



Zpráva o šetření ve věci hlukové zátěže z provozu železniční trati „Nové spojení“ v ulici X. v Praze

Na veřejnou ochránkyni práv se v roce 2017 v časovém rozpětí několika měsíců obrátili nezávisle na sobě dva obyvatelé¹ ulice X. v Praze 3. Oba poukazovali na obtěžování hlukem z provozu drážní novostavby - železniční trati „Nové spojení Praha hl.n., Masarykovo n. - Libeň, Vysočany, Holešovice“ (dále jen „stavba“), v části stavby při ulici X.

Stěžovatelé si stěžovali mj. na vysoce obtěžující hluk nákladních vlakových souprav (pískání, skřípání) v noční době. Zásadní výhradu měli k tomu, že stavba je dlouhodobě (v řádu let) provozována bez kolaudace, resp. ve zkušebním provozu. Namítali dále, že na trati nebyla realizována žádná aktivní protihluková opatření ve formě např. protihlukových stěn.

Obdobné stížnosti ve věci hlukové zátěže z provozu stavby v ulici X. byly již dříve předmětem dvou souvisejících šetření veřejného ochránce práv².

Vyřízení věci jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť na mě přenesla svoji působnost³ v oblasti práva stavebního práva a ochrany veřejného zdraví, do nichž podnět spadá.

V dané věci jsem se rozhodl v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit šetření. Od stěžovatelů, Hygienické stanice hlavního města Prahy, Drážního úřadu (jako speciálního stavebního úřadu) a Ministerstva dopravy (jako zřizovatele stavebníka nové trati, kterým je Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, dále jen „stavebník“ nebo „SŽDC“), jsem si vyžádal doplňující informace a nyní vydávám tuto zprávu o šetření.

A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že **Drážní úřad** se i nadále **dopouští pochybení**, když dlouhodobě umožňuje provoz stavby ve zkušebním provozu. Zároveň pochybil nesprávnou aplikací stavebně-právních předpisů při prodlužování zkušebního provozu.

Pochybení se dopouští i **Ministerstvo dopravy** jako ústřední metodický orgán, když toleruje a schvaluje právní výklad Drážního úřadu.

Pochybení shledávám i v postupu **Hygienické stanice hlavního města Prahy**, která je nečinná, pokud po dobu trvání zkušebního provozu vylučuje svou působnost k ochraně veřejného zdraví provedením státního zdravotního dozoru. Stejně tak je nečinná, pokud po dobu trvání zkušebního provozu vylučuje možnost sankčně postihovat provozovatele

1 Paní A., za niž dále jedná pan B., xxx (sp. zn. 4990/2017/VOP/TM), a dále pan C., yyy (sp. zn.: 7350/2017/VOP/TM), dále jen „stěžovatelé“.

2 Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 5132/2013/VOP/TM a jemu předcházející šetření sp. zn.: 6279/2011/VOP/TM

3 Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



dráhy za trvajícím přestupkem proti zákonu o ochraně veřejného zdraví⁴, spočívající v překračování hlukových limitů. Zároveň při vyhodnocení výsledků měření hluku v rámci zkušebního provozu nesprávně aplikovala korekci k hlukovému limitu na starou hlukovou zátěž.

B. Skutková zjištění

B.1 Shrnutí zjištění a závěrů předchozího šetření

V předchozím šetření jsem zjistil, že předmětnou část stavby se stavebníkovi nedaří zkolaudovat a stavba je dlouhodobě užívána ve zkušebním provozu.

Kolaudace není možná z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska HSHMP ke kolaudaci, a to vzhledem k tomu, že stavebník dosud nesplnil podmínky stanovené původním stanoviskem Městského hygienika z roku 2002 ke stavebnímu povolení, mj. nepřekračovat jím stanovené hodnoty hluku a zajistit ochranu chráněných vnitřních prostor okolních nejvíce zatížených staveb. Stavebník proto opakovaně posouvá předpokládaný termín kolaudace stavby.

Drážnímu úřadu⁵ jsem v první řadě vytýkal, že již od roku 2010 povoluje užívání stavby **opakovaným zaváděním zkušebního provozu**⁶. To jsem považoval za **nezákonné**, neboť jde o institut stavebního zákona, který neslouží k „náhradní“ legalizaci provozu dosud nezkolaudované stavby.

Navíc Drážní úřad zkušební provoz prodlužoval **procesně nesprávně**, když tak činil opakovaným zaváděním dalšího zkušebního provozu ve formě pouhého zápisu do stavebního deníku⁷. Takové prodlužování zkušebního provozu však dle mého názoru platná právní úprava neumožňuje, když jak pro povolení zkušebního provozu, tak i jeho „prodloužení“ vyžaduje vždy formu správního rozhodnutí. Drážní předpisy totiž neobsahují speciální procesní úpravu pro povolení zkušebního provozu stavby dráhy a dle mého názoru je tedy nutno postupovat podle obecného předpisu, kterým je stavební zákon⁸.

Drážní úřad se s mým právním hodnocením **neztotožnil**. **Sankcí** ve smyslu § 20 zákona o veřejném ochránci práv jsem se proto obrátil na Ministerstvo dopravy jako na nadřízený

4 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

5 Speciální stavební úřad pro stavby drah.

6 Na předmětném úseku tratě při ulici X. byl první zkušební provoz zaveden v roce 2010, a to na dobu od 26. 10. 2010 do 31. 12. 2011.

7 Podle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů, která provádí zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále také „drážní zákon“).

8 § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).



úřad. Ministerstvo dopravy nicméně mé právní závěry, týkající se procesního způsobu prodlužování zkušebního provozu, odmítlo a odkázalo na svá předchozí vyjádření k věci⁹.

Zjistil jsem též **pochybení Hygienické stanice hlavního města Prahy** (dále jen „HSHMP“). HSHMP jsem vytkl chybnou interpretaci výsledků měření hluku v ulici X. v důsledku nesprávné aplikace korekce pro **starou hlukovou zátěž**.

Postrádal jsem i další zákonný **postup HSHMP vůči stavebníkovi**, kterým by jej přiměl k co možná urychlenému přijetí opatření k odstranění závadného stavu, spočívajícího v tolerování opakovaného prodlužování zkušebního provozu (ukládání pokut).

HSHMP se při dalším inspekčním měření hluku (v roce 2014) **přiklonila k mému výkladu ohledně nemožnosti aplikace korekce pro starou hlukovou zátěž**. Po zjištění překročení hlukových limitů se stavebníkem sice zahájila řízení o uložení pokuty, od jejího uložení však upustila, když konstatovala, že stavebník prokázal, že poskytuje účinnou součinnost¹⁰ a nedošlo k poškození zdraví fyzických osob.

Stavebník v minulosti provedl řadu **protihlukových opatření** ke snížení hlukové zátěže, ať již šlo o stavebně-technická opatření na obytných objektech zasažených nadlimitním hlukem¹¹ a na zdroji hluku¹² nebo o opatření dopravně-organizační¹³. Těmito opatřeními došlo např. v období let 2012 - 2014 k poklesu hlukové zátěže v denní době o 5,7 dB, v noční době o 9,2 dB¹⁴.

Oba současní stěžovatelé, stejně jako ve věci jednající úřady a další instituce, jsou seznámeni s mou předchozí zprávou o šetření a závěrečným stanoviskem v této věci. Proto na tyto dokumenty již pouze ve stručnosti odkazují.

B.2 Aktuální skutková zjištění

Vyžádal jsem si sdělení Drážního úřadu, Ministerstva dopravy a HSHMP k aktuálnímu stavu případu.

Vzhledem ke komplexnosti problematiky, běhu času a množství subjektů, které mají či mohou mít vliv především na věcné řešení případu, jsem v průběhu šetření také svolal

9 Především na Dopis ministra dopravy Ing. Antonína Prachaře č. j. 64/2014-130-SPR/4, ze dne 14. července 2014.

10 Sdělení ze dne 28. 8. 2015, č. j. HSHMP 39541/2015, kde je součinnost detailně popsána.

11 Výměna oken.

12 Vložení kolejového svršku; svaření kolejnic do bezстыkové koleje, které byly následně uchyceny k pražcům pomocí pružného upevnění; nahrazení původních mostníků za ocelobetonovou konstrukci s průběžným kolejovým ložem na mostě přes ulici Seifertova; opakované broušení kolejí.

13 Omezení traťové rychlosti na 50 km/h; výrazné omezení nákladní dopravy.

14 Viz např. sdělení HSHMP č. j. HSHMP 39541/2015, ze dne 28. 8. 2015.



jednání za účasti stěžovatelů¹⁵ a všech úřadů a organizací, jehož cílem bylo vyjasnit sporné otázky a stav přípravy či realizace protihlukových opatření (dále jen „mediační jednání“).

B.2.1 Zkušební provoz

Z dosavadních provedených inspekčních měření hluku vyplývá, že provozem stavby i nadále dochází k výraznému překračování hlukových limitů, a to jak v ochranném pásmu dráhy, tak mimo něj. U některých objektů byly zjištěny i hodnoty přesahující hodnotu hlukového limitu po započtení korekce pro starou hlukovou zátěž¹⁶.

HSHMP nevydala souhlasné stanovisko ke kolaudaci stavby z důvodu překračování hlukových limitů provozem stavby¹⁷. V současnosti je stavba užívána ve **zkušebním provozu**, který Drážní úřad na žádost stavebníka **prodloužil do 31. 12. 2019**, a to stejným procesním způsobem, který jsem mu v minulosti vytýkal jako nezákonný.

HSHMP svůj postoj k případu shrnuje¹⁸, že k prodloužení zkušebního provozu se nevyjadřuje a nemá tak žádnou možnost ovlivnit jak délku, tak podmínky zkušebního provozu. Ke kolaudaci stavby bude vyžadovat předložení průkazu, že jsou splněny hygienické limity hluku dle právních předpisů. Do doby závěrečné kontrolní prohlídky není v kompetenci HSHMP požadovat odlišné podmínky od podmínek vydaných Městským hygienikem hlavního města Prahy dne 30. 12. 2002 ve stanovisku ke stavebnímu povolení a tato stavba je výlučně pod dohledem Drážního úřadu. **V době zkušebního provozu nemůže v případě zjištění nadlimitního hluku ukládat jakékoliv sankce**, navíc měření hluku do kolaudace předmětné stavby by měl provádět zhotovitel stavby.

B.2.2 Protihluková opatření

(1) Stavebně-technická protihluková opatření

▪ **Výměna oken; systém jednorázové výměny vzduchu**

Projektovaná protihluková opatření v ulici X. od počátku spočívala v návrhu individuálních protihlukových opatření na objektech, které nešlo odpovídajícím způsobem chránit protihlukovými stěnami. Konkrétně se jednalo o výměnu oken a zajištění jednorázové výměny vzduchu za hodinu. Tato opatření vycházejí ze závazného stanoviska městského hygienika a stavebního povolení.

15 Jednání v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 21. 2. 2019 za účasti stěžovatelů, zástupců HSHMP, Drážního úřadu, Ministerstva dopravy, stavebníka, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy, Národního památkového úřadu a Sdružení železničních nákladních dopravců ČR.

16 Akustické posouzení lokality X, zpracovala D., spol. s r. o., listopad 2017.

17 Nesouhlasné stanovisko HSHMP k uvedení stavby do trvalého užívání, č. j. HSHMP 32040/2016/06315, ze dne 25. 7. 2016.

18 Viz sdělení stěžovateli č. j. HSHMP 55611/2017, ze dne 16. 11. 2017.



Jak jsem vyrozuměl ze sdělení HSHMP¹⁹, stavebník v nadlimitně zasažených obytných objektech výslovně počítal s realizací účinné vzduchotechniky tak, aby okna nemusela sloužit primárně k větrání.

- Výměna oken za okna zvukově izolační byla již provedena dříve.
- **Systém jednorázové výměny vzduchu** za hodinu stavebník **dosud nezajistil**. Důvodem jsou komplikace z hlediska památkové ochrany dotčených objektů a z hlediska případného zásahu do soukromého vlastnictví majitelů bytů (komplikace při dohledání a oslovení majitelů, plány domů a bytů apod.). Toto opatření stavebník tedy „přestal dočasně sledovat“ a vzhledem k nejvíce obtěžující hlučnosti v noční době, spojené s průjezdy nákladních vlakových souprav²⁰, se zaměřil na - dle jeho názoru – efektivnější protihluková opatření (viz níže).

Pro úplnost k tomu dodávám, že orgán památkové ochrany na jednání shodně uvedl, že ačkoli např. instalace vzduchotechnických jednotek k zajištění nuceného větrání na vnější fasádě obytných domů v památkové zóně není obecně z jeho pohledu vítaným prvkem, předem takové protihlukové opatření v individuálních případech nevyloučil.

▪ **Protihlukové stěny**

Původně plánovaná protihluková opatření vycházejí z hlukové studie z roku 1995 a z jejich aktualizací z let 2000 a 2002²¹. Z této hlukové studie vyplývá, že možnosti úplné protihlukové ochrany venkovního prostředí v zájmové lokalitě neexistují, protože technicky není možné dosáhnout takovou výšku protihlukových stěn, aby mezi dominantním zdrojem hluku a místy příjmu nebyla přímá viditelnost²². Protihlukové stěny při ulici X. proto stavebník v projektu nezvažoval pro jejich nízký předpokládaný účinek.

V roce **2017** stavebník zadal **akustické posouzení** ulice X. z hlediska vlivu hluku z kolejí na jednotlivá podlaží v lokalitě zasažené hlukem z dráhy s přihlédnutím k průkazu tzv. staré hlukové zátěže. Z výsledků předběžně dovodil, že jediným účinným protihlukovým opatřením pro zajištění nepřekračování základních hygienických limitů pro hluk je vybavit hlukem zasažené objekty **instalací systému nucené výměny vzduchu**.

Protože si stavebník byl vědom komplikací, které s tímto řešením souvisí, zadal v roce **2018** **navazující akustické posouzení** teoretického návrhu protihlukových stěn v této lokalitě s vizualizacemi na sebe navazujících protihlukových stěn o různých výškách²³. Jednalo se o posouzení:

19 Viz např. sdělení HSHMP stěžovateli B., č. j. HSHMP 19605/2017, ze dne 18. 4. 2017.

20 Skřípání a pískání, způsobené koly nákladních souprav v kolejišti, zastaralými brzdnými systémy některých nákladních souprav ad.

21 Zpracovala D., spol. s r.o.

22 Ulice X. směrem k Y. prudce stoupá, nově zbudované kolejiště má široké zhlaví s velkým počtem souběžných kolejí, v bezprostřední blízkosti dráhy se nacházejí mnohopodlažní obytné budovy.

23 Akustické posouzení teoretického návrhu PHS v lokalitě ulice X., zpracovala D., spol. s r. o., 2018.



- Instalace protihlukových stěn podél kolejiště v souběhu s ul. X. Umístění je limitováno šířkou kolejiště, podpěrami trakčního vedení a osvětlovacími stožáry. Stěnu zejména z prostorových důvodů nelze umístit do optimální pozice vzhledem ke zdroji hluku (např. k jednotlivým kolejím). Výška a další parametry stěny měly být na základě vizualizace předmětem jednání s místně příslušným orgánem státní památkové péče. Účinek protihlukové stěny stavebník předpokládá v závislosti na její výšce především v prvním či ve druhém podlaží přilehlých objektů, očekávaná účinnost ve vyšších podlažích (cca od 4. nadzemního podlaží) bude nízká, avšak velmi bude záležet na výšce PHS.
- Instalace protihlukové clony v podobě plného zábradlí na mostní estakádě přes ul. Husitskou. Zadaný posudek měl prověřit účinek takové bariéry. Proveditelnost tohoto řešení měla být následně předmětem technického posouzení z hlediska konstrukčního řešení mostní konstrukce (únosnost, prostorové uspořádání apod.) a jednání s orgánem státní památkové péče.

Z navazujícího akustického posouzení²⁴ jsem vyrozuměl, že navržené PHS by přispěly ke snížení hluku o cca 2-3 dB. Zároveň by byl hluk snížen pod hodnoty tzv. staré hlukové zátěže, stanovené pro dráhu²⁵ i v místech, kde je tento hlukový limit hluku v současnosti překračován. Dle téhož akustického posouzení však hodnoty hluku budou i po případné realizaci PHS nadále **překračovat** nejvyšší přípustné **hodnoty pro hluk v tzv. ochranném pásmu dráhy i mimo něj**. I toto akustické posouzení opět potvrdilo, že protihlukové stěny by byly účinné především v nižších podlažích domů.

Stavebník k výsledkům aktuálních akustických posouzení uvedl, že stávající **úvahy o výstavbě protihlukových stěn** v dané lokalitě se stále pohybují v **teoretické rovině** s tím, že územní podmínky se nezměnily²⁶.

- Instalace **kolejnicových absorbérů** hluku (tzv. bokovnic)

Stavebník v roce 2018 prověřoval instalaci kolejnicových absorbérů hluku (tzv. bokovnic) v celém úseku mostní estakády, od severního zhlaví Hlavního nádraží k tunelovým portálům; jejich účinnost na snížení hluku se však vzhledem k nízké rychlosti projíždějících souprav a hustotě výhybek, v nichž lze absorbéry instalovat jen v části, předpokládá 1-2 dB²⁷.

- Instalace **kolejnicových mazníků**

24 Viz str. 37 a násl.

25 70 dB / 65 dB (den / noc).

26 Viz dopis SŽDC Ministerstvu dopravy ve věci ze dne 12. 12. 2018, zn. 29186/2018-SŽDC-SSZ-ÚT2-Pet.

27 Do lokality Nového spojení se jeví jako vhodné kolejnicové absorbéry SilentTrack (bývalý Corus instalovaný v Poděbradech nebo v Brně-Maloměřicích). Jednak tyto absorbéry vykazují dlouhodobě slušnou účinnost a jednak se instalují vždy kusově, mezi upevnění, a tedy je instalace relativně rychlá, bez nutnosti odřezávání na míru.



Stavebník dále prověřoval instalaci kolejnicových mazníků²⁸, které by mohly významně eliminovat především skřípání a pískání projíždějících souprav způsobené malými oblouky některých kolejí; na určujícím ukazateli charakterizujícím hluk se opatření významně neprojeví, nicméně přesto může přispět ke zvýšení celkové akustické pohody a vnímání hluku dotčenými obyvateli.

▪ **strojní broušení výhybek a kolejnic**

V návaznosti na disponibilní finanční zdroje stavebník připravuje broušení výhybek a kolejnic, které je prvkem nadstavbové údržby za účelem odstranění vzniklých vad a jehož přidanou hodnotou je snížení hluku v důsledku vyhlazení pojížděné plochy kolejnice. Ve 2. polovině roku 2019 zde stavebník připravuje pilotní broušení kolejí novou technologií, která umí zbrousit jak výhybku, tak běžnou kolej (doposud byly výhybky broušeny zvlášť). Zakázka na běžné broušení již byla zadána v roce 2018.

Stavebník ke **stavebnětechnickým opatřením** shrnul, že je připraven v pravidelných intervalech řešit hlukovou zátěž v území prostřednictvím opatření a jejich kombinací, která v maximální možné míře eliminují šíření hluku především u zdroje jeho vzniku. Uvedeným výčtem opatření však vyčerpá své možnosti a lze předpokládat, že budou stále určité části fasád hlukem dotčených objektů bydlení (vyšší podlaží), na něž provedená opatření nebudou mít výrazný dopad.

(2) **Dopravně organizační** protihluková opatření (organizace nákladní dopravy, výlukový režim, alternativní trasa, snížení rychlosti)

Rychlost projíždějících souprav je v daném úseku do 50 km/h, její případné snížení by nemělo na změnu hladiny hluku vliv²⁹.

V současnosti je v daném úseku trať využívána pro nákladní dopravu (průběžné nákladní vlaky a nákladní expresy³⁰) téměř výhradně při výlukách³¹ tratě mezi železničními stanicemi Praha-Libeň a Praha-Malešice jako tzv. krátkodobá objízdná trasa³². Dle sdělení Ministerstva dopravy a Drážního úřadu neexistuje pro nákladní železniční dopravu jiná alternativní trasa, kterou by bylo možné využít, především z hlediska nepřiměřené délky takové trasy, požadavků na trakci, zatížitelnost trati a sklonové poměry.

28 Mazníky systému LubriCurve od dodavatele První Signální, a. s., a zařízení CL-E1 od firmy ELPA http://www.doska.cz/tratova_zarizeni.html.

29 Viz sdělení stavebníka Ministerstvu dopravy ze dne 30. 4. 2018, č. j. 26197/2018-SŽDC-GR-015.

30 Převážně relace Německo - Praha - Uhřetěves (vlaky Pn, NEx).

31 Výluky z důvodu plánovaných oprav (v délce cca 3 týdny) nebo z důvodu mimořádností (řádově den); výluky upravuje § 23b a § 23c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů; výluky delší než 24 hodin schvaluje s účinností od 1. 4. 2017 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, výluky kratší než 24 hodin schvaluje příslušný odbor operativního řízení a výluk SŽDC (požadavek na zavedení výluky je standardně projednáván s příslušnými odbory generálního ředitelství SŽDC, výluky schvaluje věcně příslušný odbor operativního řízení a výluk SŽDC).

32 Jako systémové řešení pro budoucí omezení využívání odklonové trasy přes stanici Praha hl. n. je plánovaná realizace stavby „Modernizace traťového úseku Praha/Libeň – Praha/Malešice“, spojená s jejím zdvojkolejněním.



Ostatní nákladní dopravu v předmětném úseku tvoří převážně krátké manipulační vlaky.

Ministerstvo dopravy, Drážní úřad i stavebník shodně uvedli, že intenzita nákladní dopravy je v daném úseku minimální³³. Vzhledem k silným intenzitám vlaků osobní dopravy mají hlukové emise nákladních vlaků na celkové hladině hluku zanedbatelný podíl vzhledem k celkovému objemu železničního provozu, když v době bez výluk projedou přes stavbu v noční době nanejvýš 1-2 nákladní vlaky³⁴.

Za hodné pozornosti v tomto ohledu však zároveň stojí jiné sdělení Ministerstva dopravy³⁵, že s ohledem na zatížení centrální části uzlu Praha osobní dopravou není provoz nákladní dopravy na Novém spojení vhodný a je účelné řešení průjezdu nákladní dopravy po jiných tratích umístěných ve větší vzdálenosti od centra města.

B.2.3 Stará hluková zátěž

Při inspekčním měření hluku ze zkušebního provozu stavby³⁶ v roce 2016 HSHMP naměřené hodnoty nevyhodnotila s aplikací korekce k základnímu hygienickému limitu pro hluk z dopravy na dráhách, ale s korekcí pro **starou hlukovou zátěž**³⁷. Znovu se tak odklonila od názoru, který mi přislíbila respektovat v předchozím šetření (viz část B.1 této zprávy). K důvodům uvedla, že došla k závěru, že do doby kolaudace je stavba „rozestavěná“ a „de iure“ jako nová stavba neexistuje a je na ni možno nahlížet jako na původní „starou“ stavbu, kde se výluka pro legislativní zákaz aplikace staré hlukové zátěže neuplatní.

C. Právní hodnocení

Mým posláním je chránit osoby před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

33 Viz např. již výše uvedené sdělení stavebníka Ministerstvu dopravy ze dne 30. 4. 2018, č. j. 26197/2018-SZDC-GŘ-015.

34 Nárůst dálkové nákladní dopravy v měsíci říjnu roku 2017 byl způsoben výlukovou činností zejména v železničních stanicích Praha - Malešice, Praha - Libeň či Praha - Běchovice a v navazujících úsecích, kde probíhaly opravné a údržbové práce, budování základů trakčního vedení či rekonstrukce trakčních stožárů. Více viz např. e-mailové sdělení vedoucího oddělení hygieny obecné a komunální Ministerstva zdravotnictví Ing. Ivo Veselého, ze dne 26. 3. 2018, k dotazu stěžovateli C.

35 E-mail Ing. Michala Kliského, odbor strategie, oddělení dopravních analýz, stěžovateli C., ze dne 23. 3. 2018.

36 Měření v chráněném venkovním prostoru stavby Z; viz protokoly o měření Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem z kontrolního měření provedeného ve dnech 14. 9. – 15. 9. 2016, č. 101290/2016, 101291/2016 a 101292/2016.

37 § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“).



C.1 Zkušební provoz

C.1.1 Drážní úřad, Ministerstvo dopravy, stavebník

Ze shromážděného spisového materiálu i jednání vyplývá, že Drážní úřad i Ministerstvo dopravy užívání stavby ve zkušebním provozu a jeho prodlužování **trvají na svém právním názoru**. Ministerstvo dopravy již pouze vyjádřilo politování nad přetrvávajícím stavem, kdy stavbu není možno zkolaudovat.

Jak jsem detailně uvedl v předchozí zprávě o šetření, zkušební provoz jako mimořádný institut stavebního zákona neslouží k legalizaci užívání staveb, které se nedaří z důvodu závady dlouhodobě zkolaudovat. Účelem zkušebního provozu je výhradně ověření funkčnosti a provedení stavby. V žádném případě jím nelze nahradit kolaudaci, vyžadovanou stavebním zákonem. Tomuto mému názoru přisvědčuje i dostupná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz níže část C.4).

V tomto případě navíc vlastnosti stavby a jejího provozu již byly více než dostatečně ověřeny dlouhodobým provozem, aniž by však byly provedeny takové změny či úpravy, které by škodlivé vlastnosti stavby, projevující se hlučností nad stanovené limity, podstatně měnily či mírnily.

Stavba je již téměř **9 let³⁸** užívána ve **zkušebním provozu**, což považuji za stav odporující platnému právu. Tento právní stav je mj. důsledkem nesprávného úředního postupu Drážního úřadu.

Drážní úřad pokračuje v prodlužování zkušebního provozu **procesně** nesprávným způsobem. Drážní úřad a Ministerstvo svou argumentaci staví na tom, že stanovil-li a projednal-li Drážní úřad provedení zkušebního provozu ve stavebním povolení, neměl by být zkušební provoz zaveden rozhodnutím, tj. ve správním řízení. Ustanovení § 124 stavebního zákona sice stanoví, že zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. Podle názoru obou úřadů ale toto ustanovení nezakládá důvod ke změně dosavadní praxe v případech, kdy povinnost provedení zkušebního provozu je uložena již ve stavebním povolení.

Právní názor Drážního úřadu a Ministerstva dopravy považuji i nadále za **nesprávný**. **Dlouhodobé užívání nezkolaudované stavby ve zkušebním provozu je nezákonný stav. Pokud Drážní úřad tento postup aprobuje, dopouští se pochybení. Rozporuji zároveň i metodické vedení Drážního úřadu ze strany Ministerstva dopravy.**

C.1.2 HSHMP

Překročení hlukového limitu je **přestupkem**, za který hrozí provozovateli zdroje hluku **pokuta** do výše 3 000 000 Kč.³⁹

³⁸ Na předemětném úseku tratě při ulici X. byl první zkušební provoz zaveden v roce 2010, a to na dobu od 26. 10. 2010 do 31. 12. 2011.



V případě dlouhodobého soustavného (ve smyslu opaku k nárazovému) vystavení extenzivnímu hluku je vědecky prokázán možný **negativní dopad na lidské zdraví**⁴⁰.

V případě celé řady chráněných venkovních prostor staveb v ulici X. dochází k prokazatelnému výraznému překročení hygienických limitů jak v ochranném pásmu dráhy, tak mimo něj. Překračování hlukového limitu je dlouhodobé (v řádu 10 let).

Ačkoli HSHMP jako orgán ochrany veřejného zdraví nemůže v rozsahu své působnosti ovlivnit prodloužení zkušebního provozu (to náleží Drážnímu úřadu), její **náhled na (ne)možnost uplatnění kontrolních a sankčních nástrojů vůči provozovateli nadlimitního zdroje hluku musím odmítnout.**

Je to naopak právě **HSHMP**, která za situace, kdy délka zkušebního provozu je již zjevně nepřiměřená a vybočuje z běžné praxe⁴¹ a kdy jsou zároveň překračovány hlukové limity, **musí k ochraně veřejného zdraví** jako veřejného zájmu **vyvinout maximální tlak** na provozovatele zdroje hluku a která povedou k **vyšší ochraně osob vystavených nadlimitnímu hluku.**

Sankčním nástrojem zákona o ochraně veřejného zdraví je v první řadě uložení pokuty za přešůpek. Inspekční měření hluku je spojeno s vyššími finančními náklady. Přesto jsem přesvědčen, že v šetřeném případě byly dány důvody pro jeho **opakované provedení.** Pouze na základě státního zdravotního dozoru je totiž možné uložit pokutu a tyto při opakovaném ukládání co do výše odstupňovat dle zásad správního trestání⁴². Tyto kroky mohou motivovat provozovatele k **přijetí** těch **protihlukových opatření**, která jsou za daných okolností minimálním standardem (viz níže).

Názor HSHMP, že v době zkušebního provozu nemůže provést inspekční měření hluku k objektivizaci hlukové zátěže na základě stížnosti, ani že nemůže ukládat za těchto okolností sankce v případě zjištění nadlimitního hluku, tak považuji za **nesprávný a musím jej odmítnout.**

C.2 Protihluková opatření

V rozporu se stanovenými podmínkami ve stavebním povolení **není dosud dostatečně zajištěna ani ochrana chráněných vnitřních prostor obytných staveb. Opakované prodloužení zkušebního provozu nenutí stavebníka k urychlenému přijetí stanovených protihlukových opatření.**

39 § 92g odst. 1 a odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví.

40 Viz Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2018, s. 10; dále viz též např. Night Noise Guidelines for Europe. 2009, World Health Organization Europe; směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. 6. 2002, č. 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí; zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí ze dne 30. 3. 2017, COM/2017/0151.

41 K tomu srovnej relevantní judikaturu, viz níže.

42 Uvedené pochopitelně platí v případě, že inspekčním měřením HSHMP zjistí překročení hlukového limitu.



Řešený případ je specifický tím, že právní úprava v době přípravy projektu umožňovala ve výjimečných případech pouze ochranu chráněných vnitřních prostor, pokud bylo technicky prokázáno, že ve stávající zástavbě po vyčerpání všech prostředků její ochrany před hlukem není technicky možné ochránit venkovní prostory stavby. Podmínkou pro tento postup bylo nicméně zachovat možnost jejich potřebného větrání⁴³. V případě technicky složité ochrany venkovního prostředí, tedy v dané době byla ochrana „pouze“ vnitřních prostor standardním řešením. Tento „mírnější“ režim ochrany veřejného zdraví však na druhou stranu pro stavebníka znamenal povinnost zajistit ochranu vnitřních chráněných prostor dle podmínek stavebního povolení, včetně těch, které stavební úřad převzal ze závazného stanoviska městského hygienika. K úspěšné kolaudaci stavby tedy stavebník musí prokázat splnění obou podmínek závazného stanoviska městského hygienika. Jde o podmínku nepřekročit nejvýše přípustné hodnoty hluku pro stavby v ochranném pásmu dráhy i mimo něj a podmínku zajistit v objektech s vyměňovanými okny minimálně jednorázovou výměnu vzduchu za hodinu.

První z podmínek stavebník nesplnil a z výsledků posledních měření hluku její splnění není pravděpodobné ani v současnosti. Druhou podmínku splnil pouze částečně. Ačkoli výměnu oken zajistil, dosud neproběhla instalace systému jednorázové výměny vzduchu za hodinu⁴⁴ v obytných místnostech, které nemohou být větrány jinak, než přirozeně okny.

Z důvodu zájmu na ochraně veřejného zdraví a hodnocení zdravotních rizik považují za alarmující právě nesplnění druhé podmínky. Ze spisového materiálu ani z jednání nevyplývá, že by zajištění systému nucené výměny vzduchu bylo neproveditelné. Jakkoli toto opatření může být komplikované po stránce organizační, majetkoprávní i technické, a zohlednit je třeba i aspekt zásahů do objektů v památkové zóně, stavebník nijak konkrétně neprokázal svou aktivní snahu tuto podmínku splnit.

Nelze sice vyloučit, že z pohledu stěžovatelů bude jednoznačným přínosem již soubor protihlukových opatření cílících na odstranění nejvíce obtěžujícího hluku z nákladních vlakových souprav v noční době, popsaný stav zavdává k úvaze, zda uvedená „méně komplikovaná“ opatření neznamenají současně nepřímou rezignaci na plnění závazných podmínek ke kolaudaci stavby. Takový postup nemohu přijmout.

K „dílčím“ protihlukovým opatřením navíc podotýkám, že z vyjádření stavebníka **není zřejmé, zda realizaci protihlukových stěn**, prověřovaných v rámci akustického posouzení z roku 2018, **hodlá na základě výsledků tohoto posouzení uskutečnit, či nikoli**.

43 § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů.

44 Nucené větrání vzduchotechnikou, případně jiným způsobem s obdobným efektem.



C.3 Stará hluková zátěž

C.3.1 Ministerstvo, Drážní úřad

Korekce k limitu na starou hlukovou zátěž má ve světle právní úpravy⁴⁵ **zcela zásadní význam** pro posouzení, zda hluková zátěž je ještě tolerovatelná, či nikoli.

Korekci na starou hlukovou zátěž pro chráněné venkovní prostory lze uplatnit pouze tehdy, jsou-li **současně splněny tři podmínky**:

- (1) dráha existovala před 1. 1. 2001,
- (2) v roce 2000 byl překračován hygienický limit,
- (3) v době posuzování (tj. např. v roce 2017) nedošlo ke zvýšení hluku v chráněném venkovním prostoru o více než 2 dB oproti stavu v roce 2000.

Aniž bych se detailně zabýval rozbořem splnění podmínek ad 2) a 3), mám dlouhodobě za to, že **nebyla splněna podmínka ad 1)**.

Stavba „Nového spojení“⁴⁶ byla uvedena do (zkušební)ho provozu až po 1. 1. 2001 jako tzv. „nová“ komunikace, na kterou režim staré hlukové zátěže nelze uplatnit⁴⁷.

Stavební povolení ke stavbě Nové spojení vydané Drážním úřadem v roce 2004 v základním popisu stavby výslovně uvádí, že se jedná o komplexní stavbu, jejíž součástí je i nová dvoukolejná trať Praha - Libeň - Praha hl. n. Část této nové trati vede mj. podél ulice X. V této části jde tedy jednoznačně o stavbu novou. Uvedený závěr jednoznačně vyplývá i z akustického posouzení z roku 2017⁴⁸, kde je mj. graficky znázorněno jak původní směrové vedení dráhy (šlo o dvě samostatně vedené dráhy v rozdílné trase a s nižším počtem kolejí), tak nově řešené jiné směrové vedení stavby „Nového spojení“ - optimalizované dráhy s jedním kolejištěm a více kolejemi.

Stejný závěr, tedy že se jedná o novou stavbu, ostatně nijak nerozporovala ani vyjádření Drážního úřadu.

Ministerstvo dopravy v předchozím šetření⁴⁹ naproti tomu namítlo, že nejde o stavbu novou, protože stavba byla vybudována na tělese stávající trati a je vedena v původním koridoru⁵⁰. Z tohoto důvodu ji není možné považovat za zcela novou stavbu, která by na daném území vznikla bez jakýchkoliv návazností z minulosti, tzv. „na zelené louce“.

45 § 12 odst. 6 nařízení vlády.

46 Nově vybudovaná železniční trať Praha hl. n. - Libeň, Vysočany, Holešovice.

47 Viz též přílohu H bod 1 Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, který byl uveřejněn ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví České republiky, částka 11/2017, ze dne 18. 10. 2017.

48 Konkrétně obr. 5 a obr. 6 (strana 16-17).

49 Viz dopis ministra dopravy Ing. Antonína Prachaře č. j. 64/2014-130-SPR/4, ze dne 14. července 2014.

50 Spojovacích tratí Praha hl. n. - Praha Masarykovo nádraží Hrabovka a Praha hl. n. - výhybna Vítkov.



Z téhož Ministerstvo dopravy dovozuje, že jde o „pouhou“ rekonstrukci původní dráhy a že korekci pro starou hlukovou zátěž nelze aplikovat⁵¹.

Výklad, podle kterého nejde o novou stavbu, nemá oporu ve zjištěních, která jsem učinil v šetřeních, a musím jej odmítnout.

Jak jsem již uvedl v předchozí zprávě o šetření,

- stavba (a to i v části při ulici X.) je jednoznačně **stavbou novou**;
- korekci na **starou hlukovou zátěž**⁵² při hodnocení hluku **z provozu této stavby** tedy **nelze použít**;
- pro provoz stavby dráhy vzhledem k obytným stavbám exponovaným hlukem platí pro jejich chráněný venkovní prostor výhradně limit s **korekcí pro ochranné pásmo dráhy**⁵³, případně limit pro chráněný venkovní prostor stavby **mimo ochranné pásmo dráhy**⁵⁴.

Z toho vyplývá, že pokud není možné aplikovat na daný případ „mírnější“ hygienický limit pro starou hlukovou zátěž, je **nesprávný závěr, že na řešeném úseku Nového spojení nedochází k překračování hygienických limitů hluku**⁵⁵.

Závěr Ministerstva dopravy ohledně aplikace staré hlukové zátěže považuji i nadále za nesprávný.

C.3.2 HSHMP

HSHMP se v předchozím šetření přiklonila k mému názoru, že jde o novou stavbu a aplikace korekce pro tzv. starou hlukovou zátěž při hodnocení naměřených hodnot není možná nejen při měřeních ověřujících, zda byly splněny podmínky pro **kolaudaci** stavby, ale ani při hodnocení naměřených hodnot při inspekčních měřeních v rámci **zkušebního provozu** stavby.

Tento názor HSHMP v aktuálním šetření přehodnotila a vrátila se k výkladu⁵⁶, podle kterého pro účely kolaudace nepočítá s možností aplikovat korekci pro starou hlukovou

51 § 12 odst. 5 nařízení vlády.

52 Jde o mírnější limit s hodnotami až 70 dB / 60 dB (den/noc); viz § 2 písm. n) ve spojení s § 12 odst. 5 a odst. 6 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“).

53 60 dB/55 dB (den / noc).

54 55 dB/ 50 dB (den / noc).

55 Viz již výše uvedené sdělení stavebníka Ministerstvu dopravy ze dne 30. 4. 2018, č. j. 26197/2018-SŽDC-GŘ-01530.

56 Viz např. sdělení č. j. HSHMP 53466/2013, spis. zn. S-HSHMP 53466/2013/2, ze dne 2. 1. 2014; v případech provozování dopravních staveb, ve zkušebním provozu, kde jsou prozatím překračovány přísné hlukové limity a nejsou vedeny v úplně nové trase, HSHMP i jako zdravotnický orgán používá metodu hodnocení zdravotních rizik, tj. odbornou úvahu, zda překračování hlukových limitů v průběhu zkušebního provozu může mít negativní dopad na zdraví dotčených osob.



zátěž, zatímco při hodnocení výsledků měření hluku v rámci zkušebního provozu dosud nezkolaudované dráhy korekci akceptuje. Tento výklad považuji za účelový. Podle mého názoru není rozhodné, zda jde o měření vztahující se k užívání stavby ve zkušebním provozu dráhy či zda jde o vyhodnocení hodnot měření pro kolaudaci. **Rozhodné je v tomto případě pouze to**, zda se jedná o **stavbu novou**, na níž je použití korekce pro starou hlukovou zátěž vyloučena.

Závěr HSHMP ohledně aplikace staré hlukové zátěže považuji za nesprávný.

C.4 Soudní obrana

Nepřísluší mi působit v oblasti soukromoprávní ani provádět právní rozborů a poskytovat jinou právní pomoc náležející do působnosti advokacie. Pro úplnost však, s ohledem na okolnosti případu, zmiňuji také možnost soudní obrany ve správním či civilním soudnictví.

Upozorňuji na **judikaturu Nejvyššího správního soudu**, který se vyslovil k dlouhodobému užívání stavby ve zkušebním provozu.

Díličí a pro tuto věc podstatné judikatorní závěry jsou tyto:

- Jestliže bylo z okolností případu zřejmé, že v průběhu zkušebního provozu bude mít užívání stavby negativní dopady na okolí, které mohou být v rozporu se schválenou projektovou dokumentací a hygienickými limity hluku stanovenými zvláštními předpisy, bylo povinností správního orgánu přijmout taková opatření, která tyto negativní dopady eliminují nebo alespoň omezí. Účelem zkušebního provozu není odstranit existující vady a nedodělky stavby „za pochodu“, ale ověřit, zda je realizace stavby v souladu s projektovou dokumentací a odstranit případné závady⁵⁷.
- Jsou-li v průběhu zkušebního provozu zjištěny vady nebo nesoulad s předchozími rozhodnutími, není důvodu, aby osoby dotčené provozem stavby musely dále snášet rušící projevy provozu⁵⁸.

K tomu doplňuji, že sousedská práva lze bránit podle občanského zákoníku sousedskou žalobou⁵⁹.

Úvahy, zda a jak se za okolností daných v tomto případě lze úspěšně obrátit na soud, ponechávám na stěžovatelích. Doporučuji však, aby v případě, že se rozhodnou hájit svá práva a zájmy u soudu, využili kvalifikované právní pomoci advokátů.

57 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44, případně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 07. 2015, č. j. 2 As 37/2015 - 46, č. 3322/2016 Sb., oba dostupné na www.nssoud.cz.

58 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 37/2015 - 46, dostupný na www.nssoud.cz.

59 § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Drážnímu úřadu, Ministerstvu dopravy a Hygienické stanici hl. m. Prahy a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž oba stěžovatele.

Zprávu zasílám na vědomí také Generálnímu ředitelství SŽDC, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy, Generálnímu ředitelství Národního památkového ústavu a řediteli Sdružení železničních a nákladních dopravců České republiky.

Brno 17. června 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránky práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)