnost, ale není možné po takovém provozovateli autoritativně požadovat plnění povinností vyplývajících pro provozovatele hluku z předpisů týkajících se ochrany zdraví.

Ochránce k tomu podotýká, že je třeba vnímat odlišný skutkový stav řešeného případu. Rozsudek se týkal osoby, která provozovala nepovolenou skládku odpadů, přičemž soud z tehdy platného zákona o odpadech dovedl, že provozovatelem skládky je pouze ten, kdo provozuje skládku řádně úředně povolenou. Naproti tomu pojem „provozovatel zdroje hluku“ takto omezen není, protože některé zdroje hluku žádné úřední povolení nevyžadují. Provozovatelem zdroje hluku je tedy každý, kdo nějaký v zákoně vymezený zdroj hluku fakticky provozuje. Především však je třeba vidět, že rozsudek se týkal otázky, zda žalobce byl ze své nedovolené a nelegální činnosti povinen odvádět zákonem stanovený poplatek (a soud dovedl, že nikoliv). Veřejný zájem na placení stanovených poplatků přitom nelze co do závažnosti srovnávat s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví. Lze předpokládat, že shora popsanou situaci by tedy soud posoudil odlišně.

4. ÚSTAVNÍ SOUD

PI. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 (vyhláška obce Těrlicko)

Pojem nočního klidu není v žádném právním předpise vymezen. Je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci

úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou. *Konkretizace pojmu nočního klidu také za situace, kdy je „porušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění přestupkem proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích], žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě.*

Stejně tak omezení v podobě povinnosti zdržet se i ve vyhlášce uvedených denních dobách o nedělích a dnech pracovního klidu všech prací se zařízeními způsobujícími hluk hodnotil Ústavní soud jako přípustné. Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nejsou v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny. Potřebné hlučné práce tedy lze vykonávat, ovšem pouze v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální. Takovou formulaci je třeba považovat za ústavně souladnou.

Pod zmocnění § 10 písm. b) zákona o obcích lze zahrnout také stanovení hodiny povinného ukončení veřejných společenských a sportovních akcí vyhláškou.⁹⁰

Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (vyhláška města Jirkov)

Ústavní soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůraznil, že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originární) normotvorbě. Současně však tento závěr v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem. Tento svůj restriktivní výklad, který vycházel jednak z nutnosti naučit obce v nově nastoleném demokratickém režimu zacházet se svou normotvornou pravomocí, a dále také ze staré právní úpravy obecního zřízení, Ústavní soud tímto nálezem opouští.

Ústavní soud konstatuje, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují *(s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.*

Soukromoprávní ani veřejnoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.⁹¹

⁹⁰ Vhodné je také ve vyhlášce upravit postup pro dosažení výjimky ze stanovené regulace, jako tomu bylo v případě přezkoumávané obecně závazné vyhlášky obce Těrlíčko.

⁹¹ Podrobnější nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (vyhláška obce Kořenov), Pl. ÚS 46/06 (vyhláška města Mariánské Lázně).

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

PI. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (vyhláška obce Kořenov)

Obec má pravomoc v obecně závazné vyhlášce vymezit odlišně dobu nočního klidu v pracovních dnech a ve dnech pracovního klidu, demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti zdržet se těchto činností ve vymezené době, případně na vymezených místech na území obce [§ 10 písm. a) a b) zákona o obcích].

V souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. PI. ÚS 69/04 s výjimkou prostitute) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby (a nejlépe na kombinaci obojího), s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Za dostatečné plošné určení Ústavní soud považuje také definici, která sice neobsahuje výslovné vymezení míst na území obce, na které se zákaz vztahuje, výkladem však lze dovodit, že se vztahuje na místa, kde se nacházejí lidská obydlí („Občany v obytných domech je zakázáno rušit ...“).

PI. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008 (vyhláška města Mariánské Lázně)

Tento náleží Ústavního soudu společně s nálezem předchozím lze doporučit ke studiu otázky, zda obec může regulovat i oblasti, které jsou již do jisté míry regulovány zákonem. Jde např. o před Ústavním soudem namítanou kolizi obecně závazné vyhlášky se zákonem o ochraně veřejného zdraví.

Ústavní soud se k této otázce vyjádřil v tom směru, že aby mohl vyhlášku obce považovat za ústavně konformní, musí mít jí stanovená regulace odlišný cíl. Účelem zákona o ochraně veřejného zdraví je (slovy Ústavního soudu) „ochrana a podpora veřejného zdraví (zdravotního stavu obyvatelstva a jeho skupin) a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí. Lze tedy říci, že cíl regulace je zde užší, protože je zaměřený pouze na ochranu před hlukem, který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva. Cílem této regulace tedy není hluk jednorázový, méně intenzivní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci. Podle § 32 zákona

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

o ochraně veřejného zdraví nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v ustanovení § 30. Pokud jde o provozovny služeb, i zde jde o dlouhodobější činnosti, produkující zvýšenou hlukovou zátěž, škodlivou (resp. potenciálně škodlivou) pro veřejné zdraví, nikoliv o jednorázový hluk narušující veřejný pořádek a občanské soužití v obci (i když nepochybně i takový následek může tento hluk způsobovat). Pokud jde o veřejné produkce hudby, může jít již o jednorázovou akci. Důvod, pro který zákon o ochraně veřejného zdraví tyto činnosti reguluje, je však zřejmě dán vyšší intenzitou hlukové zátěže spojené s takovou produkcí, která může ohrozit veřejné zdraví, než rizikem narušení veřejného pořádku a občanského soužití“.

Ve vztahu k napadenému ustanovení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně⁹² proto Ústavní soud uvedl: *Podle smyslu a účelu úpravy napadeného ustanovení vyhlášky lze mít za to, že město Mariánské Lázně neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava, ale hodlalo omezit hlučnost různých, i neprovozních, aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami. Tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé, formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostižitelné, vyhláška považuje za porušení veřejného pořádku...*

Proto Ústavní soud uzavírá, že město Mariánské Lázně sledovalo napadeným ustanovením legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti [§ 10 písm. b) zákona o obcích], v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti. Napadenou úpravu neshledal neproporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli („nerušit občany žijící v sousedství a blízkém okolí“) či nerozumnou, a proto návrhu na její zrušení nevyhověl.

⁹² Čl. 3 odst. 1 věta třetí vyhlášky: (Ve vnitřním lázeňském území mohou být zásadně umístěna...). Jiné zábavní podniky, jako například diskotéky a jiné, musí být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a blízkém okolí.

X.

Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv

1. K POVINNOSTI DODRŽET HLUKOVÝ LIMIT

Sp. zn.: 4138/2007/VOP/KČ ze dne 21. 1. 2009

Povinnost stanovená provozovateli zdroje hluku není v § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví definována jako povinnost zajistit, aby jeho zdroj nevydával nadlimitní hluk (tedy jako povinnost zabránit nadlimitním emisím). Je definována jako povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory (tedy jako povinnost zabránit nadlimitním emisím).

Pokud není technicky možné určit dominantní zdroj hluku, pak všichni provozovatelé zdrojů hluku, kteří se na překročení emisního limitu hluku v konkrétním prostoru podílejí, mají také povinnost podílet se na jeho opětném dosažení. Spravedlivým postupem se jeví uložit povinnosti ke snížení hluku všem provozovatelům, jejichž společným působením průnik nadlimitního hluku do chráněného prostoru vzniká, a to poměrně podle jejich jednotlivých emisních příspěvků.

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci provozu společnosti H. v B.

A – REKAPITULACE ŠETŘENÍ

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan V. H. se stížností na nečinnost městského úřadu jako stavebního úřadu a některých dalších úřadů ve věci ohrožování životního prostředí a lidského zdraví provozem společnosti H., spol. s r. o. (dále jen firma H.). Provoz je situován

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

v jednom z objektů rozsáhlejšího průmyslového areálu – v původní zámečnické dílně.

Věc jsem prošetřil a vypracoval jsem zprávu o šetření, kterou jsem zaslal k vyjádření všem zúčastněným. Zásadní závěry zprávy byly následující.

- 1) Pokud jde o zámečnické práce, je provozovna firmy H. využívána co do druhu činnosti i jejího rozsahu v souladu s kolaudačním rozhodnutím. Ochránce nicméně projevil určité pochopení pro postoj stěžovatelů, kteří si v poměrně dlouhé době, kdy objekt v jejich sousedství nebyl jako zámečnictví využíván, nutně zvykli na vyšší standard pohody bydlení, a nyní, když se obnovil provoz v rozsahu srovnatelném s provozem za Okresního stavebního podniku T., usilují o zachování klidového stavu. Je pravda, že objekt byl povolen za minulého režimu, kdy platily zcela jiné zákonné limity a normy pro hluk a exhalace škodlivých látek. Novým stavebním předpisům ale musí vyhovovat pouze nově budované stavby, popř. stavby, u nichž dochází ke změně v jejich užívání. Stávající stavby povolené podle dřívějších předpisů nelze bez dalšího zrušit nebo jejich provozovatelům ukládat opatření nad rámec zákona. Lze po nich pouze požadovat, aby svou činností nepřekračovali dosavadní rozsah užívání a dodržovali stanovené zákonné limity pro exhalace škodlivých látek, hluku apod. Možnost stanovit limity přísnější nebo požadovat použití nejlepších dostupných technologií u těchto stávajících provozoven dána není.
- 2) Krajská hygienická stanice (dále jen KHS) nicméně měřením zjistila překročení hygienických limitů hluku pro chráněný venkovní prostor u stavby rodinného domu, kde bydlí pan H. Přesto KHS zcela pominula možnosti řešení současné situace, kdy je ohroženo veřejné zdraví nadlimitním hlukem – zejména možnost identifikovat provoz, který způsobuje překročení hlukového limitu ve venkovním chráněném prostoru stavby rodinného domu v P. ulici v B. tím, že by provedla ohlášené měření zaměřené na hluk z jednotlivých provozů organizované v dohodě s jejich provozovateli. Případně mohla svolat jednání všech provozovatelů v areálu a iniciovat dohodu o společném hrazení nákladů na protihluková opatření.
- 3) KHS by se měla vyjádřit, zda vlastník či správce pozemní komunikace – ulice P., má vydáno časově omezené povolení k jeho provozování v případě, že bylo v minulosti u tohoto zdroje zjištěno překročení hlukových limitů, jak uvedl stěžovatel.
- 4) Stavební úřad neposkytl KHS na základě její žádosti součinnost a nezaslal jí požadovaná kolaudační rozhodnutí. Nevyjádřil se ani

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

k otázce KHS na užívání provozovny k některým živnostem firmy H. (opravy silničních vozidel, nakládání s odpady včetně nebezpečných, nákup a prodej zboží, ubytovací služby), k nimž nebyla zkolaudována. Jeho kontroly neodpověděly uspokojivě na otázku, zda v provozovně (která je firmou H. registrována jako provozovna všech výše uvedených živností) nedochází k nakládání s nebezpečnými odpady, zejména k likvidaci nádrží na ropné produkty, což by bylo v rozporu s kolaudačním rozhodnutím.

- 5) Jako orgán ochrany ovzduší nevěnoval městský úřad dostatečnou pozornost stížnostem pana H. a občanského sdružení P.L. B. na exhalace z provozu firmy H., zejména z nevhodného způsobu provozování spalovacího kotle, a dále na prašnost z tohoto provozu.

B – REAKCE NA ZPRÁVU O ŠETŘENÍ

■ Krajská hygienická stanice

KHS uvedla, že při měření zjistila v chráněném venkovním prostoru domu v B. překročení limitů hluku pro denní dobu o 6,8 dB (po odečtení celkové rozšířené nejistoty měření). Při měření však nebyl identifikován dominantní zdroj hluku, neboť nemohly být vyloučeny hluky z jiných provozoven působících v téže výrobní zóně. KHS tvrdí, že jí nepřísluší zajišťovat expertizy, mezi které by patřilo například ve zprávě veřejného ochránce práv naznačené simulované měření hluku. KHS není ani oprávněna omezovat činnost jednotlivých provozovatelů přerušováním jejich provozu nebo postupným vypínáním zdrojů hluku pro potřeby simulovaného měření, protože tím by provozovatelům vznikaly zákonem neodůvodnitelné ztráty. KHS údajně ani není oprávněna svolávat jednání všech provozovatelů v areálu a iniciovat dohodu o společném hrazení nákladů na protihluková opatření.

KHS upozornila, že za účelem řešení této věci se obrátila na městský úřad B., aby jako stavební úřad zajistil plnění regulativů územního plánu. Ten připouští u ploch pro výrobu a podnikání pouze takové činnosti, které nebudou narušovat stávající a navrhované obytné plochy. Nepřípustné jsou dle územního plánu činnosti obtěžující okolí nad zákonem stanovené limity – hluk, prašnost, exhalace a zápach překračující režim stanovený vyhláškou obce a příslušnými hygienickými normami. KHS dále požádala stavební úřad, aby prověřil, zda společnost H. nevyvíjí v provozovně činnosti, pro než není povolena a které má společnost registrovány u živnostenského úřadu. Stavební úřad poskytl KHS kopie relevantních dokumentů a informoval ji, že dotazované činnosti v provozovně vykonávány nejsou. Ohledně

svého zásahu však uvedl, že vyčká na závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv.

KHS se souběžně obrátila i na Městský úřad T. jako živnostenský úřad. Požádala jej o zásah z titulu toho, že společnost H. má svou provozovnu v B. registrovanou i pro výkon živností „opravy silničních vozidel“ a „podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady“, pro něž není tato provozovna způsobilá a zkolaudovaná. Živnostenský úřad na přípis KHS vůbec neodpověděl.

KHS dále upřesnila, že pokud jde o měření hluku ze silnice v roce 2001, toto měření neprokázalo překročení platných hygienických limitů hluku z dopravy na předmětné komunikaci. To doložila kopií příslušného protokolu.

■ Městský úřad B.

Městský úřad sdělil, že na základě žádosti KHS ověřil, a to i místním šetřením, že ty živnosti, pro něž je provozovna společnosti H. registrována u živnostenského úřadu, avšak není pro ně zkolaudována, v ní fakticky provozovány nejsou. Ohradil se také, že požadovanou součinnost KHS poskytl, když kopie požadovaných dokumentů jí doručil již dne 8. 1. 2008.

K otázce znečištění ovzduší kouřem z kotelny se městský úřad vyjádřil tak, že na toto neobdržel žádnou stížnost. Již od 23. 10. 2007 má však k dispozici protokol o autorizovaném měření instalovaného kotle. Samostatnou kontrolu tohoto malého zdroje znečištění sice dosud nikdy neprováděl, při jiných šetřeních však sledoval tmavost kouře a ani v jednom případě neshledal porušení zákona.

Pokud jde o prašnost v areálu, městský úřad uvedl, že mu není nic známo o krátkodobém měření prašnosti KHS v roce 1992. Sám městský úřad objednal dne 24. 3. 1993 u KHS dlouhodobé měření prašnosti, to však KHS z kapacitních důvodů odmítla. Městský úřad proto provedl alespoň státní stavební dohled všech firem v areálu, jehož výsledkem bylo zjištění, že zdrojem prašnosti jsou průjezdy vozidel po prašných nezpevněných komunikacích, za větru pak komunikace a pozemek vlevo za bránou sloužící jako skládka různých materiálů. Postupně byla realizována opatření ke snížení prašnosti. Počátkem 90. let byly vysázeny kolem zámečnictví a zároveň kolem silnice proti stěžovateli dnes již vzrostlé lípy a živý plot, v roce 2000 další firma působící v areálu po zdoluhavých jednáních zpevnila komunikace v areálu, prašnou plochu za vstupní bránou zatravnila a podél plotu vysázela okrasné keře. Situace je tak dnes již zcela jiná než v roce 1992. Navíc i měření prašnosti v pracovním prostředí při sváření v dílně

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

firmy H., které provedl zdravotní ústav dne 17. 8. 2007, potvrdilo do-
držení přípustného expozičního limitu.

■ Pan V. H.

Pan H. uvedl ve svých vyjádřeních, že při měření hluku lze velmi
snadno vyloučit vliv ostatních provozoven. Uvádí, že hluk ostatních fi-
rem je subjektivně neodlišitelný od hluku způsobovaného provozem
na silnici, což dokládá i tím, že kdyby v místě měl významný vliv hluk
z ostatního provozu na vzdálenějších plochách areálu, stěžovatelé by
již před zahájením činnosti firmy H. toto namítali a dožadovali se
ochrany svých práv. Uvádí také, že šíření hluku v prostředí se řídí zná-
mými zákonitostmi, když se zdvojnásobením vzdálenosti od zdroje hlu-
ku snižuje hluk průměrně o 6 dB. KHS proto podle něj měla námitky
firmy H. proti kontrolnímu měření zamítnout. Pan H. dále uvádí, že by
mělo dojít ke zřízení ochranného pásma a v jeho rámci k přeložení vý-
jezdů z areálu bývalého OSP a SÚS na severozápadní stranu lokality.

Pan H. dále uvádí, že na řešení situace by se měl v otázce stavu
ovzduší a prašnosti podílet i odbor životního prostředí Městského úřa-
du T. Stejně tak český inspektorát lázní a zříděl se vyhýbá odpověd-
nosti za stav prostředí celého lázeňského místa (vnitřní i vnější část)
v rozporu s § 27 a § 37 zákona č. 164/2001 Sb. Taktéž Česká in-
spekce životního prostředí přislíbila zaslat stanovisko, zda bude po-
suzovat používání barev k nátěru konstrukcí v provozovně firmy H.
Podle pana H. není v blízkosti obytných domů přípustné používání
většího množství barev a dalších chemikálií a svařování a broušení
konstrukcí se vznikem prachu a imisí.

C – STANOVISKO OCHRÁNCE

■ Pravomoci jednotlivých úřadů

Klíčovou úlohu v řešení celé situace má krajská hygienická stani-
ce. Ochránce nemůže souhlasit s tvrzením, že věc by měl namísto to-
ho řešit stavební úřad na základě regulativů stanovených v územním
plánu. To by bylo možné pouze tehdy, pokud by se jednalo o nový pro-
voz či o jeho rozšíření. Ochránce však dospěl svým šetřením k závě-
ru, že stavba, v níž dnes podniká zámečnická firma H., byla v minu-
losti řádně zkolaudována jako zámečnická dílna s kovárnou. Veškeré
dokumenty nasvědčují také tomu, že v roce 2007 nedošlo k podsta-
tnému rozšíření výroby oproti dřívějšímu stavu. To znamená, že sta-
vební úřad je nucen na tuto provozovnu nahlížet jako na existující po-
volenou stavbu.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Je zřejmě potřeba vyjasnit, že územní plán řeší osud území do budoucna. Nemá a ani nemůže mít zpětnou platnost. Nemůže tedy stanovovat omezení pro stávající stavby a jejich dříve povolené využití. Pokud proto například obec naplánuje klidovou zónu do míst, kde se v současnosti nachází průmyslové provozy, může cílů územního plánování dosáhnout jediné postupně, nikoliv okamžitým zákazem provozu řádně povolených staveb. V praxi to bude znamenat, že stavební úřad s odvoláním na územní plán bude zamítat případné žádosti o rozšíření výroby či o změny v užívání staveb spočívající v přechodu na jinou, avšak stejně obtěžující výrobu apod. Tak budou stávající provozy, jež jsou v rozporu s územním plánem, odsouzeny k pouhému dožití v tom rozsahu, jak byly v minulosti povoleny.

Společnost H. však o žádné nové povolení stavební úřad nežádala, neboť obnovila zámečnickou výrobu ve stavbě, která k tomu byla již dříve (před přijetím územního plánu) zkolaudována. Státní orgány proti ní mohou proto zasáhnout jen v tom rozsahu, v jakém její výroba porušuje právní předpisy. Protože v daném případě jediné prokázané porušení právních předpisů spočívá v nadměrných imisích hluku do sousední obytné zástavby, je nutno, aby tento problém řešila krajská hygienická stanice. Jedině ona má oprávnění provozovatele za porušení zákona o ochraně veřejného zdraví pokutovat (§ 92 zákona o ochraně veřejného zdraví), popř. pozastavit provoz zdroje hluku [§ 84 odst. 1 písm. l)] zákona o ochraně veřejného zdraví).

Lze shrnout, že pokud dochází k ohrožení veřejného zdraví provozem stavby, která je řádně zkolaudována a provozována v souladu s kolaudačním rozhodnutím, má pravomoc k zásahu krajská hygienická stanice. Pravomoc stavebního úřadu k zásahu je naproti tomu dána u nově povolovaných staveb a dále u těch, které jsou provozovány v rozporu s kolaudačním rozhodnutím nebo bez něj.

Ochránce se hlouběji nezabýval tvrzením krajské hygienické stanice, že odpovědnost za řešení situace leží také na živnostenském úřadu. Je pravda, že tento úřad zřejmě zaevidoval provozovnu v B. též jako provozovnu pro další typy podnikání společnosti H., pro něž nebyla řádně zkolaudována. To se nemělo stát, a je to zřejmě chyba živnostenského úřadu. Pokud však tyto činnosti ve skutečnosti v provozně neprobíhají, jak tvrdí na základě svého šetření stavební úřad, pak prošetřování tohoto pochybení živnostenského úřadu by k řešení situace nijak nepřispělo. Naproti tomu pokud se prokáže, že tyto činnosti zde provozovány jsou, musel by stejně zasáhnout stavební úřad z titulu porušování kolaudačního rozhodnutí. Proto se šetření postupu Městského úřadu T. jako živnostenského úřadu netýkalo, ačkoliv

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

ochránce má o správnosti jeho postupu při evidenci provozovny společnosti H. v B. vážné pochybnosti.

■ Postup krajské hygienické stanice

Otázkou tak zůstává, jaké kroky měla a má podniknout ve věci KHS. Je nezpochybnitelným faktem, že hlukové limity v chráněném venkovním prostoru sousedních obytných staveb jsou překročeny. Veřejné zdraví je ohroženo. KHS však uvedla, že nebyla schopna měřením identifikovat dominantní zdroj hluku. Zároveň tvrdí, že není oprávněna svolat jednání všech provozovatelů v areálu a iniciovat dohodu o společném hrazení nákladů na protihluková opatření ani provést simulované měření hluku, jak požadoval ochránce ve své zprávě.

Za těchto okolností ochránci nezbývá než připomenout krajské hygienické stanici, jak je definována povinnost dodržet hlukové limity v zákoně o ochraně veřejného zdraví. V ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se uvádí následující:

„Osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací ..., a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk ..., jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.“

Povinnost stanovená provozovateli zdroje hluku tedy není definována jako povinnost zajistit, aby jeho zdroj nevydával nadlimitní hluk (tedy jako povinnost zabránit nadlimitním emisím). Je definována jako povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory (tedy jako povinnost zabránit nadlimitním emisím). Ochránce z toho dovozuje, že pokud není – jako v tomto případě – technicky možné určit dominantní zdroj hluku, pak všichni provozovatelé zdrojů hluku, kteří se na překročení emisního limitu hluku v konkrétním prostoru podílejí, mají také povinnost podílet se na jeho opětovném dosažení.

Ochránce ponechává na krajské hygienické stanici, jakým způsobem tuto zákonnou konstrukci v tomto konkrétním případě naplnit. Je zřejmé, že pokud bude KHS ukládat povinnosti ke snížení hluku všem provozovatelům, jejichž společným působením průnik nadlimitního hluku do chráněného prostoru vzniká, pak by bylo spravedlivé tyto povinnosti stanovit poměrně podle jejich jednotlivých emisních

příspěvků. Konkrétní postup je však na KHS. Ochránce pouze konstatauje, že zákon na podobné situace pamatuje, když se ve své definici povinnosti nepřekračovat hlukové limity jednoznačně zaměřuje na výsledek. Tedy na to, že každý má povinnost přijmout taková opatření, aby bylo zajištěno, že hygienické limity hluku v chráněném prostoru nebudou ve výsledku překročeny. KHS tudíž pochybila, když v dané věci dosud žádné účinné kroky nepodnikla.

■ **Postup Městského úřadu B.**

Ochránce po prostudování podkladů zaslaných městským úřadem neshledává v jeho dosavadním postupu žádné zásadní nedostatky, a to jak při výkonu působnosti stavebního úřadu, tak i orgánu ochrany ovzduší.

■ **Výhrady pana H.**

Pokud jde o otázku odlišení hluku z různých zdrojů, ochránce nemůže tuto otázku odborně posoudit a spoléhá se v této věci na závěry KHS. Z této zprávy však jednoznačně vyplývá, že KHS musí tak či onak dosáhnout dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb. KHS má tedy pouze dvě možnosti – buď novým měřením identifikovat dominantní zdroj hluku (což podle pana H. lze), anebo uložit opatření všem provozovatelům, kteří se na překročení hygienického limitu společně podílejí. Pokud jde o zřízení ochranného pásma, podle zákona o ochraně veřejného zdraví se tato ochranná pásma zřizují pouze u mezinárodních letišť (§ 31 odst. 2 a 3 zákona o ochraně veřejného zdraví). Nadto je třeba říci, že ani tato ochranná pásma nemají důsledky pro samotný zdroj hluku, ale spíše pro nakládání se stavbami a pozemky v jeho okolí.

Pokud jde o úlohu Městského úřadu T. v otázce prašnosti, tento úřad není pro město B. orgánem ochrany ovzduší. Tím je Městský úřad B., jehož postup byl předmětem šetření ochránce. Co se týká Českého inspektorátu lázní a zříděl (který je jedním z odborů Ministerstva zdravotnictví) a České inspekce životního prostředí, ochránce nepovažoval za vhodné vtahovat do tohoto šetření další úřady, když bylo dosud nepochybně prokázáno pouze překročení hlukových limitů. Ostatní problémy tvrzené panem H. byly buďto šetřením vyvráceny (např. nadlimitní prašnost), nebo se je nepodařilo prokázat (např. nakládání s nebezpečnými odpady – likvidace nádrží na ropné produkty). Za těchto okolností může mít ochránce vážné výhrady skutečně jen ke způsobu řešení nadlimitního hluku.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

D – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě výše uvedeného navrhuji následující opatření k nápravě:

- 1) KHS začne činit kroky k zajištění dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb v okolí průmyslového areálu na ulici P. v B. KHS buďto novým měřením identifikuje dominantní zdroj hluku, anebo – pokud identifikace dominantního zdroje prokazatelně nebude možná – uloží na základě znění § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví poměrná opatření všem provozovatelům, kteří se na překročení hygienického limitu společně podílejí.
- 2) Městský úřad B. provede nejpozději do 60 dnů ode dne obdržení této zprávy v provozovně firmy H. neohlášenou kontrolu zaměřenou na užívání stavby v souladu s kolaudačním rozhodnutím. Kontrolu provede ve spolupráci s panem H. – tj. zjistí od něj předem, k jakým činnostem je provozovna údajně nezákonně využívána a zkonzultuje s ním nejvhodnější datum k provedení neohlášené kontroly tak, aby tato kontrola buďto odhalila nepovolené činnosti, nebo naopak odstranila veškeré pochybnosti o tom, že k nim v provozovně nedochází. Městský úřad B. při této příležitosti provede také kontrolu kotle provozovny jakožto malého zdroje znečištění ovzduší.

Poznámka k vývoji kauzy po vydání stanoviska:

V reakci na závěrečné stanovisko sdělila KHS ochránci, že dne 13. 5. 2009 proběhlo jím požadované modelové měření hluku z areálu, v němž podniká společnost H. Měření provedla Národní referenční laboratoř pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí při Zdravotním ústavu se sídlem v Pa. Z měření vyplynulo, že provoz společnosti H. je jednoznačně dominantním zdrojem hluku v areálu, méně významným zdrojem hluku je provoz SÚS Jihočeského kraje, ostatní firmy jsou z hlediska emisí hluku nevýznamné. Zároveň však měření neprokázalo překročení hlukových limitů v žádném z chráněných venkovních prostorů. KHS seznámila s výsledky měření jednotlivé provozovatele. Kromě toho získala KHS od jednatele společnosti H. informaci, že provozovna společnosti H. bude ze zóny pro výrobu a podnikání v B., kde je v pronájmu, přestěhována v době od 26. 6. do 31. 7. 2009 do vlastního areálu společnosti v jiné obci.

2. K MOŽNOSTI SMÍRNÉHO ŘEŠENÍ

Sp. zn.: 4344/2007/VOP/MHze dne 29. 10. 2008

Hluk z vinařských děl plašících špačky by měl být řešen vzájemnou dohodou vinařů, zástupců obcí a orgánů veřejného zdraví na umístění děl i frekvenci jejich střelby. Tím by mělo být zajištěno nepřekračování hygienických limitů hluku, i když jde pouze o sezonní problém.

Krajské hygienické stanice jsou povinny prošetřit stížnosti na překročení hlukových limitů a zjednat nápravu.

Vážený pane J.,

navazuji na naši vzájemnou korespondenci ve věci Vašeho podání, kterým jste se na mě opětovně obrátil v záležitosti obtěžování hlukem z plynových děl umístěných ve vinicích v obci K. za účelem plašení špačků.

Při mé návštěvě u Vás v obci jste mi sdělil, že v týdnu 8. 9.–12. 9. 2008 proběhlo na místě šetření krajské hygienické stanice. Tato informaci mi potvrdila také starostka obce. Pracovník KHS procházel vinohrad a kontroloval zřejmě umístění děl, přitom se setkal s panem T., který zastupuje Sdružení vinařů. Dále mi paní starostka předala podklady dokumentující, že s jedním z vinařů bylo vedeno přestupkové řízení, které bylo ukončeno se závěrem, že ke spáchání přestupku došlo. Po projednání tohoto přestupku bylo obviněnému vinaři uloženo napomenutí a současně mu byla uložena povinnost zaplatit náklady řízení.

S přihlédnutím k informacím, které jsem získala v rámci místního šetření v obci, jsem ředitele KHS požádala o poskytnutí kopie záznamu z šetření KHS v dané věci včetně sdělení aktuálního postupu KHS v dané věci a návrhu na řešení popsaného problému.

Dne 15. 10. 2008 jsem obdržela přípis ředitele KHS, v němž potvrzuje, že dne 27. 8. 2008 proběhlo v obci místní šetření, na jehož základě byla vypracována objednávka na měření hluku v chráněném venkovním prostoru vašeho rodinného domu. Další šetření proběhlo dne 1. 9. 2008, přičemž z protokolu z tohoto šetření vyplývá, že v blízkosti zahrad u rodinných domů bylo v době šetření v provozu 1 plynové dělo. Ve vzdálenější lokalitě vinic (za dálnicí) byly zaznamenány výstřely cca 2–3 plynových děl. Vzhledem k rozsahu pozemků nebylo možné zjistit umístění plynových děl. Následně se uskutečnilo jednání na obecním úřadě za účasti starostky obce a pana T., člena místního sdružení vinařů, jenž navrhl, že jedno dělo bude umístěno v bezprostřední blízkosti obytné zástavby při ulici L., hluk děla bude změřen, a pokud bude povolený limit hluku překročen, bude ve věci zjednána náprava.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Měření hluku proběhlo a ze závěru protokolu o měření hluku vyplývá, že v chráněném venkovním prostoru stavby Vašeho RD byla výsledná ekvivalentní hladina hluku (akustického tlaku A) z provozu plynových děl používaných proti špačkům prokazatelně podlimitní.

Ředitel KHS mi závěrem sdělil, že na základě průběhu jednání se Sdružením vinařů, z něhož byla patrná ochota k dalšímu jednání, bude ze strany KHS iniciováno další setkání zástupců obce, Sdružení vinařů a pracovníků KHS. Cílem KHS přitom bude formulovat doporučení, aby si vinaři nechali zpracovat odborné hlukové vyhodnocení plynových děl s návrhem jejich provozu tak, aby nedocházelo k překračování hygienických limitů hluku. Půjde hlavně o stanovení počtu výstřelů za den a vzdálenost umístění děl od obytné zástavby.

Vedle shora popsané spolupráce s KHS jsem se rozhodla požádat o součinnost Svaz vinařů ČR, s jehož vedením jsem se osobně setkala. Na tomto jednání byla široce diskutována celá problematika a společně jsme se shodli na tom, že by bylo vhodné, aby byly ze strany Svazu vinařů v předkládaném problému vypracovány určité doporučené postupy, se kterými by následně byli vinaři seznámeni. Otevřená byla i otázka iniciování společného setkání s nevládními organizacemi zabývajícími se ochranou životního prostředí na straně jedné, a dále s orgány státní správy (např. na ministerské úrovni) k vyjasnění některých skutečností. V návaznosti na toto jednání jsem v těchto dnech požádala předsedu Svazu vinařů ČR o projednání problematiky prostřednictvím Svazu vinařů a přijetí případných doporučení.

Dne 1. 12. 2008 jsem obdržela přípis KHS, z něhož vyplývá, že proběhla schůzka pracovníků KHS, zástupců obce a Sdružení vinařů, kde byla celá záležitost týkající se hluku z provozu plynových děl určených k plašení špačků ve vinicích znovu projednána.

Na jednání bylo dosaženo společné shody všech zúčastněných na tom, že pro obec bude vypracována hluková studie, ve které budou stanovena místa, kde je možné plynová děla umístit, a současně bude stanovena frekvence výstřelů tak, aby při dodržení těchto podmínek byly hygienické limity hluku stanovené právními předpisy bezpečně dodrženy.

Zmíněnou dohodu považuji za dobrý krok k řešení Vašich námitek a navržená opatření v tuto chvíli hodnotím jako dostačující. Tímto považuji celou záležitost za uzavřenou s tím, že pokud by se navržená opatření ukázala být jako málo efektivní, jsem připravena se daným případem na základě nového podnětu opět zabývat. Závěrem však podotýkám, že veřejný ochránce práv může v dané věci uplatnit svou působnost vůči KHS jako orgánu ochrany veřejného zdraví, jenž však při posledním měření nezjistil překročení povolených limitů hluku.

3. K UPLATNĚNÍ PRAVOMOCÍ KHS

Sp. zn.: 3872/2007/VOP/MH ze dne 4. 9. 2009

Orgán ochrany veřejného zdraví je povinen prosazovat přijetí nápravných protihlukových opatření ze strany vlastníka komunikace v rozumném časovém horizontu. Nemůže své rozhodnutí vázat až na dokončení hlukového mapování.

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci obtěžování hlukem z dopravy z/do kamenolomu

A – POSTUP ŠETŘENÍ

Z podnětu pana J. Z. jsem se zabývala postupem krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“) v záležitosti obtěžování hlukem z dopravy z kamenolomu.

Na základě shromážděných podkladů jsem se rozhodla zahájit v dané věci šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Dne 29. 10. 2007 jsem vyzvala KHS, aby se k obsahu podnětu a námitkám v něm vzneseným vyjádřila. Na základě doplňujícího podání stěžovatele ze dne 2. 11. 2007 jsem si ještě vyžádala stanovisko Okresního ředitelství Policie ČR.

KHS ve svém vyjádření mimo jiné uvedla, že v současné době kraj, jako provozovatel komunikací II. a III. třídy zadal zpracování II. etapy vyhodnocení hluku v kraji, která bude podkladem pro žádost o udělení časově omezeného povolení provozu na komunikacích, kde nejsou plněny hygienické limity hluku z dopravy. Uvedená žádost by měla dle KHS obsahovat 1/ identifikaci zdroje hluku, při jehož provozu vzniká nadměrný hluk, 2/ hodnotu hluku, která se žádá povolit (v denní a noční době), 3/ údaje o počtu exponovaných osob, 4/ specifikovat, na jak dlouhou dobu je časově omezené povolení požadováno, 5/ vážné důvody, pro které nelze hygienické limity hluku dodržet a 6/ průkaz o tom, že bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Z výsledků I. etapy hlukového mapování vyplývá, že hladiny hluku stanovené v nařízení vlády č. 148/2006 Sb. na komunikacích II. a III. třídy jsou všeobecně překračovány na území celého kraje, tedy i v obci R. Kraj se proto rozhodl řešit problematiku hluku celokrajově, tzn. pro komunikace II. a III. třídy na celém území kraje.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Policie ČR mi sdělila, že v obci provádí a bude provádět kontroly dodržování dopravních předpisů s tím, že v následujícím období bude této oblasti věnována zvýšená pozornost. Mimo policisty dopravního inspektorátu jsou zde také prováděny průběžné kontroly zaměřené na dodržování pravidel silničního provozu policisty Obvodního oddělení Policie ČR a v některých případech v součinnosti s pracovníky celní správy či krajského úřadu.

Po zvážení všech shromážděných podkladů jsem ve věci vydala zprávu o šetření, ve které jsem správním úřadům vytkla, že se daným případem zabývají nepřiměřeně dlouhou dobu a námitky stěžovatele navzdory jejich závažnosti dosud meritorně nevyřešily. Pochybení spatřuji především v tom, že navzdory zjištěnému a prokázanému překročení povolených limitů hluku nebylo ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví přijato vůči odpovědnému subjektu žádné sankční opatření.

Konstatovala jsem, že uvedený postup není v souladu s principy dobré správy ani správného řádu. K argumentu KHS, v němž odkazuje na nemožnost přijetí účinných opatření do doby zpracování hlukových map kraje, jsem uvedla, že tento argument nepovažuji s ohledem na podstatu podání pana Z. za takový, kterým by bylo možné odůvodnit nečinnost v postihu subjektu odpovědného za porušování právními předpisy stanovených limitů hluku. K řešení této záležitosti, která se nepochybně dotýká nejen pana Z., ale řady dalších osob, lze dle mého soudu přistoupit i za absence krajské hlukové mapy. Uvedený argument KHS proto nepovažuji za natolik závažný, který by bránil přijetí nápravných opatření ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, jsem požádala ředitele KHS a ředitele Okresního ředitelství Policie ČR, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení zprávy o šetření k jejímu obsahu vyjádřili. Se svými poznatky jsem seznámila rovněž stěžovatele.

B – DOPLŇUJÍCÍ SKUTKOVÁ A PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Dne 24. 6. 2008 jsem obdržela vyjádření ředitele KHS, který opětovně poukázal na to, že se kraj jako vlastník komunikací II. a III. třídy v kraji rozhodl řešit záležitost překračování hluku celokrajově, to znamená pro komunikace II. a III. třídy na území celého kraje. Z výsledků I. etapy hlukového mapování vyplynulo, že hladiny hluku stanovené v nařízení vlády č. 148/2006 Sb. na komunikacích II. a III. třídy

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

jsou ve značném počtu překračovány na území celého kraje. Obec R. přitom není výjimkou.

KHS mou zprávu o šetření komentovala tak, že dle mých zjištění nebyl dosavadní postup správný a kraj se měl jako vlastník komunikace zabývat pouze komunikacemi procházejícími obcí R., která problematiku nadměrného hluku cítí subjektivně výrazněji než další obce v kraji, které jsou hlukem obtěžovány přinejmenším stejně, ale neprojevují svůj nesouhlas prostřednictvím Kanceláře veřejného ochránce práv nebo kanceláře senátora.

V současné době kraj jako provozovatel komunikací II. a III. třídy předložil orgánu ochrany veřejného zdraví zpracovanou II. etapu vyhodnocení Hlukové studie silnic II. a III. třídy kraje, která bude podkladem pro žádost o udělení časově omezeného povolení provozu na komunikacích, kde nejsou splněny limity hluku z dopravy. Podle posledních informací získaných z krajského úřadu ze dne 9. 6. 2008 byla Hluková studie silnic II. a III. třídy kraje projednána na zasedání Rady kraje, kde Správa a údržba silnic dostala za úkol připravit žádost o časově omezené povolení provozování zdroje hluku, který nesplňuje limity hluku na komunikacích II. a III. třídy. Tato žádost musí být ještě schválena Zastupitelstvem kraje. Celková investice na navrhovaná nápravná opatření pro celý kraj, která vzešla z předmětné hlukové studie, činí 2,7 miliardy Kč.

K mému dotazu na vedení sankčního řízení s provozovatelem komunikace jako zdroje hluku překračujícího povolené limity ředitel KHS uvedl, že orgán ochrany veřejného zdraví neuložil sankční opatření pro prokázání porušení ustanovení § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jelikož vlastník komunikace požádal o vydání časově omezeného povolení provozu zdroje hluku, jehož vydání je podkladem pro to, aby mohl kraj jako vlastník komunikací přistoupit k realizaci protihlukových opatření. Zpracování hlukových map je přitom podle KHS jedním z podkladů, které je třeba orgánu ochrany veřejného zdraví doložit k udělení časově omezeného povolení.

Ředitel KHS zdůraznil, že Klubu zdravého života R. byl podrobně a opakovaně vysvětlen postup kraje při řešení nadměrné hlukové zátěže v obci R. v kontextu řešení hlukové zátěže v celém kraji. Občané obce byli rovněž seznámeni s tím, že orgán ochrany veřejného zdraví není oprávněn k zákazu průjezdu vozidel z kamenolomu obcí.

Podle ředitele KHS je neustále uváděné tvrzení stěžovatele, že v termínu do poloviny roku 2007 bude problematika hluku vyřešena, zavádějící. KHS postrádá ze zákona právní východisko, které by jí poskytovalo možnost garantovat toto termínové řešení, které přísluší

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

kraji. K požadavku pana Z. týkajícího se přijetí efektivních opatření, KHS uvedla, že akceptování vybudování vjezdového bezpečnostního ostrůvku ke zpomalení dopravy není co do efektivity zanedbatelné, neboť by se podílelo spolu s dalšími opatřeními na odstranění části problematiky hluku z dopravy. Nově uváděný nesouhlas s již připravenou realizací tohoto bezpečnostního prvku je podle KHS obstrukcí, která maří realizaci jednoho z bezpečnostních opatření a přispívá k dalšímu prodlužování doby zabývání se případem.

Na závěr svého vyjádření ke zprávě o šetření ředitel KHS poznamenal, že opatření provedená a plánovaná Správou a údržbou silnic v roce 2008 i v předcházejícím období jsou hodnotitelná jako nikoliv bezvýznamná, i když nejsou příčinným řešením, jako by bylo například vybudování obchvatu obce R. S aktuálním stavem řešení hlukové situace byl pan Z. seznámen přípisem odboru dopravy a silničního hospodářství krajského úřadu.

Policie ČR se ke zprávě o šetření vyjádřila tak, že obci R. je trvale věnována zvýšená pozornost, přičemž ke zlepšení provozu a omezení negativních vlivů v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích byla i na základě doporučení zdejšího dopravního inspektorátu v obci snížena rychlost na 40 km/hod. V současné době jsou navrhována další opatření ke zklidnění celkové situace, kdy ze strany PČR je doporučována jak možnost výstavby dělicího ostrůvku ve směru od obce S., tak i případná instalace světelného signalizačního zařízení s červeným světlem pro zastavení vozidla při překročení povolené rychlosti. V obou případech je na zvážení orgánů státní správy a samosprávy, kterou variantu navrhovaného řešení podpoří a následně zrealizují.

Přesto, že uvedená lokalita na základě rozboru dopravní obslužnosti v okrese P. nebyla vyhodnocena a zařazena mezi nebezpečné úseky (v roce 2008 zde policie eviduje pouze jednu dopravní nehodu bez zranění, kdy příčinou bylo nedodržení bezpečné vzdálenosti mezi vozidly), bylo zde dopravními policisty v průběhu roku 2007 provedeno celkem 60 dopravně bezpečnostních opatření (v 66 případech zjištěno překročení povolené rychlosti, v 56 případech se jednalo o překročení do 20 km/hod.). Ředitel okresního ředitelství Policie ČR v této souvislosti učinil příslib, že v provádění bezpečnostních akcí bude pokračováno i v roce 2008, a to i za součinnosti pracovníků celní správy či krajského úřadu při výkonu dozoru nad dodržováním pravidel silničního provozu.

C – STANOVISKO S OPATŘENÍM K NÁPRAVĚ

Jak vyplývá z ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, po obdržení vyjádření úřadu veřejný ochránce práv sdělí úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko a jako jeho součást návrh opatření k nápravě.

V úvodu svého závěrečného stanoviska považují za potřebné zmínit, že veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách o své činnosti opakovaně upozorňuje na vzrůstající počet stížností týkajících se problematiky zátěží z dopravy. Občané stále častěji kriticky poukazují na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otřesy způsobené dopravním přetížením nevyhovujících komunikací, zejména nákladní dopravou. Bohužel aspektem globalizačních trendů je vedle značného nárůstu dopravy obecně i koncentrace činností, které s přepravou souvisejí, do jediného místa (logistické terminály, překladiště, skladové areály, doprava související s těžbou nerostů), a to mnohdy v tak masivním měřítku, že to pak vyvolá vcelku pochopitelný odpor postižených subjektů v okolí. Případ podnětu z obce R. jen dokumentuje, že naléhavost řešení ochrany lidských sídel a krajiny před negativními vlivy vyvolanými automobilovou, a zejména těžkou nákladní dopravou, bude do budoucna narůstat. Cílem veřejné správy přitom musí být usměrnění uvedených aktivit do ještě přijatelných měřítek, a to především v rámci procesů územního plánování a ve vazbě na územně plánovací procedury by konečným cílem mělo být budování silničních obchvatů dopravou zatížených měst a obcí.

V souvislosti s výše uvedeným se musím ohradit proti tvrzení KHS v úvodu jejího vyjádření ke zprávě o šetření, kde uvedla, že podle mého názoru nebyl dosavadní postup ve věci řešení dopravní zátěže obce R. správný a kraj se měl jako vlastník komunikace zabývat pouze komunikacemi procházejícími obcí R., která problematiku nadměrného hluku cítí subjektivně výrazněji než další obce v kraji, které jsou hlukem obtěžovány přinejmenším stejně, ale neprojevují svůj nesouhlas prostřednictvím Kanceláře veřejného ochránce práv nebo kanceláře senátora.

Především musím zdůraznit, že předmětem mého postupu jsou výlučně úřady při výkonu státní správy, tzn. orgán ochrany veřejného zdraví a Policie ČR při výkonu státní správy na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Na tom nic nemění ta skutečnost, že odpovědným subjektem za dodržování platných hlukových limitů na pozemních komunikacích je vlastník těchto komunikací, jímž je v daném případě kraj. Považuji však přinejmenším za nekorektní vytýkat

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

mi, že se z podnětu občanů obce R. zabývám tímto případem bez ohledu na to, že jiné obce v kraji jsou hlukem z dopravy dotčeny třeba i více než R., přičemž těmto případům není věnována pozornost, protože se občané neobrátili na ombudsmana nebo senátora.

Jsem si vědoma toho, že případ týkající se hluku z dopravy v obci R. není ojedinělý a jistě by se našly případy jiných obcí i mimo kraj, které hlukovou zátěží trpí možná více než obec R. S ohledem na to, že pan Z. i za jiné občany obce protestuje proti nečinnosti správních úřadů v řešení hlukové situace již od roku 2004, mám za to, že od této doby měl vlastník komunikace již možnost požádat o povolení časově omezeného užívání komunikace jako zdroje nadlimitního hluku. To sice také v roce 2006 učinil, ovšem takovým podáním, kterému z důvodu nedostatečných podkladů nebylo možné vyhovět. Orgán ochrany veřejného zdraví přitom na tento fakt reagoval pouze tím, že řízení o žádosti zastavil.

Za shora popsané situace (měřením bylo prokázáno překročení nejvyšších přípustných limitů hluku na komunikaci v denní době pro chráněný venkovní prostor stavby) nemohlo být mé hodnocení postupu orgánu ochrany veřejného zdraví jiné než kritické, neboť za dobu dvou let (od roku 2006 do roku 2008) nebylo zřejmé, že by orgán ochrany veřejného zdraví vedl s vlastníkem komunikace intenzivnější jednání o zjednání nápravy a přijetí alespoň dílčích protihlukových opatření, jež není nezbytně nutné vázat na dokončení tzv. hlukového mapování.⁹³ Znovu přitom poukazuji na přípis KHS kraje, kde se uvádí, že časový horizont k realizaci protihlukových opatření bude stanoven až podle návrhu zpracovaného ve studii, a to tak, aby opatření v obci R. byla provedena do 30. 6. 2007. Hodnocení účinnosti a rozsahu navržených protihlukových opatření bude součástí zpracované studie hlukových účinků silnic II. a III. třídy, což by mělo být v průběhu roku 2006. Očekávání realizace zcela konkrétních protihlukových opatření ze strany pana Z. v termínu do poloviny roku 2007 pokládám proto za pochopitelné.

Vybudování bezpečnostního ostrůvku hodnotím jako opatření směřující k větší bezpečnosti silničního provozu a jeho realizaci podporuji. Nemyslím si však, že toto dílčí opatření lze v současné době považovat za dostačující. Pokud jde o dopravně bezpečnostní akce Policie ČR, nemám důvod informace poskytnuté ředitelem Okresního ředitelství Policie ČR zpochybňovat, jsem nicméně toho názoru, že by

⁹³ Soudím, že např. výměnu oken rodinných domů dotčených hlukem za zvukově neprůzvučná není nezbytně nutné vázat na dokončení hlukového mapování.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

do budoucna měla Policie ČR konkrétní opatření včetně jejich časového harmonogramu předem konzultovat s obcí R. tak, aby tato opatření byla co nejefektivnější.

I přes sdělení KHS musím konstatovat, že dosavadní opatření a reakce orgánu ochrany veřejného zdraví na prokazatelné porušování hygienických limitů hluku považuji za nedostatečná, a musím proto trvat na přijetí konkrétních a termínově omezených protihlukových opatření, jež by pro obec R. a její obyvatele byla dostatečnou garancí toho, že se zjednání nápravy domohou v přiměřené době a dosáhnou tedy kvalitativního zlepšení hlukové pohody svého bydlení. Dosavadní postupy, dle mého soudu, tuto záruku bohužel nedávají.

S ohledem na výše uvedené navrhuji tato opatření ke zjednání nápravy:

1.) KHS

V součinnosti s krajem v termínu do 31. 12. 2008 sdělit obci R., jaká konkrétní protihluková opatření budou v průběhu roku 2009 v obci realizována, a s těmito opatřeními prostřednictvím pověřeného zaměstnance KHS seznámit na nejbližším zasedání zastupitelstva obce (do konce roku 2008) občany R.

2.) Okresní ředitelství Policie ČR

V součinnosti s obcí R. projednat návrh konkrétních a specifikovaných dopravně bezpečnostních akcí v obci pro rok 2009, a to v termínu do 31. 12. 2008.

D – ZÁVĚR

Se závěrečným stanoviskem bude seznámen ředitel Krajské hygienické stanice a ředitel Okresního ředitelství Policie ČR.

Dle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, úřad do 30 dnů ochránci sdělí, jaká opatření k nápravě činí nebo hodlá činit.

Na vědomí bude stanovisko zasláno panu Z., stěžovateli, a starostovi obce R.

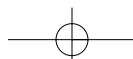
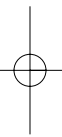
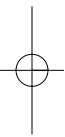
Poznámka k vývoji kauzy po vydání závěrečného stanoviska:

- Kraj jako vlastník komunikace, která je zdrojem hluku, započal s prováděním protihlukových opatření – výměnou oken domů za plastová s protihlukovými skly.



HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

- KHS přislíbila provedení kontrolního měření a v případě zjištění překročení hlukových limitů zahájení sankčního řízení, popřípadě pozastavení zdroje hluku do doby odstranění závad.
- Po dokončení nápravných protihlukových opatření provede kraj k ověření účinnosti měření hluku z dopravy v chráněném vnitřním prostoru vytipovaných staveb.



4. K PODMÍNKÁM STAVEBNÍHO POVOLENÍ

Sp. zn.: 2503/2006/VOP/MH ze dne 23. 11. 2006

Orgán ochrany veřejného zdraví nemůže svůj souhlas s provozováním hudební produkce podmiňovat zavřením oken, protože jde o nekontrolovatelnou podmínku. Musí proto buď trvat na instalování neotevíratelných oken, anebo souhlas neudělit.

Vážený pane K.,

dovoluji si Vám oznámit, že jsem dne 9. 11. 2006 obdržel sdělení krajského úřadu, které se minulo s mým dopisem ze dne 7. 11. 2006, jímž jsem urgoval reakci na mou zprávu o šetření Vašeho podnětu ve věci obtěžování hlukem z restaurace „N. J.“

S obsahem stanovisek stavebního úřadu a krajské hygienické stanice jsem Vás seznámil dopisem ze dne 7. 11. 2006. Pokud jde o obsah stanoviska krajského úřadu, mohu Vám sdělit následující.

Krajský úřad v úvodu svého stanoviska zrekapituloval, že předmětná restaurace je provozována na základě rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 9. 2004, kterým byla povolena změna užívání části stavby ve 2. NP na kongresový sál s hudební produkcí. V této souvislosti pak bylo zmíněno stanovisko KHS, která do podmínky č. 5 rozhodnutí o změně užívání zakotvila požadavek na provozování hudební produkce při zavřených oknech, přičemž tento požadavek vycházel z hlukové studie společnosti S., ve které se mimo jiné uvádí, že hladina hluku bude záviset také na tom, jak dlouho budou otevřena okna a dveře.

K vedenému řízení o správním deliktu krajský úřad poznamenal, že jediným podkladem pro řízení o správním deliktu byl úřední záznam hlídky Policie ČR, ze kterého nebylo možné určit přesný čas konání šetření, a proto ani vymezit dobu, po kterou byly dveře a okno na terasu otevřeny, rovněž nebylo specifikováno, o jakou produkci se jedná, zda o živou hudbu bez aparatury, nebo s aparaturou, přehrávání desek či magnetofonových záznamů. Provozovatel k tomu uvedl, že se jednalo o otevření po velmi krátkou dobu zapříčiněnou nevolností jednoho z hostů a do řízení předložil prohlášení cca 30 sousedů, kteří uvedli, že jim produkce v restauraci nevadí nebo o jejím konání ani neví. Otevření dveří by za těchto okolností mohlo být považováno za exces. Z těchto důvodů krajský úřad rozhodnutí o potuře udělené provozovateli zrušil.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

K námitce týkající se neurčitosti podmínky stanovené v rozhodnutí o změně užívání krajský úřad poznamenal, že skutečnost, že rozhodnutí obsahuje neurčitý právní pojem, pouze znamená nutnost, aby správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nejen popsal skutkový stav, ale aby zároveň stanovil, které skutky pod neurčitý právní pojem spadají a objasnil jeho význam. V tomto směru krajský úřad citoval rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 85/96-24, ze dne 25. 9. 1998, v němž jmenovaný soud konstatoval, že „nepostačí proto, že správní orgán sice nějakou činnost podřadí pod neurčitý právní pojem, jestliže neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá“.

Vedle toho jsem byl seznámen s tím, že krajský úřad v reakci na mé doporučení týkající se projednání dalšího postupu při řešení stížností na hluk restaurací svolal jednání s KHS, které se věnovalo nejen mé zprávě ve věci Vašeho podnětu, ale problematice hluku z provozoven obecně. Zde bylo konstatováno, že v daném případě došlo k selhání lidského faktoru, který ani do budoucna vyloučit nelze. Jednání nicméně dospělo k závěru, že v obdobných případech, kdy studie jednoznačně prokáže překročení ekvivalentní hladiny akustického tlaku, jsou vyhovujícím řešením pouze neotevíratelná okna a vzduchotechnicky vybavené provozovny (klimatizace), neboť pouhý zákaz otevírání otvorů po 22:00 hod. je nedostačující. Byl jsem ujištěn, že tuto praxi budou zástupci KHS uplatňovat při stanoviscích k projektové dokumentaci a stavební úřady ve správních řízeních podle stavebního zákona. Uvítal jsem, že krajský úřad v tomto směru také metodicky povede stavební úřady.

Svou odpověď krajský úřad uzavřel s tím, že moje zpráva ukazuje na řadu problémů, které bude ještě do budoucna nutno řešit, nemůže však souhlasit s mým konstatováním, že došlo k vážnému selhání koordinační role orgánů státní správy na krajské úrovni. Dle názoru krajského úřadu se jak KHS, tak krajský úřad daným případem zabývaly v rámci svých kompetencí, ale pokutování provozovatele za porušení podmínky pořádat hudební produkce po 22:00 hod. s uzavřenými okny a dveřmi lze jen za předpokladu řádného prokázání porušení této podmínky.

Vzhledem k tomu, že KHS i krajský úřad akceptovaly mé doporučení a celou záležitost, zejména pak další postup v obdobných případech, projednaly se závěrem, s nímž mohu vyslovit svůj souhlas, nepovažuji další šetření v dané věci za opodstatněné. V této souvislosti musím však poznamenat, že bych jako samozřejmé a odpovídající principům dobré správy považoval, pokud by uvedené jednání po zku-

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

šenostech z problematického řešení stížností na hluk z provozoven obsahujících hudební produkce iniciovaly samy orgány státní správy za účelem koordinace svého dalšího postupu v obdobných záležitostech.

S ohledem na závěry společného jednání, které vyústilo v nutnost uplatňovat v řízeních podle stavebního zákona požadavek na neotevíratelná okna (doplněný požadavkem na vzduchotechniku), považují za žádoucí, aby stavební úřad do budoucna (po 1. 1. 2007, kdy nabude účinnosti nový stavební zákon) v koordinaci s KHS zvažil, zda nepostupovat dle § 137 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), tzn., zda nenařídít vlastníkovu stavby restaurace nezbytné úpravy spočívající ve výměně či úpravě oken na neotevíratelná, a to na základě konsensu, ke kterému dospěly KHS a krajský úřad na společném jednání. Podotýkám, že dle citovaného ustanovení § 137 odst. 1 písm. a) stavebního zákona účinného od 1. 1. 2007 může stavební úřad nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením. Krajský úřad by v této věci pak měl stavebnímu úřadu poskytnout potřebnou metodickou pomoc, což s nabytím účinnosti nového stavebního zákona pokládám za samozřejmé. Vedle toho považují za nutné zdůraznit, abyste o případných opatřeních za účelem řešení stížností na hluk z provozu restaurace „N. J.“ byl v co nejširší míře informován.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

5. K POJMU „HUDEBNÍ PRODUKCE“

Sp. zn.: 1330/2008/VOP/TM ze dne 17. 10. 2008

Hudební produkcí způsobilou ohrozit veřejné zdraví může být nejen hudba provozovaná živě, tedy výkonnými umělci na koncertech apod., ale i hudba reprodukováná technickými zařízeními.

Nebyl-li objekt ve stavebním řízení posuzován z hlediska potenciálního užívání k pořádání veřejných produkcí hudby, je takové užívání vyloučeno. V tomto případě je v první řadě dána působnost stavebního úřadu, který je povinen zajistit a dozorovat užívání objektu v souladu s povoleným účelem. Instalace zařízení k produkci elektronicky zesilované hudby (např. tzv. jukebox) do provozovny k tomu nezkolaudované je porušením stavebního zákona.

Sama skutečnost, že KHS s ohledem na možné porušování hygienických limitů svou působnost vyloučit nemohla a věc následně i prošetřila, neznamená, že stavební úřad svou působnost automaticky vyloučí. Takový postup je v rozporu se stavebním zákonem, neboť podstatou problému je užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím.

Průběžná zpráva o výsledku šetření ve věci obtěžování hlukem z provozovny restaurace

A – OBSAH PODNĚTU

Paní A. K. se na mne obrátila ve věci stížností na obtěžování hlukem z restaurace S. (dále jen provozovna nebo restaurace) a související činnosti stavebního úřadu (dále StÚ nebo úřad).

Uvedla, že v objektu, kde se nachází restaurace, dochází k hlasitým (reprodukovaným) hudebním produkcím a nachází se zde také zkušebna rockové hudební skupiny. Stěžovatelka trvale a celodenně v nedalekém domě společně s rodiči pečuje o velmi vážně postiženého bratra s downovým syndromem, kterému daný hluk (hlasité dunění z dané restaurace) působí zdravotní obtíže, musí tak užívat vyšší množství léků na zklidnění, což má neblahý vliv na jeho už tak závažný zdravotní stav.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Stěžovatelka vedla neúspěšná jednání se stavebním úřadem, orgány obce a Policií ČR, když poukazovala na dlouhodobé užívání stavby v rozporu s posledním kolaudovaným stavem, neboť zde dlouhodobě dochází k hudebním produkcím, a to i v nočních hodinách, přestože tyto produkce údajně výslovně vyloučil příslušný dotčený orgán – krajská hygienická stanice (dále jen „KHS“).

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V rámci šetření jsem si vyžádal sdělení stanoviska obecního úřadu, stavebního úřadu (dále StÚ nebo úřad), jakož i stanovisko ředitelky krajské hygienické stanice.

Ze spisového materiálu jsem zjistil, že objekt dříve sloužil jako nákupní středisko. Stavební úřad později povolil změnu v užívání stavby nákupního střediska na restauraci. Pro nový způsob užívání stavby zároveň stanovil mj. podmínky, že stavba bude užívána k účelu v souladu s tímto rozhodnutím (aniž by zde však účel stavby byl přesněji vymezen), a dále mj. konstatoval, že změna užívání není spojena s prováděním stavebních úprav.

Ze stanoviska dotčeného orgánu, který se ke změně užívání stavby vyjadřoval, tedy tehdejšího okresního hygienika, vyplývá, že tento se změnou užívání části nákupního střediska souhlasil za podmínky, že „v zařízení se neuvažuje s provozováním tanečních zábav ani s veřejnými produkcemi hudby“.

Stavební úřad ještě před stížností stěžovatelky obdržel stížnost jejího souseda na obtěžování hlasitou hudbou z provozovny, a aniž by přistoupil k opatřením dle stavebního zákona, požádal nejprve KHS o písemné sdělení výkladu pojmu „veřejná hudební produkce“. Ve stanovisku KHS se krom jiného uvádí, že změna v užívání části nákupního střediska (prodejna potravin) na restauraci byla posuzována k vymezenému návrhu na užívání výslovně bez provozování hudební produkce či jiného zdroje hluku na elektronicky zesílenou hudbu nebo řeč. KHS také uvedla, že podněty obyvatel obce na provedení kontroly a dodržování zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a dodržování hygienických limitů hluku dle nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, je možno jí postoupit k prošetření.

Stavební úřad následně podnět postoupil krajské hygienické stanici (na základě podezření, že se patrně jedná o nedodržování hygienických limitů hluku z provozovny) se závěrem, že k řešení stížností na rušení nočního klidu na sídlišti není věcně příslušný.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Dne 18. 9. 2007 stavební úřad obdržel stanovisko KHS, ve kterém uvádí, že bylo odbornými pracovníky provedeno místní šetření v restauraci za účasti provozovatele. Dle zjištění KHS byly v restauraci instalovány TV set a hrací hudební skříň (jukebox), která je provozována v denní i noční době. V noční době měla být dle provozovatele hlasitost seřízena tak, aby nedocházelo k rušení obyvatel nadměrným hlukem. Provozovatel restaurace byl zároveň seznámen s hygienickými požadavky na dodržení hygienických limitů hluku.

V době prováděného šetření KHS došlo ke zlepšení hlukové situace ve vztahu k předmětnému zdroji a občané z přilehlé lokality (bytového domu) na provedení státního zdravotního dozoru s měřením hluku údajně netrvali. Podnět byl tedy ze strany KHS uzavřen s tím, že v případě změny situace se na ni mohou občané s podnětem opět obrátit.

Po následných opakovaných stížnostech dalších obyvatel na provozování hudebních produkcí stavební úřad opatřením ze dne 1. 11. 2007 požádal Policii ČR o zaslání zápisů z kontrol provedených v roce 2007 v restauraci S.

Dne 28. 1. 2008 pak stavební úřad obdržel první oficiální stížnost stěžovatelky na provozovatele restaurace a dne 4. 2. 2008 i její urgenci v téže věci.

Aniž by na výše uvedené stavbě v mezidobí (počínaje 1. 11. 2007) byla přijata příslušná opatření dle stavebního zákona, teprve dne 12. 2. 2008 byl stavebním úřadem proveden stavební dozor, při kterém bylo zjištěno, že ve stavbě nejsou provedeny žádné stavební úpravy oproti schválené projektové dokumentaci. V restauraci dle jeho zjištění nebyla prováděna veřejná hudební produkce, zároveň však stavební úřad zjistil, že se v provozovně nacházel jukebox a televize s domácím kinem. Další prostory objektu (mimo restauraci), kde se měla údajně nacházet zkušebna hudební skupiny, stavebnímu odboru nebyly provozovatelem zpřístupněny. Stavební úřad k tomu následně konstatoval pouze to, že její existence v objektu nebyla oficiálně prokázána.

Následně byla svolána schůzka s vlastníkem i provozovatelem, při které bylo zúčastněným sděleno, že restaurace byla povolena bez provozování tanečních zábav a veřejných produkcí hudby, z tohoto tedy vyplývá, že v restauraci nacházející se zařízení na elektronicky zesílovanou hudbu (jukebox) není povoleno. Stavební úřad se proto s vlastníkem stavby a provozovatelem dohodl, že bude výše uvedené zařízení (jukebox) demontováno.

K podezření na provoz hudební zkušebny v objektu stavební úřad vlastníka i nájemce upozornil, že v objektu nebyla povolena hudební

zkušebna, a vyzval je ke zjednání nápravy. S provozovatelem bylo dohodnuto, že tyto prostory budou vyklizeny a nadále již k hudebním produkcím nebudou užívány.

Dne 25. 3. 2008 byla ve výše uvedené restauraci provedena kontrolní prohlídka, při které bylo jištěno, že zkušebna hudební skupiny byly vyklizeny a taktéž bylo demontováno hudební zařízení (jukebox) z restaurace.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Podle ust. § 132 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále nový stavební zákon), stavební úřady vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících z tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení. Podle § 126 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. V souladu s ust. § 178 a násl. stavebního zákona pak jsou stavební úřady oprávněny v případě porušení tohoto zákona ukládat pokuty za přeštkupky či správní delikty, jichž se fyzická (resp. podnikající fyzická či právnická osoba) dopustí mj. tím, že užívá změnu stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, popřípadě stavebním povolením (§ 180 odst. 1 písm. h).

Podle ust. § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem⁹⁴ pro chráněné (vnitřní a vnější) prostory. Orgánem ochrany veřejného zdraví, který je ze zákona pověřen vydávat rozhodnutí, povolení, osvědčení a plnit další úkoly státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru je podle ust. § 82 odst. cit. zákona krajská hygienická stanice. KHS je také dotčeným orgánem ve stavebním řízení při vydávání stanoviska, z něhož následně vychází stavební úřad při vydání kolaudačního rozhodnutí.

KHS (dříve OHS) byla dotčeným orgánem i podle stavebního zákona účinného v době rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání

⁹⁴ Nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

stavby (rok 2001), tedy podle zákona č. 50/1976 Sb. (dále starý stavební zákon), který v ust. § 85, pokud jde o řízení o změně v užívání stavby, odkazuje na přiměřené užití ustanovení § 76 až 84 zákona (kolaudace staveb). Dle ust. § 80 a § 81 stavební úřad tak v kolaudačním řízení (a analogicky v řízení o změně v užívání stavby) mj. zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy (zde ochrana zdraví před nepříznivými účinky hluku). Zde se vyjadřuje mj. i k záměru stavebníka provozovat v zařízení hudební produkce, avšak pouze v případě, že stavebník tento záměr uvede. Pokud tento záměr není uveden ve stavebním řízení (v dokumentaci a ani při závěrečné kontrolní prohlídce stavby) a po vydání kolaudačního rozhodnutí (zde stavebního povolení ke změně užívání stavby) je zjištěno, že stavebník v rozporu s ním užívá stavbu k jinému účelu, následnou působnost KHS ve věci sice nelze zcela vyloučit, ovšem nečinný nesmí zůstat především stavební úřad.

Pokud totiž stanovisko OHS jako podklad pro shora uvedené povolení o změně užívání stavby jasně deklarovalo, že se v provozovně „neuvažuje s provozováním tanečních zábav ani s veřejnými produkcemi hudby“, pak hluk z hudební produkce, který byl předmětem opakovaných stížností občanů v předmětné lokalitě (včetně stěžovatelky), měl být zákonitě předmětem šetření stavebního úřadu, a to pro zjevné porušení podmínek užívání provozovny dle povolení o změně užívání stavby.

V tomto smyslu je nepovolená hudební produkce vysvětlena i stanoviskem Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR, a odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj.⁹⁵ Zde se mimo jiné konstatuje, že „vnesení hudebních produkcí s elektronicky zesilovanou hudbou do prostor stravovacích zařízení, v nichž takový zdroj hlučnosti nebyl navržen a při povolování stavby ani nebyl předpokládán, znamená, že stavba je užívána v rozporu s povoleným účelem, protože zvýšení hlukové zátěže je jevem, který může ohrozit zdraví. Zmíněné hudební produkce nelze vnést do prostor bez povolení změny v užívání“.

Nebyl-li objekt ve stavebním řízení posuzován z hlediska potenciálního užívání k pořádání veřejných produkcí hudby, je takové užívání vyloučeno. V tomto případě je v první řadě dána působnost stavebního úřadu, který je povinen zajistit a dozorovat užívání objektu v souladu s povoleným účelem. Instalací jukeboxu, tedy zařízení

⁹⁵ Společné stanovisko Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR, a odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní – rozvoj, č. j. K173/04 – Postup orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů při posuzování zvukové izolace staveb a ochrany před hlukem v řízeních podle stavebního zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

k produkci elektronicky zesilované hudby, do provozovny k tomu nezakolaudované, byl porušován stavební zákon, neboť v ní docházelo k hudební produkci v rozporu se závazným stanoviskem OHS a potažmo i rozhodnutí StÚ.

V tomto ohledu bylo nadbytečné dotazovat se KHS na definici hudební produkce, neboť z obsahu podání stěžovatelky (a i předchozích stížností dalších obyvatel) bylo zřejmé, že jde nejen o hlasové projevy občanů, ale především o hluk pocházející jak z provozu hudebních hracích skříní (jukeboxů), jejichž přítomnost v restauraci následně byla prokazatelně zjištěna, tak i z provozu hudební zkušebny.

V této souvislosti je třeba uvést, že v rámci demonstrativního výčtu veřejných hudebních produkcí zákon o ochraně veřejného zdraví uvádí například koncerty, taneční zábavy a artistické produkce s hudbou. Tento demonstrativní výčet pak úřady v praxi vykládají tak, že veřejnou produkcí hudby jsou jen hudební produkce s výkonnými umělci, tedy tzv. „živé“ hudební produkce (veřejně přístupné koncerty, hudební festivaly apod.). Hudbu reprodukovanou (elektronicky zesilovanou technickými zařízeními ozvučovací technikou, výkonnou zvukovou aparaturou, jukeboxy apod.) za veřejnou hudební produkci často nepovažují. Domnívám se však, že hudební produkcí způsobilou ohrozit veřejné zdraví může být nejen hudba provozovaná živě, tedy výkonnými umělci na koncertech apod., ale pochopitelně i hudba reprodukováná technickými zařízeními.

K problematice kompetenčního konfliktu ohledně příslušnosti orgánů státní správy při řešení stížností občanů na hluk z provozoven, kdy úřady ne vždy správně vyhodnotí situaci při posouzení svých možností a odmítají bez bližšího zkoumání svou působnost k řešení hlukové zátěže s tím, že občany odkazují na jiný správní úřad, jsem již dříve a opakovaně zaujal stanovisko, že toto jednání považuji za nevhodné. Nesvědčí o dobré kvalitě veřejné správy, když správní úřady mezi sebou nekoordinují svůj postup a nesnaží se dostatečně aktivně kompetenční konflikty odstranit. Takový přístup vede k prodávám a je v rozporu s principy dobré správy, mezi které bezpochyby patří „projednání jakéhokoliv podnětu občana bez zbytečných průtahů a ve vzájemné koordinaci dotčených úřadů“.

Sama skutečnost, že KHS s ohledem na možné porušování hygienických limitů svou působnost pochopitelně vyloučit nemohla a věc také následně i prošetřila, ještě neznamená, že stavební úřad svou působnost vyloučí bez dalšího. Takový postup je i v rozporu se stavebním zákonem, neboť podstatou problému je užívání stavby, resp.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

její změny v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Řešení této situace je nepochybně v kompetenci stavebního úřadu.

D – ZÁVĚRY

Podle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působím k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v citovaném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod. Mým úkolem však není nahrazovat rozhodnutí úřadu nebo je sám měnit.

Postup stavebního úřadu ohledně postoupení stížnosti občanů KHS s odkazem na jeho nepříslušnost považuji za nesprávný, neboť s ohledem na shora uvedený výklad pojmu hudební produkce i s ohledem na uvedené stanovisko ministerstva je provoz jukeboxu nepovolenou hudební produkcí. Bylo tedy namístě provést neprodleně kontrolní prohlídku stavby podle ust. § 133 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem.

Shora uvedený postup STÚ byl zároveň v rozporu s ust. § 6 odst. 1 správního řádu, tedy v rozporu se zásadou vyřizování věci bez zbytečných průtahů (zásada rychlosti řízení).

6. K OCHRANNÉMU HLUKOVÉMU PÁSMU LETIŠTĚ

Sp. zn. 5222/2008/VOP/KČ ze dne 11. 11. 2009

Orgánem příslušným k prověřování plnění podmínek územního rozhodnutí, kterým bylo stanoveno hlukové pásmo, je stavební úřad. To nezavazuje dotčené orgány povinnosti poskytnout mu v případě nejasností i odborných otázkách součinnost.⁹⁶

Úřad nemůže omezit své zkoumání pouze na dopady leteckého provozu za hranicemi vyhlášeného ochranného hlukového pásma, ale i uvnitř něj, neboť i zde žijí lidé a podmínky rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu byly stanoveny také (ba dokonce zejména) k jejich ochraně.

Zpráva o šetření postupu orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů ve věci hluku z provozu na letišti

A – OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan V. P. s žádostí o prošetření postupu hygienické stanice města P. a krajské hygienické stanice při hodnocení hluku z provozu letiště. Informace od pana P. dále významně doplnilo svým podáním občanské sdružení O.p.h.e. (dále také „Sdružení“). Pan P. a Sdružení vznesli celou řadu námitek, z nichž jako nejzávažnější jsem vyhodnotila tyto:

- 1) Územní rozhodnutí, kterým bylo vyhlášeno ochranné hlukové pásmo letiště, omezuje v noční době lety na max. 3 vzlety a 3 přistání za hodinu. Toto omezení letiště nedodržuje s odvoláním na to, že Ministerstvo dopravy mu v říjnu 2007 schválilo dopisem změnu letecké příručky, která omezení zrušila.
- 2) Měření hluku provedené z podnětu hygienické stanice v srpnu 2008 zjistilo, že hluk v noční době se již pohybuje na hranici povoleného limitu (naměřeno LAeq, 8h 50,2 ± 3 dB), neprokázalo však kvůli nejistotě měření jeho překročení. Pan P. upozornil, že při výpočtu charakteristického letového dne vycházel zpracovatel

⁹⁶ Od 1. 1. 2010 bude ochranné hlukové pásmo vyhlášovat opatřením obecné povahy Úřad pro civilní letectví, a ten bude také zřejmě dodržování vydaných rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu kontrolovat.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

z údajů za rok 2007 (údaje za rok 2008 nebyly ještě k dispozici), přičemž ve skutečnosti noční letecký provoz meziročně vzrůstá o cca 16 %.

- 3) Pan P. také zpochybnil věrohodnost měření prováděných podle „Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku z leteckého provozu“ Ministerstva zdravotnictví. Podle něj by měření hluku mělo být provedeno kontinuální metodou, nikoliv přepočtem na charakteristický letový den.

Na základě těchto informací jsem se rozhodla zahájit ve věci šetření.

Sdružení dále nad rámec podnětu pana P. uvedlo některé systematické výhrady k činnosti hlavního hygienika ČR. Zejména zdůraznilo, že z jeho strany je patrná malá morální i metodická podpora činnosti hygienických stanic. Dokladovalo to na hlukovém mapování, které podle názoru Sdružení nezahrnulo v rozporu s evropskou i českou legislativou celé území sídelní aglomerace s uvedením synergie hluku z letecké, silniční a železniční dopravy. Na základě tohoto neúplného hlukového mapování pak byly vytvořeny obdobně neúplné akční plány na snižování hluku.

Zejména však sdružení poukazovalo na nedostatky „Metodického návodu pro měření a hodnocení leteckého hluku“ hlavního hygienika ČR ze dne 19. února 2007, č. j. OVZ-32.0-19.02.2007/6306. Kritizovalo fakt, že měření hluku podle tohoto pokynu je složité a obtížně realizovatelné (dosud se žádné relevantní měření hluku z letiště nepodařilo provést), trvá příliš dlouho (údaje o charakteristickém letovém dni jsou k dispozici až v lednu následujícího roku), má zavedenou příliš vysokou nejistotu měření (+/- 3 dB znamenají v praxi až dvojnásobný letecký provoz), a zejména, že neobstojí ve srovnání s nejmodernějším monitoringem hluku kontinuální metodou, který má zavedeno letiště. Ten umožňuje letišti využívat tzv. hlukovou kvótu na hranici ochranného hlukového pásma až do výše 63 dB ve dne a 53 dB v noci. Sdružení proto přišlo s myšlenkou, že důkazní břemeno by mělo ležet na letišti, nikoliv na státu. Letiště, v jehož „prospěch“ bylo stanoveno ochranné hlukové pásmo, kde je letišti umožněno překračovat zákonné hlukové limity, by mělo mít zároveň povinnost prokázat, že za hranicí tohoto pásma hlukové limity nepřekračuje.

Tyto námitky Sdružení stran hlukového mapování a metodického pro měření a hodnocení leteckého hluku jsou však natolik široce pojaté, že přesáhly možnosti a záběr mého šetření hluku z letiště, byť

s ním samozřejmě souvisejí. Rozhodla jsem se proto své šetření zaměřit pouze na tři body uvedené výše, zejména pak na otázku dodržení podmínek územního rozhodnutí.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Se žádostí o vyjádření k věci a poskytnutí podkladů jsem se obrátila na hygienickou stanici (dále také „HS“) města P. a Krajskou hygienickou stanici (dále také „KHS“) jakožto na orgány ochrany veřejného zdraví, jejichž úkolem je chránit veřejnost před hlukem překračujícím hygienické limity. Dále jsem se obrátila se žádostí o vyjádření na Magistrát města P. jakožto na stavební úřad, který vydal územní rozhodnutí, jímž bylo vyhlášeno ochranné hlukové pásmo letiště, a měl by tedy dozorovat a vynucovat plnění podmínek tohoto rozhodnutí. Z vyjádření úřadů vyplynuly následující skutečnosti.

■ Územní rozhodnutí na ochranné hlukové pásmo

Ochranné hlukové pásmo letiště bylo vyhlášeno několika územními rozhodnutími. První bylo rozhodnutí magistrátu jakožto stavebního úřadu. Toto rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 7. 1998. Ochranné hlukové pásmo se v něm rozděluje na zónu A (varovnou) a zónu B. V obou zónách se provádějí u stávající výstavby určitá protihluková opatření, v zóně B však má navíc dojít k vymístění stávajících zdravotnických a školských objektů, a není zde možná nová výstavba obytných objektů. V rozhodnutí jsou pro budoucí provoz letiště uvedeny mezi jinými následující dvě podmínky:

- skladba provozu bude odpovídat statistice provozu z posledních let s tím, že pravidelný provoz letounů bez hlukové certifikace a letounů certifikovaných podle ICAO ANNEX 16, kap. 2, se již nepředpokládá, zároveň se počítá s velmi výrazným omezením provozu současných nejhluchnějších typů (IL 62, TU 134, B 727 ap.),
- provoz v noční době bude podstatně omezen.

Další je pak řada územních rozhodnutí Městského úřadu v H., která byla vydána následně až po vyřešení rozporu připravovaného ochranného hlukového pásma letiště s územními plány některých obcí. Tato rozhodnutí stanovila postupně ochranné hlukové pásmo na území obcí D., J. u P., Hos., Hor. a K. u P. Všechna tato rozhodnutí obsahují shodnou podmínku:

- zachovat stávající omezení leteckého provozu v noční době, kontrolovat dodržení předepsaných trajektorií a postupů letu.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Je tedy zřejmé, že omezení na max. 3 vzlety a 3 přistání za hodinu v noční době žádné z vydaných územních rozhodnutí přímo neobsahuje. Toto omezení z nich vyplývá pouze nepřímo, neboť v době jejich vydání je obsahovala Letecká informační příručka ČR a stavební úřady v územních rozhodnutích stanovily, že „provoz v noční době bude podstatně omezen“, popř. že se má „zachovat stávající omezení leteckého provozu v noční době“.

Dodržování podmínek územních rozhodnutí pro území za hranicemi města P. by měl kontrolovat stavební úřad H. Pokud jde o územní rozhodnutí magistrátu, zde je situace složitější. Od září 2003 již není magistrát města P. příslušným stavebním úřadem, který by mohl soulad provozu letiště s podmínkami „svého“ územního rozhodnutí posuzovat. Působnost stavebního úřadu přešla totiž na jednotlivé městské části. V současné době je tedy příslušným stavebním úřadem Úřad městské části P. 6 (dále také „ÚMČ“).

Stížnosti Sdružení adresované Ministerstvu pro místní rozvoj a magistrátu města P. byly tedy postoupeny k vyřízení ÚMČ. Po určitých procesních peripetích vyřídil tento úřad dne 28. 1. 2009 stížnost Sdružení na postup Správy letiště, podanou dne 19. 5. 2008. Úřad dospěl k závěru, že nelze dovodit porušení podmínek územního rozhodnutí.

ÚMČ ve své odpovědi uvedl, že požadavek Sdružení na snížení nočního provozu letiště považuje za legitimní, neboť je nezpochybnitelný nárůst letecké dopravy i v nočních hodinách od roku 1998 do současnosti. Zároveň však tvrdí, že podmínka podstatného omezení nočního provozu je natolik nekonkrétní, že za její splnění mohou být považovány i letištěm přijaté kontrolní mechanismy. Navíc faktickou vymahatelnost omezení nočních letů považuje stavební úřad za nereálnou, neboť k tomu nemá vhodné legislativní nástroje. Provoz včetně jeho vnitřního režimu musí podle něj řešit speciální orgány státní správy, které této problematice rozumí a jsou vybaveny příslušnými kompetencemi.

■ Stanovisko Ministerstva dopravy

Ministerstvo dopravy (dále také „ministerstvo“) jsem v průběhu šetření neoslovila, protože jeho stanovisko k problému je zřejmé z dopisu ze dne 17. 6. 2008, adresovaného stěžovatelům. Ministerstvo zde k otázce omezení nočního provozu letiště uvádí, že podmínky územních rozhodnutí vztahující se k hlukové legislativě jsou z hlediska formulace a platnosti více než problematické. Podle Ministerstva dopravy je bylo nutno přizpůsobit změnám legislativy, zejména zrušení

hodnocení nočního hluku z leteckého provozu podle jedné nejhlukovější hodiny a snížení hlukových limitů pro letecký provoz o 5 dB.

Podle vyjádření ministerstva konzultovala správa letiště tyto podmínky několikrát s HS, KHS a také se Zdravotním ústavem. Na základě dohody s nimi ze dne 1. 11. 2006 předložila správa letiště v první polovině roku 2007 úřadům k posouzení nové podmínky omezení nočního provozu. S jejich souhlasem byly tyto podmínky testovány a jejich konečná podoba zveřejněna v Letecké informační příručce ČR na podzim 2007. Nové omezení spočívá podle ministerstva v kombinaci počtu různých typů letadel zařazených do BONUS listu, hlukových kategorií 1 a 2 a vytvářejících „hlukovou kvótu“.

Ministerstvo v této souvislosti zdůraznilo, že správa letiště od vyhlášení ochranného hlukového pásma několikrát zpřísnila provozní postupy ke snížení hluku letadel a ekonomické podmínky jejich provozu a má zaveden nejmodernější systém monitorování hluku z leteckého provozu.

■ Měření hluku z provozu letiště

Pokud jde o ochranu veřejného zdraví před hlukem, obě hygienické stanice se shodly, že z jejich pohledu nemá smysl provádět měření hluku uvnitř ochranného hlukového pásma. To bylo vyhlášeno právě proto, že v jeho prostoru nelze dodržet hlukové limity. Z překročení hlukových limitů by proto nebylo možno vyvozovat vůči provozovateli letiště žádné důsledky. HS dále upozornila, že i veškeré stížnosti občanů, které má k dispozici, pocházejí z lokací mimo ochranné hlukové pásmo.

V otázce měření hluku uvnitř obytných staveb mimo ochranné hlukové pásmo, tedy v jejich vnitřním chráněném prostoru, obě hygienické stanice opět víceméně shodně uvedly, že postrádá smysl. Jestliže je stavba správně provedena a udržována, pak by měla splňovat požadavky na zvukovou neprůzvučnost. Jsou-li tedy dodrženy hlukové limity v jejím vnějším chráněném prostoru, měly by být dodrženy i uvnitř. Jestliže tomu tak není, tak příčinu je třeba hledat ve špatném stavebně-technickém stavu stavby, za který je zodpovědný její vlastník. Vůči provozovateli letiště by se nebylo možno domáhat žádných nápravných ani kompenzačních opatření. Proto má v okolí ochranného hlukového pásma letiště smysl provádět pouze měření hluku v chráněném venkovním prostoru staveb.

HS k tomu podotkla, že pokud se někdy měření hluku ve vnitřním chráněném prostoru stavby zadává, jedná se pouze o měření doplňkové k měření v chráněném venkovním prostoru stavby, a to pouze

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

při stížnostech občanů žijících mimo ochranné hlukové pásmo. V takovém případě se toto měření ve vnitřním prostoru provádí podle metodického opatření hl. hygienika ČR ze dne 11. 12. 2001, č. j. HEM-300-11.12.01-34065, kdy se výpočet nevztahuje k charakteristickému letovému dni.

KHS dále upozornila, že měření hluku kontinuální metodou má zavedeno sám provozovatel letiště v rámci svého monitoringu hluku v ochranném hlukovém pásmu.

Měření hluku po roce 2007, kdy došlo ke zpřísnění zákonných limitů pro hluk z provozu letišť, realizovala pouze HS. KHS prováděla měření hluku z provozu letiště naposledy v roce 2005. HS naproti tomu objednala hned v roce 2007 v souvislosti se změnou legislativy rozsáhlé měření, které identifikovalo dvě kritická místa na hranicích ochranného hlukového pásma, kde může v nejbližších letech dojít k překračování hlukových limitů, zejména v noční době, neboť hluk se zde již tehdy pohyboval při jejich samé hranici. Šlo o městskou část S. S. a obec P.

V roce 2008 proto HS objednala měření, které mělo ověřit, zda již nedochází k překračování hygienických limitů za hranicí ochranného hlukového pásma ve čtvrti S. S. V srpnu 2008 proběhlo první měření provedené Zdravotním ústavem P. V září 2008 však byla na tomto ústavu ukončena činnost akreditované měřicí skupiny a Zdravotní ústav K., který byl pověřen dokončením měření, toho nebyl schopen. Naměřené hodnoty nepostačovaly ke stanovení reprezentativní hladiny akustického tlaku, bylo by třeba provést ještě jedno měření. Pouze orientačně se proto dopočítal výsledek s využitím údajů o charakteristickém letovém dni z předchozího roku 2007. Bylo však zřejmé, že bez dokončení měření nemá hygienická stanice k dispozici důkaz, na kterém by mohla založit jakékoliv kroky vůči provozovateli letiště.

O celé této situaci informoval ředitel HS hlavního hygienika ČR náležitě koncipovaným dopisem ze dne 12. 11. 2008. V něm navrhl jedno z možných řešení situace, totiž organizační změny spočívající v tom, že by přímo Hygienická stanice P. zaměstnala osoby odborně erudované k měření hluku včetně leteckého a vybavila je potřebnou měřicí technikou. Když na dopis neobdržel odpověď, navrhl následně dopisem ze dne 1. 12. 2008 hlavnímu hygienikovi ČR, aby alespoň svolil k tomu, že měření hluku z provozu letiště provede přímo Národní referenční laboratoř při Zdravotním ústavu Pa., která jediná je k tomu zřejmě odborně vybavena. Teprve po další urgenci dopisem

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

ze dne 19. 1. 2009 se hlavní hygienik ČR dopisem doručeným dne 26. 1. 2009 vyjádřil k této možnosti kladně.

V současné době tak Hygienická stanice P. provádí na letišti dlouhodobou státní kontrolu, jejíž součástí je měření hluku z letiště. Její výsledek však bude moci být vyhodnocen až na konci letošního roku, kdy budou k dispozici údaje o charakteristickém letovém dni za rok 2009. HS upozornila, že jde o nákladné měření, které pohltí téměř třetinu veškerých finančních prostředků vyhrazených v jejím rozpočtu na všechna měření hluku v daném roce. Také KHS uvedla, že měření hluku z letiště má zaneseno v letošním plánu kontrol a bude je ještě letos provádět, ovšem pouze ve venkovních chráněných prostorech mimo ochranné hlukové pásmo letiště.

Samotné letiště zpracovává akční plán ke snížení hlukové zátěže na základě hlukových map pořízených Ministerstvem zdravotnictví. Tento plán by měl obsahovat opatření ke snížení počtu lidí zasažených nadměrným hlukem.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Je nepochybné, že celá situace je značně kontroverzní. Při zachování současného umístění mezinárodního letiště v bezprostředním sousedství města nebude nikdy možné zcela vyloučit negativní ovlivňování veřejného zdraví jeho provozem. To by bylo možné jedině výrazným utlumením civilního leteckého provozu, což je vzhledem k veřejnému zájmu na dopravním leteckém propojení ČR s ostatními zeměmi nemyslitelné. Na druhou stranu veřejný zájem na dopravní letecké obslužnosti ČR nesmí sloužit jako omluva pro jakékoliv kroky vedení letiště, zejména ty, jejichž smyslem je především dosahování uspokojivých ekonomických výsledků. Je třeba mít na paměti, že na druhé misce pomyslných vah leží lidské zdraví, nenahraditelná hodnota a součást jednoho ze základních lidských práv, práva na život. Je proto spravedlivé požadovat, aby negativní ovlivňování veřejného zdraví hlukem z provozu letiště, a to zejména v době vyhrazené spánku, bylo omezeno na nejnižší dosažitelnou míru. Z těchto pozic jsem se rozhodla postupy úřadů v této věci právně zhodnotit.

■ Postup stavebních úřadů

Je třeba si povšimnout, že podmínky územního rozhodnutí, kterým magistrát vyhlásil ochranné hlukové pásmo letiště, má dnes kontrolovat a posuzovat úřad městské části. Nechci nijak snižovat odbornou erudici pracovníků tohoto stavebního úřadu. Domnívám se však,

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

že k tak závažnému rozhodování týkajícímu se jedné z největších staveb na území města je třeba mít nejen velmi dobré odborné zázemí, ale i určitou autoritu. Vždyť letiště je stavbou, která prostorově i svým provozem zasahuje dokonce až mimo území P.

Současné uspořádání je důsledkem organizačních změn zavedených statutem města, kdy veškerá stavební agenda bez rozlišení závažnosti byla postoupena úřadům městských částí. Je samozřejmě pravda, že rozhodování se tak dostává do větší blízkosti občanů a také na nižší úroveň státní správy, která má každodenní kontakt s řešenými problémy. Statut ostatně mohu z pozice zástupkyně veřejného ochránce práv jen těžko kritizovat, nebo dokonce žádat jeho změnu. Než však začnu posuzovat postup ÚMČ, musím přesto zdůraznit, že svěření takto velké odpovědnosti úřadům městských částí vnímám jako závažné rozhodnutí, jehož důsledky se mohou projevit i u některých dalších velkých strategických staveb, které dříve povolal jako stavební úřad magistrát.

Zásadní otázkou při hodnocení postupu ÚMČ je, zda může z pozice stavebního úřadu hodnotit plnění výše citovaných podmínek územních rozhodnutí, kterými bylo vyhlášeno ochranné hlukové pásmo, a pokud ano, zda je zhodnotil správně. Stavební úřad se k tomu vyjádřil v tom smyslu, že faktickou vymahatelnost omezení nočních letů považuje za nereálnou, neboť k tomu nemá vhodné legislativní nástroje. Provoz včetně jeho vnitřního režimu musí podle něj řešit speciální orgány státní správy, které této problematice rozumí a jsou vybaveny příslušnými kompetencemi.

S tímto hodnocením působnosti stavebního úřadu se nemohu ztotožnit. Je zcela běžné, že stavební úřady přejímají do svých rozhodnutí vysoce odborně formulované podmínky vyslovené v závazných stanoviscích jiných dotčených orgánů státní správy. Ne vždy těmto podmínkám odborně do hloubky rozumějí. V takových případech platí, že stejným způsobem, jakým tyto podmínky stavební úřad stanovil (tedy v úzké spolupráci s dotčeným orgánem státní správy, který je formuloval), je musí stavební úřad i kontrolovat a vymáhat jejich plnění.

Pokud si tedy stavební úřad nebyl jistý posouzením otázky dodržení stávajících omezení nočního provozu, mohl ji konzultovat s hygienickou stanicí, KHS, případně i s Úřadem pro civilní letectví, požádat je o provedení společného šetření či jednání apod. Uvedené úřady by jistě nemohly součinnost odmítnout, protože podle ustanovení § 8

⁹⁷ Viz kapitola „LKPR AD 2.21 POSTUPY PRO OMEZENÍ HLUKU“.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

odst. 2 správního řádu mají správní orgány vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy. V krajním případě je možno si představit i to, že by si stavební úřad vyžádal k dané otázce odborný znalecký posudek. Rozhodně však nemůže rezignovat na své úkoly, mezi něž patří i kontrola toho, jak osoby dodržují podmínky rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona. K vymáhání stanovených povinností pak musí postačovat standardní legislativní nástroje stanovené stavebním zákonem a správním řádem, tedy exekuce (např. formou ukládání do-
nucovacích pokut), sankce za porušování rozhodnutí apod.

Je tedy zřejmé, že stavební úřad otázku, zda letiště dodržuje podmínky územního rozhodnutí na ochranné hlukové pásmo, posoudit měl. Stavební úřad tak učinil pouze náznakem, když uvedl, že „podmínka podstatného omezení nočního provozu je natolik nekonkrétní, že za její splnění mohou být považovány i letištěm přijaté kontrolní mechanismy“. Je to správný pohled?

Připomeňme na tomto místě, že zatímco rozhodnutí Městského úřadu H. stanovuje pouze podmínku, že provozovatel letiště má „zachovat stávající omezení leteckého provozu v noční době a kontrolovat dodržení předepsaných trajektorií a postupů letu“, rozhodnutí magistrátu jde dále. Říká totiž nejen to, že celková skladba provozu „bude odpovídat statistice provozu z posledních let“, ale v jiné, samostatné podmínce, týkající se již pouze nočního provozu, stanovuje požadavek, že „provoz v noční době bude podstatně omezen“. V územním rozhodnutí vydaném magistrátem je tedy již zakotvena aktivní povinnost letiště snižovat rozsah nočního provozu, nikoliv pouze zachovat dosavadní míru.

Co ve skutečnosti letiště udělalo? Jeho aktuální opatření proti hluku, která Ministerstvo dopravy odsouhlasilo dopisem ze dne 5. 10. 2007, lze vyčíst z Letecké informační příručky.⁹⁷ Prvním opatřením je zařazování letadel do tzv. Bonus listu. To se provádí pouze u letadel s MTOW větší než 45 t. Nezařazená letadla s touto tonáží nemohou na letišti vůbec vzlétat a přistávat mezi 21:00 h a 5:00 h, nejde-li o výjimečné situace specifikované v příručce. Zařazení do hlukové kategorie 1 a 2 se naproti tomu provádí u všech letadel. Má ovšem pro noční provoz méně absolutní dopad, protože i letadla zařazená do vyšších hlukových kategorií mohou v uvedené noční době vzlétat i přistávat, pouze se jim účtují přísnější hlukové poplatky. To je jistě motivační, ale nezaručuje to úplné vyloučení hlučnějších typů letadel v noci.

Konečně, pokud jde o hlukovou kvótu pro noční provoz, z Letecké informační příručky není vůbec patrné, kdo a jakým způsobem tuto kvótu stanovuje. Zřejmě se jedná o kombinaci počtu a typů letadel,

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

která ještě (podle dosud provedených měření a hlukových studií prováděných zejména pro potřeby hodnocení vlivu na životní prostředí pro záměr paralelní dráhy) zajišťuje dodržení zákonných hlukových limitů na hranicích ochranného hlukového pásma. Podle mých informací to v praxi znamená cca 48 přeletů za 8 hodin noční doby (nicméně statistiky letiště nasvědčují tomu, že ve skutečnosti jde průměrně o 54 přeletů za 8 hodin v noci). Konkrétní definice hlukové kvóty a způsob jejího naplňování však není v žádném dokumentu, který bych měla k dispozici, možné dohledat. Je nicméně nepochybné, že současné „průměrování“ hluku z leteckého provozu na celých 8 hodin umožňuje distribuovat větší množství přeletů do atraktivních časů mezi 22:00–24:00 h a 5:00–6:00 h.

Porovnejme si nyní tento současný stav se stavem v době vydání územního rozhodnutí. Tehdy Letecká informační příručka obsahovala omezení nočního provozu na 3 vzlety + 3 přistání za hodinu. Již prostý součet napoví, že za 8 nočních hodin se mohlo realizovat nanejvýš 48 přeletů, což je méně, než je současná realita. Jakkoliv tedy mohlo díky poplatkové politice a uplatňování Bonus listu dojít ke snížení hluku z jednotlivých přeletů, jejich absolutní počet nepochybně narostl, a navíc byla zrušena povinnost organizovat přelety plynule v jednotlivých hodinách, ale naopak je nyní možno v noční době vytvářet hlučnější a méně hlučné hodiny. To vše bezpochyby může vyvolat pocit vyššího hlukového zatížení u obyvatel v okolí letiště, přičemž z uvedeného srovnání je zřejmé, že nejde o pocit čistě subjektivní.

K tomu je třeba přidat další závažnou informaci. V době svého vzniku bylo ochranné hlukové pásmo navrženo s určitou, a nutno říci poměrně velkorysou, rezervou. To vyplývá z dosavadních posouzení vlivů na životní prostředí prováděných pro plánovanou stavbu paralelní dráhy na letišti. Díky tomu nejenže ochranné hlukové pásmo nebylo třeba zvětšovat při legislativním snížení hlukových limitů v roce 2007, ale nebylo by je zřejmě třeba výrazně zvětšovat ani v případě postavení paralelní dráhy (výjimkou je v tomto směru oblast S. S.). Z toho ovšem plyne, že jestliže dnes letiště díky podrobnému monitoringu hluku a systému tzv. hlukové kvóty využívá maximálně možnost překračovat svým provozem hlukové limity až po hranici současného ochranného hlukového pásma, pak s největší pravděpodobností došlo k navýšení provozu, a to nejen co do počtu přeletů, ale i co do celkové hlučnosti. Vždyť jestliže bylo ochranné hlukové pásmo navrženo s rezervou, pak v době jeho vydání nebyly na jeho hranici dosahovány hlukové limity (tehdy, pravda, o 5 dB vyšší), zatímco dnes tomu tak je, ba dokonce je zde podezření na jejich překračování v oblasti S. S. a P.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

Ponechávám na stavebním úřadu, zda tyto informace bude již považovat za důkazy či za pouhé indicie napovídající, že ke zvýšení, nikoliv snížení, nočního provozu letiště skutečně od doby vydání územních rozhodnutí došlo. Trvám však na tom, že tato fakta nemůže stavební úřad nadále přecházet bez povšimnutí a vylouvat se na vágní formulaci podmínek územního rozhodnutí vydaného magistrátem. Stavební úřad se nemůže nadále schovávat za „kontrolní mechanismy zavedené letištěm“. Tyto mechanismy jsou naplněním zcela jiné, samostatné podmínky územního rozhodnutí, která uvádí k obecným omezením provozu, že „zároveň se počítá s velmi výrazným omezením provozu současných nejhluchnějších typů“ letadel. Podmínka, že „provoz v noční době bude podstatně omezen“, je až následující podmínkou v rozhodnutí. Ničím jiným než faktickým omezením nočního provozu nemůže být tato druhá podmínka, po mém soudu, naplněna.

Jakkoliv tvrdý a rigidní se tento požadavek může jevit vůči letišti v dnešní době, kdy velká obliba letecké dopravy vede k jejímu každoročnímu nárůstu, není tomu tak. Správa letiště, tehdy ve formě České správy letišť, s. p., byla navrhovatelem v řízení o vyhlášení ochranného hlukového pásma. Měla mít alespoň rámcovou představu o budoucím vývoji své činnosti, a jestliže jí některá z podmínek rozhodnutí připadala zbytečně omezující, rigidní, či dokonce nesplnitelná, měla navrhnout v rámci řízení její přeformulování. Pokud by neuspěla, měla možnost podat proti rozhodnutí odvolání, čehož nevyužila.

Pokud by se tedy dnes mělo ukázat, že skutečně není z objektivních důvodů dost dobře možné udržet noční provoz v rámci tehdejšího rozsahu, nebo jej dokonce snižovat, pak by správa letiště měla podat žádost o změnu územního rozhodnutí. Jedině takto, tedy na základě rozhodnutí stavebního úřadu a po vyjádření dotčených orgánů státní správy a případně dalších účastníků řízení (např. občanských sdružení chránících životní prostředí), by bylo možné zavést tzv. hlukovou kvótu namísto předcházejícího omezení na 3 vzlety + 3 přistání za hodinu.

Hluková kvóta je nový pojem, který zákon nezná a není vysvětlen ani v Letecké informační příručce. Obsahem jej naplňuje v podstatě provozovatel letiště. Není přitom dost dobře možné, aby si podmínku územního rozhodnutí volně upravoval sám navrhovatel bez možnosti jakékoli kontroly ze strany státní správy. Hluková kvóta, bude-li po vyjádření orgánů ochrany veřejného zdraví schválena, by musela být vtělena do územního rozhodnutí a v něm podrobně popsána. Jedině to dá orgánům státní správy možnost stanovit pro její užití podmínky, jež jsou ve veřejném zájmu. Zejména by musely být ošetřeny

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

pozdní přílety. K těm samozřejmě někdy z důvodu nepřízně počasí a propojení mezinárodních letišť může docházet, a provozovatel letiště nemá možnost je ovlivnit. Musí však přijmout odpovědnost za takto vzniklou situaci a v letovém plánu vytvářet pro zpožděné přílety rezervu. Vždyť z hlediska ochrany veřejného zdraví je nerozhodné, že provozovatel letiště pozdní přilet nezavinil. Důležité je pouze to, aby hluk nepřekračoval v chráněných prostorech zákonem stanovenou míru. Jestliže je hluková kvóta využita pravidelnými lety na maximum, tak každým zpožděným přiletem zákonitě dochází k ohrožení veřejného zdraví. Právě toto jsou otázky, které by bylo možné v řízení o změně územního rozhodnutí racionálně řešit.

Uzavírám tedy, že ÚMČ jako stavební úřad musí, po mém soudu, znovu a pečlivě přezkoumat otázku, zda současný způsob organizace nočního provozu na letišti neporušuje podmínky územního rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu letiště. Informace, které mám k dispozici, nasvědčují tomu, že podmínky územního rozhodnutí porušovány jsou.

Bylo by snad možné uznat, že „omezení provozu“, o němž územní rozhodnutí hovoří, může být splněno tím, že se povolí pouze tišší typy letadel, kontrolují dráhy letu apod. Pak může dojít k tomu, že i při stejném, či dokonce vyšším, počtu přeletů mohou být celkové dopady provozu letiště na veřejné zdraví nižší než v roce 1998, protože z provozu se bude i přes jeho početní zvýšení šířit méně hluku. Toto je však pouze teoretická možnost. Doklady a informace, které mám prozatím v tomto šetření k dispozici, nasvědčují spíše tomu, že provozovatel letiště s pomocí nejmodernějšího hlukového monitoringu navýšil noční provoz tak, aby beze zbytku využil možnost překračovat hygienické limity pro hluk uvnitř celého ochranného hlukového pásma, které přitom bylo původně navrženo s výraznou rezervou. Navíc tím, že nevytváří rezervu pro zpožděné přílety, dále zvyšuje počty nočních přeletů a celkovou hlukovou zátěž.

Pokud se tyto informace potvrdí, měl by stavební úřad postihnout provozovatele letiště za porušování podmínek územního rozhodnutí podle stavebního zákona.⁹⁸ Cílem by mělo být přimět jej, aby požádal o změnu územního rozhodnutí, jestliže může prokázat, že je zastaralé a že podmínky v území se změnilly.⁹⁹ V řízení o takové žádosti by měl stavební úřad v součinnosti s jinými orgány státní správy a s účastníky řízení hledat uspořádání, které zajistí, že veřejné zdraví nebude hlukem z provozu letiště ohroženo.

⁹⁸ Ustanovení § 180 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

⁹⁹ Ustanovení § 94 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

Zároveň se musím velmi kriticky vyslovit k tomu, jakým způsobem k této kauze přistoupil magistrát jako nadřízený stavební úřad. Ten pouze postoupil ÚMČ stížnost na porušování podmínek územního rozhodnutí. V dokumentech doložených magistrátem jsem nezaznamenala ani náznak metodického vedení, které by u takto velké kauzy bylo více než namístě. Tento případ je navíc zvláštní tím, že magistrát vydal územní rozhodnutí, o jehož kontrolu se nyní jedná. Má tedy jistě i řadu informací z tehdejších jednání s letištěm a s orgány ochrany veřejného zdraví, které usnadňují se v problému orientovat. Žádám proto magistrát, aby ÚMČ poskytl veškerou metodickou podporu, která je možná, a nezbavoval se odpovědnosti za vedení podřízeného úřadu v kauze, jež zcela zjevně přesahuje jeho běžnou denní agendu, a kde navíc magistrát vydával původní územní rozhodnutí. Samotné rozhodování ve věci samozřejmě zůstává odpovědností ÚMČ.

■ Postup orgánů ochrany veřejného zdraví

Je nutno úvodem poznamenat, že jednoznačně podporuji myšlenku pana P. a Sdružení, že by bylo vhodné, aby společnost zajišťující monitoring hluku z letiště měla odpovídající autorizaci pro měření a hodnocení hluku, byť nejde o zákonnou povinnost. Ve svém hodnocení se však nemohu zabývat postupem provozovatele letiště, ale výhradně jen postupy státních úřadů při řešení hlukové problematiky.

HS projevila ve věci hluku z provozu letiště mnohem aktivnější přístup než KHS. HS se již od roku 2007 pokusila získat relevantní data a zabránily jí v tom zejména organizační změny na Zdravotním ústavu P. Nemohu posuzovat, nakolik byly tyto změny ze strany vedení hygienické služby promyšlené. Považuji však za zjevné, že nebyly důkladně předem připravené. Jestliže kvůli jejich provedení byly zmařeny nemalé investice do měření provedeného na objednávku hygienické stanice v roce 2008, protože toto měření nebylo řádně dokončeno, pak je nutno se ptát, zda těmto důsledkům nebylo možné lepší přípravou takto zásadní organizační změny předejít.

Stejně tak se musím velmi kriticky vyslovit k laxnímu postupu hlavního hygienika ČR na konci roku 2008, kdy na dopisy HS s racionálními návrhy, jak řešit vzniklou situaci, neodpovídal nejprve vůbec a řešení schválil teprve na základě opakované urgency. Tyto informace se zdají zcela odpovídat výtce Sdružení zmiňované v části A – Shrnutí podnětu, že totiž morální i metodická podpora činnosti hygienických stanic ze strany hlavního hygienika ČR je nedostatečná.

V letošním roce obě dotčené hygienické stanice provádějí měření, a na začátku příštího roku by tak měly být obě schopny odpovědět na

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

otázku, zda ze strany provozovatele letiště dochází k překračování hlukových limitů, či nikoliv. HS provádí měření záměrně v lokalitě, kde byl v roce 2007 orientačně naměřen hluk na hranici hlukových limitů, tedy ve čtvrti S.S. Tato volba se jeví jako racionální. Obdobně racionální by bylo, kdyby se KHS při výkonu státní kontroly zaměřila na oblast obce P. KHS mi však bohužel nesdělila, kde svá měření provádí. Mohu tedy pouze doporučit, aby měření hluku z leteckého provozu proběhlo v příštím roce právě zde, pokud se tak nestalo již letos.

Chápu samozřejmě, že na rozdíl od stavebního úřadu, který má k dispozici poměrně velkoryse formulované podmínky územního rozhodnutí, orgány ochrany veřejného zdraví mohou zasáhnout proti provozovateli jen tehdy, pokud prokáží porušení zákona o ochraně veřejného zdraví. Z tohoto pohledu projevila KHS určitou laxnost, když od roku 2005 neprovedla žádné měření leteckého hluku. HS byla sice aktivnější, nicméně ve výsledku budou mít obě hygienické stanice k dispozici prokazatelné výsledky měření hluku až v příštím roce, tedy více než dva roky po vzniku podezření, že v oblasti S.S. a P. dochází leteckým provozem k překročení hlukových limitů.

Obě hygienické stanice proto vyzývám, aby v případě zjištění překročení hygienických limitů zasáhly vůči provozovateli letiště neodkladně. Zároveň žádám HS, aby projevila vstřícnost při případné budoucí spolupráci se stavebním úřadem. Je třeba pomoci pochopit stavebnímu úřadu skutečný obsah pojmu „hluková kvóta“ a jeho uplatňování v praxi letiště.

Zároveň, pokud dojde k řízení o změně územního rozhodnutí, jak navrhuji výše, žádám obě hygienické stanice, aby citlivě vnímaly i situaci lidí žijících uvnitř ochranného hlukového pásma. Jakkoliv ochranné hlukové pásmo bylo samozřejmě vyhlášeno proto, že na jeho území není možno dodržet zákonné hlukové limity, neznamená to, že by se na tomto území mohlo z hlediska zatížení hlukem dít naprosto cokoliv. Naopak, lidé bydlící na tomto území žijí z rozhodnutí státu prakticky neustále v podmínkách, které stát definoval jako ohrožující veřejné zdraví. O to pečlivěji je třeba vymezovat a dodržovat provozní režim vůči vnitřnímu prostoru ochranného hlukového pásma, aby se situace těchto lidí pokud možno nezhoršovala oproti době, kdy bylo ochranné hlukové pásmo vyhlášeno.

Ráda bych se také vyjádřila k tvrzení orgánů ochrany veřejného zdraví, že jsou-li dodrženy hlukové limity ve vnějším chráněném prostoru obytné stavby, měly by být dodrženy i uvnitř. Jestliže tomu tak není, tak příčinu je údajně třeba hledat ve špatném stavebně-technickém stavu stavby, za který je zodpovědný její vlastník. Vůči

provozovateli letiště by se nebylo možno domáhat žádných nápravných ani kompenzačních opatření.

Pokud by k popsané situaci skutečně došlo, pak – bez ohledu na otázku zavinění – výsledný stav, kdy uvnitř stavby nejsou dodrženy hlukové limity pro chráněný vnitřní prostor, je v rozporu se zákonem. Mnohé domy stály ovšem na daném místě ještě před vznikem či navýšením provozu letiště, takže zcela logicky nejsou na současnou situaci stavěny. Úkolem orgánů veřejného zdraví nicméně není řešit kompenzace letiště vůči oprávněným, ale chránit za všech okolností veřejné zdraví. Překročení hlukových limitů v chráněném prostoru je orgán ochrany veřejného zdraví povinen řešit. V krajním případě může hygienická stanice podat podnět stavebnímu úřadu, aby tento nařídil nezbytné úpravy dané stavby. Jestliže je stavba postavena a užívána v souladu s příslušnými povoleními, pak náklady na její nezbytné úpravy za účelem ochrany zdraví neponese její vlastník, ale stát.¹⁰⁰

D – ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, 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 přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Výsledky mého šetření ukazují, že došlo k pochybení na straně úřadu městské části jako stavebního úřadu. Tento úřad neprověřil dostatečně otázku, zda současný provoz letiště, zejména v noční době, neporušuje podmínky územního rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu. Úřad by měl zejména ve spolupráci s orgány ochrany veřejného zdraví odpovědně a s využitím všech dostupných informací posoudit, zda dopady provozu letiště, a to zejména nočního, na veřejné zdraví jsou srovnatelné nebo vyšší, než byly v roce 1998, kdy bylo vydáno rozhodnutí magistrátu o ochranném hlukovém pásmu. Územní rozhodnutí totiž zavázalo ve svých podmínkách žadatele, aby noční provoz omezil. Jestliže tento provoz, resp. v širším smyslu jeho dopady na okolí, zůstal stejný, nebo se dokonce zvýšil, pak by to měl stavební úřad vyhodnotit jako porušování podmínek územního rozhodnutí a podle toho konat. Přitom nelze omezit své zkoumání pouze

¹⁰⁰ Ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

na dopady leteckého provozu za hranicemi vyhlášeného ochranného hlukového pásma, ale i uvnitř něj, neboť i zde žijí lidé a podmínky územního rozhodnutí byly stanoveny také (ba dokonce zejména) k jejich ochraně.

Určité pochybení lze vidět i na straně hygienické stanice města P., a zejména krajské hygienické stanice, které teprve v letošním roce realizují prokazatelná měření hluku z leteckého provozu na letišti. V případě hygienické stanice města P. není však na vině nedostatek aktivity z její strany, ale spíše špatné zvládnutí organizačních změn v hygienické službě ze strany hlavního hygienika ČR.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci. Žádám tímto uvedené úřady o vyjádření k této zprávě a o přijetí opatření k nápravě.

7. KE KONTROLE PROTIHLUKOVÝCH OPATŘENÍ

Sp. zn.: 2322/2002/VOP/KČ ze dne 1. 10. 2003

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. To platí nepochybně v případě teplárny, která zásobuje teplem významnou část obyvatel města.

Z definice pojmu „rozumně dosažitelná míra“ (§ 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví) vyplývá, že orgán ochrany veřejného zdraví musí v řízení o vydání výjimky vždy zjišťovat nejen dosud vynaložené náklady na protihluková opatření, ale i jejich výsledky (a kvalitu provedení). Na základě znaleckých posudků by pak měl zvážit i všechna možná protihluková opatření, která lze ještě učinit, jejich náklady a předpokládaný přínos ke snížení hlukové zátěže.

Časové omezení má mimo jiné i ten význam, že po uplynutí platnosti povolení je možno s přihlédnutím k technickému pokroku provést nové hodnocení rozumně dosažitelné míry hluku a před udělením další výjimky případně požadovat provedení dalších opatření.

Závěrečná zpráva veřejného ochránce práv ve věci povolení provozu zdroje hluku – teplárny

A – SHRnutí PODNĚTU

Na Kancelář veřejného ochránce práv se obrátil pan P. K. s žádostí o prošetření postupu okresního hygienika v řízení o povolení provozu zdroje hluku (teplárny) dle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění. Pan K. namítal, že v řízení dochází k mnoha procesním pochybením, která měla být zřejmá z příloh, jež ke svému podnětu připojil.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

Rozhodl jsem se podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů, zahájit v této věci šetření. V této době již existovalo pravomocné povolení okresního hygienika k provozování teplárny, stejně jako rozhodnutí krajského hygienika o odvolání proti tomuto rozhodnutí. Výsledkem bylo udělení časově omezené výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku s časovým omezením bez stanovení jakýchkoliv konkrétních opatření ke snížení hlukové zátěže. V mezichase došlo též k přezkoumání obou výše uvedených rozhodnutí po odborné stránce v rámci vyřizování stížnosti pana K. hlavním hygienikem ČR, přičemž nebyly shledány žádné nedostatky.

V průběhu šetření jsem si vyžádal kompletní spisovou dokumentaci okresní hygienické stanice. Tato dokumentace byla na základě telefonické žádosti dne 28. 4. 2003 doplněna krajskou hygienickou stanicí o původně nedodané přílohy k žádosti společnosti Č. o udělení povolení k provozování zdroje hluku, který nespĺňuje stanovené hygienické limity. Na základě takto doplněné spisové dokumentace jsem pak vedl šetření, jehož výsledky jsem shrnul ve zprávě o průběhu šetření. Byly v ní vypočteny nedostatky obou rozhodnutí o povolení nadlimitního zdroje hluku. Zprávu jsem postoupil k vyjádření krajské hygienické stanici, neboť okresní hygienická stanice se mezitím stala její součástí. Zároveň jsem tuto zprávu postoupil hlavnímu hygienikovi ČR a ředitelce odboru hygieny a epidemiologie Ministerstva zdravotnictví, která si ode mě vyžádala spisovou dokumentaci pro účely přezkoumání obou uvedených rozhodnutí mimo odvolací řízení. Na základě reakcí oslovených orgánů státní správy jsem se rozhodl věc ukončit s níže uvedenými závěry.

C – PŘEHLED PRÁVNÍ ÚPRAVY

Základem pro posouzení postupu příslušných orgánů ve věci bylo znění příslušných ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon“). Tento zákon pamatuje i na případy, kdy hluk z provozu určitého zdroje překračuje hygienické limity a přitom ho není možné technickými prostředky již omezit nebo by takové omezení vyžadovalo neúměrné množství vynaložených prostředků. Za těchto okolností má orgán ochrany veřejného zdraví dvě možnosti:

- a) nařídit zastavení provozu takového zdroje hluku [§ 84 odst. 1 písm. b) zákona],
- b) udělit časově omezené povolení k jeho provozu (§ 31 odst. 1 zákona).

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

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. To platí nepochybně v případě teplárny, která zásobuje teplem významnou část obyvatel města.

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 obtěžováním 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 výše uvedeného zvažování veřejného zájmu je třeba se držet především znění § 31 odst. 1 zákona, které říká: „Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace byly*) omezeny na rozumně dosažitelnou míru a provozem nebo používáním zdroje hluku nebo vibrací nebude ohroženo veřejné zdraví. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže.“

Z definice pojmu „rozumně dosažitelná míra“ v zákoně vyplývá, že 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, která lze ještě učinit, jejich náklady a předpokládaný přínos ke snížení hlukové zátěže. Pouze pokud u všech takto zvažovaných možných opatření překročí náklady přínos ke snížení protihlukové zátěže do té míry, že jejich výsledek již nelze považovat za rozumně dosažitelnou míru, může orgán ochrany veřejného zdraví vydat časově omezené povolení. Časové omezení má mimo jiné i ten význam, že po uplynutí platnosti povolení je možno s přihlédnutím k technickému pokroku provést nové hodnocení rozumně dosažitelné míry hluku, přičemž některé nové technologie mohou svými náklady a zvýšenou účinností dosáhnout výsledku, který lze označit za rozumně dosažitelnou míru, a tudíž bude orgán ochrany veřejného zdraví jejich použití vyžadovat předtím, než případně udělí nové povolení. Po uplynutí času se ostatně i faktické a společenské podmínky mohou

*) Aktuální znění zákona o ochraně veřejného zdraví uvádí na tomto místě, že „hluk nebo vibrace budou omezeny...“

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

změnit natolik, že se změní i hodnocení veřejného zájmu a orgán ochrany veřejného zdraví může případně místo vydání nového povolení přikročit k opatřením podle § 84 odst. 1 písm. b) zákona.

D – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNCEM

Teplárna v současné době zatěžuje své okolí hlukem, který i bez hluku z dopravy v H. ulici překračuje v nočních hodinách hygienické limity až o 13 decibelů. Veřejný zájem na ochraně obyvatelstva před příznivými účinky hluku je tedy narušen zcela zjevně a výrazně. Je proto třeba při posuzování žádosti o udělení povolení k provozování teplárny obzvláště pečlivě zvažovat veškerá možná opatření, kterými je možné hlukovou zátěž snížit na rozumně dosažitelnou míru. Z tohoto pohledu je třeba konstatovat, že povolení okresního hygienika k provozování teplárny, stejně jako rozhodnutí krajského hygienika k odvolání proti tomuto rozhodnutí nebyla přesvědčivě odůvodněna, a jsou tudíž v rozporu se zněním § 31 odst. 1 zákona. Uvedený rozpor jsem spatřoval především v těchto bodech:

- 1) V žádosti o povolení uvádí společnost Č. celkové vynaložené náklady na odhlučnění teplárny ve výši 4 674 000 Kč s dosaženým snížením hlukové zátěže o cca 6,5 decibelu. To je významné především pro hodnocení dosavadních opatření a jejich účinku. Největší část nákladů, celé 4 137 000 Kč, však představuje akce zakrytování skládky, jejímž cílem nebylo primárně snížit hluk, ale omezit prašnost zauhlování. Posouzení toho, jakou část celkových nákladů na zakrytování skládky je možno považovat za vynaloženou na snížení hlukové zátěže a zda vůbec a v jaké míře zakrytování skládky ke snížení hlučnosti přispělo, ponechal okresní hygienik zcela na úvaze žadatele o povolení a nezkoumal ji. Nekritické přijetí této částky jako součásti nákladů na snížení hlučnosti teplárny vzbuzovalo nutně pochybnosti o tom, zda lze v rozhodnutí uvedený poměr mezi dosud vynaloženými náklady na snížení hlučnosti a jejich výsledkem považovat za hodnověrný.
- 2) Nebylo patrné, zda v rámci prvostupňového či odvolacího řízení byla zkoumána účinnost či způsob provedení dosavadních odhlučňovacích opatření.
- 3) Dokumentace sice obsahuje zápisy z místních šetření vykonaných krajskou hygienickou stanicí, avšak pokaždé pouze s konstatováním, že pracovníci stanice byli seznámeni s dosavadními opatřeními ředitelem teplárny. Nebyl podniknut žádný pokus ověřit údaje ze stížnosti pana K. došlé již dne 30. 11. 2001, která je součástí

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

spisu a obsahuje informaci o tom, že při zakrytování kotle K3 byla použita vrstva ORSILU UNI nedostatečné síly a pod střechou byla ponechána mezera až 5 cm. Přitom v odborném hlukovém posouzení teplárny, jehož autorem je firma X., je v bodě 6 jednoznačně uvedeno, že „vypočtený vložný útlum platí za předpokladu, že bude pečlivě proveden kryt se snahou jeho těsnost“. Bez přezkoumání dosud provedených opatření z toho hlediska, zda byla opravdu provedena se snahou o co největší účinnost, není možno odpovědně rozhodnout o povolení provozu. Přetrvává totiž pochybnost, zda byl hluk skutečně snížen na rozumně dosažitelnou míru. Dále není z celé dokumentace zjevné, zda již byla realizována všechna opatření navrhovaná v citovaném hlukovém posouzení v bodě 5, především zvukotěsné provedení velkých oken kotelný a zvuková izolace vstupních dveří k reverznímu ventilátoru s krytem, a pokud ne, tak z jakého důvodu.

- 4) Není naprosto jasné, jakou úvahou dospěl prvostupňový orgán k závěru obsaženému v rozhodnutí, že protihluková stěna by byla neúčinná. Ve znaleckém posudku firmy R. A., ze kterého citované rozhodnutí vycházelo, je ve skutečnosti uvedeno, že protihluková stěna zvažované velikosti by přinesla částečné snížení hlukové energie (do 8 db) vůči rodinným domkům proti zdrojům na úrovni +/-0, kdežto pro zdroje umístěné nad úrovní 6 m by byla neúčinná. Prvostupňový orgán tak měl zvážit, jaká část hluku pochází ze zdrojů nad úrovní 6 m, a pak měl zkoumat účinnost případné protihlukové stěny z hlediska kritérií pro snížení hluku na rozumně dosažitelnou míru (tedy poměru nákladů a přínosu určitého opatření).

Nelze než konstatovat, že z právní konstrukce v zákoně jednoznačně vyplývá, že povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku lze vydat jedině tehdy, jestliže hluková zátěž byla snížena na rozumně dosažitelnou míru. K posouzení této otázky je třeba vždy zkoumat, zda současný stav neskýtá provozovateli prostor k přijetí kroků, které by snížily hlukovou zátěž produkovanou jím provozovaným zdrojem hluku, ať už důslednějším provedením již realizovaných opatření, nebo přijetím opatření dosud nerealizovaných. Jestliže u kteréhokoliv takto zkoumaného možného kroku dosáhne poměr snížení hlukové zátěže k vynaloženým nákladům rozumné míry, je třeba jeho přijetí vyžadovat před vydáním časově omezeného povolení. Jak dokládají výše uvedené body, spisová dokumentace ve věci povolení provozu zdroje hluku teplárny dle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. neodpovídala na otázky, jak a zda vůbec prvostupňový a odvolací orgán tyto otázky zkoumaly. Chybělo kritické zhodnocení dosavadních opatření

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

i úplná a objektivní rozvaha všech možných dalších opatření, jejich předpokládaných nákladů a přínosu ke snížení hlukové zátěže. Tato pochybení nebyla konstatována ani hlavním hygienikem ČR při přezkoumávání rozhodnutí po odborné stránce v rámci vyřizování stížnosti pana K.

Jak již bylo uvedeno v části pojednávající o průběhu šetření, zaslal jsem zprávu o průběhu šetření s výše uvedenými závěry příslušným orgánům včetně Ministerstva zdravotnictví, které mělo dle svého sdělení v době jejího zpracování rozhodovat o přezkoumání obou rozhodnutí mimo odvolací řízení. Následně byla rozhodnutím hlavního hygienika ČR zrušena mimo odvolací řízení obě rozhodnutí povolující provoz teplárny a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí orgánu I. stupně, kterým je v současné době vzhledem k zániku okresních hygieniků krajská hygienická stanice.

Musím konstatovat, že v odůvodnění rozhodnutí hlavního hygienika ČR je obsažena většina mých výhrad vůči rušeným rozhodnutím. Je zde také obsáhlý výčet skutečností, které bude muset žadatel doložit v novém řízení, pokud bude opět žádat o udělení povolení k provozování zdroje hluku, který překračuje závazné hodnoty. Považuji za potřebné na tomto místě zopakovat dva velmi podstatné závěry mé zprávy, které v odůvodnění rozhodnutí hlavního hygienika ČR obsaženy nebyly:

- 1) Nebylo patrné, zda v rámci prvostupňového či odvolacího řízení byla zkoumána účinnost či způsob provedení dosavadních odhlučňovacích opatření. Bez přezkoumání dosud provedených opatření z toho hlediska, zda byla opravdu provedena se snahou o co největší účinnost, není možno odpovědně rozhodnout o povolení provozu.
- 2) Dále není z celé dokumentace zjevné, zda již byla realizována všechna opatření navrhovaná v hlukovém posouzení teplárny firmou X., v roce 2000 v bodě 5 – především zvukotěsné provedení velkých oken kotelny a zvuková izolace vstupních dveří k reverznímu ventilátoru s krytem – a pokud ne, tak z jakého důvodu.

Kromě této výhrady se v zásadě s rozhodnutím hlavního hygienika ČR ztotožňuji. Svůj předchozí postup ve věci, kdy neshledal v rozhodnutích žádná pochybení, odůvodnil hlavní hygienik ČR tím, že neměl k dispozici kompletní spisovou dokumentaci. Z toho lze ovšem dovzovat zjevné pochybení krajské hygienické stanice, která tuto dokumentaci měla automaticky postoupit k přezkoumání celou, což nečinila. Ostatně se stejným problémem jsem se musel potýkat i při svém vlastním šetření, kdy dokumentace byla krajskou hygienickou stanicí doplněna teprve na základě výslovné žádosti vznesené mou

kanceláři. Stejně tak se však v tomto případě jedná i o pochybení hlavního hygienika ČR, který si měl chybějící část dokumentace od krajské hygienické stanice vyžádat.

E – ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění, 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 přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Výsledky šetření veřejného ochránce práv ukázaly, že před vydáním rozhodnutí nebyly dostatečně zkoumány podmínky pro vydání tohoto rozhodnutí podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění, a to především z hlediska dosažení rozumně dosažitelné míry hluku. Toto pochybení nebylo okresnímu hygienikovi vytknuto a nebylo po něm požadováno zkoumání příslušných otázek, a to ani odvolacím orgánem, krajskou hygienickou stanicí, ani hlavním hygienikem ČR. Na základě mé žádosti o zjednání nápravy byla zrušena mimo odvolací řízení rozhodnutí okresního hygienika a rozhodnutí krajského hygienika o odvolání. Toto opatření považuji za dostatečné a své šetření končím na základě § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění.

Lze závěrem konstatovat, že zrušením obou výše popsaných rozhodnutí se otevřel prostor pro nové, odpovědnější a kvalifikovanější posouzení žádosti společnosti Č. o povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku – teplárny. Pevně věřím, že krajská hygienická stanice tento prostor využije. Bude třeba zvážit, zda je možné po žadateli spravedlivě požadovat důslednější provedení některých stávajících opatření a případně přijetí dosud nerealizovaných opatření ke snížení hlukové zátěže, jejichž účinek v poměru k finanční náročnosti lze ještě označit za rozumně dosažitelnou míru omezení hluku produkovaného teplárnou.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

8. K ODEBRÁNÍ ČASOVĚ OMEZENÉHO POVOLENÍ

Sp. zn.: 3083/2008/VOP/KČ ze dne 5. 1. 2009

Časově omezené povolení k provozování zdroje hluku překračujícího hlukové limity musí být odejmuto, pokud hluk není v časových limitech stanovených v rozhodnutí omezen na rozumně dosažitelnou míru, tj. pokud nejsou plněny podmínky stanovené ve výroku rozhodnutí.

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci překračování hlukových limitů provozem dálnice

A – OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se prostřednictvím svého starosty obrátila městská část. Stěžovala si na nečinnost krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“). Ta vydala rozhodnutí, kterým povolila Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“) provozovat zdroj hluku překračujícího hygienické limity – dálnici v definovaném úseku. Povolení bylo vydáno na dobu do 30. 6. 2009 s tím, že jednou z podmínek bylo dokončení protihlukových stěn vlevo i vpravo ve směru staničení dálnice do konce roku 2008. Po dokončení stěn mělo být realizováno měření hluku a výsledky předloženy nejpozději do konce platnosti povolení.

Starosta uvedl, že stavba protihlukových stěn dosud nebyla ani zahájena a její dokončení ve stanovené lhůtě tak nelze předpokládat. Pravděpodobnost nepříznivého vývoje doložil i dopisem náměstka ředitele ŘSD. Již v tomto dopisu ŘSD uvádí jako předpokládaný termín realizace protihlukových stěn období duben až prosinec 2009, tedy po skončení platnosti současného povolení, a navíc upozorňuje, že i tento termín bude možné dodržet jen v případě, že tato akce bude zařazena do rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na léta 2008–2009. Do rozpočtu na rok 2008 byly podle zjištěných informací sice protihlukové stěny v obou směrech zařazeny, avšak výše vyčleňných prostředků svědčila spíše pro to, že jde pouze o přípravnou fázi (výkupy pozemků apod.).

Z jiného spisu přitom bylo Kanceláři veřejného ochránce práv známo, že KHS již byla na popsany problém přinejmenším elektronickou cestou dříve upozorněna. Oslovená zaměstnankyně KHS však odpo-

věděla, že podmínky stanovené v rozhodnutí jsou nadbytečné a k jeho předčasnému zrušení tak nejsou důvody. Na základě těchto informací poznatků se zástupkyně veřejného ochránce práv rozhodla zahájit ve věci šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

K problému se na základě výzvy zástupkyně veřejného ochránce práv vyjádřil Státní fond dopravní infrastruktury a KHS.

Z předložených dokumentů vyplynulo, že KHS vydala dne 10. 6. 2005 rozhodnutí, kterým povolila na dobu do 30. 6. 2009 ŘSD provoz zdroje hluku přesahujícího hygienické limity. Zdrojem hluku je dálnice v konkretizovaném úseku. V rozhodnutí je uvedeno, že udělení časově uděleného povolení se váže na splnění podmínek stanovených pod č. 1–5. V podmínce č. 1 je uvedeno, že do konce roku 2008 budou realizovány protihlukové stěny u dálnice vlevo i vpravo ve směru staničení dálnice. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že po realizaci protihlukových stěn by měl být u nejbližší obytné zástavby dodržen hlukový limit pro starou zátěž. Dále je zřejmé, že termín realizace protihlukových stěn navrhl žadatel (předpokládal dokonce, že protihlukové stěny budou dokončeny v říjnu 2008).

KHS dále doložila dopisy, kterými odpovídala na dotazy starosty. Z těchto dopisů vyplynulo, že již bylo vydáno na stavbu protihlukových stěn územní rozhodnutí (únor 2008) a připravuje se dokumentace pro stavební povolení. ŘSD údajně vyvíjí maximální snahu, aby stavba byla co nejdříve připravena k realizaci. KHS však k dotazu starosty na svůj další postup v dopisech uvedla, že nemůže předjímat, jak bude postupovat za více než rok. Odvolala se na zásadu zákonosti, zásadu materiální pravdy a uvedla, že její postup bude záležet na zhodnocení předložených důkazů. Doplnila, že pokud nebudou protihlukové stěny realizovány, bude postup KHS záležet na tom, jak se k celé záležitosti postaví ŘSD a jaké navrhne řešení.

V odpovědi na výzvu zástupkyně ochránce ze dne 29. 8. 2008 již ale KHS uvedla, že pokud ji ŘSD samo nebude do konce roku 2008 informovat o splnění podmínky č. 1 včetně řádného zdůvodnění případného nesplnění termínu realizace protihlukových opatření, tak KHS vyzve ŘSD, aby tyto informace poskytlo.¹⁰¹ KHS zároveň upozornila zástupkyni ochránce, že účastník řízení má možnost požádat

¹⁰¹ Na jiném místě svého vyjádření však KHS uvedla, že podle jejích aktuálních informací je předpokládán termín výstavby protihlukových stěn rok 2009.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

o prodloužení termínu pro realizaci protihlukového opatření i o prodloužení platnosti časově omezeného povolení.

KHS dále uvedla, že 21. 7. 2008 vydala závazné stanovisko k projektové dokumentaci pro stavební povolení na protihlukové stěny. Tím byla splněna podmínka č. 2 rozhodnutí KHS, neboť v projektové dokumentaci je dokladováno, že u nejbližší obytné zástavby bude po dobudování protihlukových stěn reálný předpoklad nepřekročení limitů hluku. Územní řízení však údajně velmi komplikují požadavky účastníků řízení, např. reklamních společností, které mají s obcemi uzavřené nedostatečně ošetřené smlouvy o umístění reklamních zařízení v blízkosti dálnice.¹⁰² KHS kladně hodnotí, že i přes plánované rozšíření dálnice, kvůli němuž bude třeba veškeré nyní postavené protihlukové stěny demontovat a stavět znovu, nezastavilo ŘSD realizaci protihlukových stěn na stávající dálnici.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Jakkoliv rozumím složité situaci kolem dálnice, která představuje jednu z nejvýznamnějších starých hlukových zátěží, přesto nemohu zcela souhlasit s dosavadním postupem KHS ve věci překračování hlukových limitů.

Především musím upozornit, že pro staré hlukové zátěže z dopravy platí zvláštní, zvýšený limit hluku. Ten činí 70 dB pro denní a 60 dB pro noční dobu, tedy o 10 dB více, než je „běžný“ hlukový limit pro dopravní zátěž z hlavních silnic.¹⁰³ Ačkoliv obecně jsou hlukové limity v ČR stanoveny poměrně přísně, tento zvýšený hlukový limit pro staré zátěže již skutečně leží velmi blízko hlukové zátěži, která může poškozovat při dlouhodobé expozici lidské zdraví.¹⁰⁴ Jestliže tedy v současné době hluk z dálnice tento zvýšený limit překračuje, je třeba to vnímat jako vážnou situaci z pohledu ochrany lidského zdraví.

¹⁰² Vzhledem k tomu, že územní řízení by již mělo být skončeno, a nemělo by tudíž bránit další přípravě na vybudování protihlukových stěn, není zřejmé, zda tímto způsobem KHS vysvětluje již nabrané zdržení, anebo zda popsání požadavky komplikují spíše řízení o vydání stavebního povolení.

¹⁰³ Občanské sdružení Ekologický právní servis na svých internetových stránkách upozorňuje, že intenzita hluku se vyjadřuje v decibelech (dB), což je problematické. Nárůst této veličiny není symetrický, decibel je logaritmická veličina. To znamená, že rozdíl mezi 20 dB a 40 dB je mnohem menší než rozdíl mezi 60 dB a 80 dB. Pokud je například hluk o několik decibelů nad limitem, působí tato informace na první pohled mylným dojmem, že jde jen o mírné překročení.

¹⁰⁴ K tomu odkazují zejména na dokument Světové zdravotnické organizace (WHO) „Guidelines for Community Noise“ dostupný na internetové adrese <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf> (naposledy navštíveno 21. listopadu 2008). Citovat

Za těchto okolností nelze tvrdit, že by ochota ŘSD protihlukové stěny vybudovat i navzdory tomu, že je při plánovaném rozšíření dálnice bude třeba demontovat, byla jakýmsi ústupkem či dobrou vůlí. Je třeba respektovat fakt, že i ochrana zdraví menšího množství lidí, než je současných 48 osob prokazatelně dle hlukové studie vystavených hlukové zátěži, by takovou investici vyžadovala, neboť zdraví je nenahraditelná hodnota. I kdybychom však přistoupili na necitlivý, čistě ekonomický pohled na věc, bylo by třeba zvážit, že obnova poškozeného zdraví každého jedince si vyžádá nemalé investice v rámci zdravotnictví, a tudíž i z tohoto pohledu je prevence, byť velmi nákladná, pro společnost „výhodnější“.

Mé výhrady vůči KHS však směřují spíše k jejímu faktickému postupu ve věci, byť tento podle mě vyrůstá právě z příliš ostýchavého přístupu k ŘSD. KHS měla sama aktivně vstoupit v jednání s ŘSD. KHS měla již v průběhu roku 2008 věrohodné informace, že termín realizace protihlukových stěn nebude dodržen, jak vyplývá z jejího dopisu. Pokud chtěla vůči provozovateli vystupovat vstřícně, měla s ním zahájit neformální komunikaci a hledat řešení situace. V opačném případě hrozí, že bude KHS nucena vést vůči ŘSD sankční řízení.

Na tomto místě si dovoluji uvést zcela zásadní názor, že časově omezené povolení k provozování zdroje hluku, který překračuje hlukové limity, není jakýsi generální pardon, u něhož jedinou závaznou částí výroku je datum, do kdy povolení platí. Správní rozhodnutí je třeba vnímat jako celek. Zejména v tomto případě, kdy státní orgán *de facto* opravňuje provozovatele k překračování zákonných limitů hluku, což má být nepochybně výjimečné opatření. Z povahy takového povolení plyne, že může platit jedině za předpokladu dodržování všech podmínek, které jsou v jeho výroku provozovateli závazně stanoveny.¹⁰⁵ Pokud provozovatel, ať již zcela, nebo zčásti svým zaviněním tyto podmínky nesplní, pak může být vydané povolení zrušeno

Ize v této souvislosti též ze stránek Ekologického právního servisu: „Všeobecně známým účinkem hluku na zdraví je pak pochopitelně poničení sluchu. K němu může dojít buď při krátkodobém vystavení hluku přesahujícímu 130 dB (o něco větší hluk, než vydává startující letadlo), nebo při častém a dlouhodobém vystavování hluku nad 85 dB (např. velmi hlasitá hudba). K poškození sluchu ale může vést i dlouhodobé vystavování se hluku kolem 70 dB, což je běžná úroveň hluku podél hlavních silnic. Za hlavní příčinu sluchové ztráty není již v současné době považováno stárnutí, ale hluková zátěž. Poškození sluchu je přitom většinou nevratné.“

¹⁰⁵ Jakkoliv jsou označeny jako podmínky, lze tato vedlejší ustanovení správního rozhodnutí vnímat spíše jako příkazy. Jako takové nemohou dost dobře zůstat zcela bez právní sankce, jinak by jejich vyslovení ve výroku rozhodnutí bylo zcela zbytečné. K povaze příkazů viz blíže HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo*. Obecná část. 5. vydání. Praha, 2003, str. 128 a násl.

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

a provozovatel pak může být sankcionován za nedodržení hlukových limitů, ačkoliv ještě neuplynula doba, na niž mu povolení bylo původně vydáno.

Na tuto možnost mohla KHS provozovatele již v průběhu neformálního vyjednávání upozornit. V roce 2009 jí nezbyvá již nic jiného než zahájit řízení o odejmutí vydaného povolení podle § 84 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně veřejného zdraví a následně pak řízení o uložení sankce.

Jsem si vědoma toho, že provozovatel se jistě bude hájit tím, že mu bylo vydáno pravomocné povolení k provozu jeho zdroje hluku s jasně stanovenou dobou platnosti. Upozorňuji však znovu, že podmínky, které musí provozovatel splnit, byly součástí výroku tohoto rozhodnutí. Byly dokonce uvozeny jednoznačnou větou „udělení časově uděleného povolení se váže na splnění následujících podmínek“. Tuto větu nelze vykládat tak, že by na splnění podmínek bylo vázáno pouze samotné vydání rozhodnutí, neboť jde o podmínky, které v době jeho vydání ani splněny být nemohly. Jsem proto přesvědčena, že je zcela v souladu s podstatou a smyslem zákona o ochraně veřejného zdraví vykládat příslušná ustanovení tak, že nesplnění stanovených podmínek, není-li odůvodněno objektivními okolnostmi, je vždy důvodem k odejmutí vydaného časově omezeného povolení. Na provozovatele, který dané podmínky ve stanoveném čase svou vinou nesplní, je třeba pohlížet tak, že není nadále oprávněn provozem svého zdroje hluku hygienické limity překračovat.

Samozřejmě to neznamená, že pokud provozovatel s dostatečným předstihem na nemožnost plnění stanovených podmínek orgán ochrany veřejného zdraví upozorní a prokáže, že to nebylo způsobeno jeho nedbalostí, že by takovou situaci nebylo možné řešit. V takových případech může KHS po mém soudu vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu a v něm stanovit provozovateli delší lhůtu ke splnění některé z povinností uložené mu v podmínkách časově omezeného povolení. Jestliže však provozovatel vlastní vinou nechá uplynout termín pro realizaci podmínky stanovené v rozhodnutí o udělení časově omezeného povolení a nekontaktuje KHS, pak by KHS po zjištění, že některá z podmínek rozhodnutí nebyla ve stanovené lhůtě splněna, měla přistoupit k zahájení řízení o odejmutí vydaného povolení.

Shrnuji, že podle mého názoru platí, že pokud ŘSD do konce roku 2008 nekontaktovala KHS s věrohodným vysvětlením neexistence protihlukových stěn a s žádostí o vydání nového rozhodnutí, může KHS již na počátku roku 2009 vydané povolení odejmout a následně

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

proti ŘSD sankčně zasáhnout. KHS naproti tomu ve svých dopisech uvádí, že se situací začne vážně zabývat až po skončení platnosti povolení, tedy po 30. 6. 2009.

V tomto konkrétním případě tak jde zdánlivě „pouze“ o rozdíl cca půl roku. Pro názornost si však lze představit situaci, kdy je vydáno časově omezené povolení na několik let, přičemž na konci prvního roku má být realizováno jedno zásadní protihlukové opatření, v průběhu let následujících pak řada opatření menšího rozsahu. Jestliže provozovatel nerealizuje žádné ze stanovených opatření, pak by při výkladu KHS bylo možné zasáhnout proti němu až po několika letech trvání hlukové zátěže. Přitom již po prvním roce platnosti povolení by bylo zřejmé, že provozovatel zátěž svévolně neomezil na rozumně dosažitelnou míru, jak zákon požaduje. Troufám si říci, že takováto situace je nepřipustná a že tento výklad metodou *ad absurdum* svědčí ve prospěch mnou prosazovaného právního názoru. Tedy že časově omezené povolení k provozování zdroje hluku překračujícího hlukové limity musí být odejmuto, pokud hluk není v časových limitech stanovených v rozhodnutí omezen na rozumně dosažitelnou míru, tj. pokud nejsou plněny podmínky stanovené ve výroku rozhodnutí. Na provozovatele je následně možno klást požadavek, aby dodržoval zákonné hlukové limity, neboť o tzv. „výjimku“ se svým laxním postupem ve věci sám připravil.

D – ZÁVĚR

Výsledky mého šetření ukazují, že došlo k pochybení na straně krajské hygienické stanice, neboť z dosavadních vyjádření tohoto úřadu vyplývá, že se situací kolem protihlukových stěn na dálnici hodlá začít účinně zabývat až po vypršení časového omezení stanoveného v povolení (tedy po 30. 6. 2009), nikoliv již po nesplnění jeho podmínky č. 1 (tedy po 31. 12. 2008).

Očekávám, že můj názor o nutnosti odejmout časově omezené povolení při zaviněném nesplnění jeho podmínek vyvolá na straně KHS kontroverzi. Doporučuji nicméně KHS vzít v úvahu možné důsledky nepřijetí tohoto názoru. Pokud by se ukázalo, že podmínky, které orgány ochrany veřejného zdraví ve svých časově omezených povoleních stanovují, jsou nevynutitelné, byla bych nucena zvážit, zda by takováto časově omezená povolení neměla být – v souladu s textem zákona o ochraně veřejného zdraví – vydávána až poté, kdy žadatel prokáže, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Jinými

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

slovy až poté, kdy realizuje protihluková opatření, která jsou dnes obvykle součástí tzv. podmínek vydaného povolení.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. Žádám tímto KHS, aby mě informovala, zda svůj postup na začátku roku 2009 hodlá přizpůsobit právním názorům popsáním v části C. této zprávy. Pokud by KHS cítila v reakci na tuto zprávu potřebu řešit právní otázku odejmutí časově omezeného povolení při zaviněném nesplnění jeho podmínek na centrální úrovni, pak deklaruji předem svou ochotu zúčastnit se případného jednání s KHS a hlavním hygienikem ČR na toto téma, bude-li svoláno v blízké době.¹⁰⁶

¹⁰⁶ V březnu 2009 informoval ředitel KHS veřejného ochránce práv, že na základě jeho zprávy o šetření zahájila KHS s Ředitelstvím silnic a dálnic řízení o odejmutí časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku – dálnice D1. Zároveň ochránce ujistil, že jeho úřad při dalších jednáních s Ředitelstvím silnic a dálnic využije v rámci svých kompetencí všech možností k dosažení snížení hluku z provozu dálnice D1.

XI. Závěr

Již řadu let poukazují v souhrnných zprávách o své činnosti na vzrůstající počet stížností týkajících se problematiky hlukové zátěže, a to zejména z dopravy. Občané si stěžují nejen na hluk, ale i na zvýšené koncentrace škodlivin či otřesy způsobené přetížením nevyhovujících komunikací kamionovou dopravou.

Bohužel aspektem globalizačních trendů je vedle značného nárůstu dopravy obecně i koncentrace činností, které s přepravou souvisejí, do jediného místa (logistické terminály, překladiště, skladové a průmyslové areály), a to mnohdy v tak masivním měřítku, že to pak vyvolá vcelku pochopitelný odpor postižených obyvatel v okolí. Cílem veřejné správy musí být usměrnění uvedených aktivit do přijatelných rozměrů. V rámci předcházení negativním jevům spojeným s hlukem je zapotřebí věnovat otázkám dopravního řešení a umístění zdrojů hluku zásadní pozornost již v územně plánovacích procedurách.

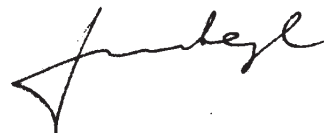
Obce a města by měly pamatovat na to, že zakomponování např. průmyslových zón do tak složitého organismu, jakým je město, bude ve spojení s obecným nárůstem dopravy nutně vyžadovat řešení problémů hlukové zátěže. Obce se nad pohodou bydlení svých obyvatel mají jako orgány územního plánování zamýšlet a jejich úkolem je hledat možná východiska v dostatečném předstihu.

Má dosavadní zjištění v rámci provedených šetření ukazují, že pozornost věnovaná problému hluku a z toho plynoucího narušení pohody bydlení obyvatel není stále uspokojivá. Z pozice veřejného ochránce práv nejsem příliš nakloněn praxi, kdy je nadlimitní hlučnost, zejména z pozemních komunikací, ale i z jiných zdrojů hluku, řešena udělením tzv. výjimky vlastníku či provozovateli zdroje hluku. Opakovaně jsem státní správu upozornil, že takový postup je možný teprve tehdy, když žadatel prokáže, že provedl či v dohledné době provede všechna opatření, která po něm lze spravedlivě požadovat, aby se hlučnost podařilo snížit na rozumně dosažitelnou míru. Zároveň jsem poukazoval na to, že udělení výjimky znamená dočasné řešení, navíc pouze právní, nikoliv faktické. Je proto nezbytné hledat jiné způsoby řešení hluku, a to komplexně, například upřednostněním či zvý-

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

hodněním jiných, šetrnějších typů dopravy, než je individuální automobilová doprava.

Upřímně si přeji, aby hluková problematika byla v budoucnu řešena koncepčně a abychom se problémům s hlukem naučili předcházet dobrým územním plánováním i pečlivým hodnocením jednotlivých záměrů a staveb. Tam, kde již k překračování hygienických limitů pro hluk dochází, je třeba řešit problém komplexně. Zdrojů hluku je často více a k ohrožení veřejného zdraví dochází až jejich společným působením. Takové situace musí státní správa umět řešit, a nikoliv před nimi zůstat bezradně stát. Věřím, že tento sborník otevřel mnohá témata a nabídl určitá řešení, jimiž podpoří dobré trendy ve směřování veřejné správy do budoucna.



REJSTŘÍK

A

akce na letišti 58
akční plány 15
audiosystémy 44

Č

časově omezené povolení 26, 61,
62n
časový odhad 62
ČIŽP (Česká inspekce životního
prostředí) 31

D

dodržování hlukových limitů
(restaurace, bary, diskotéky) 49,
76
doprovodné jevy 30
dozor KHS 49
dozor STÚ 49

E

EIA 26
existence veřejného zájmu 51

H

hluk
– dominantní zdroj 16
– kam se obrátit o pomoc 10
– odpovědnost za zdroj 11
– právní úprava 14
– regulace 11
– rozumně dosažitelná míra hluku
62
– sdílená odpovědnost 17
– vyjednávání 16
– z bytu 20
– z dopravy 54, 87
– z provozoven 42
– z provozu dálnice 127
– z provozu restaurace 98
– z veřejné produkce hudby 67
– z veřejně přístupných prostor 36

– z veřejného prostranství 36
– z veřejných prostor 36
– ze staveb 42
– ze zařízení 20
hlukové
– limity 15
– mapy 14
hřiště (sportoviště) 41, 69
hřiště jako stavba 41
hudební produkce 48, 97
– dle autorského zákona 49
– neveřejné (soukromé) – vymezení
39
– v provozovnách 47
– ve veřejném prostoru 36
hygienické
– limity 12, 15
– stanice 79, 80, 82

CH

charakteristický letový den 57

I

imise hluku 16
informace veřejnosti 15

J

jednorázové akce 17

K

kontrolní prohlídka 28, 45
koordinace postupu úřadů 24
krátkodobá objízdná trasa 55
kvalita prostředí 43
kvalita provedení protihlukových
opatření 63

L

legislativa 14
letišť 57
– hlukové pásmo 104
letní zahrádky 39, 40

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ**M**

mezera v zákoně 29
 míra obtěžování 33
 mobilní stavba 42

N

námítky účastníků řízení 46
 nárok zdržovací 33
 narušování pořádků a soužití 30
 nařízení nezbytných úprav 51
 nečinnost úřadů 13
 nedovolená činnost 72
 negativní kompetenční konflikt 22
 nejistota výpočtu 18, 56
 neoprávněné podnikání 31
 nezákonné rozhodnutí 35
 nezbytné úpravy stavby 29
 nízkofrekvenční hluk 18
 noční klid 37, 72, 74
 nová komunikace 55

O

občanský zákoník 19
 obecní úřady 31
 obecní vyhlášky 37, 38, 73, 74
 obtěžování
 -hlukem 19
 - nad míru obvyklou 70
 - nad míru přiměřenou poměrům 69
 odejmutí povolení 63
 ohrožení veřejného zdraví 51
 ochrana osobnosti 34
 ochranné hlukové pásmo 56, 58
 oprávnění při dozoru 24
 orgány ochrany veřejného zdraví 24
 orgány státní správy 22

P

podmínky
 - pořádání akcí 38
 - užívání stavby 44, 70
 pohoda bydlení 43, 65
 pokuty 26
 policie 30
 posuzování vlivů na životní prostředí 26
 potřeba měření 28

povolování stavby či provozovny 43
 požadavky na výrobu 20
 prašnost 31
 právní zájem 53
 pravomoci institucí 22
 pravomoci KHS 87
 propagační akce 60
 protihluková patření 63
 protokol
 - o kontrole 66
 - o měření hlučnosti 53
 provádění stavby 46
 provozní doba - omezení 41
 provozovna 42
 přiměřenost podmínky pro užívání 46

R

regulace dopravy 54
 regulace hluku - možnosti 36
 - tržním řádem 40
 rozpor v užívání 44
 rozumně dosažitelná míra hluku 62

S

sankční opatření 26, 29
 silnice 54, 66
 smírné řešení 85
 součinnost orgánů 22
 soudy 32
 - civilní 32
 - správní 34
 sousedská práva 32
 společenská škodlivost 27
 spor o příslušnost 22
 správní úřady 30
 stanovení podmínek 25
 stará hluková zátěž 55
 státní zdravotní dozor 24, 68
 stavba 42
 stavební dozor 28, 46
 stavební povolení 94
 stavební úřady 27

Ú

účastenství v řízení 64
 účel užívání 40, 46, 71
 unesení hudební produkce 50

HLUKOVÁ ZÁTĚŽ

V

veřejná společenská nebo sportovní akce 73
veřejné hudební produkce – vymezení 37
veřejné prostranství 36
vhodná praxe 37
více zdrojů hluku 11
vibrace a záření 31
vlastnické právo 32
vydávání rozhodnutí souvisejících s provozem nadlimitních zdrojů hluku 26

vydávání stanovisek 25
výjimky
– podmínky vydání povolení 61
– z povinnosti dodržet hlukové limity 60
vykonatelnost rozhodnutí 35

Z

zákonné výluky 60
zápach 31
znečištění ovzduší 31
žádost o informace 53
živnostenské úřady 31