



US18010334

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0002306/18

Odesílatel František Korbel - Korbel František,
Mgr.,Ph.D., advokát

Věc: Mgr. Korbel - vyjádření k Pl. ÚS 4/18

Doručeno: 27. 4. 2018 17:19:46

K Rukám:

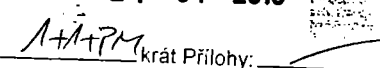
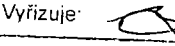
ID zprávy: DZ-6301

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: rvz2hb3

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	27-04-2018 4
krát Přílohy: 	
Vyřizuje: 	

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Podpis datové zprávy je platný		SERIALNUMBER=591490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	contentMessage.zfo		
Příloha je validní	Plna-moc-Hospodarska-komora-Frantisek-Korbel.pdf		
Příloha je validní - podpis dokumentu je platný	Stanovisko-HK-CR-Ustavnimu-Soudu-Pl-US-4-18-signed.pdf	SERIALNUMBER=P121478, G=František, SN=Korbel, CN="Mgr. František Korbel, Ph.D.", OU=22, O="Korbel František, Mgr.,Ph.D., advokát [IČ 68540141]", OID.2.5.4.97=NTRCZ-68540141, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ

Předchází

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	27 -04- 2018 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Florentinum, recepce A
Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1, Česká republika
Tel.: +420 255 000 111

Titanium Business Complex
Nové sady 996/25, 602 00 Brno, Česká republika
Tel.: +420 545 423 420

Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava, Česká republika
Tel.: +420 596 110 300

Centrum Zuckermandel
Žižkova 7803/9, 811 02 Bratislava, Slovenská republika
Tel.: +421 232 113 900

Ústavní soud

Joštova 8
660 83 Brno

sp. zn. **Pl. ÚS 4/18**

Doručeno datovou schránkou

V Praze dne 26. dubna 2018

Navrhovatelé: skupina 10 senátorů Parlamentu České republiky
(„Navrhovatelé“)

zastoupeni JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, ev. č. ČAK:
16804, se sídlem Štěpánská 640/45, 110 00 Praha 1, IČO: 047 70 099

Účastníci řízení: Vláda České republiky, nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 4

**Návrh skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení nařízení vlády
č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku
a vibrací**

**Stanovisko Hospodářské komory České republiky k návrhu na zrušení některých ustanovení
nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací,
jako stanovisko *amicus curiae***

Stanovisko za Hospodářskou komoru České republiky podává:

Mgr. František Korbek Ph.D., ev. č. ČAK 10307,
advokát a společník HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář,
se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

Příloha: plná moc

Předchází

I. Úvod

1. V zastoupení Hospodářské komory České republiky a na základě jejího pověření za ni podávám stanovisko *amicus curiae* k návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky ze dne 6. 12. 2017 („**Návrh**“) na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů („**Nařízení**“).
2. Podáním stanoviska plní Hospodářská komora České republiky své zákonné poslání vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. Podle tohoto ustanovení má Hospodářská komora podporovat podnikatelské aktivity svých členů, prosazovat a ochraňovat jejich zájmy. Podle § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona může komora v mezích své působnosti vydávat odborná stanoviska.
3. Navrhovatelé navrhuji zrušení ustanovení Nařízení uvedených v bodech 1 až 10 petitu v čl. III Návrhu a dále zrušení Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 11. 12. 2001, č.j. HEM-300-11.12.01-34065 („**Metodický návod 2001**“) a Metodického návodu pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ze dne 1. 11. 2010, č.j. 62545/2010-OZV-32.3-1. 11. 2010 („**Metodický návod 2010**“) (bod 11. a 12. petitu v čl. III. Návrhu).
4. Podle Navrhovatelů napadené Nařízení a uvedené metodické návody obsahují ustanovení, kterými je porušováno ústavně zakotvené právo na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví, a proto na základě ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů („**Zákon o Ústavním soudu**“), podali Navrhovatelé Návrh, kterým se domáhají jejich zrušení.
5. Po stručném úvodu do právní úpravy ochrany zdraví před hlukem v čl. II. níže se toto stanovisko k Návrhu v člancích III. až VIII. tohoto stanoviska zabývá jednotlivými ustanoveními Nařízení, jejichž zrušení Navrhovatelé ve svém Návrhu požadují a zdůvodňují zejména v části Návrhu nazvané jako „*Porušení ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví*“.
6. Navrhovatelé dále nesouhlasí se způsobem měření hluku stanoveným v Metodickém návodu 2001 a Metodickém návodu 2010, uvádějí negativa institutu staré hlukové zátěže a tvrdí údajnou nedostatečnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES („**Směrnice**“). Těmto otázkám jsou věnovány články IX. až XI. tohoto stanoviska.
7. V dalších částech Návrhu Navrhovatelé tvrdí, že „*napadené nařízení vlády i metodické pokyny nejsou v mezích vymezených zákonem*“ a snaží se dovést netransparentní přijetí Nařízení a porušování práva na příznivé životní prostředí a práva na respektování obydlí. Argumentace proti těmto závěrům, s nimiž nelze souhlasit, je obsažena v člancích XII. až XIV. tohoto stanoviska.
8. Ustanovení Nařízení, jejichž zrušení Navrhovatelé požadují, se týkají zejména způsobu stanovení hluku a jeho měření, kdy podle Navrhovatelů Nařízení umožňuje při dodržení zákonného limitu několika násobně zvýšit hluk (např. v důsledku uplatňování nejistoty měření, určitých korekcí pro různé zdroje hluku atd.). Případné vyhovění Návrhu Ústavním soudem by však znamenalo **zrušení ustanovení zohledňujících odlišnou povahu jednotlivých zdrojů hluku a v mnoha případech také stanovení v zásadě nesplnitelných hlukových limitů**. Taková právní úprava by měla významné dopady na možnosti podnikání, života a hospodářství v České republice, rozvoj dopravní infrastruktury, různých stavebních i dalších podnikatelských záměrů i tvorbu

pracovních míst a dotkla by se i podnikatelských aktivit členů Hospodářské komory. Hospodářská komora se proto považuje za legitimovanou k vyjádření svého stanoviska k Návrhu.

II.

Shrnutí právní úpravy ochrany zdraví před hlukem

9. Podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („**Listina**“) má každý právo na příznivé životní prostředí a podle odst. 2 tohoto článku má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. V souvislosti s právem na příznivé životní prostředí Listina stanovuje, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Jednou ze složek práva na příznivé životní prostředí je i právo na ochranu zdraví před hlukem.
10. Právní úprava ochrany zdraví před hlukem je zakotvena v ustanoveních zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů („**Zákon o ochraně veřejného zdraví**“). Ustanovení § 30 odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví definuje *pojmem hluku* jako zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a **jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis, tedy Nařízení**. Uvedené ustanovení obsahuje i negativní definici hluku, kdy vymezuje zvuky, které se za hluk nepovažují¹, jako např. zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Hluk podle zdroje hluku lze rozdělit na hluk ze všech druhů dopravy, hluk z průmyslových zdrojů a dalších technických stacionárních zdrojů hluku.
11. V souvislosti s obtěžováním hlukem stanovuje § 30 odst. 1 Zákona o ochraně veřejného zdraví povinnost vymezených osob² zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem (tj. Nařízením) pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. Zákon o ochraně veřejného zdraví dále v uvedeném ustanovení stanovuje, že splnění povinnosti k ochraně před hlukem z provozu na pozemních komunikacích nebo drahách v chráněném venkovním prostoru stavby se považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby.
12. Z pohledu ochrany zdraví před hlukem Zákon o ochraně veřejného zdraví zavedl zmíněné klíčové pojmy chráněných prostor, a to chráněný venkovní prostor, chráněný venkovní prostor staveb a chráněný vnitřní prostor staveb. *Chráněným venkovním prostorem* se podle § 30 odst. 3 Zákona o ochraně veřejného zdraví rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci³,

¹ § 30 odst. 2 Zákona o ochraně veřejného zdraví: „(...) Za hluk podle věty první se nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru, zvuk z akustického výstražného nebo varovného signálu souvisejícího s bezpečnostním opatřením, zvuk působený přelivem povrchové vody přes vodní dílo sloužící k nakládání s vodami, zvuk působený v přímé souvislosti s činností související se záchranou lidského života, zdraví nebo majetku, řešením mimořádné události, přípravou jejího řešení nebo prováděním bezpečnostní akce nebo mimořádné vojenské akce). (...)“

² Podle § 30 odst. 1: osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, správce, popřípadě vlastník pozemní komunikace provozovatel, popřípadě vlastník dráhy, osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek a dále provozovatel provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk.

³ Rekreace pro účely podle věty první § 30 odst. 3 § Zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje i užívání pozemku na základě vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu,

lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. *Chráněným venkovním prostorem staveb* se rozumí prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. *Chráněným vnitřním prostorem staveb* se rozumí pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách.

13. Právní úprava ochrany zdraví před hlukem tedy rozlišuje jak různé druhy hluku, tak i různé druhy chráněných prostor, ve kterých se mohou v různé míře zdržovat osoby vystavené hluku. Práva a povinnosti vymezených osob v oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukem vymezuje Zákon o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 30 odst. 1. Stanovení konkrétních hygienických limitů hluku pro denní a noční dobu a způsob jejich měření a hodnocení přenechává Zákon o ochraně veřejného zdraví prováděcímu právnímu předpisu, tedy Nařízení.

III.

Stanovení hluku z dopravy pro celou denní a celou noční dobu

14. Ustanovení § 12 Nařízení upravuje hygienické limity hluku v *chráněných venkovních prostorech staveb* a v *chráněném venkovním prostoru*. Odstavec 1 tohoto ustanovení stanovuje, že určujícím ukazatelem hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, je ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ a odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($LA_{eq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($LA_{eq,1h}$). Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a drahách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanoví pro celou denní ($LA_{eq,16h}$) a celou noční dobu ($LA_{eq,8h}$).
15. Navrhovatelé požadují, aby byla poslední věta (podtrženo) citovaného ustanovení odstavce 1 § 12 Nařízení vypuštěna. V důsledku vypuštění této věty by pak mělo dle požadavku Navrhovatelů platit, že se pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a drahách a pro hluk z leteckého provozu stanoví ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($LA_{eq,1h}$), stejně jak je tomu u ostatních zdrojů hluku, a nebude se tedy stanovovat průměrně pro celou noční dobu.
16. Podobnou připomínku mělo Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se mění Nařízení⁴ („**Novela**“). Ve vypořádání připomínek k Novele ze dne 13. 1. 2015 („**Vypořádání připomínek**“) nebyla tato připomínka akceptována. Nejedná se tedy o připomínku, která by nebyla v průběhu projednávání Nařízení, resp. jeho Novely zohledněna. Konkrétně se k této připomínce Ministerstva průmyslu a obchodu ve Vypořádání připomínek uvádí:
- „*Při regulaci hluku jednotlivých kategorií zdrojů je třeba vycházet z hlediska míry zdravotních rizik expozice a výsledných dlouhodobých zdravotních účinků. Z tohoto hlediska nejsou jednotlivé kategorie zdrojů hluku ekvivalentní. Oproti hluku z dopravy je hluk*

nájmem nebo podnájmem bytu v nich. Co se považuje za prostor významný z hlediska pronikání hluku, stanoví prováděcí právní předpis, tj. Nařízení.

⁴ Nařízení vlády č. 217/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

ze stacionárních zdrojů nejvíce obtěžující a rušivý, což dokumentuje mj. i tzv. hladina společenské tolerance L_{ct} , která je pro hluk těchto zdrojů nejnižší. Proto jsou tyto zdroje posuzovány přísněji než dopravní zdroje hluku. Při posuzování zdrojů a zdravotních účinků expozice je třeba vždy vycházet z posouzení ucelených provozních cyklů. U hluku z dopravy jsou těmito cykly denní a noční doba, u stacionárních zdrojů je to doba provozu, která je dána standardní 8 hodinovou pracovní dobou v denní době. V noční době se vzhledem ke zvýšené míře zdravotního rizika daného vysokou rušivostí a obtěžováním posuzuje tzv. nejhlučnější hodina, která rozhoduje o míře rušení a kvalitě spánku. Z tohoto důvodu WHO⁵ nedefinovalo pro posuzování vysokého rušení spánku stacionárními zdroji hluku kritéria, která by vycházela z celonoční hodnoty ukazatele L_n .

17. V případě hluku z dopravy se, na rozdíl od jiných zdrojů hluku, jedná o proměnný hluk⁶, který působí v různých intenzitách po celý den. Proměnným hlukem se podle § 2 písm. e) Nařízení rozumí hluk, jehož hladina akustického tlaku se v daném místě mění v závislosti na čase o více než 5 dB. Jednotlivé kategorie zdrojů hluku (hluk z dopravy a hluk ze stacionárních zdrojů) tedy nejsou ekvivalentní, z čehož vyplývá i rozdíl ve způsobu stanovení ekvivalentní hladiny akustického tlaku $A LA_{eq,T}$ v noci.
18. Mezi způsobem stanovení hluku z dopravy pro celou denní a celou noční dobu a údajným porušením práva na příznivé prostředí neexistuje žádná souvislost. Stanovení ekvivalentní hladiny akustického tlaku $A LA_{eq,T}$ pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách a pro hluk z leteckého provozu pro celou denní ($LA_{eq,16h}$) a celou noční dobu ($LA_{eq,8h}$) má **racionální zdůvodnění**, které je dáno proměnnou povahou hluku z dopravy. Navíc se jedná o připomínku, která již byla vypořádána v rámci Vypořádání připomínek. Uvedené ustanovení Nařízení není proto v rozporu s ústavním pořádkem.

IV.

Hluk s tónovými složkami

19. Navrhovatelé tvrdí, že pro hluk z dopravy je údajně tónová složka typická. Proto navrhují, aby byla z ustanovení § 11 a § 12 odst. 3 Nařízení stanovujících připočtení korekce v případě hluku s tónovými složkami, vypuštěna výjimka pro dopravu na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu. V důsledku takové změny by platilo, že u hluku s tónovými složkami se přičte další korekce -5 dB, a to pro všechny zdroje hluku.
20. Nařízení definuje v § 2 písm. b) *hluk s tónovými složkami* jako hluk, v jehož kmitočtovém spektru je hladina akustického tlaku v třetinooktávovém pásmu, případně i ve dvou bezprostředně sousedících třetinooktávových pásmech, o více než 5 dB vyšší než hladiny akustického tlaku v obou sousedních třetinooktávových pásmech a v pásmu kmitočtu 10 Hz až 160 Hz je ekvivalentní hladina akustického tlaku v tomto třetinooktávovém pásmu vyšší než hladina prahu slyšení stanovená pro toto kmitočtové pásmo v příloze č. 1 k Nařízení. Hlukem s tónovými složkami je podle Nařízení vždy *hudba* nebo *zpěv*. Pokud nelze hluk s tónovými složkami identifikovat na základě uvedené definice, lze použít definici vycházející z úzkopásmové analýzy.

⁵ World Health Organisation – Světová zdravotnická organizace.

⁶ viz např. Metodický Návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněný ve Věstníku MZ ČR, Částka 11/2017, kterým nahrazují metodické návody Ministerstva zdravotnictví ČR: Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, č. j. HEM-300-11.12.01-34065 ze dne 11. 12. 2001; Metodický návod pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb, č.j. 62545/2010-OVZ-32 3-1.11.2010 ze dne 1. 11. 2010.

21. Jak již bylo zmíněno v předchozím článku, hluk z dopravy představuje proměnný hluk⁷, kterým se podle § 2 písm. e) Nařízení rozumí hluk, jehož hladina akustického tlaku se v daném místě mění v závislosti na čase o více než 5 dB. Podle časového průběhu rozlišuje Nařízení jako opak proměnného hluku hluk ustálený⁸. **Ze samotné povahy hluku z dopravy jako hluku proměnného lze dovést, že pokud se v něm i objeví tónová složka, jde pouze o výskyt občasný, resp. náhodný a krátkodobý.**
22. Rovněž i tato otázka korekce v případě hluku s tónovými složkami byla jako připomínka Ministerstva průmyslu a obchodu řešena v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhu Novely v roce 2015. Ministerstvo průmyslu a obchodu svůj nesouhlas s výjimkou pro hluk z dopravy při uplatňování korekce v případě hluku s tónovými složkami odůvodnilo na následujícím příkladu:
- „V současnosti navrhovaným zněním jsou znevýhodňovány stacionární zdroje hluku, protože např. „pískání“ ložiska v pásovém dopravníku, které vytváří tónovou složku, vede k tomu, že hlukový limit je při kontrolním měření snížen o 5 dB, ale pískání stejného ložiska v kole tramvaje nezavdává příčinu ke snížení hlukového limitu, čímž je tento zdroj hluku zvýhodněn.“
23. Uvedená připomínka Ministerstva průmyslu a obchodu nebyla akceptována, jelikož šlo o připomínku přesahující rámec Novely – uvedené ustanovení byla obsaženo v Nařízení už před přijetím (resp. i projednáváním) Novely. Vypořádání připomínek nicméně nabízí i konkrétní zdůvodnění:
- „Uvedený argument nelze akceptovat, pískající ložisko je známkou technické závady, která musí být odstraněna. Pro posuzování zdravotních účinků je rozhodující dlouhodobý reprezentativní stav provozu daného zdroje. Krátkodobé přechodové stavy a okamžité nestability, včetně poruchových stavů, se neposuzují, protože nejsou z hlediska zdravotních účinků významné.“
24. V hluku z dopravy se tedy tónová složka vyskytovat může. Vzhledem k jeho proměnlivé povaze však půjde o přechodný a krátkodobý jev, nikoliv o trvalý stav, který by byl pro hluk z dopravy typický, jak tvrdí Navrhovatelé. Typickým příkladem zdroje hluku s tónovou složkou jsou např. ventilátory v tepelných čerpadlech, turbíny, jednotky vzduchotechnik apod. Tónovou složku, která se může občasně vyskytnout v rámci hluku z dopravy, nelze považovat za charakteristický znak tohoto zdroje hluku (na rozdíl od stacionárních zdrojů uvedených v předchozí větě).
25. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, je účelem Zákona o ochraně veřejného zdraví ochrana a podpora veřejného zdraví (zdravotního stavu obyvatelstva a jeho skupin) a snižování hluku z **hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení** životního prostředí. Podle Ústavního soudu „*lze tedy říci, že cíl regulace je zde užší⁹, protože je zaměřený pouze na ochranu před hlukem, který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové*

⁷ viz např. Metodický Návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněný ve Věstníku MZ ČR, Částka 11/2017, kterým nahrazují metodické návody Ministerstva zdravotnictví ČR: Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, č. j. HEM-300-11.12.01-34065 ze dne 11. 12. 2001; Metodický návod pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb, č.j. 62545/2010-OVZ-32 3-1.11.2010 ze dne 1. 11. 2010.

⁸ § 2 písm. f) Nařízení: *(Pro účely tohoto nařízení se rozumí) ustáleným hlukem hluk, jehož hladina akustického tlaku se v daném místě nemění v závislosti na čase o více než 5 dB,*

⁹ - v posuzovaném případě ve srovnání s právní úpravou obsaženou v ustanovení § 47 přestupkového zákona a § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích.

zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva. Cílem této regulace tedy není hluk jednorázový, méně intenzivní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci.“

26. Podobnou analogii lze nalézt i v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, čj. 6 As 44/2014-88, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že Nařízení nebylo možno aplikovat na případy regulace hluku z veřejné produkce hudby. V této souvislosti uvedl:

- „*Veřejnou produkci hudby považuje šestý senát za jednorázovou činnost, která logicky vyžaduje zvláštní pozornost, a tedy i speciální podzákonnou úpravu limitů hluku odlišnou od dlouhodobého zatížení hlukem. Veřejnou produkci hudby srovnává se stavební činností, u které nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací zakotvilo mírnější hlukové limity. Zatímco nařízení vlády zohledňuje specifika hluku vznikajícího při pozemní dopravě, při leteckém provozu či v průběhu stavebních prací, neupravuje hlukové limity veřejné produkce hudby výrazně odlišně od hlukových limitů jakéhokoliv běžného provozu či produkce. Naopak, limity veřejné produkce hudby jsou sníženy o dalších 5 dB, protože tento hluk obsahuje tónové složky. I bez odborného zhodnocení hlukové problematiky je již ze znění nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací patrná jeho nepoužitelnost pro regulaci ojedinělých nebo krátkodobých expozič. S jednorázovou hudební produkcí nepočítá a její specifika nezohledňuje.“*

27. Dlouhodobé zdravotní účinky jsou důsledkem trvalé dlouhodobé, několikaleté expozice, a pro regulaci takové expozice se hygienické limity hluku stanovují na základě prokázaných kvantitativních vztahů mezi expozicí a odezvou organismu. Vztahy mezi krátkodobými obtěžujícími expozicemi a dlouhodobými zdravotními účinky nebyly dosud zjištěny, nelze tedy pro ně stanovit zdravotně odůvodněné hygienické limity hluku¹⁰.

28. Účelem právní úpravy ochrany před hlukem obsažené v Zákoně o ochraně veřejného zdraví a v Nařízení nemá být ochrana před hlukem jednorázovým či chvilkovým. V případě proměnlivé povahy hluku z dopravy neexistuje důvod pro uplatnění korekce hlukového limitu ve výši -5 dB, která se uplatňuje u hluku s tónovými složkami a nelze proto dovozovat rozpor s ústavním pořádkem.

V.

Dopadající zvuková vlna a odražená zvuková vlna – korekce na odraz

29. Podle ustanovení § 20 odst. 3 Nařízení se v *chráněném venkovním prostoru staveb* stanovují hladiny akustického tlaku pro dopadající zvukovou vlnu, nikoliv tedy pro zvukovou vlnu odraženou. Navrhovatelé s takovou právní úpravou nesouhlasí, jelikož jsou dle jejich názoru obyvatelé při užívání okolí stavby vystaveni hluku přicházejícímu i odraženému, přičemž jako příklad uvádějí rekreaci na zahradě. Navrhovatelé nesouhlasí, aby se od naměřeného hluku odečítalo několik decibelů jako tzv. odraz od fasády. Proto Navrhovatelé navrhuji, aby bylo celé ustanovení § 20 odst. 3 Nařízení¹¹ vypuštěno.

30. Cílem právní úpravy ochrany zdraví před hlukem je především ochrana vnitřních prostor, kde se lidé mohou skutečně dlouhodobě zdržovat. Pro posouzení vlivu na zdraví je tedy

¹⁰ WHO: Night Noise Guidelines for Europe, 2009, ISBN 978 92 890 4173 7.

¹¹ § 20 odst. 3 Nařízení: *V chráněném venkovním prostoru staveb se hladiny akustického tlaku stanovují pro dopadající zvukovou vlnu.*

rozhodující hodnocení expozice především v prostorech vnitřních, kde se lidé nejvíc zdržují, resp. pobývají. Pro tyto účely byl do právní úpravy ochrany zdraví před hlukem zaveden pojem chráněného venkovního prostoru staveb. **Institut chráněného venkovního prostoru staveb byl tedy zaveden jako nástroj k posouzení míry expozice chráněného objektu vzhledem k regulaci hluku pronikajícího dovnitř.**¹²

31. O expozici uvnitř objektu reálně rozhoduje pouze ta část akustické energie, která do těchto prostor proniká zvenčí, tedy nikoliv ta část energie, která se od fasády objektu odrazí¹³. Tato skutečnost se v praxi zohledňuje korekcí hodnoty hladiny akustického tlaku naměřené v chráněném venkovním prostoru stavby. V chráněném venkovním prostoru a v chráněném vnitřním prostoru stavby se odečtení korekce neprovádí.
32. Podobně i Směrnice, na kterou se Navrhovatelé na mnoha místech svého Návrhu odvolávají, v rámci vymezení definice hlukového indikátoru pro den-večer-noc L_{den} stanovuje, že „se bere v úvahu dopadající zvuk, což znamená, že se nijak nebere v úvahu zvuk, který se odráží od fasády“. Směrnice dále v části popisující prozatímní metody měření pro L_{den} a L_{night} stanovuje, že „hodnoty naměřené před fasádou nebo jiným odrazivým prvkem musí být korigovány tak, aby se vyloučil příspěvek odrazu od této fasády nebo odrazivého prvku uvažovaného obydlí (z toho zpravidla vyplývá korekce 3 dB).“
33. Systém hodnot hygienických limitů hluku a hodnocení zdravotních rizik expozice venkovnímu hluku je mezinárodně navázán na veličiny (deskriptory hluku) stanovené měřením nebo výpočtem bez uvažování odrazů od posuzovaného objektu, tedy na základě hladin akustického tlaku dopadajícího zvuku¹⁴.
34. **O expozici uvnitř objektu reálně rozhoduje pouze ta část akustické energie, která do těchto prostor proniká zvenčí, tedy nikoliv ta část energie, která se od fasády objektu odrazí. Institut chráněného venkovního prostoru staveb slouží tedy výhradně k regulaci hluku pronikajícího dovnitř stavby a nijak nesouvisí s ochranou osob ve venkovním prostoru. Tam jsou osoby dostatečně chráněny hygienickým limitem pro chráněný venkovní prostor, tedy včetně všech odrazů.**
35. Připomínky Navrhovatelů ohledně nedostatečné ochrany zdraví před hlukem v chráněném venkovním prostoru staveb tedy plynou pouze z nepochopení jednotlivých právních institutů příslušné právní úpravy a nelze jejich uplatněním dovozovat jakýkoliv rozpor s ústavním pořádkem.

VI.

Nejistota měření

36. V důsledku uplatňování nejistoty měření podle ustanovení § 20 odst. 4 Nařízení je podle Navrhovatelů údajně pravděpodobnější, že hlukový limit ve skutečnosti dodržen není a je tak poškozováno zdraví obyvatel.

¹² POTUŽNÍKOVÁ, Dana, HELLMUTH, Tomáš, BEDNARČÍK Peter, ŠUŠOLIAKOVÁ, Olga a FIALA, Zdeněk. Změna metodiky hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ve vztahu k hodnocení zdravotních rizik. *Hygiena*, 2012, 57(4), 149-153. Dostupné na <<http://www.l.szu.cz/svi/hygiena/show.php?kat=archiv/h2012-4-05>>.

¹³ Např. Stanovisko MZ k návrhům a připomínkám podaných veřejností v souvislosti s novelou Nařízení.

¹⁴ POTUŽNÍKOVÁ, Dana, HELLMUTH, Tomáš, BEDNARČÍK Peter, ŠUŠOLIAKOVÁ, Olga a FIALA, Zdeněk. Změna metodiky hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ve vztahu k hodnocení zdravotních rizik. *Hygiena*, 2012, 57(4), 149-153. Dostupné na <<http://www.l.szu.cz/svi/hygiena/show.php?kat=archiv/h2012-4-05>>.

37. Nejistota měření vyjadřuje nejistotu ohledně skutečné hlučnosti určitého zdroje hluku. Výpočet nejistoty měření je přibližný a pohybuje se v určitém rozmezí. Podle ustanovení § 20 odst. 4 Nařízení se při měření hluku v chráněných venkovních prostorech staveb, chráněném venkovním prostoru a v chráněných vnitřních prostorech staveb uvádí nejistota, kterou se rozumí rozšířená kombinovaná standardní nejistota měření. Nejistota musí být uplatněna při hodnocení naměřených hodnot. Podle uvedeného ustanovení výsledná hodnota hladiny akustického tlaku nepřekračuje hygienický limit, jestliže výsledná ekvivalentní hladina akustického tlaku *po odečtení* hodnoty nejistoty je rovna nebo je nižší než hygienický limit nebo výsledná maximální hladina akustického tlaku je rovna nebo je nižší než hygienický limit.
38. Podle metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí¹⁵ („**Metodický návod 2017**“) „*hodnocení měření, tj. zjištění, zda výsledná hodnota stanoveného určujícího ukazatele hluku znamená naplnění nebo nenaplnění protiprávního stavu, se provádí porovnáním výsledné hodnoty s HL podle § 20 odst. 4 NV [Nařízení]. Pokud hodnota nejistoty měření u je větší než 2 dB, použije se pro hodnocení výsledné hodnoty ekvivalentní hladiny akustického tlaku podle § 20 odst. 4 NV [Nařízení] standardní konvenční hodnota nejistoty hodnocení, která se rovná 2 dB. Analogicky se případná standardní konvenční hodnota nejistoty hodnocení použije i pro stanovení výsledné hodnocené hladiny akustického tlaku. Výsledná hodnocená hladina se přímo porovnává s hodnotou HL hluku. HL se stanoví ve shodě s jednotlivými články NV [Nařízení]. Korekce vztahující se k charakteru zvuku lze uplatnit pouze během té doby, ve které je tento specifický charakter zvuku přítomný. Citované ustanovení NV představuje tzv. rozhodovací pravidlo s horním rozhodovacím limitem (hladinou).*“
39. Použití nejistot pro hodnocení měření v ochraně veřejného zdraví bylo zavedeno v roce 2001 v Metodickém návodu 2001 a dále bylo v nezměněné podobě převzato i do aktuálního Metodického návodu 2017. Jak je zmíněno v Metodickém návodu 2017, nejistoty měření se stanovují v souladu s technickou normou *TNI 01 4109-3* (název: Nejistoty měření - Část 3: Pokyn pro vyjádření nejistoty měření (GUM:1995) - Pokyn ISO/IEC 98-3), Pokynem pro vyjadřování nejistoty měření (GUM¹⁶), dále v souladu se Sborníky technické normalizace vydanými Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a přednostně v souladu s postupy uvedenými v technické normě ČSN ISO 1996-1 a 2 (název: Akustika - Popis, měření a hodnocení hluku prostředí - Část 1: Základní veličiny a postupy pro hodnocení).
40. Podle odůvodnění návrhu Nařízení vychází rozhodování na jednotně určené horní rozhodovací hladině „*mj. i z obecné úvahy, že stát by měl zasahovat do práv fyzických i právnických osob jen v případě, kdy si je porušením právních povinností z jejich strany zcela jist. V opačném případě by mohlo docházet k neúměrným nákladům na protihluková opatření.*“
41. Samotný princip rozhodování na horní rozhodovací hladině (nejistota měření se od naměřené hodnoty *odečítá*) tedy navazuje na ustanovení § 30 odst. 1 Zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁷.

¹⁵ Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněný ve Věstníku MZ ČR, Částka 11/2017, kterým nahrazují metodické návody Ministerstva zdravotnictví ČR: Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, č. j. HEM-300-11.12.01-34065 ze dne 11. 12. 2001; Metodický návod pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb, č. j. 62545/2010-OVZ-32 3-1. 11. 2010 ze dne 1. 11. 2010.

¹⁶ Guide to the Expression of Uncertainty in Measurement, který byl vydán společně Mezinárodním úřadem pro váhy a míry (BIPM), Mezinárodní elektrotechnickou komisí (IEC), Mezinárodní federací klinické chemie a laboratorní medicíny (IFCC), Mezinárodní normalizační organizací (ISO), Mezinárodní unií pro čistou a užitou chemii (IUPAC), Mezinárodní unií pro čistou a aplikovanou fyziku (IUPAP) a Mezinárodní organizací pro legální metrologii (OIML).

¹⁷ § 30 odst. 1 Zákona o ochraně zdraví: *Osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, správce, popřípadě vlastník pozemní komunikace³², provozovatel, popřípadě vlastník dráhy^{32a}, osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která*

Uvedené ustanovení stanovuje povinnost příslušných osob zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem (tj. Nařízením) pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb.

42. Nelze přisvědčit Navrhovatelům, že v důsledku uplatňování nejistoty měření ve skutečnosti nejsou dodržovány hlukové limity a dochází tak k poškozování lidského zdraví. Jak je uvedeno ve stanovisku Ministerstva zdravotnictví („MZ“) k návrhům a připomínkám podaných veřejností v souvislosti s Novelou („Stanovisko MZ“), hygienický limit hluku v komunálním prostředí nepředstavuje absolutní práh ochrany zdraví. MZ v této souvislosti konstatuje následující:
- „*neplatí tedy, že např. 0,1 dB nad hygienický limit znamená poškození zdraví a 0,1 dB pod HL zdraví nepoškozuje. Hygienický limit hluku je ve skutečnosti kompromisem mezi zdravotními a socio-ekonomickými požadavky a možnostmi společnosti. Evropská unie proto nechává stanovení hygienických limitů hluku na jednotlivých členských státech a jejich možnostech, kulturních zvyklostech a dalších socio-ekonomických faktorech.*“
43. Uplatňování nejistoty měření je obecně přijímáno i na mezinárodní úrovni a vychází z principu, že provedení určitých protihlukových opatření lze po příslušných osobách požadovat, pouze pokud je nade vší pochybnost prokázáno, že jsou přesahovány hlukové limity. Ani v případě uplatnění nejistoty měření proto nelze spatřovat jakýkoliv rozpor s ústavním pořádkem.

VII.

Korekce pro stanovení hygienických limitů pro různé zdroje hluku z dopravy

44. Navrhovatelé nesouhlasí s korekcemi uvedenými v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k Nařízení, které se vztahují k hluku z dopravy. Jedná se o korekce, které limity pro hluk zvyšují, přičemž podle Navrhovatelů Zákon o ochraně veřejného zdraví nepředpokládá, že by pro pozemní komunikace měl být limit odlišný a pro ochranu zdraví občanů méně příznivý. Uvedené domněnky Navrhovatelů neodpovídají základním zásadám, na kterých je způsob stanovení hlukových limitů postaven, jak je vysvětleno níže.
45. Ustanovení § 12 odst. 3 Nařízení stanovuje: „*Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A, s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku A LAeq,T 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době, které jsou uvedeny v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení.*“
46. Jednotlivé korekce tedy rozlišují mezi noční a denní dobou a rovněž mezi druhy chráněných prostor. Odlišně jsou stanoveny korekce pro:
- hluk z dopravy na drahách, silnicích III. třídy, místních komunikacích III. třídy a účelových komunikacích (korekce pod bodem č. 2) tabulky č. 1 části A přílohy č. 3 k Nařízení);

k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek a dále provozovatel provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen "zdroje hluku nebo vibrací"), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v chráněném vnitřním prostoru stavby. Splnění povinnosti k ochraně před hlukem z provozu na pozemních komunikacích nebo drahách v chráněném venkovním prostoru stavby se považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby.

- hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích; pro hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy (korekce pod bodem č. 3) tabulky č. 1 části A přílohy č. 3 k Nařízení);
 - stanovení hodnoty hygienického limitu staré hlukové zátěže (korekce pod bodem č. 4) tabulky č. 1 části A přílohy č. 3 k Nařízení).
47. **Jak bylo nastíněno výše, jednotlivé kategorie zdrojů hluku (dopravní, stacionární) nejsou ekvivalentní.** Tento faktický stav reflektuje Nařízení stanovením rozdílných hygienických limitů a referenčních časových intervalů. V případě hluku z dopravy je přitom nutné rozlišovat i mezi různými jeho zdroji.
48. K této problematice ve Sborníku stanovisek č. 5 – Hluková zátěž vydaném 1. 1. 2009 („**Sborník stanovisek**“) veřejný ochránce práv uvádí:
- *„Pozemní komunikace jako zdroje hluku mají celou řadu specifík. Jedná se o liniové stavby procházející napříč územím, proto svými vlivy zasahují početnou populaci. Přitom hluk nevydává sama pozemní komunikace, ale vozidla, která ji užívají – **byť je třeba mít na paměti, že kvalita povrchu komunikace má na míru hluku také určitý vliv.**“*
49. Navrhovatelé argumentují tím, že Zákon o ochraně veřejného zdraví nepředpokládá, že by pro pozemní komunikace měl být limit odlišný. Zákon o ochraně veřejného zdraví však ve vztahu ke stanovení hlukových limitů obsahuje pouze obecné zmocňovací ustanovení o tom, že prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení. Nijak dále neřeší jakékoliv členění zdrojů hluku a podobně, a proto argument Navrhovatelů o tom, že by měl Zákon o ochraně veřejného zdraví „*předpokládat*“ odlišný hlukový limit pro pozemní komunikace, je zcela irelevantní.
50. Podobně i Směrnice, která se věnuje především zavedení povinnosti strategického hlukového mapování, výslovně uvádí, že tzv. mezní hodnoty¹⁸ „*se mohou lišit pro různé typy hluku (hluk ze silniční, železniční nebo letecké dopravy, průmyslové činnosti atd.), různá prostředí a různou citlivost obyvatel; mohou být také odlišné pro stávající a pro nové situace (pokud dojde ke změně situace z hlediska zdroje hluku nebo využití daného prostředí)*“.
51. Různý způsob stanovení hluku z různých zdrojů hluku jenom reflektuje specifika jednotlivých zdrojů hluku a jejich typů, která mají dopad na intenzitu hluku. Lze říci, že se jedná o obecně přijímaný přístup, kterým nedochází k porušování ústavního pořádku.

VIII.

Korekce pro chráněný venkovní prostor staveb

52. Navrhovatelé dále nesouhlasí s korekcí pro chráněný venkovní prostor staveb – 10 dB pro noční dobu. Podle Navrhovatelů jsou v důsledku uvedené korekce chráněny pouze 2 metry od stavby a nikoliv již např. zahrada určená k rekreaci a odpočinku. Navrhovatelé tvrdí, že Nařízení tak pro chráněný venkovní prostor umožňuje hlukovou zátěž prokazatelně poškozující lidské zdraví.
53. Tato korekce je uvedena pod tabulkou č. 1 části A přílohy č. 3 k Nařízení, kde je stanoveno:

¹⁸ „Mezní hodnotou“ se podle Směrnice rozumí hodnota L_{den} nebo L_{night} , a popřípadě L_{day} a $L_{evening}$ určená členským státem, při jejímž překročení příslušné orgány zvažují nebo zavádějí opatření ke zmírnění hluku.

- „Pro noční dobu se pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB.“
54. Uvedené domněnky Navrhovatelů neodpovídají základním zásadám, na kterých je způsob stanovení hlukových limitů postaven a ani podstatě vymezení jednotlivých typů chráněných prostor. Jak již bylo zmíněno výše, pro posouzení vlivu hluku na zdraví je rozhodující hodnocení expozice v chráněných prostorech, a to především prostorech vnitřních, kde se lidé nejvíce zdržují. Pro tyto účely byl do právní úpravy ochrany zdraví před hlukem zaveden pojem chráněného venkovního prostoru staveb. Institut chráněného venkovního prostoru staveb byl tedy zaveden jako nástroj k posouzení míry expozice chráněného objektu vzhledem k regulaci hluku pronikajícího dovnitř.¹⁹ a nijak nesouvisí s ochranou osob ve venkovním prostoru. Tam jsou osoby dostatečně chráněny hygienickým limitem pro chráněný venkovní prostor.
55. I v tomto případě je patrné nepochopení předmětné materie ze strany Navrhovatelů, nikoliv rozpor s ústavním pořádkem či porušování jakýchkoliv práv.

IX.

Stará hluková zátěž

56. Navrhovatelé navrhují, aby byly z Nařízení vypuštěny také korekce stanovené pro tzv. starou hlukovou zátěž. U institutu staré hlukové zátěže dále uvádějí, že Zákon o ochraně veřejného zdraví specifické hlukové limity pro starou hlukovou zátěž neupravuje, a proto podle Navrhovatelů Nařízení umožňuje zasahovat do práva na ochranu zdraví a životního prostředí nad meze stanovené zákonem po časově neomezenou dobu.
57. Povahu institutu staré hlukové zátěže a důvody jejího zavedení popisuje MZ ve Stanovisku MZ. Stará hluková zátěž byla zavedena v analogii s jinými starými ekologickými zátěžemi proto, aby bylo možné dočasně a za stanovených podmínek právně legalizovat nadlimitní stav, který, jak se uvádí ve Stanovisku MZ, „vznikl v podstatě historicky a spontánně, a na jehož řešení ve smyslu nových právních předpisů nemá společnost v daný moment dostatečné technické a finanční prostředky.“ MZ specifiká a problémy spojené s institutem staré hlukové zátěže vysvětluje následovně:
- „Institut SHZ byl zaveden jako dočasný s tím, že umožní soustředit pozornost a zejména finance především na snížení resp. odstranění vysokých zátěží (nad 70 dB v denní a 60 dB v noční době), kdy míra zdravotních rizik začíná významně narůstat. Záměrem bylo horní hranici SHZ postupně snižovat, až do chvíle, kdy tento institut ztratí smysl. Takový krok se však podařil jenom jednou, a to mezi roky 2000 a 2004 (snížení o 2 dB). Bohužel, skokový nárůst intenzity dopravy včetně zvýšení podílů těžkých nákladních vozidel, ke kterému došlo v důsledku vstupu ČR do EU, způsobil, že další pokrok v tomto směru již nebyl reálný. Avšak systémové řešení největších hlukových zátěží probíhá od roku 2007 v rámci tzv. akčních plánů, jejichž zpracování navazuje na strategické hlukové mapování hlukové zátěže v okolí hlavních silnic, železnic a hlavních letišť a ve vybraných aglomeracích podle směrnice 2002/49/EC o snižování a řízení hluku v životním prostředí, která byla v roce 2006 plně implementována do právního systému ČR. (...) Již delší dobu se na MZ diskutuje o náhradě

¹⁹ POTUŽNÍKOVÁ, Dana, HELLMUTH, Tomáš, BEDNARČÍK Peter, ŠUŠOLIAKOVÁ, Olga a FIALA, Zdeněk. Změna metodiky hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ve vztahu k hodnocení zdravotních rizik. *Hygiena*, 2012, 57(4), 149-153. Dostupné na <<http://www.l.szu.cz/svi/hygiena/show.php?kat=archiv/h2012-4-05>>.

SHZ jiným systémem. To však vyžaduje ještě širší diskusi s provozovateli dopravních zdrojů hluku i s veřejností.“

58. Zpracování uvedených akčních plánů pro snižování hluku z automobilové dopravy na definované síti dálnic a silnic I. třídy zajišťuje z pověření Ministerstva dopravy ČR Ředitelství silnic a dálnic ČR („ŘSD“). Tento postup navazuje na Směrnici a její implementaci do národní legislativy vyhláškou č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování) („**Vyhláška o hlukovém mapování**“) a vyhláškou č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku. ŘSD vypracovalo také *Metodiku pro výpočet hladin hluku z automobilové dopravy* z roku 2004, která byla prezentována ve věstníku MŽP ČR – Planeta č. 2/2005. ŘSD si dále jako aktualizaci uvedené metodiky nechalo zpracovat metodický pokyn *Výpočet hluku z automobilové dopravy Manuál 2011*. Tyto dokumenty souvisejí právě s řešením staré hlukové zátěže a zavádějí různá protihluková opatření. Především se jedná o cílenou a systémovou výměnu oken za okna protihluková pro ochranu vnitřního chráněného prostoru.
59. V rámci meziresortního připomínkování Novely se k institutu staré hlukové zátěže vyjádřil i veřejný ochránce práv, který ho považuje dlouhodobě za problematický. Veřejný ochránce práv konkrétně navrhoval, aby byla původní úprava staré hlukové zátěže z Nařízení vypuštěna (korekce + 20 dB pro denní dobu v chráněném venkovním prostoru staveb, resp. + 10 dB v noční době, popř. + 5 dB pro dráhy) a nahrazena pevně stanovenou hodnotou, a to nižší, než činí dosud platná korekce.
60. Ve Vypořádání připomínek byla tato připomínka odmítnuta jednak z důvodu, že byla nad rámec Novely a jednak z důvodu, že „*navrhovaný přístup předpokládá širší diskusi se všemi stranami (zástupci provozovatelů zdrojů hluku, občanskou veřejností a dalšími), která bude vedena v rámci Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí – Zdraví 2020, v národní strategii k ochraně veřejného zdraví před účinky hluku z komunálního prostředí s cílem vytvoření celospolečenské strategie snižování a řízení hluku ze životního prostředí.*“
61. Jakkoliv tedy může být kritika určitých nedostatků institutu staré hlukové zátěže na místě, řešením není prosté a hlavně úplné vypuštění příslušných korekcí z Nařízení. Otázka nežádoucího nadlimitního stavu je složitým a komplexním problémem, který nemá zcela jednoznačné řešení a který je předmětem celospolečenských diskuzí. Opět se jedná o poměrování různých veřejných zájmů, které není v rozporu s ústavním pořádkem.

X.

Metodické návody hlavního hygienika a technické normy

62. Navrhovatelé zpochybňují některá pravidla pro měření hluku obsažená v „*metodických návodech a technických normách*“, přičemž konkrétně zmiňují Metodický návod 2001, Metodický návod 2010 a ČSN ISO 1996-1 a 2 (název: Akustika - Popis, měření a hodnocení hluku prostředí - Část 1: Základní veličiny a postupy pro hodnocení). Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že podle zmíněných metodik a technické normy „*hluk nelze měřit v době dopravní špičky (například pátek nebo neděle, období letních prázdnin) nebo za klimatických okolností, při kterých se hluk více šíří (například déšť nebo silnější vítr)*“.

63. K uvedeným připomínkám Navrhovatelů je především nutné uvést, že **předmětné metodické návody z roku 2001 a z roku 2010 (Metodický návod 2001 a Metodický návod 2010) již byly v plném rozsahu nahrazeny Metodickým návodem 2017²⁰**. Podle ustanovení § 66 odst. 1 Zákona o Ústavním soudu je návrh nepřípustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Jelikož Navrhovatelé navrhuji zrušení Metodického návodu 2001 a Metodického návodu 2010, které již byly nahrazeny novým Metodickým návodem 2017, jedná se v případě Návrhu v tomto rozsahu o **nepřípustný návrh** ve smyslu citovaného ustanovení Zákona o Ústavním soudu.
64. V Metodickém návodu 2017 jsou nicméně uvedena obsahově velmi podobná pravidla, pouze do určité míry formulačně pozměněna oproti starším metodickým návodům, proto je vhodné vyjádřit se navzdory nepřípustnosti takového návrhu i k obsahovým stránkám, které Navrhovatelé napadají.
65. Podmínky měření jsou podle Metodického návodu 2017 postaveny na následujících principech:
- *„Základním předpokladem pro správné určení reprezentativní hladiny akustického tlaku je zvolení vhodné doby měření (v roce, měsíci, týdnu, dni a hodině) a délky měření (celého měření i dílčích časových měřicích intervalů). Doba a délka měření se volí tak, aby změřené hodnoty reprezentovaly průměrnou, resp. převažující standardní situaci provozu zdroje hluku, vztaženou k jeho dlouhodobému působení. (...) Neměří se nestandardní, nestabilní a přechodné jevy, pokud nejsou předmětem zkoumání. Délka měření se volí tak, aby v jeho průběhu byly zachyceny všechny typické hlukové situace, které se v místě vyskytují. Celková délka měření může sestávat z několika časových měřicích intervalů.*
66. Pokud jde o meteorologické podmínky, Metodický návod 2017 stanovuje, že musí být reprezentativní pro posuzovanou situaci expozice hluku a místo měření. V případě hluku z dopravy Metodický návod 2017 ohledně doby a délky časových intervalů měření stanovuje:
- *„Pro stanovení konkrétní doby a délky časových intervalů měření se jako minimální volí časové intervaly uvedené v příloze E. Při kontinuálním měření LAeq,T se přednostně volí pracovní dny úterý až čtvrtek, pokud pondělí a pátek jsou pracovními dny, měsíce březen až červen, a září až říjen. To neplatí, pokud je záměrem měření zjistit situaci právě v době odlišné od výše doporučené. Měření hluku z dopravy mimo doporučenou dobu je možné, avšak je nezbytné posoudit, zda jsou splněny předepsané meteorologické podmínky pro měření, což musí být v protokolu o měření řádně odůvodněno.“*
67. Z citovaných částí Metodického návodu 2017 je patrné, že cílem uvedených pravidel je dosáhnout reprezentativní výsledky měření, které budou reflektovat převažující standardní situaci. Metodický návod ovšem nevyklučuje situace, kdy je záměrem zjistit právě měření situace v odlišné době, tedy za „*nestandardních*“ podmínek.
68. Na podobných principech jsou postaveny například i metody hodnocení hluku podle Směrnice Komise (EU) 2015/996 o stanovení společných metod hodnocení hluku podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES („**Směrnice o společných metodách hodnocení**

²⁰ Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněný ve Věstníku MZ ČR, Částka 11/2017, kterým nahrazují metodické návody Ministerstva zdravotnictví ČR: Metodický návod pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, č. j. HEM-300-11.12.01-34065 ze dne 11. 12. 2001; Metodický návod pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb, č. j. 62545/2010-OVZ-32 3-1. 11. 2010 ze dne 1. 11. 2010.

hluku“). V části 2.2 (*Hluk ze silniční dopravy*) pod bodem 2.2.2 přílohy s názvem „*Metody hodnocení pro hlukové indikátory (podle článku 6 směrnice 2002/49/ES)*“ jsou mezi referenčními podmínkami stanoveny například tyto předpoklady:

- rovná vozovka,
- teplota vzduchu $\tau_{ref} = 20 \text{ }^{\circ}\text{C}$,
- suchý povrch vozovky.

69. Na první pohled je patrné, že se jedná o velice podobné podmínky, jak je tomu v případě Metodického návodu 2017. Ve vztahu k jednotlivým podmínkám stanovuje dále Směrnice o společných metodách hodnocení hluku příslušné korekce.
70. Pokud jde o technickou normu ČSN ISO 1996-1 a 2 (název: Akustika - Popis, měření a hodnocení hluku prostředí - Část 1: Základní veličiny a postupy pro hodnocení, Část 2: Určování hladin hluku prostředí), jedná se o technickou normu, která mj. definuje metody stanovení různých akustických veličin. Nemá však přímou souvislost s ochranou veřejného zdraví před hlukem²¹. Navrhovatelé ani žádné konkrétní připomínky ve vztahu k této normě neuvádějí, pouze ji ve svém Návrhu zmiňují bez jakékoliv připomínky.
71. Návrh na zrušení Metodického návodu 2001 a Metodického návodu 2010 je s ohledem na výše uvedené nepřijatelný. Pokud jde o aktuální Metodický návod 2017, ten obsahuje všeobecně uznávané způsoby měření hluku, nevylučuje *a priori* ani měření hluku za nestandardních podmínek a není v rozporu s ústavním pořádkem.

XI.

Vymezení večerní doby a hlukového indikátoru pro večer podle Směrnice

72. Navrhovatelé tvrdí, že česká právní úprava ochrany zdraví před hlukem údajně nedostatečně transponuje požadavky Směrnice, která obsahuje i definici *Evening*, tedy hlukového indikátoru pro večer. Česká republika podle Navrhovatelů nezohledňuje v ochraně před hlukem specifický hlukový limit pro večer.
73. Uvedené tvrzení Navrhovatelů neodpovídá skutečnosti a plyne z nepochopení příslušné právní úpravy. **Hlukový ukazatel pro večer totiž ve skutečnosti do české právní úpravy v rámci implementace Směrnice zaveden byl, a to Vyhláškou o hlukovém mapování (vyhláška č. 523/2006 Sb.).**
74. Vyhláška o hlukovém mapování přebírá příslušné hlukové ukazatele v podobě, v jaké jsou vymezeny Směrnicí²². Podle ustanovení § 2 písm. c) Vyhlášky o hlukovém mapování je hlukový ukazatel pro večer (*L_v*) hlukovým ukazatelem pro obtěžování hlukem během večera. Hlukový ukazatel *L_v* definován jako dlouhodobý průměr hladiny akustického tlaku vážené funkcí *A* podle české technické normy, určený za všechna večerní období jednoho roku. V příloze č. 1 Vyhlášky o hlukovém mapování je večer vymezen jako 4 hodiny v rozmezí od 18:00 hodin do 22:00 hodin, tedy zcela v souladu se Směrnicí.

²¹ POTUŽNÍKOVÁ, Dana, HELLMUTH, Tomáš, BEDNARČÍK Peter, ŠUŠOLIAKOVÁ, Oľga a FIALA, Zdeněk. Změna metodiky hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ve vztahu k hodnocení zdravotních rizik. *Hygiena*, 2012, 57(4), 149-153. Dostupné na <<http://www1.szu.cz/svi/hygiena/show.php?kat=archiv/h2012-4-05>>.

²² § 2 odst. 1 Vyhlášky o hlukovém mapování: *Hlukovými ukazateli jsou hlukové ukazatele pro den-večer-noc (L_{den}), pro den (L_d), pro večer (L_v) a pro noc (L_n). Výpočet hlukových ukazatelů je stanoven v příloze č. 1 k této vyhlášce.*

75. Navrhovatelé zjevně směřují pojmy „*mezí hlukové ukazatele*“ ve smyslu Směrnice a Vyhlášky o hlukovém mapování s pojmy „*hlukové limity*“ podle Nařízení. Jedná se přitom o dva zcela odlišné instituty. Legislativa týkající se ochrany veřejného zdraví před hlukem v komunálním prostředí zahrnuje dvě linie – linii operativního dozoru a linii strategického plánování. Mezní hlukové ukazatele spadají pod oblast strategického plánování, zatímco hlukové limity pod oblast operativního dozoru. Odborná literatura²³ k otázce vztahu Směrnice a Nařízení uvádí:
- „*Zatímco **hygienické limity hluku** stanovené na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen "nařízení vlády č. 148/2006 Sb.") [zrušeno a nahrazeno Nařízením], jsou závazné hodnoty hluku vztahované k chráněným prostorám a jejich dodržení je kontrolovatelné a vynutitelné státní mocí, a to pod hrozbou sankce, **mezí ukazatele** ve smyslu Směrnice 2002/49/ES tímto způsobem státní kontrole nepodléhají. Směrnice 2002/49/ES si ani neklade za cíl, aby hluk byl v členských státech omezen pod hodnoty mezních ukazatelů. Tato oblast nadále zůstává v kompetenci jednotlivých členských států a jejich legislativních nástrojů. Ostatně bychom jen obtížně v této oblasti hledali naplnění principů subsidiarity a proporcionality ve smyslu Smlouvy o založení Evropského společenství. Nelze tedy dle mého názoru v případě těchto dvou předpisů konstruovat vztah přednosti a není to ani nutné. Směrnice 2002/49/ES doplňuje zákon o ochraně veřejného zdraví o materii, která v něm dosud není a tyto dvě právní materie si nijak nekonkurují co do svého normativního obsahu.*
76. Povahu hlukového ukazatele pro večer přiblížilo i samotné MZ ve Stanovisku MZ, kde vysvětlilo i otázku stanovení specifického hlukového limitu pro večer, a to následujícím způsobem:
- „*Ukazatel L_v se nepoužívá samostatně a není pro něj stanovena odpovídající mezní hodnota. Zatímco hodnoty hlukových ukazatelů pro den-večer-noc L_{dvn} , vyjadřující celodenní obtěžování hlukem, a pro noc L_n , vyjadřující rušení spánku, korelují se zdravotními účinky dlouhodobé expozice hluku, **pro ukazatel L_v nebyla žádná souvislost s dlouhodobými zdravotními účinky prokázána a neexistuje kvantifikovatelný vztah mezi expozicí a odezvou vztahený k tomuto období dne. Není tedy možné stanovit zdravotně odůvodněný hygienický limit hluku, který by umožnil regulaci hluku specificky pro večerní období. Z tohoto důvodu není ukazatel L_v možné použít pro účely operativního zdravotního dozoru.***
77. V souvislosti s vymezením večerní doby a hlukového indikátoru pro večer navíc Navrhovatelé v petitu Návrhu neuvádějí žádný konkrétní návrh, tedy nepožadují zrušení žádného souvisejícího ustanovení Nařízení. Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby vkládal do právních předpisů nová ustanovení a suploval tak funkci zákonodárce.
78. Tvrzení Navrhovatelů ohledně nedostatečné transpozice Směrnice do českého právního řádu pokud jde o mezní hlukový ukazatel pro večer je v rozporu se skutečností a vyplývá z nepochopení dané problematiky, jelikož tento institut byl převzat Vyhláškou o hlukovém mapování. Z tohoto důvodu je tento bod Návrhu Navrhovatelů irelevantní. Petit Návrhu ohledně mezního ukazatele pro večer nadto neobsahuje žádnou zmínku a argumentace Navrhovatelů ohledně nedostatečné transpozice Směrnice není ani odůvodněním žádného z bodů petitu Návrhu, proto tento bod odůvodnění Návrhu nijak nesouvisí s ustanoveními Nařízení, jejichž zrušení Navrhovatelé navrhují.

²³ KRÝSA, Ivo. Strategické hlukové mapy a některé související otázky českého a komunitárního práva. 2012. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2018-4-1]. ASPI_ID LIT43890CZ. Dostupné v Systému ASPI.

XII.

Nařízení bylo vydáno na základě zákona a v jeho mezích

79. Navrhovatelé tvrdí, že Nařízení i metodické pokyny „*nejsou v mezích vymezených zákonem*“. Podle Navrhovatelů napadené předpisy zákonná ustanovení o ochraně životního prostředí a zdraví před prokazatelně existujícími negativními účinky nadměrné hlukové zátěže bez výslovného zákonného zmocnění nebo smyslu zákona k tomu směřujícího provádí tak, že určují, že hluk se v nejhluchnějších obdobích vůbec neměří a že naměřený hluk se dále pro účely hodnocení různými způsoby snižuje. Tato pravidla jsou údajně v přímém rozporu s cíli a účelem zákona a nemůže se proto podle Navrhovatelů jednat o postup v mezích zákona.
80. Tyto svoje závěry Navrhovatelé opírají zejména o nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 („**Nález ÚS**“), kterým Ústavní soud zrušil některá ustanovení zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů („**Zákon o výchově**“). Nález ÚS se týkal právního institutu tzv. *smluvní rodiny*, který byl upraven vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí. Ústavní soud v této věci shledal umístění dítěte do smluvní rodiny na základě smlouvy mezi diagnostickým ústavem a smluvní rodinou, bez dostatečné a úplné zákonné úpravy, včetně soudní kontroly, zásahem do základních práv a svobod dítěte ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny. Článek 32 odst. 1 Listiny zaručuje zvláštní ochranu dětí a mladistvých. Podle článku 32 odst. 4 Listiny práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli **jen rozhodnutím soudu na základě zákona**.
81. V rozporu s těmito principy napadené ustanovení § 5 odst. 1 Zákona o výchově umožňovalo, aby diagnostický ústav, na základě blíže nespecifikované smlouvy a bez rozhodnutí soudu, umístil dítě do smluvní rodiny. Napadená ustanovení Zákona o výchově tak Ústavní soud shledal v rozporu s Ústavou a Listinou, neboť představovaly nepřipustnou delegaci normotvorby na orgán moci výkonné (Ministerstvo práce a sociálních věcí) a umožňovaly úpravu mezi základních práv a svobod podzákonnou právní normou. Nález ÚS se tedy týkal věci, kdy bylo přímo na ústavní úrovni vyloučeno, aby byla daná problematika řešena pouze podzákonným předpisem bez náležité zákonné úpravy.
82. V Nálezu ÚS upozornil Ústavní soud, že podle judikatury Ústavního soudu nemusí být každá povinnost stanovena zákonem, neboť **požadavek, aby jakákoliv povinnost byla stanovena přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární normotvorby**, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy (srov. nálezn Ústavního soudu č. 410/2001 Sb.). Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.
83. V případě ochrany zdraví před hlukem a stanovení hlukových limitů Nařízením jsou veškeré předpoklady uvedené v předchozím odstavci naplněny. **Zákon o ochraně veřejného zdraví definuje veškeré klíčové právní instituty, jakož i primární práva a povinnosti osob v oblasti ochrany zdraví před hlukem**. Zmocňovacím ustanovením obsaženým v § 30 odst. 1 a § 34 odst. 1 Zákona o ochraně veřejného zdraví přenechává úpravu hygienických limitů hluku pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení Nařízením, které veškeré tyto záležitosti

upravuje na základě zákona, v souladu se zákonem a v jeho mezích. Nález ÚS proto nelze aplikovat na posuzovaný případ.

XIII.

Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů

84. Další připomínkou Navrhovatelů, která není nijak reflektována v petitu Návrhu a nijak s ním nesouvisí, je údajné přenesení věcné podstaty ochrany proti hluku do prováděcích právních předpisů, což podle Navrhovatelů poškozuje veřejnost na jejím „*mezinárodně zaručeném právu podílet se na jejich přípravě*“. Navrhovatelé odkazují na článek 8 Aarhuské úmluvy²⁴, který se týká účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.
85. K účinkům Aarhuské úmluvy, o kterou Navrhovatelé opírají údajné „*poškození veřejnosti na jejím mezinárodně zaručeném právu podílet se na jejich přípravě*“ se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 2660/08 v tom smyslu, že: „*z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.*“
86. V rámci meziresortního připomínkového řízení k Novele obdrželo MZ připomínky i ze strany veřejnosti reprezentované některými spolky, obcemi i jednotlivci. Ve Stanovisku MZ k tomu MZ uvedlo:
- „*Požadavek veřejnosti, že její připomínky musí být vypořádávány individuálně s každým připomínkujícím samostatně a systémem osobního jednání, nemá žádnou oporu v platných právních předpisech ČR (např. Legislativní pravidla vlády) ani v Aarhuské úmluvě. Projednávat připomínky s veřejností nejsou tedy předkladatelé právních předpisů povinni, nicméně mohou tak učinit z vlastní iniciativy, což MZ činilo.*“
87. Z výše uvedených důvodů je zjevné, že z Aarhuské úmluvy pro veřejnost nevyplývá žádné přímo aplikovatelné „*mezinárodně zaručené právo*“ podílet se na přípravě prováděcích právních předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, ani povinnost dotčených subjektů vypořádat každou individuální připomínku veřejnosti zvlášť. **MZ ve Stanovisku MZ uvedlo, že navzdory tomu v případě Novely z vlastní iniciativy projednalo i připomínky veřejnosti.** I tvrzení Navrhovatelů o údajném poškození veřejnosti na jejím právu podílet se na přípravě prováděcích předpisů v oblasti ochrany životního prostředí je nepravdivé a pro posouzení Návrhu zcela irelevantní.

²⁴ Čl. 8 Aarhuské úmluvy:

1. Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny - na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:

(a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast.

(b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a

(c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.

XIV.

Ochrana zdraví před hlukem a právo na příznivé životní prostředí

88. V souvislosti s právem na příznivé životní prostředí jako jedním ze základních lidských práv Navrhovatelé argumentují principem předběžné opatnosti²⁵ (v části Návrhu nadepsané jako „Porušení ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí a ochrana zdraví“) a také zákazem snižování úrovně ochrany lidských práv (*stand still doctrine*) (v části Návrhu nadepsané jako „*Stand-still doctrine*“). Podle Navrhovatelů je nezbytné uplatňovat případné nejistoty v měření a korekce a další pravidla tak, aby bylo životní prostředí a lidský život a zdraví chráněny vždy „*tj. naměřený hluk o tyto nejistoty zvyšovat a nikoliv snižovat*“.
89. Navrhovatelé ve vztahu k zakazu snižování úrovně lidských práv uvádějí, že nebyly předloženy žádné nové vědecké studie, které by prokazovaly možnost zásadního snížení ochrany obyvatel před hlukem a přesto je podle Navrhovatelů ochrana veřejného zdraví před negativními následky hluku neustále snižována.
90. **Nelze přisvědčit Navrhovatelům, že by právní úpravou obsaženou v Nařízení docházelo ke snižování ochrany veřejného zdraví před hlukem.** Jak bylo uvedeno výše (čl. VI. tohoto stanoviska) a jak uvádí MZ ve Stanovisku MZ, hygienický limit hluku v komunálním prostředí nepředstavuje absolutní práh ochrany zdraví a neplatí tedy, že např. 0,1 dB nad hygienický limit znamená poškození zdraví a 0,1 dB pod HL zdraví nepoškozuje. Podobně neexistují ani žádné studie, které by takový absolutní práh ochrany zdraví před hlukem stanovovaly. Navrhovatelé tedy nemají žádné důkazy, kterými by mohli svá tvrzení ohledně údajného porušování principu předběžné opatnosti či zakazu snižování úrovně lidských práv podložit.
91. **Hygienický limit hluku je kompromisem mezi zdravotními a socioekonomickými požadavky a možnostmi společnosti.** Právě z tohoto důvodu nejsou na mezinárodní úrovni závazně stanoveny hygienické limity hluku a je na jednotlivých státech, aby tuto otázku vyřešily podle svých možností, kulturních zvyklostí a dalších socioekonomických faktorech.

XV.

Právo na respektování obydlí

92. V oblasti základních lidských práv a svobod závěrem Navrhovatelé namítají údajné porušování práva na respektování obydlí podle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („*Úmluva*“). Odkazují přitom na případy, kdy Evropský soud pro lidská práva („*ESLP*“) v případě neuznání neoprávněnosti zásahu státu do ochrany soukromí zdůraznil, že stát učinil veškerá opatření pro snížení hladiny hluku a stěžovatelé měli možnost se přestěhovat bez finančních ztrát.
93. Právo na respektování obydlí je v českém právním řádu reflektováno mj. ve formě tzv. *pohody bydlení*, resp. *kvality prostředí*. Tento pojem používají zejména prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu²⁶, ačkoliv není žádným právním předpisem výslovně definován. Pohodu bydlení definoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005, jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie*

²⁵ § 13 zákona o životním prostředí: „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“

²⁶ Např. vyhláška 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; **pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.;** pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které **se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech**". V současné době stavebně-správní předpisy pracují s pojmem *kvalita prostředí*, který však obsahově naplňuje kritéria dříve používaného pojmu *pohoda bydlení*.

94. Posouzení pohody bydlení, resp. kvality prostředí, u jednotlivých stavebních záměrů posuzuje příslušný stavební úřad. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku v této souvislosti dále uvedl: „*Správní orgán se při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.*
95. Otázku pohody bydlení resp. kvality prostředí je nutné posuzovat vždy *ad hoc*, přičemž je nutné zohledňovat různá specifika dané lokality a jejich obyvatel. **U Nařízení nelze plošně namítat porušení práva na respektování obydlí.**
96. Navrhovatelé uvádějí jako jeden z případů, kterými se zabýval ESLP, případ Powell a Rayner proti Spojenému království z roku 1990. Stěžovatelé ve své stížnosti namítali nepřiměřené obtěžování a narušování jejich soukromého života hlukem z letiště Heathrow. ESLP státu přiznal možnost omezit za určitých okolností základní lidská práva a v tomto případě převážil veřejný zájem nad zájmem jednotlivce.
97. ESLP totiž potvrdil, že existence velkých mezinárodních letišť, a to i v hustě obydlených oblastech, a pořád rozšířenější užívání tryskových letadel jsou nezbytné v zájmu ekonomické prosperity země. ESLP konstatoval, že v této oblasti je třeba státům přiznávat široký prostor pro uvážení a že Evropská komise pro lidská práva ani ESLP nejsou povolány k tomu, aby svým posudkem nahrazovaly posouzení národních orgánů ohledně otázky, jak postupovat v této složité sociální a technické sféře. ESLP tedy shledal, že vláda Velké Británie nepřekročila přiznaný prostor pro uvážení, a nelze ani konstatovat, že by nedodržela přiměřenou rovnováhu, které musí být na základě čl. 8 Úmluvy dosaženo.
98. Případ Powell a Rayner proti Spojenému království, na který Navrhovatelé v Návrhu odkazují a o který se snaží opřít údajné porušení Úmluvy, **dokládá naopak složitost problematiky ochrany veřejného zdraví před hlukem a nutnost přistupovat k jednotlivým otázkám individuálně.** Nařízení stanovuje hlukové limity a způsob jejich měření v souladu s mezinárodními standardy. Ve velké míře spočívá uplatňování těchto pravidel v rukou příslušných úřadů, které by měly zohledňovat jak specifika jednotlivých zdrojů hluku, tak i specifika dotčených oblastí.
99. **U Nařízení proto nelze rozumně namítat plošné porušení práva na respektování obydlí.**

XVI.

Odvozená normotvorba exekutivy

100. Podle § 68 odst. 2 Zákona o Ústavním soudu Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.
101. V nálezu ze dne 18. 8. 2004 č. 512/2004 Sb. vymezil Ústavní soud zásady, na nichž spočívá vymezení odvozené normotvorby exekutivy, a to následovně:
- prováděcí právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem,
 - nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),
 - musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu).
102. Ve vztahu k oprávnění vlády vydávat nařízení Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. I. ÚS 271/95 uvedl: „Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. **Vláda tedy nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí - nemůže tedy být praeter legem. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Obecně lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva však nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy.**“ Nařízení bylo vydáno vládou, jejíž oprávnění vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích vyplývá z článku 78 Ústavy. Nařízení tedy bylo vydáno oprávněným subjektem a v souladu s požadavky Ústavy České republiky.
103. Primární práva a povinnosti ve vztahu k ochraně zdraví před hlukem stanovuje Zákon o ochraně veřejného zdraví konkrétně v ustanovení § 30 odst. 1, kde je zakotvena povinnost tam vymezených osob zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem (tj. Nařízením) pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb.
104. Zákon o ochraně veřejného zdraví obsahuje dále i samostatné **zmocňovací ustanovení**, dle kterého prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení. Tímto prováděcím právním předpisem je **Nařízení**.
105. Nařízení tedy nijak nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu. **Nařízení provádí příslušná ustanovení Zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž nestanovuje žádná primární práva a povinnosti.** Primární práva a povinnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukem stanovuje Zákon o ochraně veřejného zdraví. Nařízení tato ustanovení provádí na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví a v jeho mezích.
106. Napadená ustanovení Nařízení zohledňují specifika jednotlivých zdrojů hluku a mezinárodně uznávané standardy jeho stanovení a způsobu jeho měření. Při stanovení hlukových limitů je nezbytné zohledňovat různé veřejné zájmy a poměřovat je přiměřeným způsobem. Výsledkem by měl být společenský konsenzus, dosažený na základě široké celospolečenské diskuze po zohlednění souvisejících zdravotních, socioekonomických i technických aspektů.

XVII.

Závěr

107. MZ vycházelo při stanovení limitů hluku v Nařízení z podkladů Světové zdravotnické organizace, která (jak uvádí MZ ve Stanovisku MZ) sama zdůrazňuje, že požadovaná protihluková opatření musí být realistická. MZ na tomto místě konstatuje, že *„je jednoduché navrhovat zpřísnění limitů, ale musí být také jasné jak tohoto cíle dosáhnout. I Evropská unie stále zdůrazňuje, že environmentální regulační postupy musí být voleny tak, aby nedošlo k úbytku pracovních míst a ekonomických standardů obyvatelstva. Fundamentalistické vyžadování nerealistických hygienických limitů je proto v tomto smyslu zcela kontraproduktivní. Obecný požadavek na snižování hluku je legitimní a obecně správný, ale jeho prosazování musí být prováděno prostředky a postupy, které jsou nejen podloženy důkazy o působení hluku na zdraví, ale musí být v souladu i s ekonomickými možnostmi a sociálními a kulturními podmínkami jednotlivých zemí (prohlášení zástupce WHO na jednání sítě EEA- EIONET v Utrechtu 23. 10. 2015.“*
108. Komplexnost problematiky ochrany životního prostředí řeší v obecných rysech také komentářová literatura k Listině²⁷, podle které *„se veřejná moc při plnění své povinnosti respektovat a chránit životní prostředí jako ústavně chráněnou hodnotu v rámci své činnosti nezbytně dostává do kolize nejen s politickými (hospodářskými) zájmy, ale i s jinými ústavně chráněnými hodnotami (právními statky), a začasť také se základními právy a svobodami jednotlivců. Jejich nerušený výkon a realizace jsou tak přímo ústavním pořádkem chráněnou hodnotou omezovány (tzv. imanentní omezení práv).“*
109. Podobně i veřejný ochránce práv konstatoval ve Sborníku stanovisek, že *„zejména kvůli velkému rozsahu území zasaženého hlukem, jsou protihluková opatření u pozemních komunikací mimořádně technicky a zejména finančně náročná. Právo na to reaguje tím, že požadavky na dodržení hlukových limitů jsou u pozemních komunikací výrazně sníženy.“* Vymezení limitů hluku na úrovni právních předpisů (včetně uplatnění principu nejistoty měření) je výsledkem poměřování různých veřejných zájmů. Musí být poměřován například i zájem na tom, aby se zabránilo vzniku neúměrných nákladů na protihluková opatření a byl umožněn rozvoj dopravní infrastruktury, se zájmem na ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku.
110. Hygienické limity hluku nejsou čistě otázkou empirických věd, a to o to víc, že absolutní objektivně správný práh hlukového limitu neexistuje. Limitní hodnoty jsou stanoveny politickým rozhodovacím procesem, který je výsledkem komplexních úvah o společenských rizicích a sociopolitických nastavení. Rozhodování o stanovení hlukového limitu vychází zčásti z vědeckých podkladů (jakými jsou například doporučení Světové zdravotnické organizace), ale bere v úvahu i ekonomická omezení a sladění konkurujících si zájmů ve společnosti²⁸. Vymezení limitů hluku na úrovni právních předpisů (včetně uplatnění principu nejistoty měření) je výsledkem poměřování různých veřejných zájmů. Zrušením napadených ustanovení Nařízení bez předchozí kvalifikované diskuze a důsledného poměřování důsledného zájmů, by mohlo dojít k ohrožení nejrůznějších veřejných zájmů.
111. **Ze všech uvedených důvodů je možno učinit závěr, že napadená právní úprava neústavní není.**

²⁷ KOKEŠ, Marian. Čl.35 (Právo na příznivé životní prostředí). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2018-4-16]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

²⁸ viz Stanovisko MZ.

112. Pokud jde o návrh na zrušení Metodického pokynu 2001 a Metodického pokynu 2010, jedná se v tomto rozsahu o návrh nepřipustný, jelikož oba metodické pokyny byly nahrazeny Metodickým pokynem 2017.

za **Hospodářskou komoru České republiky**

Mgr. František Korbel Ph.D., advokát v plné moci

Mgr.
František
Korbel,
Ph.D.

Digitálně
podepsal Mgr.
František Korbel,
Ph.D.
Datum:
2018.04.26
17:14:47 +02'00'