

## **Připomínky veřejného ochránce práv**

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů**

### **OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:**

V obecné rovině vítám, že Ministerstvo zdravotnictví (dále též „ministerstvo“) přistoupilo k novelizaci zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který je ve stávající podobě již v některých oblastech právní úpravy (např. ochrana před hlukem) překonaný a vyvolává v praxi interpretační problémy. Novelizaci tohoto zákona jsem opakovaně navrhoval. Kvituji, že ministerstvo vyšlo vstříc některým mým návrhům v oblasti právní úpravy ochrany před hlukem (např. zahrnutí zahrad a dalších pozemků bezprostředně souvisejících se stavbami pro bydlení mezi chráněné venkovní prostory). Některé mé návrhy na legislativní změny v oblasti ochrany před hlukem nicméně zůstaly bez odezvy, a to i přes původní příslib ministerstva, že se tak stane (viz níže zásadní připomínky).

Ve vztahu k předkládanému návrhu dále musím uvést, že jsem dlouhodobě po Ministerstvu zdravotnictví požadoval, aby se zabývalo tzv. sdílenou odpovědností více provozovatelů zdrojů (nadlimitního) hluku. Domnívám se, že je-li překročení hygienického limitu pro hluk způsobeno provozem více zdrojů, odpovídají jejich provozovatelé za porušení zákona poměrně (podle svého příspěvku ke vzniku protiprávního stavu) a jsou povinni společně přijmout opatření k nápravě. Ministerstvo mi v dopise č. j.: 36643/2012 z 19. listopadu 2012 sdělilo, že eliminace tzv. součtového efektu je pro novelu zákona o ochraně veřejného zdraví připravena s tím, že tuto problematiku je ještě třeba prodiskutovat zejména v rámci vnitřního připomínkového řízení s orgány ochrany veřejného zdraví a dále mezirezortního připomínkového řízení. Návrh novely však problematiku řešení součtového efektu oproti shora uvedenému příslibu vůbec neuvádí.

Navrhuji, aby v novele byla sdílená odpovědnost provozovatelů zdrojů kumulativně působeného a ve výsledku nadlimitního hluku zakotvena.

**Tato připomínka je zásadní.**

### **KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY (k Důvodové zprávě):**

#### **K bodu: Obecná část, Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace, bod 1.2. Definice problému**

V předkládaném textu se uvádí, že: „*Obcím se navrhuje vrátit regulaci provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb a konce veřejných*

*produkcí hluku cestou obecně závazných vyhlášek, tedy obnovení stavu zákona o ochraně veřejného zdraví platného do 1. 10. 2003.“*

Výše uvedenou pasáž považuji za matoucí. Tato regulace je umožněna již v současnosti ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích a je obcemi hojně využívána.

Odkazuji rovněž na nálezn Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, kterým bylo rozhodnuto o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města. Ústavní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.

V předkládaném textu se dále uvádí, že: *„Hlasové projevy osob a zvířat jako zdroj hluku se navrhuje vyjmout ze zákona o ochraně veřejného zdraví s jedinou odchylkou pro případ, kdy jde o hluk působený hlasovými projevy osob v provozovných stravovacích službách.“* Výhrady zde mám především k pojmu provozovny stravovacích služeb (blíže viz konkrétní připomínka k bodu 80).

Předkládaná novela zároveň uvádí, že: *„vynětí hlasových projevů osob a zvířat jako zdroje hluku ze zákona o ochraně veřejného zdraví není novým přístupem v ochraně před hlukem; realizovala se cestou nařízení vlády, kterým se stanoví hygienické limity hluku a vibrací (nařízení vlády č. 502/2000 Sb., č. 148/2006 Sb. a naposledy nařízení vlády č. 272/2011 Sb., které stanoví, že se nevztahuje mimo jiné na sousedský hluk)“.* Pro upřesnění je potřeba uvést, že hlasové projevy osob a zvířat jako zdroje hluku nařízením vlády č. 148/2006 Sb. výslovně z ochrany veřejného zdraví vyňaty nebyly.

Dále novela navrhuje *„rozšířit oprávnění obcí o usměřování hluku působeného na veřejných prostranstvích veřejnými produkcemi hudby, pořádáním tržišť a trhů a dalšími akcemi tradiční povahy s tím, že se navrhuje, aby obce mohly stanovit nejen veřejná prostranství pro konání takových akcí, ale i jejich četnost.“* Podotýkám, že tato regulace je umožněna a v praxi obcemi prováděna již v současnosti na základě § 10 písm. b) zákona o obcích obecně závaznými vyhláškami, v nichž obce mohou stanovit podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.

V této souvislosti mám za to (a to i s ohledem na výše uvedené), že v praxi je kvalita obecně závazných vyhlášek často zcela nedostatečná. Uvítal bych proto, **aby ministerstvo iniciovalo jednání s Ministerstvem vnitra** a ve spolupráci s ním

vydalo „**hlukový manuál**“ pro obce<sup>1</sup>, jako metodickou příručku<sup>2</sup>, kterou by byly obcím naznačeny možnosti, jak postupovat při vydávání vyhlášek, včetně např. vydání vyhlášky vzorové (s příkladným stanovením přiměřené četnosti pro konkrétní typ akce apod.).

**Tato připomínka je doporučující.**

## **KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY (k návrhu zákona):**

### **1) K bodu: 80 (§ 30 odst. 2)**

Dle předkládané novely se v tomto ustanovení doplňuje věta: „*Tento zákon se nevztahuje na hluk působený hlasovým projevem fyzické osoby, s výjimkou hluku z hlasového projevu fyzické osoby působeného v provozovně stravovacích služeb...*“

Slovní spojení „provozovna stravovacích služeb“ vnímám jako zavádějící. Podle zákona (§ 23) se stravovací službou rozumí výroba, příprava nebo rozvoz pokrmů provozovatelem potravinářského podniku za účelem jejich podávání v rámci provozované hostinské živnosti, ve školní jídelně, menze apod. Novela zákona o ochraně veřejného zdraví, která je aktuálně projednávána (sněmovní tisk 887), nově operuje s pojmem „provozovatel potravinářského podniku“, avšak obsahově jej nedefinuje. Jazykovým výkladem pojmu „potravinářský podnik“ nelze jednoznačně dovodit, zda zahrnuje i hostinská zařízení (restaurace, pivnice, bary, herny a obdobné provozovny služeb), respektive vede spíše k opačnému závěru. Slovní spojení „provozovna stravovacích služeb“ tak v této souvislosti považuji za nevhodné. Při akceptování navrhovaného znění § 30 odst. 2, věty třetí mám za to, že v aplikační praxi budou vznikat problémy stran toho, zda se zákon vztahuje také na hlasové projevy z jednoho z dominantních zdrojů obtěžování hlukem v oblasti komunálního hluku, a to z provozoven hostinských zařízení. Nadto si dovoluji poznamenat, že ačkoliv se pokrmem dle § 23 odst. 2 rozumí potravina včetně nápoje, problémy při aplikaci zákona může činit také fakt, že v hostinských a obdobných provozovnách se obvykle nápoje pouze podávají, nikoli „vyrábějí, připravují nebo rozvážejí“.

Doporučuji tak upravit uvedenou větu v tom smyslu, že se vynětí hlasových projevů z režimu zákona nevztahuje ani na hluk z provozoven hostinských a obdobných zařízení.

**Tato připomínka je zásadní.**

### **2) K bodům: 83-86 a 276 (§ 31 odst. 2 a § 32; § 94 odst. odst. 2)**

Předkládaný návrh nově zavádí dvoustupňový režim povolení nadlimitního zdroje hluku.

<sup>1</sup> obecný informační materiál, týkající se povahy a rušivosti náhodných zdrojů hluku, jako doporučení pro kvalitativní regulaci tohoto typu hluku obcemi; viz věcný záměr zákona o hluku z roku 2012

<sup>2</sup> obdobnou např. metodické příručky Ministerstva vnitra „Nástroje ochrany před hlukem způsobeným hudbou produkovanou v provozovně“

Předně musím uvést, že z návrhu není vůbec zřejmé, zda (a případně za jakých okolností) lze vydané časově omezené povolení podle § 31 odst. 1 zákona „prodloužit“, tedy zda jej lze vydávat opakovaně či nikoli.

Zároveň se navrhuje nové znění § 32 odst. 1, které upravuje řízení o „povolení trvalého provozu“. Zdůrazňuji, že v souvislosti s ochranou veřejného zdraví a závaznými hygienickými limity chápu „povolení trvalého provozu“ jako zcela výjimečné a krajní řešení pro specifické případy (zejména dopravních staveb), kdy byla na základě časově omezeného povolení nejprve provedena skutečně všechna protihluková opatření a ani přesto nelze zajistit, aby hygienické limity hluku v chráněném venkovním prostoru staveb byly dodrženy.

Návrh také nijak nezohledňuje skutečnost, že i když se jím připouští nadlimitní hluková zátěž (v praxi často o hodnotách hluku již ohrožujících veřejné zdraví), není toto dotčené veřejnosti nijak kompenzováno.

Ve vztahu k předkládanému procesnímu rámci musím uvést, že jsem dlouhodobě namítal některé zásadní nedostatky zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, již dříve. Mé výhrady jsou tedy ministerstvu známy z předchozí komunikace. Jde, mimo jiné, i o účast veřejnosti ve správním řízení o časově omezeném povolení pro provozování nadlimitního zdroje hluku podle stávajícího § 94 odst. 2 zákona, podle kterého je účastníkem řízení podle § 31 odst. 2 pouze návrhovatel (v současném znění zákona tedy žadatel o časově omezené povolení).

Návrh novely v tomto směru uvedené procesní omezení nemění, přičemž stejný režim obsahuje i navrhované nové znění § 32 odst. 1 pro řízení o „povolení trvalého provozu“.

Ministerstvu jsem přitom opakovaně doporučoval, aby osobám dotčeným hlukem změnou zákona přiznalo účastenství v řízeních o hlukových výjimkách, protože občané dotčení hlukem často namítají, že žadatel neprokázal, že hlukové limity nelze z vážných důvodů dodržet nebo že v povolení byla uložena jen taková protihluková opatření, která navrhl sám žadatel, ačkoliv by bylo možno k omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru přijmout ještě opatření další.

V dopise ze dne 19. listopadu 2012 (č. j.: 36643/2012) ministerstvo uvedlo, že se problematikou účasti veřejnosti v řízení o vydání časově omezeného povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku bude zabývat v rámci připravované novely zákona č. 258/2000 Sb. Zároveň však zmínilo celou řadu argumentů, proč můj návrh nepovažuje za vhodný. Především se jednalo o argument nízké odbornosti veřejnosti. Dále ministerstvo uvedlo, že: „pokud do řízení vstoupí velké množství účastníků, stane se vydání rozhodnutí téměř nerealizovatelným. Je také třeba mít na paměti, že provozem zdroje hluku může být zasažen i velký počet obyvatel (sta a více). Tím, že by se účastnili všichni tito obyvatelé řízení o vydání rozhodnutí časově omezeného povolení, mohlo by docházet ke značné časové prodlevě, a tím i k časovému posunu realizace žadatelem navržených a orgánem ochrany veřejného zdraví odsouhlasených protihlukových opatření v předmětném území. Praxe dle ministerstva ukazuje, že dotčení občané nebudou téměř nikdy souhlasit, ať už je zdůvodnění provozu nadlimitního zdroje jakkoli vysvětleno, takže jejich přímá účast je

ryze formální. Konečné rozhodnutí vždy musí zůstat v rukou orgánu ochrany veřejného zdraví“.

Výše uvedenou argumentaci jsem zásadně odmítnul<sup>3</sup>. Poukázal jsem v první řadě na již existující a právně obdobnou právní úpravu v českém právním řádu, např. na účast dotčené veřejnosti v procesu územního plánování dle stavebního zákona<sup>4</sup> prostřednictvím zástupce veřejnosti, popř. prostřednictvím občanských sdružení<sup>5</sup>. Podotknul jsem dále, že na obdobné situace lze aplikovat také přímo ustanovení správního řádu, kde může být účast veřejnosti zajištěna také např. prostřednictvím institutu společného zmocněnce a společného zástupce.<sup>6</sup> Zároveň se domnívám, že pokud případné námitky dotčené veřejnosti k povolení nadlimitního zdroje hluku budou řádně (tj. náležitě odborně a včas) vypořádány, bude i samo rozhodnutí následně těžko napadnutelné (zpochybnitelné).

V této souvislosti opět zdůrazňuji, že je v souladu s principy transparentnosti a demokracie namíste, aby dotčené veřejnosti bylo přiznáno právo účastnit se řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku. Musím opět odkázat i na základní principy Aarhuské úmluvy, mj. i na právo veřejnosti účastnit se rozhodování v záležitostech životního prostředí<sup>7</sup>. Jsem si vědom judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z níž plyne, že Aarhuská úmluva (ačkoli je součástí právního řádu ČR) není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou<sup>8</sup>. Rád bych v této souvislosti nicméně upozornil na to, že Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy<sup>9</sup> přijal Zprávu o zjištěných ohledech souladu vnitrostátního práva České republiky s Aarhuskou úmluvou<sup>10</sup>. Odkazuji zejména na doporučení v bodech 89 písm. f)<sup>11</sup> a 90<sup>12</sup>.

Poznamenávám rovněž, že Evropská unie (která je též stranou Aarhuské úmluvy) zjištění Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy, týkající se právní úpravy v členských státech sleduje a může z nich následně vyvozovat své závěry.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že odpírat dotčené veřejnosti (zejména mám na mysli obyvatele zasažené nadlimitním hlukem) účast ve správních řízeních o vydání povolení nadlimitního zdroje hluku, a tím spíše pak v nově konstruovaném

<sup>3</sup> v dopise ze dne 8. února 2013, sp. zn.: 7/2012/SZD/TM

<sup>4</sup> Ustanovení § 23 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, dále ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

<sup>6</sup> Ustanovení § 35 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

<sup>7</sup> Rozhodování o specifických činnostech je pak nejčastější a stále i nejtypičtější oblastí účasti veřejnosti. V praxi jde o rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí, jako je např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh.

<sup>8</sup> a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem

<sup>9</sup> Compliance Committee; orgán Hospodářské a sociální rady OSN

<sup>10</sup> s ohledem na sdělení (*communication*) vedené pod č. ACCC/C/2010/50

<sup>11</sup> „Tím, že osobám z řad veřejnosti není zajištěn přístup ke správním nebo soudním řízením k vymáhání práva, pokud subjekt překročí limity hluku stanovené zákonem, členský stát porušuje čl. 9 odst. 3 (Úmluvy)...“

<sup>12</sup> „Osoby z řad veřejnosti mají mít zajištěn přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva, týkajícího se ochrany před hlukem a standardů územního plánování.“

řízení o vydání „povolení trvalého provozu“ nadlimitního zdroje hluku, je nadále neudržitelný stav. Za minimální požadavek považuji účastenství vlastníků pozemků a staveb, které mají být rozhodnutím (dočasně či trvale) vystaveny nadlimitnímu hluku, těch, kdo mají jiné věcné právo k těmto pozemkům nebo stavbám, a dále jejich občanských sdružení.

Pokud dotčené veřejnosti nebude účastenství umožněno, zásadně nesouhlasím s návrhem na zakotvení nového institutu „povolení trvalého provozu“ nadlimitního zdroje hluku.

**Tato připomínka je zásadní.**

V Brně 7. června 2013

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.  
veřejný ochránce práv