

Zpráva o šetření

postupu orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů ve věci hluku z provozu na letišti Praha-Ruzyně

A - Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan [redacted] [redacted], bytem [redacted] Praha 6, s žádostí o prošetření postupu Hygienické stanice hl. m. Prahy a Krajské hygienické stanice Středočeského kraje při hodnocení hluku z provozu letiště Ruzyně. Informace od pana [redacted] dále významně doplnilo svým podáním občanské sdružení [redacted] (dále také „Sdružení“). Pan [redacted] 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 hl. m. Prahy v srpnu 2008 zjistilo, že hluk v noční době se již pohybuje na hranici povoleného limitu (naměřeno $L_{Aeq, 8h} 50,2 \pm 3$ dB), neprokázalo však kvůli nejistotě měření jeho překročení. Pan [redacted] upozornil, že při výpočtu charakteristického letového dne vycházel zpracovatel 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 [redacted] 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 [redacted] 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 pražské 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, čj. 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 Praha-Ruzyně 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 Praha-Ruzyně, 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 hl. m. Prahy (dále také „HS Praha“) a Krajskou hygienickou stanici Středočeského kraje (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 hl. města Prahy 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 hlavního města Prahy jakožto stavebního úřadu. Toto rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 7. 1998 pod zn. 127080/98/OUR/SZ/Fo. 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 nejhlučnějších typů (IL 62, TU 134, B 727 ap.);
- provoz v noční době bude podstatně omezen.

Další je pak řada územních rozhodnutí Městského úřadu v Hostivici, 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 Dobrovíz, Jeneč u Prahy, Hostouň, Horoměřice a Kněžves u Prahy (za všechna lze uvést jako příklad rozhodnutí Městského úřadu Hostivice ze dne 25. 3. 2004, čj. SÚ-0868/04-Ga, pro území Horoměřic). Všechna tato rozhodnutí obsahují shodnou podmínku:

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

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 Prahy by měl kontrolovat stavební úřad Hostivice. Pokud jde o územní rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy zn. 127080/98/OUR/SZ/Fo, zde je situace složitější. Od září 2003 již není Magistrát hl. města Prahy příslušným stavebním úřadem, který by mohl soulad provozu letiště s podmínkami „svého“ územního rozhodnutí posuzovat. Působnost stavebního úřadu přešla totiž na jednotlivé pražské městské části. V současné době je tedy příslušným stavebním úřadem Úřad městské části Praha 6 (dále také „ÚMČ“).

Stížnosti Sdružení adresované Ministerstvu pro místní rozvoj a Magistrátu hl. města Prahy byly tedy postoupeny k vyřízení ÚMČ. Po určitých procesních peripetiích vyřídil tento úřad dne 28. 1. 2009 stížnost Sdružení na postup Správy letiště Praha, s. p. (dále také „správa 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 letištem 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 zn. 426/2006-220-SP/32, ze dne 17. 6. 2008, adresovaného stěžovateli. 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

změnam legislativy, zejména zrušení hodnocení nočního hluku z leteckého provozu podle jedné nejhluchnější hodiny a snížení hlukových limitů pro letecký provoz o 5 dB.

Podle vyjádření ministerstva konzultovala správa letiště tyto podmínky několikrát s HS Praha, KHS a také se Zdravotním ústavem Praha. Na základě dohody s nimi ze dne 1. 11. 2006 předložila Správa Letiště Praha, s. p., 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 Praha, s. p., 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 Praha 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 Praha 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 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, čj. 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 Praha. KHS prováděla měření hluku z provozu

letiště naposledy v roce 2005. HS Praha 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 Starý Suchdol a obec Pavlov ve Středočeském kraji.

V roce 2008 proto HS Praha objednala měření, které mělo ověřit, zda již nedochází k překračování hygienických limitů za hranicí ochranného hlukového pásma ve Starém Suchdole. V srpnu 2008 proběhlo první měření provedené Zdravotním ústavem Praha. V září 2008 však byla na tomto ústavu ukončena činnost akreditované měřicí skupiny a Zdravotní ústav Kolín, 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 HS Praha k dispozici důkaz, na kterém by mohla založit jakékoliv kroky vůči provozovateli letiště.

O celé této situaci informoval ředitel HS Praha hlavního hygienika ČR naléhavě koncipovaným dopisem ze dne 12. 11. 2008. V něm navrhl jedno z možných řešení situace, totiž organizační změny spočívající v tom, že by přímo HS Praha 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 Praha-Ruzyně provede přímo Národní referenční laboratoř při Zdravotním ústavu Pardubice, která jediná je k tomu zřejmě odborně vybavena. Teprve po další urgenci dopisem ze dne 19. 1. 2009 se hlavní hygienik ČR dopisem doručeným dne 26. 1. 2009 vyjádřil k této možnosti kladně.

V současné době tak HS Praha provádí na letišti Praha-Ruzyně 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 Praha 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 Praha-Ruzyně 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 Praha, s. p., 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 největšího mezinárodního letiště Praha v ČR v bezprostředním sousedství hlavního 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 Praha-Ruzyně, 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 hl. města Prahy vyhlásil ochranné hlukové pásmo letiště Praha-Ruzyně, má dnes kontrolovat a posuzovat Úřad městské části Praha 6. Nechci nijak snižovat odbornou erudici pracovníků tohoto stavebního úřadu. Domnívám se však, že k tak závažnému rozhodování týkajícímu se jedné z největších staveb na území hlavního města je třeba mít nejen velmi dobré odborné zázemí, ale i určitou autoritu. Vždyť letiště Praha-Ruzyně je stavbou, která prostorově i svým provozem zasahuje dokonce až mimo území Prahy, do Středočeského kraje.

Současné uspořádání je důsledkem organizačních změn zavedených Statutem hl. města Prahy, 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 svěřením takto velké odpovědnosti úřadům městských částí vnímám jako závažné rozhodnutí, jehož důsledky se mohou projevit i u některých dalších velkých strategických staveb, které dříve povoloval jako stavební úřad Magistrát hl. města Prahy.

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 těmito 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 HS Praha, 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 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 donucovacích 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 Hostivice 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 hl. města Prahy 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 její dosavadní míru.

Co ve skutečnosti letiště udělalo? Jeho aktuální opatření proti hluku, která Ministerstvo dopravy odsouhlasilo dopisem zn. 715/2007-220-SP/6, ze dne 5. 10. 2007, lze vyčíst z Letecké informační příručky.¹ 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, 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,

¹ Viz kapitola „LKPR AD 2.21 POSTUPY PRO OMEZENÍ HLUKU“.

že současné „průměrování“ hluku z leteckého provozu na celých 8 hodin umožňuje distribuovat větší množství přeletů do atraktivních časů mezi 22:00 h - 24:00 h a 5:00 h - 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 Praha-Ruzyně. Díky tomu nejen že 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 Starého Suchdola). 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 z jejich překračování v oblasti Starého Suchdola a Pavlova.

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 vymlouvat se na vágní formulaci podmínek územního rozhodnutí vydaného Magistrátem hl. m. Prahy. 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 nejhlučnějších 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 Praha, s. p., 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 Praha, s. p., 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 jakékoliv 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 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 příletem 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 Praha-Ruzyně 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.² 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.³ 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.

Zároveň se musím velmi kriticky vyslovit k tomu, jakým způsobem k této kauze přistoupil Magistrát hl. města Prahy 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 hl. města Prahy 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 hl. města Prahy, 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 Pence a Sdružení, že by bylo vhodné, aby společnost zajišťující monitoring hluku z letiště Praha-Ruzyně 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 Praha projevila ve věci hluku z provozu letiště Praha-Ruzyně mnohem aktivnější přístup než KHS. HS Praha se již od roku 2007 pokusila získat relevantní data, a zabránily jí v tom zejména organizační změny na Zdravotním ústavu Praha. 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 HS Praha 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 Praha 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 otázku, zda ze strany provozovatele letiště dochází k překračování hlukových limitů, či nikoliv. HS Praha provádí měření záměrně v lokalitě, kde byl v roce 2007

² Ustanovení § 180 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

³ Ustanovení § 94 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

orientačně naměřen hluk na hranici hlukových limitů, tedy ve Starém Suchdole. Tato volba se jeví jako racionální. Obdobně racionální by bylo, kdyby se KHS při výkonu státní kontroly zaměřila na oblast obce Pavlov. 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 Starého Suchdola a Pavlova 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 Praha, 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.⁴

⁴ Ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona.

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 Praha 6 jako stavebního úřadu. Tento úřad neproověřil 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 hlavního města Prahy 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 zůstaly stejné, nebo se dokonce zvýšily, pak by to měl stavební úřad vyhodnotit jako porušování podmínek územního rozhodnutí a podle toho konat. Přitom nelze 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 územního rozhodnutí byly stanoveny také (ba dokonce zejména) k jejich ochraně.

Určité pochybení lze vidět i na straně Hygienické stanice hl. města Prahy, a zejména Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, které teprve v letošním roce realizují prokazatelná měření hluku z leteckého provozu na letišti Praha-Ruzyně. V případě Hygienické stanice hl. města Prahy 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.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)