

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Ivona Térová

Právní problematika ochrany obyvatel před hlukem

Rigorózní práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma *Právní problematika ochrany obyvatel před hlukem* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Hradci Králové dne 4. dubna 2012

Mgr. Ivona Térová

Obsah

Seznam zkratk	5
Úvod	6
1. Úvod do problematiky; vymezení pojmů	9
2. Právní úprava ochrany před hlukem	14
2.1 Exkurz do historie právního řešení hlukové problematiky na našem území	14
2.2 Současná právní úprava	17
2.2.1 Česká právní úprava	17
2.2.2 Komunitární právní úprava	24
2.3 Právní prostředky ochrany občana před hlukem	28
2.3.1 Veřejnoprávní prostředky	28
2.3.2 Soukromoprávní prostředky	31
3. Ochrana obyvatel před hlukem ve vybraných evropských zemích	36
3.1 Norský přístup	37
3.2 Holandský přístup	38
3.3 Belgický přístup	39
3.4 Francouzský přístup	40
3.5 Španělský přístup	40
3.6 Německý přístup	41
3.7 Britský přístup	42
4. Problematika vybraných zdrojů hluku	46
4.1 Hluk z provozoven služeb	46
4.1.1 Řešení na úrovni obcí	52
4.2 Hluk z dopravy	57
4.2.1 Problematické aspekty právní úpravy hluku z pozemních komunikací	58
4.2.2 Právní režim letišť z hlediska ochrany obyvatel před hlukem	64
4.3 Právní pohled na hluk z veřejných produkcí hudby	67
5. Úvahy de lege ferenda	78
5.1 Nedostatky současné právní úpravy	78
5.2 Možná budoucí řešení	80
Závěr	86

Prameny a literatura.....	88
Přílohy.....	93
Abstrakt / Abstract.....	97
Klíčová slova / Key Words.....	99

Seznam zkratek

ČR	Česká republika
č.	číslo
č.j.	číslo jednací
čl.	článek
ESPLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku ČR, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
KHS	krajská hygienická stanice
mj.	mimo jiné
NSS	Nejvyšší správní soud (České republiky)
ochránce	Veřejný ochránce práv
Sb.	Sbírka
Sp. zn.	Spisová značka
Úmluva	Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
VOP	Veřejný ochránce práv
VPH	veřejná produkce hudby

Úvod

Jako téma pro zpracování rigorózní práce jsem si zvolila „Právní problematiku ochrany obyvatel před hlukem“. Jak napovídá tento název, práce je zaměřena na analýzu právní ochrany občana před nežádoucím působením hluku, a to v mimopracovním prostředí. Zpracovaná práce se tedy týká velmi aktuálního tématu současné doby, jehož základ je založen na skutečnosti negativního působení hluku na člověka v komunálním prostředí, zejména pak na jeho zdraví. Toto téma jsem si pro účely vypracování rigorózní práce nezvolila pouhou náhodou, nýbrž hlavním důvodem je ta skutečnost, že se předmětnou problematikou zabývám při vykonávání své právní praxe, a to z pozice právníka orgánu ochrany veřejného zdraví, do jehož gesce ochrana zdraví člověka před hlukem patří. Je tedy zřejmé, že tento fakt se značnou měrou nutně promítne také do způsobu zpracování zvolené tematiky. Opomenout nemohu ani vlastní zájem o studium dané problematiky, jenž hrál při výběru tématu také roli.

Cílem této práce je především provedení analýzy aktuálně pojaté právní úpravy ochrany obyvatel před hlukem se zaměřením na nalezení jejich nejzávažnějších nedostatků, jež se negativně promítají nejen do praxe orgánů ochrany veřejného zdraví, ale také do sféry subjektivních práv občana zasaženého nadměrným hlukem. Na základě této analýzy se pak snažím odvodit možný směr, kterým by se budoucí právní úprava daného problému mohla do budoucna ubírat. Za tímto účelem jsem při zpracování daného tématu mj. nahlédla do historie českého právního pojetí ochrany před hlukem, analyzovala přístup Evropské unie v této oblasti, neboť ten se samozřejmě musel v rámci postupné transpozice komunitárního práva do národních úprav promítnout i v českém systému „protihlukové úpravy“, dále jsem se z naznačeného důvodu zabývala otázkou ochrany obyvatel před hlukem v ostatních evropských zemích, přičemž na základě takto získaného přehledu jsem „evropský přístup“ porovnávala s tím českým s cílem nalezení jak negativ tak pozitiv v obou zmíněných systémech. Tento průzkum měl pak za cíl odpovědět na otázku, zda některý z evropských přístupů by bylo možné aplikovat v našem prostředí nebo zda v něm lze nalézt alespoň inspiraci k možným změnám či vylepšením české „protihlukové úpravy“. V celé práci je také zřejmá snaha o pojetí tématu v určitých interdisciplinárních souvislostech (vazby na občanskoprávní či stavebně právní přístup, aj.) a dále snaha o zpracování tématu jak z pohledu orgánů ochrany veřejného zdraví, dalších institucí (zejména Veřejného ochránce práv a soudů) tak z pohledu samotného občana potýkajícího se s problémem nadměrného obtěžování tímto nepříjemným zvukovým jevem. Vytčenému cíli práce pak odpovídá i její obsah a členění. V první kapitole

se tak věnuji objasnění terminologie vztahující se k dané tématice, což jsem považovala za důležité z důvodu „vpravení“ do tak specifického problému. Další kapitola se již věnuje analýze právní úpravy ochrany obyvatel před hlukem, a to jak té současné tak minulé a neopomíjí ani hlavní aspekty „komunitární úpravy“. Z důvodu tématické souvislosti jsem pak do druhé kapitoly zařadila i veřejnoprávní a soukromoprávní nástroje, které může český občan využít, má-li v úmyslu se účinně bránit nadměrnému hluku. Třetí část práce se již zabývá avizovanou analýzou systému ochrany před hlukem v některých ostatních evropských zemích. Následuje kapitola pojednávající již o konkrétních a spíše problematických aspektech české „protihlukové úpravy“ týkající se jednotlivých zdrojů hluku (pozemní komunikace, provozovny služeb, letiště a veřejné produkce hudby) a závěrečná pátá kapitola je pak vyústěním celé práce, když zde shrnuji nejzávažnější nedostatky současného pojetí ochrany obyvatel ČR před hlukem a pokouším se nalézt možné varianty řešení, za pomoci kterých by bylo možné tato zřejmá negativa odstranit a nahradit je lépe fungujícími prostředky.

Co se týče dosavadního zpracování zvolené tematiky resp. jejích některých aspektů, lze konstatovat, že se postupně stává předmětem čím dál více odborných prací, nejvíce pak zaznamenáme v různé kvalitě zpracované příspěvky v některých odborných časopisech. Tématu se také dost věnují některé organizace zaměřené na otázky životního prostředí (např. Ekologický právní servis), na jejichž internetových stránkách se lze dozvědět též dost přínosných informací vztahujících se k otázce hluku v mimopracovním prostředí. Postrádala jsem však zpracování mnou zvoleného tématu v tak širokém pojetí, jak jsem se o to pokusila v této práci já. V dalších pracích obdobné tematiky by pak jistě bylo vhodné, s ohledem na vývoj a závěry dalšího výzkumu hluku a s ním souvisejících záležitostí po ryze odborné stránce, zpracovat podrobněji právní ošetření problematiky nízkofrekvenčního hluku jakožto velmi specifického zvukového jevu, a dále bych viděla jako zajímavé zpracování či alespoň náhled do právního pojetí hlukové problematiky i v ostatních státech světa, kterými jsem se v této práci nezabývala. Ve smyslu dalšího zkoumání tématu by si pak větší pozornost jistě zasloužila také právní problematika ochrany člověka před hlukem v pracovním prostředí.

K otázce charakteristiky zdrojů použitých za účelem zpracování kvalifikační práce uvedu, že základem pro mě byly samozřejmě texty právních předpisů vztahujících se k tématu jakožto primární zdroje, výrazně jsem do práce promítla také vlastní poznatky, kterých jsem nabyla v průběhu své praxe na úřadě, nepostradatelné byly také zmíněné příspěvky některých autorů v odborných časopisech, některé monografické publikace věnující se problematice hluku ať už z pohledu právního, zdravotního či jinak odborného a v neposlední řadě samozřejmě poměrně četná judikatura vztahující se k tomuto tématu. Velmi důležitá pak pro

mě při zpracování této práce byla možnost konzultace hlukové problematiky s panem JUDr. Lubomírem Píšou působícím na Krajské hygienické stanici Královéhradeckého kraje se sídlem v Hradci Králové jako náměstek ředitele tohoto úřadu, jež se mj. aktivně právní problematice hluku věnuje na velmi vysoké úrovni. Tímto bych mu tedy chtěla velmi poděkovat za jím poskytnuté informace, jež jsem mohla využít při zpracování této práce a za velmi přínosné konzultace k danému tématu.

1. Úvod do problematiky; vymezení pojmů

Aby bylo možné věnovat se zvolenému tématu v takovém rozsahu, jaký jsem naznačila v úvodu, je nezbytné na počátku objasnit či definovat některé základní pojmy, které se k němu bezprostředně vztahují, a které je třeba dobře znát, chceme-li se pustit do hlubší analýzy dané problematiky.

Zcela primárně je třeba definovat samotný pojem **hluk**. Definici tohoto pojmu nabízí jak odborná literatura, tak právní předpisy. Začneme tedy u odborného (a teoretického) vymezení hluku. Nejvíce mě oslovila definice Jiřího Havránka. Dle něj je možné hluk chápat jako příliš časté nebo příliš silné či v nevhodnou dobu se vyskytující zvuky, které jsou nežádoucí, obtěžující nebo dokonce škodlivé.¹ Domnívám se, že toto obecné vymezení podstatu tohoto fenoménu dnešní doby dobře vystihuje a je tak možné z něj vycházet při zpracování hlukové problematiky. Právní definici hluku pak přináší zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon“ nebo „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Ihned v úvodu je nezbytné poznamenat, že tento právní předpis tvoří vlastně základ veřejnoprávní ochrany obyvatel před hlukem, tedy pomíneme-li ústavněprávní základ, a bude tedy odrazovým můstkem pro zpracování této práce. Ustanovení § 30 odst. 2 tohoto zákona přitom definuje hluk takto: „Hlukem se rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.“ Zde si nelze nevšimnout jednoho důležitého aspektu – škodlivosti pro zdraví. Nepříznivé účinky hluku na lidský organismus byly totiž jednoznačně prokázány, přičemž mezi ty nejzávažnější řadíme: poškození sluchového aparátu, zhoršení řečové komunikace, ovlivnění kvality spánku, ovlivnění kardiovaskulárního systému či nepříznivé ovlivnění výkonnosti člověka vystaveného hluku.² Jmenované účinky samozřejmě představují jen zlomek těch nejzávažnějších negativních účinků na lidské zdraví, našli bychom jich bezesporu mnohem více, nicméně podrobnější analýza vlivu hluku na zdraví člověka by byla natolik obsáhlá, že by si zasloužila samostatné zpracování v jiné odborné práci. Proto se problematice nepříznivého působení hluku na lidský organismus dále již podrobněji věnovat nebudu. Je však důležité si uvědomit, že na tomto faktu je vlastně založena veřejnoprávní úprava ochrany zdraví obyvatel před hlukem. S odkazem na tuto skutečnost ještě zmíním, že česká právní úprava ochrany před hlukem spadá do oblasti zdravotního (správního) práva.

¹ HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1. vydání. Praha: Avicenum, 1990, s. 9.

² LIBERKO, Miloš. *Hluk v prostředí. Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, s. 5 – 6.

Prostřednictvím zákonné definice hluku se dostáváme k dalšímu důležitému pojmu, kterým je **hygienický limit**. Ten není v žádném předpise „legálně“ vymezen, v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále také jen „nařízením“) však najdeme jeho konstrukci, výpočet a měření. S odkazem na toto nařízení můžeme hygienický limit chápat jako nejvyšší přípustnou hodnotu hluku stanovenou pro místa pobytu osob z hlediska ochrany jejich zdraví před nepříznivými účinky hluku.³ Můžeme tedy uzavřít, že hygienický limit hluku je základem pro objektivizaci zjištění rušení či obtěžování obyvatel v různých místech jejich pobytu. Je základním předpokladem toho, aby kompetentní státní orgán (tedy primárně příslušná krajská hygienická stanice) mohl, nejčastěji za pomoci měření hluku, jednoznačně určit, zda hluk pocházející z různých zdrojů překračuje povolenou mez imitovaného hluku, a pokud tomu tak bude, aby nařídil provozovateli takového zdroje hluku vhodná nápravná opatření či rozhodl o jiném důsledku tohoto protiprávního jednání. Tímto se dostáváme k dalšímu důležitému pojmu – **zdroj hluku**. Za zdroj hluku můžeme obecně považovat vlastně každou věc, která se chvěje.⁴ Z obsahu § 30 až § 32 zákona lze odvodit, že hlavními zdroji hluku jsou hluk z dopravy (pozemní komunikace, dráhy, letiště), hluk z tzv. stacionárních zdrojů (tzn. z různých strojů a zařízení) a dále pak hluk z provozoven služeb a veřejné produkce hudby. Tím jsem tedy vymezila tři základní okruhy zdroje hluku. Ze statistických údajů české společnosti EKOLA, která se zabývá problematikou hluku, vyplývá, že v současnosti cca 60 % celkové hlukové zátěže zapříčiňuje hluk v tzv. mimopracovním prostředí, přičemž z toho cca 75 až 85 % tvoří hluk, jehož zdrojem je doprava, logicky nejvíce toto hlukové zatížení způsobuje doprava automobilová.⁵ Je snadné si dovodit, že hluku, a to především hluku pocházejícím z dopravy je denně vystaveno velké množství lidí, zejména se tomu pak děje ve velkých městech (odhaduje se celkové zatížení v ČR na 400 000 až 500 000 osob žijících v hluku).⁶

Je-li předmětem diskuze hluková problematika, je také nezbytné objasnit pojmy emise a imise hluku. Jak uvádí Miloš Liberko ve své publikaci, podstatu rozlišování mezi emisemi a imisemi hluku tvoří vazba, kterou má hluk ke zdroji, který ho vyvolává, nebo vazba k místu jeho příjmu. Pakliže se zaobíráme charakteristikami akustické energie, jež generuje nějaký

³ BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 38.

⁴ Tamtéž, s. 15.

⁵ *EnviWeb*: [online]. EnviWeb s.r.o. © 2003 – 2011. [cit. 25.11.2011]. Dostupné na www.enviweb.cz/clanek/hluk/42053/hluk-problem-moderni-spolocnosti.

⁶ BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 18.

zdroj hluku, pouze ve vztahu ke zdroji hluku, mluvíme o **hlukové emisi**. Pokud se však zaobíráme akustickou energií v místě jejího příjmu příjemcem, jedná se o **hlukové imise**.⁷

Dále je třeba objasnit zákonem používané termíny „chráněný venkovní prostor“, „chráněný venkovní prostor staveb“ a „chráněný vnitřní prostor staveb“. Zde již nacházíme přesnou definici těchto pojmů přímo v zákoně, konkrétně pak v § 30 odst. 3. **Chráněným venkovním prostorem** se rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. **Chráněným venkovním prostorem staveb** je pak míněn prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. **Chráněným vnitřním prostorem staveb** jsou pak obytné a pobytové místnosti, s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování. Je zřejmé, že takto detailní vymezení těchto termínů má význam právě při určování, zda v tom kterém místě byl překročen hygienický limit, který je pro tato zákonem definovaná místa stanoven již zmíněným nařízením.

Další pojem, který zákon užívá (§ 32), a který bude v této práci také hojně používán v rámci samostatného zpracování tématiky vážícímu se k němu, je tzv. **veřejná produkce hudby**. Prozatím na tomto místě postačí jednoduchá definice tohoto pojmu vycházející z Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí. Zde se uvádí, že veřejnou produkcí hudby je živá nebo reprodukováná hudba provozovaná pro veřejnost (např. koncert, taneční zábava, diskotéka, artistická produkce s hudbou apod.).⁸

Zákon dále operuje s pojmy „strategické hlukové mapy“ a „akční plány“, a to v souvislosti s přijetím významné směrnice Evropského společenství č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí (dále také jen „směrnice END“), která tyto dva nové nástroje přináší za účelem efektivnějšího řešení problémů, které s sebou nese hluk. Tak se v ustanovení § 80 odst. 1 písm. q) zákona říká, že Ministerstvo zdravotnictví mj. pořizuje a aktualizuje, nejdéle však jednou za pět let, **strategické hlukové mapy**, jejichž součástí jsou mezní hodnoty hlukových ukazatelů. Najít je můžeme mj. na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví a prohlédneme-li si je, zjistíme, že můžeme takovou strategickou mapu označit za mapu, na které jsou zaznamenána různá území v České republice zasažená hlukem. Důležité je poznání, že hluk je zde zachycen bez rozlišení jeho původu či zdroje.

⁷ LIBERKO, Miloš. *Hluk v prostředí. Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, s. 12.

⁸ MZČR: *Věstník Ministerstva zdravotnictví č. 1/2002* [online]. mzcrcz.cz, © MZČR 2010. [cit. 28.11.2011]. Dostupné na <http://www.mzcrcz.cz/dokumenty/vestnik_1898_1032_3.html>.

Jedná se tedy o jakýsi přehled o celkové hlukové situaci v naší zemi. Důležitou skutečností také je, že o výsledcích hlukového mapování musí být ve stanovené podobě informována veřejnost. **Akční plán** je pak v § 80 odst. 1 písm. s) zákona definován jako plán obsahující opatření, jejichž účelem je ochrana před škodlivými a obtěžujícími účinky hluku, včetně snížení hluku. Vidíme tedy, že se jedná o nástroj navazující přímo na strategické hlukové mapování, neboť přináší již konkrétní řešení snížení hlukové zátěže zjištěné v mapách. Vytvářet akční plány mají potom za úkol Ministerstvo dopravy a jednotlivé krajské úřady. Podrobnosti o zmíněných dvou nástrojích pak upravuje vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, ve znění pozdějších předpisů.

V této úvodní kapitole pokládám za důležité také uvést základní strukturu orgánů kompetentních k řešení hlukové problematiky resp. k ochraně obyvatel před hlukem. Na veřejnoprávní úrovni se jedná zejména o **krajské hygienické stanice** a **Ministerstvo zdravotnictví** jakožto orgány ochrany veřejného zdraví. Krajské hygienické stanice můžeme považovat za základní instituce zajišťující ochranu veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku. V jejich působnosti je zejména: provádění výkonu státního zdravotního dozoru nad dodržováním zmíněných stanovených hygienických limitů u provozovatelů jednotlivých zdrojů hluku a v případě zjištění porušení povinností ukládání sankcí a nápravných opatření, vydávání rozhodnutí v řadě případů hlukové problematiky (např. vydávání tzv. časově omezeného povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku), přijímání a řešení stížností občanů na nadměrný hluk, hodnocení a řízení zdravotních rizik plynoucích z expozice nadměrného hluku, uplatňování stanovisek k hlukovým situacím v rámci působení jako dotčený orgán aj.⁹ Jako instancně nadřazený orgán krajských hygienických stanic (dále také jen „KHS“) pak působí Ministerstvo zdravotnictví (dále také jen „MZ“). To tedy provádí dohled nad činností KHS, poskytuje jim metodickou pomoc, rozhoduje o odvoláních podaných proti rozhodnutím KHS, jak bylo řečeno výše, pořizuje a aktualizuje strategické hlukové mapy, vydává prováděcí právní předpisy upravující výpočet hlukových ukazatelů, jejich mezní hodnoty, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů, dále pak uděluje a odebrává pověření k provádění autorizace, jež je nezbytná k provádění mj. měření hluku, aj.¹⁰

Ke zmíněné skupině orgánů veřejné správy podílející se významnou měrou na řešení hlukové problematiky je nezbytné připojit také zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav. **Zdravotní ústavy** jsou příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je MZ a v oblasti

⁹ Viz § 82, § 84 a § 92 zákona.

¹⁰ Viz § 80 zákona.

hlukové je jim svěřeno zejména: provádění tzv. akreditovaného měření hluku, vyhodnocování provedeného měření, sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, příprava pro hodnocení a řízení zdravotních rizik plynoucích z expozice obyvatel nadměrným hlukem, poskytování poradenských služeb v hlukové oblasti aj.¹¹ K velmi důležité činnosti zdravotních ústavů je třeba také připomenout, že při Zdravotním ústavu se sídlem v Ostravě je zřízena **Národní referenční laboratoř** přímo pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí. Tato instituce provádí především: různé referenční expertízy jako je měření, výpočty atd., připravuje podklady pro rozhodování MZ jako odvolacího orgánu, obstarává podklady nutné pro novelizaci právních předpisů v oblasti měření a hodnocení hluku v komunálním prostředí, poskytuje metodickou pomoc KHS atd.¹²

Spíše okrajově pak v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí působí také **Ministerstvo dopravy**, které dle § 81 zákona, mj. podle údajů ze strategických hlukových map pořizuje, a dojde-li k podstatnému vývoji, který významně ovlivňuje stávající hlukovou situaci, aktualizuje, nejdéle však jednou za pět let akční plány pro stanovené hlavní pozemní komunikace, hlavní železniční tratě a hlavní letiště. **Ministerstvo životního prostředí** za stávající právní úpravy nepůsobí podstatným způsobem na řešení hlukové problematiky. Dle § 81b zákona v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí upravuje vyhláškou tzv. tiché oblasti ve volné krajině. Naposled jmenovanými orgány veřejné správy podílející se na řešení hluku v prostředí budou **krajské úřady**. Tyto úřady, v souladu s § 81c zákona, předávají MZ údaje o zdrojích hluku získané při výkonu své působnosti dle zákona o integrované prevenci a dále pak mj. pořizují a aktualizují akční plány.

Zvláštní skupinu „subjektů“ poskytující ochranu především svým občanům tvoří také **obce a obecní úřady**. Obce jsou např. oprávněny, formou obecně závazných vyhlášek, regulovat hluk ve svých obcích, obecní úřady se pak dostávají, v přenesené působnosti, k hlukovým záležitostem jako příslušné stavební úřady.

Výše jsem uvedla základní soustavu orgánů veřejné správy poskytující občanům ochranu před hlukem prostřednictvím různých veřejnoprávních prostředků. Nicméně tyto prostředky nejsou samozřejmě jediným nástrojem této ochrany. Významným doplňkem veřejnoprávní ochrany před hlukem jsou také soukromoprávní prostředky poskytované především **soudy**.

¹¹ Uvedená oprávnění zdravotních ústavů vyplývají z § 86 zákona.

¹² BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 36.

2. Právní úprava ochrany před hlukem

Již z obsahu první kapitoly této práce je zřejmé, že problém ochrany obyvatel před hlukem jistě není předmětem úpravy jednoho právního předpisu, i když obecný právní základ této tematiky, jak jsem již naznačila výše, najdeme v zákoně o ochraně veřejného zdraví. S ohledem na možnost domáhat se ochrany před hlukem nejenom prostřednictvím orgánů veřejné správy, ale také za pomoci soudů, nelze jako pramen právní úpravy opomenout ani Občanský zákoník. Důležitým pramenem právní úpravy ochrany před hlukem je pak komunitární právo, kdy směrnice jakožto výron sekundárního komunitárního práva jsou postupně transponovány do českého právního řádu.

2.1 Exkurz do historie právního řešení hlukové problematiky na našem území

Hluku jako společenského problému, jež bylo zapotřebí právně ošetřit, se dostalo pozornosti v období průmyslového rozmachu (rozvoj strojí výroby, dopravy apod.). U nás se tomu tak stalo v polovině třicátých let, kdy *Klíma* a *Nistler* provedli rozsáhlé měření hluku v Praze, a to pro potřeby tehdejšího Státního zdravotního ústavu. Po tomto průlomovém kroku bylo provedeno ve čtyřicátých letech ještě několik dalších takových „pokusů“, což v důsledku vedlo, po založení „hygienické služby“, k přijetí prvních předpisů upravující hygienické požadavky na možnou přípustnou expozici hluku. Tak tomu bylo např. v hygienickém předpise č. 5, sv. 3/1952, o hygienických požadavcích při výstavbě průmyslových závodů vyhlášeném ve Sbírce hygienických předpisů v roce 1952, když v této normě jsme mohli mj. nalézt i nejvyšší přípustné hodnoty hluku.¹³ Mohlo by se zdát, že v této době, tj. v roce 1952, kdy byl také přijat zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči, tedy úplně prvotní předchůdce dnešního zákona o ochraně veřejného zdraví, bude hluková problematika zahrnuta do tohoto nového „hygienického zákona“. Nicméně se tomu tak nestalo a tak ochrana před hlukem zůstala na úrovni podzákonné. V roce 1963 byla pak vydána Prozatímní jednotná metodika měření a posuzování hluku.¹⁴ V roce 1966 pak došlo k regulaci hluku, avšak pouze velmi rámcově, v zákoně č. 20/1966 sb., o péči o zdraví lidu. Konkrétně pak ustanovení § 1 tohoto zákona normovalo, že všechny podniky, družstva a jiné organizace jsou povinny v rozsahu své působnosti činit všechna potřebná opatření k vytváření a ochraně zdravých životních podmínek a zdravého způsobu života a práce a odpovídají za splnění

¹³ HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1. vydání. Praha: Avicenum, 1990, s. 19-23 a s. 203-207.

¹⁴ Tamtéž.

těchto povinností. Nutno doplnit, že celá problematika hygienické služby byla přesunuta do toho zákona, který zároveň zrušil první „hygienický zákon“ z roku 1952. Zmíněné velmi obecné ustanovení o povinnosti chránit zdravé životní podmínky (mj. i před hlukem) pak dále konkretizovala vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek. Tato vyhláška byla zrušena až v roce 2000 v souvislosti s přijetím nového zákona o ochraně veřejného zdraví. Konkrétní „hluková omezení“ byla však zpracována např. v hygienickém předpise č. 5 (svazek 3) z roku 1952, o hygienických požadavcích na výstavbu průmyslových závodů, když jsme zde mohli nalézt i nejvyšší přípustné hodnoty hluku. V roce 1967 byla přijata směrnice hlavního hygienika ČSSR, jež problematiku ochrany před hlukem upravovaly již daleko konkrétněji a podrobněji. Jednalo se o směrnici č. 32/1967 (svazek 28) Sbírky hygienických předpisů, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku.¹⁵ V době šedesátých let minulého století se již naplno rozvinuly otázka rizika expozice hlukem a otázka realizovatelnosti dodržení hygienických limitů jak technicky tak ekonomicky. Výrazněji se úroveň ochrany před hlukem zvýšila v roce 1974, kdy bylo mj. přijato vládní usnesení č. 81. V této době již bylo zřejmé, že se doposud podařilo alespoň omezit zvyšování hluku na pracovištích, nicméně v životním prostředí obyvatel hluk naopak stoupal. A právě ve zmíněném usnesení vlády byla pozornost přenesena na problém eliminace hluku v životním prostředí sídlišt lidí. V těchto lokacích došlo ke zvýšení hlučnosti zejména vlivem dramatického nárůstu dopravy. Toto vládní usnesení mj. určilo jako gestora právě v otázkách boje proti hluku Ministerstvo zdravotnictví ČSR. Tento stav trvá dodnes.¹⁶

Zřejmě po uvědomění si celospolečenského problému s narůstajícím hlukem ve venkovním prostředí rušící či obtěžující obyvatele (ne jen ve městech, ale i na vesnicích) byla přijata **vyhláška č. 13/1977 Sb.**, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, jež tedy rušila předešlou vyhlášku z roku 1967. Vzhledem k první skutečně detailní propracovanosti hlukové problematiky v této vyhlášce, považuji za vhodné se tomuto předpisu na tomto místě věnovat o něco více, než tomu bylo u předchozích „norem“. Vyhláška upravuje povinnosti de facto všech subjektů, z jejichž činnosti vzniká hluk, zaměřuje se jak na prostředky ochrany před hlukem preventivního rázu tak i na prostředky ochrany následné, zapracovává dokonce problematiku tzv. sousedského hluku či pravomoci kontrolních orgánů.

Ustanovení § 1 této vyhlášky již zcela konkrétně vymezovalo rozsah poskytované ochrany, když se zde mj. psalo, že „touto vyhláškou se upravuje ochrana před nepříznivými

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tamtéž.

účinky hluku, které ohrožují zdraví lidí nebo snižují jejich tělesné a duševní schopnosti.“ Ustanovení § 2 vyhlášky pak vymezovalo obecné povinnosti organizací, občanů i orgánů, když v odstavci prvním bylo mj. uvedeno: „Státní, družstevní, společenské a jiné organizace i občané jsou povinni činit potřebná opatření ke snížení hluku a pečovat o to, aby pracovníci i ostatní občané byli jen v nejmenší možné míře vystaveni hluku. Zejména musí pečovat, aby nebyly překračovány nejvyšší přípustné hodnoty hluku stanovené v této vyhlášce a v příloze, která tvoří její nedílnou součást.“¹⁷ Za podstatný považuji také § 5 vyhlášky, kde byla vyjmenována jednotlivá opatření proti hluku. Stálo zde, že ochrana zdraví proti hluku se provádí jednak opatřeními ke snížení hlučnosti zařízení (omezení emisí hluku), jednak opatřeními na ochranu před účinky hluku v místech pobytu osob (omezení imisí hluku). Tato problematika byla pak rozvinuta poměrně detailně v § 8, když zde stálo, že „k ochraně před nepříznivými účinky hluku v místech pobytu osob se musí provádět technická, organizační a další opatření k tomu, aby na těchto místech byl omezen hluk na nejmenší možnou míru, zvláště pak aby nebyly překročeny nejvyšší přípustné hodnoty hluku stanovené pro jednotlivá místa pobytu osob. Přitom je třeba dbát o to, aby osoby byly vystaveny hluku po nejkratší možnou dobu, popřípadě aby jejich pobyt v hlučném prostředí byl přerušován.“ Ustanovení § 9 odst. 2 dokonce řešilo i hlasové projevy lidí a částečně i tzv. sousedský hluk, když zde bylo mj. uvedeno, že „hlučnost projevu osob se musí ve všech místech jejich pobytu omezit na míru přiměřenou místu pobytu a jeho podmínkám. To platí zejména o noční době (od 22 hod do 6 hod) a pro prostory vyžadující mimořádnou ochranu proti hluku (např. lázeňská místa, okolí nemocnic atd.)“. Odst. 3. pak dokonce upravoval používání hudebních nástrojů, rozhlasových a televizních zařízení. Stálo zde, že tyto přístroje se smějí používat jen takovým způsobem, aby nezúčastněné osoby nebyly rušeny. Významným bylo také ustanovení § 12 této vyhlášky, když zde byl zakotven zákaz používání zařízení, která způsobují překročení stanovených nejvyšších přípustných hodnot hluku, popřípadě zákaz pokračovat v práci nebo v jiné činnosti, u které jsou nejvyšší přípustné hodnoty překročeny, a to za předpokladu, že nebyla možná nebo dostatečně účinná tzv. náhradní opatření jmenovaná v § 11. Ustanovení § 19 vyhlášky pak upravovalo důležitý institut, který dnešní „legislativa“, konkrétně tedy zákon o ochraně veřejného zdraví, nazývá časově omezeným povolením k provozování zdroje hluku. V § 19 odst. 1 vyhlášky stálo, že „hlavní hygienik ČSR může s ohledem na současný stav vědy a techniky povolit časově omezenou výjimku z ustanovení této vyhlášky pro zařízení sériově vyráběná nebo dovážená. Krajský hygienik může povolit takovou výjimku

¹⁷ Touto přílohou byla míněna směrnice hlavního hygienika ČSSR.

v rámci projednávání opatření, jimiž by mohly být ovlivněny životní podmínky pro jednotlivá zařízení nebo místa pobytu osob.“ Odstavec druhý pak normoval, že v žádosti o výjimku musí být kromě odborného odůvodnění navržena technická, organizační, popř. i jiná opatření ke zmírnění škodlivých vlivů.¹⁸

Lze uzavřít, že z vybraných ustanovení vyhlášky z roku 1977 je zřejmý již poměrně promyšlený „plán“ boje proti nepříznivě působícímu hluku. Vyhláška také svou „moderností“ odpovídala zahraniční úpravě hlukových limitů, přesto byla často kritizována, a to zejména z důvodu tzv. nereálnosti v ní nastavených požadavků. Tato kritika však odpovídala té skutečnosti, že vyhláškou předpokládaná včasná a tedy preventivní opatření k ochraně před působeným hlukem praktikovaná přímo u zdroje hluku (jako bylo např. požadovaná redukce hluku různými technickými a organizačními opatřeními u zařízení, strojů, dopravních prostředků atd.) byla velmi často nahrazována až tzv. následnými – pasivními opatřeními u příjemce hluku (např. stavebně-izolační zásahy v rámci různých provizorních a krátkodobých řešení).¹⁹ Zde si dovolím poznamenat, že taková praxe je bohužel patrná i dnes, když volba tzv. priorit v boji proti hluku bohužel vždy nevychází z tzv. společenské závažnosti daného zdroje hluku.

2.2 Současná právní úprava

2.2.1 Česká právní úprava

Úplný základ práva na ochranu obyvatel před hlukem najdeme v ústavněprávní rovině, konkrétně pak v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V obecné rovině je právo člověka na ochranu před hlukem jednou ze složek subjektivního práva na ochranu lidského zdraví (článek 31 Listiny) a zároveň je možné jej subsumovat pod právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny). V poslední době se často objevuje mezi odbornou veřejností takový postoj, že hluková problematika je zahrnována právě pod zmíněnou ochranu životního prostředí. Tato skutečnost je jistě dána mj. tím, že v ostatních evropských zemích je na tuto záležitost skutečně tak nahlíženo. Jsem však toho názoru, že systém hodnocení a řízení hluku, jež je v naší zemi od počátku v gesci zdravotnického resortu (limity hluku jsou pojímány jako zdravotní), je v naší zemi již natolik vžitý, že by nebylo rozumné od tohoto tradičního modelu příliš ustupovat. Odhlédneme-li navíc od určitých problematických aspektů tohoto systému, jimž se v dalších statích této práce podrobně věnuji, nelze než uzavřít, že je poměrně funkční, což jistě dokládá i doba, po kterou je v této podobě již používán. Jak jsem

¹⁸ Pozn.: Srovnej níže s aktuálním právním pojetím „hlukové výjimky“ (kapitola čtvrtá).

¹⁹ HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1. vydání. Praha: Avicenum, 1990, s. 22.

naznačila již výše, právní úprava ochrany před hlukem není záležitostí jednoho právního předpisu. Zejména vzhledem k velkému množství různých zdrojů hluku (pozemní komunikace, letiště, stroje, stavby apod.) je právní úprava zakotvena v dalších, zejména podzákonných, normách. Zvláštním pramenem hlukové právní úpravy je pak právo komunitární, jehož formy (směrnice) se postupně implementují do českého práva na ochranu před hlukem a stávají se tak jeho součástí.²⁰

Výše bylo řečeno, že základem české právní úpravy ochrany před hlukem je **zákon o ochraně veřejného zdraví**. Tento předpis plně navazuje na Listinou zakotvené právo každého na ochranu jeho zdraví. V důvodové zprávě k zákonu č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví se mj. uvádí, že navržená právní úprava vychází ze Zelené knihy Evropské komise ze dne 4.11.1996, kde je uvedena budoucí politika ochrany proti hluku v Evropském společenství. Dále zde stojí, že legislativě zemí EU odpovídá i přijetí tzv. rozumně dosažitelné míry nápravných opatření.²¹ Aby bylo v dalším textu možné věnovat se zvolenému tématu podrobněji a více do hloubky, zejména co se týče některých problematických aspektů protihlukové právní úpravy, považuji za důležité na tomto místě vymezit základní ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví vztahující se právě k dané tématice: Zásadní ustanovení § 30 odst. 1 nejprve vymezuje odpovědnost za provoz zdrojů hluku resp. povinnost provozovatele zdroje hluku dodržet stanovené hygienické limity, když se zde mj. normuje: *„Osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen „zdroje hluku“), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb.“* Touto obsáhlou zákonnou definicí je tedy vymezena povinnost každého nepřekračovat při své činnosti hygienické limity hluku, které jsou pak již pro konkrétní činnosti upravené v prováděcím právním předpise (viz níže). Ve zmíněné důvodové zprávě k § 30 zákona je mj. uvedeno, že pouze tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady. Dále se zde dočteme, že hluková zátěž z těchto zdrojů je kombinací několika faktorů (stavu komunikací, technického stavu strojů, způsobu jejich provozu, event.

²⁰ K tomu více viz níže.

²¹ Vláda ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně veřejného zdraví . K § 30*. Dostupné ze Systému ASPI [software]. Verze 13 + PRO WINDOWS. Aktualizováno 7.2.2012. © Wolters Kluwer ČR, a.s.

organizace dopravy), a že na základě rozboru výsledků monitoringu prováděného hygienickou službou a z rozboru hlukových map vyplývá, že v případě pozemních komunikací, jsou v ČR obytné domy a stavby občanského vybavení v blízkosti silnic, dálnic a městských komunikací zasaženy hlukem větším než 75 dB asi na 20 km těchto komunikací. Nad 70 dB je takto zatíženo cca 200 km komunikací. Takto tedy, mj., předkladatelé zákona odůvodňovali nutnost jeho přijetí.²²

Vrátíme-li se k citovanému ustanovení § 30, vidíme, že provozovatele zdrojů hluku můžeme (mj. také za účelem větší přehlednosti a usnadnění orientace v dalším textu) rozdělit do tří hlavních skupin:

1. osoby, používající nebo provozující stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku – tzn. osoby mající přímý právní vztah k věci, jež je přímým zdrojem hluku

2. provozovatelé dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk – tzn. osoby nemající přímý právní vztah ke zdroji hluku, a které ani nemusí nutně být vlastníky takové věci, stačí, že zdroj hluku provozují (např. provozovatelé restaurací, klubů a diskoték, provozovatelé moto areálů apod.)

3. vlastníci či správci pozemních komunikací, provozovatelé letišť a vlastníci drah – tzn. osoby, které většinou nemají žádný právní vztah k jednotlivým provozovatelům těchto předmětů (silnic, dálnic, letišť apod.), jež jsou právě bezprostředním zdrojem hluku, avšak zákon je staví do čela subjektů odpovědných za imise hluku. Důvod, proč tak zákon činí, je nasnadě. Provoz každého jednotlivého dopravního prostředku totiž sám o sobě zřejmě překročení limitu hluku nezpůsobí (aby odpovědnou osobou byl ten který konkrétní provozovatel tohoto dopravního prostředku), v celkovém součtu provozu všech těchto prostředků však k překročení samozřejmě dojít může. Na otázku, kdo je vlastníkem či správcem pozemních komunikací, nám pak odpovídá zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Dle jeho § 9 je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se tyto silnice nacházejí a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se tyto nachází. Vlastníkem účelových komunikací je pak právnická či fyzická osoba. Nutno poznamenat, že oblast dálnic a silnic I. třídy spadá do působnosti Ministerstva dopravy, které však svěřilo výkon vlastnických práv k těmto „cestám“ státní příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic ČR. Přestože problematika hluku z dopravy a obzvláště pak z provozu na pozemních komunikacích bude předmětem pojednání ve čtvrté kapitole této práce,

²² Tamtéž.

pozastavím se již na tomto místě u jednoho problému týkajícího se uplatňování odpovědnosti u provozovatelů pozemních komunikací, jehož řešení se dočkalo až pozornosti u Nejvyššího správního soudu ("NSS"). Odpovědnost za provoz zdroje hluku je sice u výše uvedených osob výslovně stanovena, přesto se stává v praxi předmětem výkladových problémů. Jeden takový případ dotýkající se zmíněné problematiky je popsán v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.3.2007. V řešeném případě správce komunikace neakceptoval svou odpovědnost za překročení limitů hluku na pozemní komunikaci, když namítal, že stávající stav právního řádu mu neposkytuje žádnou pravomoc, pomocí které by ovlivnil provoz na komunikacích, protože nemůže nijak omezit tzv. obecné užívání pozemní komunikace. Odkazoval na znění § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, kde je stanoveno, že vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.²³ K tomu NSS zaujal ve svém rozsudku jasné stanovisko, když podanou kasační stížnost týkající se nastíněného problému zamítl. Důvody pro toto jeho rozhodnutí shrnul do těchto bodů:

„I. Zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 30 podmínky provozu na pozemních komunikacích a je tedy normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích upravuje odpovědnost za škody, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tedy vztahy soukromoprávní. Z tohoto důvodu nemůže jít o vztah speciálního a obecného právního předpisu.

II. Námitka, že ve smyslu ustanovení § 27 odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích neodpovídá vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích, a tedy ani za překročení zákonem stanovených limitů hluku, je zcela nedůvodná, protože tato právní úprava má na mysli především odpovědnost za poškození sousedních nemovitostí při dopravních nehodách způsobených účastníky silničního provozu, povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval stanovené hygienické limity je povinností uloženou zcela jiným právním předpisem, a to zákonem o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 30 odst. 1.²⁴ Dále se NSS k problematice odpovědnosti vlastníků a správců pozemních komunikací jakožto zdrojů hluku v tomto případě vyslovil v

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.3.2007, sp. zn. 1 As 7/2006 – 56.

²⁴ Tamtéž.

tom smyslu, že jen tyto subjekty mohou organizačními a technickými opatřeními řešit nadlimitní úroveň hluku ohrožující zdraví. Uvedl, že především u zdrojů hluku jako jsou mj. pozemní komunikace je zcela nereálná představa, že by za omezení hluku odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů.²⁵

Problematika překračování hygienických limitů na letišťích je upravena v § 31 odst. 2 zákona, když je zde stanoveno, že při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí. Tato povinnost stihá v České republice, s ohledem na zmíněný počet startů, pouze letiště Praha-Ruzyně s počtem vzletů a přiletů 164 000 ročně a 11,6 milióny odbavených cestujících.²⁶ Ustanovení § 31 odst. 3 zákona dále normuje, že u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu je provozovatel letiště na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb uvedených ve větě první, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.

Zákon dále neopomíjí úpravu problému hluku pocházející z různých provozoven služeb a veřejně produkované hudby. Ustanovení § 32 zákona tak stanoví, že hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou – „VPH“) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30.²⁷ Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto ustanovení, vzorem této právní úpravy byly předpisy Dolního Rakouska.²⁸ V případě pořádání VPH dochází v praxi často

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Počty vzletů, přiletů a cestujících jsou za rok 2009.

HAJDUCH, Ondřej. *Geografický web*. [online]. hajduch.net, 14. srpna 2010 [cit. 30.11.2011]. Dostupné na <www.hajduch.net/cesko/doprava>.

²⁷ Tj. chráněný venkovní prostor, chráněný venkovní prostor staveb a chráněný vnitřní prostor staveb.

²⁸ Vláda ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně veřejného zdraví . K § 30*. Dostupné ze Systému ASPI [software]. Verze 13 + PRO WINDOWS. Aktualizováno 7.2.2012. © Wolters Kluwer ČR, a.s.

k problémům jednak s výkladem tohoto pojmu, jednak s určením, který správní orgán je „nejkompetentnější“ řešit hluk z VPH, když tato často pochází z různých provozoven jako jsou restaurace, předzahrádky apod., kde se zároveň nabízí řešení cestou stavebně-právní prostřednictvím příslušného stavebního úřadu, který může věc posoudit jako užívání takové stavby, kde VPH probíhá, např. jako užívání v rozporu se stavebním povolením apod. Jako další cesta, kterou se dá vést usměrnění pořádání VPH, a to na místní úrovni, se potom jeví úprava za pomoci obecně závazných vyhlášek obcí.²⁹

Dále je třeba stručně zanalyzovat hlukovou problematiku z pohledu nedůležitějšího aktuálního prováděcího právního předpisu, který navazuje na výše probranou část zvolené tematiky upravené zákonem. Tímto nejzásadnějším prováděcím předpisem, navazujícím přímo na § 30 - 32 zákona, je **nařízení vlády č. 272/2011 Sb.**, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení“). Jedná se o nedávno publikovaný předpis, jehož základ však musíme hledat již v roce 2000, kdy bylo k provedení příslušných ustanovení tehdy nového zákona č. 258/2000 Sb. vydáno nařízení č. 502/2000 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací. V tomto předpise byla zpracována konstrukce jednotlivých hygienických limitů, výpočet a metodika měření hluku. Stanovilo tedy nejvyšší přípustné hodnoty hluku mj. pro chráněné venkovní prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb. Dá se říci, že dalšími nařízeními, tedy následným nařízením č. 148/2006 Sb. (se stejným názvem) a nynějším nařízením č. 272/2011 nedošlo k až tak podstatným změnám co se týče obsahu, došlo ale k doplnění, když ihned v úvodních ustanoveních nyní nalezneme vymezení základních pojmů (§ 2). Dozvíme se tak například, co se pro účely uplatnění tohoto nařízení rozumí hlukem s tónovými složkami, hlukem s výrazně informačním charakterem, vysokoenergetickým impulsním hlukem, vysoce impulsním hlukem, proměnným hlukem, maximální hladinou akustického tlaku, přípustným expozičním limitem, charakteristickým letovým dnem, starou hlukovou zátěží, stacionárními zdroji, sousedským hlukem či prolukou. Zcela určitě je velkým plus, že toto nařízení již zcela výslovně vymeziло některé pojmy, s jejichž výkladem mohl mít orgán ochrany veřejného zdraví v praxi problémy. Jedná se zejména o vymezení pojmu sousedský hluk, kterým se dle tohoto nařízení rozumí hluk působený hlasovými projevy lidí a zvířat a činnostmi spojenými s běžným užíváním bytu, bytového domu, rodinného domu, stavby pro rodinnou rekreaci a pozemků k nim náležících. V předchozích (zmíněných) nařízeních pouze stálo, že úprava tohoto prováděcího předpisu se nevztahuje na hluk z užívání bytu. Nadto nové nařízení již

²⁹ Podrobněji k problematice pořádání VPH viz kapitola 4.

výslovně stanovuje, že se jeho úprava nevztahuje na sousedský hluk, který je přesně v následujícím ustanovení definován a rozumí se jím mj. právě i hlasové projevy lidí a zvířat a hluk z činnosti spojené s užíváním bytu. Výjimkou by však byl případ, kdy by byl sousední byt zároveň užíván jako provozovna za účelem poskytování nějakých služeb, kdy by hluk vznikl v souvislosti s podnikatelskou činností. V takovém případě pak pravomoc k řešení je KHS dána, neboť by se jednalo o hluk z provozovny služeb. Dalšími výlukami z působnosti tohoto nařízení jsou dle jeho § 1 odst. 2 hluk způsobený prováděním a nácvikem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí, akustické výstražné signály související s bezpečnostními opatřeními, záchranou lidského života, zdraví a majetku a hluk působený povrchovou vodou přelivem přes vodní díla sloužící k nakládání s vodami. Nařízení dále „staronově“ definuje pojem stará hluková zátěž. Rozumí se jí hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb, který vznikl před 1. lednem 2001 a je působený dopravou na pozemních komunikacích a drahách. Především nařízení definovalo tento pojem prakticky totožně, ale podle mě dosti nepřehledně až ve své příloze při určování tzv. korekcí pro stanovení hygienických limitů, jako stav hlučnosti působený dopravou na pozemních komunikacích a drahách, který v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru vznikl do 31. prosince 2000. Zmínku o této záležitosti, jež je také často řešena při činnosti KHS, najdeme také v zákoně, konkrétně pak v jeho přechodných ustanoveních pod § 105 odst. 4, kde stojí, že vlastníci, popřípadě správci pozemních komunikací a železnic, jejichž užívání bylo povoleno přede dnem 1. ledna 2001, předloží žádost podle § 31 odst. 1 nejpozději do 1. ledna 2003.³⁰ Co se týče problematiky hlukových limitů, lze shrnout, že tyto jsou nařízením koncipovány jako imisní, což v důsledku znamená, že do zákonem vymezeného chráněného prostoru (viz výše) nesmí prostupovat více hluku, než kolik stanoví právě tento hygienický limit zakotvený v tomto prováděcím předpise. Domnívám se, že další úprava obsažená v tomto nařízení týkající se problematiky hlukových limitů, jejich zjišťování, hodnocení či měření hluku v jednotlivých prostorech je již záležitostí příliš odbornou a mohla by být sama o sobě předmětem samostatného zpracování, proto se této problematice již dále v textu věnovat nebudu, nicméně pro úplnost vkládám do přílohy této práce přehled základních hygienických limitů stanovených pro jednotlivé chráněné prostory.³¹

V rámci přehledu „české hlukové právní úpravy“ považuji za vhodné připomenout také některá ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ Touto žádostí je míněna žádost o vydání časově omezeného povolení (tzv. hlukové výjimky).

³¹ Příloha č. 1

(dále jen „**přestupkový zákon**“), jež se k danému tématu váží. Konkrétně § 29 tohoto zákona upravuje oblast přestupků na úseku zdravotnictví, když v odst. 1 písm. b) stojí, že přestupku se dopustí ten, kdo nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby. Další skutkovou podstatu přestupku týkající se působnosti „hygienické služby“ potom vymezuje § 29 odst. 1 písm. o), kde stojí, že přestupku se dopustí ten, kdo jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity. Vidíme, že na úrovni přestupkového zákona se jedná o doplnění úpravy zákona č. 258/2000 Sb. s tím, že dle přestupkového zákona lze postihnout fyzickou osobu za popsané protiprávní jednání. Na KHS dorazí během každého roku určité množství zjištění policie, která tomuto úřadu policie postupuje k vyřízení z důvodu příslušnosti orgánu ochrany veřejného zdraví. Nejčastěji se jedná o zjištění rušení nočního klidu hlasitou hudbou, křikem či hlukem z hostinských zařízení. Bohužel KHS nemá v takovýchto (postoupených) případech žádné prostředky k tomu, aby určitou fyzickou osobu, která rušila noční klid, účinně postihla, neboť ex post již orgán ochrany veřejného zdraví nezíská dostatečné důkazní prostředky, tj. protokol o kontrolním zjištění zpracovaný k tomu kompetentní oprávněnou osobou ze strany KHS a zejména protokol o měření hluku zpracovaný k tomu autorizovanou osobou. Důsledkem je, že KHS je nucena věc odložit. Dále si dovoluji poznámku ke zmíněnému přestupku dle § 29 odst. 1 písm. b). Přestupkový zákon tuto skutkovou podstatu stále obsahuje, ačkoli pro použití v praxi se jedná o již překonané ustanovení. Důvodem je ta skutečnost, že orgán ochrany veřejného zdraví není již žádným právním předpisem nadán pravomocí ukládat opatření či jiným individuálním správním aktem povinnost ke snížení hluku fyzickým osobám. Takovou pravomoc má KHS v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví pouze ve vztahu k právnickým osobám a fyzickým osobám podnikajícím.

2.2.2 Komunitární právní úprava

Předmětem následujících řádků bude pojednání o základech komunitární úpravy ochrany před hlukem. Jak bylo již řečeno výše, „evropské normy“ (směrnice) jsou transponovány do českých právních předpisů (neboť ze své povahy směrnice nemají na rozdíl od nařízení EU tzv. přímý účinek), aby byla i tato oblast ochrany obyvatel harmonizována. Přesto považuji za důležité provést alespoň náhled do vývoje „evropské hlukové politiky a legislativy“. Předně je důležité si přiznat, že evropská úroveň ochrany před hlukem upravená

četnými dokumenty (zejména směrnicemi) vnesla do „českého boje“ proti hluku zcela nový pohled na tuto problematiku, zejména co se týče informovanosti a účasti veřejnosti, nových nástrojů ke snižování hluku či prevenčního a komplexního přístupu. Základem evropské hlukové právní úpravy je „Smlouva o založení ES“, ve které je v rámci ochrany životního prostředí zakotvena samozřejmě i ochrana před hlukem a vztahují se tak i na tuto problematiku hlavní principy jako jsou zásada prevence a předběžné opatření, zásada vysoké úrovně ochrany, zásada ochrany přímo u zdroje a zásada znečišťovatel platí.³² Nicméně po dlouhou dobu neexistovala konkrétní právní úprava řešící hlukový problém, ačkoli se neustále zvyšoval počet osob vystavených stále narůstajícímu hluku. Zpočátku byla totiž pozornost zaměřena pouze na regulaci emisí hluku určitých zdrojů (např. automobily, technická zařízení apod.) Proto nejprve došlo k zařazení této problematiky do druhého a čtvrtého akčního programu, což mělo za cíl především vyvolání širšího zájmu o řešení této záležitosti, a to hlavně na místní úrovni. V roce 1996 pak vychází velmi důležitý dokument přinášející základ pro vypracování konkrétní politiky ochrany občanů před hlukem, a to **Zelená kniha** „budoucí politika ochrany před hlukem“ (Future noise policy). Jedním z hlavních cílů této nové politiky bylo dosažení takové úrovně ochrany před hlukem, aby žádný občan nebyl exponován hluku, který ohrožuje jeho zdraví a kvalitu života vůbec. Od roku 2002 pak až doposud „běží“ Šestý akční program pro životní prostředí Evropské unie, jež se soustředí na ochranu životního prostředí a zdraví občanů EU jako na jednu ze zásadních oblastí, když za úkol si dal především redukovat počet občanů vystavených dlouhodobému působení hluku.³³ Vůbec prvním a zřejmě i nejdůležitějším výstupem tohoto programu je dokument z roku 2002 – **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí („směrnice END“)**. Již z názvu této směrnice je patrné, že se tedy jedná o základní právní úpravu v komunitárním právu řešící problematiku hlukových imisí, která, jak bylo naznačeno výše, nebyla po dlouhou dobu na evropské úrovni právně ošetřena. Směrnice měla být začleněna do jednotlivých právních řádů členských států do 18.7.2004. Česká republika tak učinila až ke dni 1.6.2006, tedy s téměř dvouletým zpožděním. Tato skutečnost se stala terčem kritiky i Veřejného ochránce práv.³⁴ Přejdeme však nyní k samotnému obsahu směrnice: V článku 1. jsou vymezeny cíle této směrnice, když zde stojí: „*Cílem této směrnice je na základě stanovených priorit definovat společný přístup k vyvarování se, prevenci nebo omezení škodlivých či*

³² BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, str. 85-86.

³³ Tamtéž.

³⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 14.

obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. Za tímto účelem se postupně provedou tato opatření: a) určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování a s využitím metod hodnocení společných pro všechny členské státy; b) zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích na veřejnost; c) na základě výsledků hlukového mapování přijetí akčních plánů členskými státy s cílem prevence a snižování hluku ve venkovním prostředí, je-li to nutné a zejména pokud expoziční úrovně mohou mít škodlivé účinky na lidské zdraví, a pokud je to vhodné, s cílem zachovat dobré akustické prostředí.“ Můžeme tedy říci, že tímto ustanovením je vyjádřena podstata koncepce společného boje proti hluku v Evropě. Článek 2 pak upravuje působnost směrnice, když jeho první odstavec vymezuje působnost pozitivně s demonstrativním výčtem: *„Tato směrnice se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo oblastí.“* Naproti tomu druhý odstavec zakotvuje negativně vymezenou působnost: *„Tato směrnice se nevztahuje na hluk, který působí samotná osoba, která je mu vystavená, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk na pracovištích nebo hluk uvnitř dopravních prostředků nebo hluk způsobený vojenskou činností ve vojenských oblastech.“* Třetí článek pak definuje nejdůležitější pojmy používané ve směrnici, mj. i tzv. hlukové indikátory „Lden“, „Lday“, „Levening“ a „Lnight“, jejichž zavedení se stalo prostředkem standardizace způsobu měření a vyhodnocování hluku. Jedná se o hlukové ukazatele pro celkové obtěžování hlukem, pro obtěžování během dne, během večera a během spánku. Je vhodné doplnit, že jednotlivé členské státy si stanovily své hygienické limity hluku na národní a lokální úrovni právě na základě zmíněných nových indikátorů a společné metodiky.³⁵ Společné limity v rámci cele EU nebyly stanoveny. Velmi důležitým (informačním) nástrojem ke snížení hluku v členských státech se pak staly směrnici zakotvené hlukové mapy a akční plány. Směrnice ve svém článku 7. mj. stanoví: *„Členské státy podle potřeb schválených příslušnými orgány zajistí, aby nejpozději do 30. června 2007 byly vypracovány strategické hlukové mapy, které zdokumentují situaci na jejich území v předcházejícím kalendářním roce pro všechny aglomerace s více než 250 000 obyvateli a pro všechny hlavní silnice, po kterých projede více než šest miliónů vozidel za rok, hlavní železniční trati, po kterých projede více než 60 000 vlaků za rok, a pro hlavní letiště.“* Strategické hlukové mapy můžeme tedy chápat jako prostorové zobrazení hlukového zatížení uvedených oblastí. Jak již bylo řečeno výše, směrnice nebyla v ČR přijata včas, tudíž ani

³⁵ Viz příloha č. 2.

hlukové mapy nebyly pořízeny v daném termínu (do konce června 2007). Ministerstvo zdravotnictví ČR mapy vypracovalo a zpřístupnilo veřejnosti na svých internetových stránkách s více než půlročním zpožděním.³⁶ Směrnice dále stanoví požadavek na zpracování strategických hlukových map i v menších aglomeracích, konkrétně byl pro splnění tohoto úkolu stanoven termín do 30.6.2012. Uvidíme, zda se ministerstvu podaří tento termín dodržet. Kromě povinnosti vypracovat hlukové mapy stanovila směrnice členským státům také povinnost sestavit tzv. akční plány, které jsou chápány jako důležité koncepční nástroje ochrany před hlukem, a jež navazují na vypracované hlukové mapy. Konkrétně pak článek 8 směrnice stanoví: *„Členské státy zajistí, aby příslušné orgány nejpozději do 18. července 2008 vypracovaly akční plány určené pro řešení problémů s hlukem a s jeho účinky na svém území, případně včetně nezbytného snižování hluku, a to pro: a) okolí hlavních silnic, po kterých projede více než šest milionů vozidel za rok, hlavních železničních tratí, po kterých projede více než 60 000 vlaků za rok, a v blízkosti hlavních letišť; b) aglomerace s více než 250 000 obyvateli. Takové plány mají za cíl také chránit tiché oblasti proti zvyšování hluku.“* Tyto plány tedy mají zjevně prioritně řešit hluk v oblastech, ve kterých hlukové mapy zjistily překročení nejvyšších přípustných hodnot hluku. Jak již bylo zmíněno výše, v ČR mají povinnost pořizovat akční plány jednak Ministerstvo dopravy jednak krajské úřady. Směrnice klade pořizovatelům akčních plánů za povinnost zapojit do přípravy těchto nástrojů veřejnost. Proto vyhláška č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování ve svém § 6 stanoví, že návrh akčního plánu musí být zpřístupněn v listinné podobě v sídle pořizovatele a v elektronické podobě na internetových stránkách. Veřejnost v ČR tak měla možnost zasílat své připomínky k návrhu plánu po dobu 45 dnů.

Po prostudování směrnice END můžeme shrnout, že zde nejsou jednotně stanoveny určité hygienické imisní limity hluku tak jako tomu je v českých normách, ale spíše zde nalezneme celý soubor koncepčních a informačních prostředků sjednocující v EU jednak metodiku jednak postupy pro zjišťování a hodnocení hluku ve venkovním prostoru, na jejichž základě pak jednotlivé členské státy stanoví nejvyšší přípustní hygienické limity imisí hluku.³⁷ Závěrem této části ještě doplním, že směrnice END byla do českého právního řádu transponována zákonem č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony. Tímto dalším zákonem byl právě mj. i zákon o ochraně veřejného zdraví. Cesta implementace této směrnice však nebyla v naší zemi vůbec jednoduchá. Původně totiž mělo dojít k začlenění

³⁶ Hlukové mapy jsou zveřejněny na <<http://hlkovemapy.mzcr.cz/>> a na <<http://www.geoportál.cenia.cz/>>.

³⁷ V českém právním řádu se tak stalo prostřednictvím nařízení – viz výše.

jejích požadavků dříve, v roce 2005, kdy byl vypracován návrh „zákona o hodnocení a snižování hluku v životním prostředí“ transponující právě tuto směrnici.³⁸ Tento nový zákon však nebyl přijat, a to v důsledku rozhodnutí prezidenta ČR o vetování tohoto zákona (stalo se tak v únoru 2005). Prezidentem vrácený návrh zákona o hluku byl tedy opětovně projednán Parlamentem ČR, nicméně koncem února 2005 byl opět zamítnut.³⁹ Po tomto „martýriu“ se tedy upustilo od vize samostatného hlukového zákona a směrnice byla transponována formou zmíněné novely a vydáním nových prováděcích právních předpisů.

2.3 Právní prostředky ochrany občana před hlukem

Jak již bylo zmíněno, právo každého občana na ochranu před rušením, obtěžováním či dokonce poškozováním jeho zdraví hlukem je subjektivním právem, které můžeme mj. subsumovat pod ústavně zakotvené právo na ochranu zdraví, příznivého životního prostředí a nemusíme se obávat ani říci, že problematika spadá též pod právo každého na ochranu výkonu vlastnického práva (článek 11 Listiny). Právní prostředky ochrany občana poškozovaného či obtěžovaného různou měrou hlukem lze rozdělit do 2 základních skupin. Jedná se o nástroje poskytované veřejným právem (tzv. veřejnoprávní prostředky ochrany před hlukem) a nástroje, jejichž využití nabízí právo soukromé (tzv. soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem).

2.3.1 Veřejnoprávní prostředky

Tyto nástroje byly již do značné míry diskutovány výše, na tomto místě se proto chci již věnovat jen některým dílčím aspektům tohoto tématu. Pokud se občan rozhodne domáhat svého práva na ochranu před hlukem prostřednictvím prostředků, které mu poskytuje veřejné právo, obrátí se nejčastěji na orgán ochrany veřejného zdraví, tj. na příslušnou krajskou hygienickou stanici („KHS“), podanou stížností na provozovatele zdroje hluku. Podotýkám, že valnou většinu takovýchto podnětů tvoří stížnosti na hluk působený dopravou, kdy si nejčastěji občané bydlící v domech či bytech u přilehlé komunikace povětšinou oprávněně stěžují na nadměrné obtěžování hlukem, a to především v noci. KHS je oprávněna v souladu s § 84 odst. 1 vykonávat státní zdravotní dozor nad dodržováním stanovených povinností v této oblasti, v rámci této činnosti samozřejmě mj. dozírá, zda jsou dodržovány hygienické limity

³⁸ SENÁT PČR. *Senátní tisk č. 445. Návrh zákona o hodnocení a snižování hluku v životním prostředí a o změně zákona č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.* [online]. senat.cz, © 2012 Senát PČR. [cit. 20. ledna 2012].

Dostupná na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cislo_tisku=445&fo=4>

³⁹ Tamtéž.

hluku, má pravomoc pozastavit výkon činnosti, kterou byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví v této oblasti, a to do doby odstranění závady, a dále je oprávněna pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady.⁴⁰ Každý takový zásah orgánu ochrany veřejného zdraví je však nezbytné mít podložený prokázaným překročením limitů hluku zaznamenaným v protokolu o měření a protokolu o kontrolním zjištění. K problematice protokolu o měření se vyjádřil také v minulosti NSS, když se v jednom ze svých rozsudků mj. vyslovil, že protokol o měření hluku pořizovaný pracovníky zdravotního ústavu (zkušební laboratoře akreditované k provádění takového měření) za účasti pracovníka KHS je protokolem o kontrolním zjištění a řádným podkladem pro uložení pokuty podle § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, a že takovýto protokol pak rozhodně obстоjí jako podklad pro rozhodnutí podle § 84 odst. 1 písm. b), tedy rozhodnutí o pozastavení výkonu činnosti.⁴¹ V jiném případě se NSS vyjadřoval v souvislosti s touto problematikou k otázce přítomnosti kontrolované osoby při kontrole spojené s prováděným měřením hluku, kdy stěžovatel namítal, že dle § 12 odst. 2, resp. § 14 zákona o státní kontrole měl být jednoznačně přítomen při takové inspekční kontrole. NSS jasně uzavřel, že právní úprava týkající se právě přítomnosti určitých osob při započetí kontroly a zakotvená v § 88 zákona o ochraně veřejného zdraví má přednost před obecnou úpravou této záležitosti v zákoně o státní kontrole, neboť se jedná zcela jistě o speciální předpis ve vztahu k zákonu o státní kontrole. Odkázal na znění § 8 odst. 2 tohoto zákona, kde stojí, že podle zákona o státní kontrole postupují jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.⁴²

Co se týče provádění zmíněného dozoru nad dodržováním stanovených limitů hluku, KHS v každém jednotlivém případě vždy uváží, zda na základě podnětu „stěžovatele“ provede měření hluku na vlastní náklady, pakliže dojde k závěru, že okolnosti případu takový postup odůvodňují, popřípadě je-li to v souladu s jejím kontrolním plánem (§ 84 odst. 4 zákona). Dle znění zákona účinném do roku 2005 bylo také možné (§ 97 odst. 3 zákona), aby osoba, tedy v tomto případě „stěžovatel“, která požádá o hodnocení zdravotních rizik působení hluku z určitého zdroje, buď poskytla potřebné podklady pro toto hodnocení (tj. protokol o měření pořizovaný autorizovanou osobou), anebo uhradila přímo cenu pořízení takovýchto podkladů orgánem ochrany veřejného zdraví. Samozřejmě platí doposud, že hlukem obtěžovaná osoba, podávající podnět KHS, může sama předložit důkaz o

⁴⁰ Viz § 84 odst. 1 písm. b) a m) zákona.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2008, č.j. 4 Ads 50/2008 – 84.

⁴² Rozsudek NSS ze dne 12.4.2006, č.j. 3 Ads 47/2005 – 76.

překračování limitů hluku, který má pořízený na základě měření provedeného autorizovanou soukromou laboratoří. Dle § 20 nařízení se při měření hluku a při hodnocení hluku postupuje podle metod a terminologie týkajících se oborů elektroakustiky, akustiky a vibrací, obsažených v příslušných českých technických normách (ČSN). Při jejich dodržení se výsledek považuje za prokázaný. Naopak je-li použita jiná než normová metoda, musí předkladatel takového důkazu doložit, že tímto způsobem zjištěné výsledky jsou co do přesnosti a reprodukovatelnosti porovnatelné s normovou metodou.

Na základě řádného prokázání překračování limitů hluku pak KHS může také uložit provozovateli zdroje hluku (fyzické osobě podnikající či právnické osobě) pokutu za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zákonem, a to až do výše 2 000 000 Kč (§ 92 odst. 1). Dle § 93 odst. 3 zákona může KHS, zjistí-li že kontrolovaná osoba opakovaně nesplnila nebo porušila tutéž povinnost do 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení předchozí pokuty, uložit další pokutu až do výše desetinásobku stanovených částek.

Výše byl popsán systém ochrany před hlukem z hlediska imisí v chráněných prostorech. Až do 31. května 2006 umožňovalo nařízení vlády č. 500/2000 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací, konkrétně § 12 odst. 6, zajištění ochrany před hlukem pouze v tzv. chráněných vnitřních prostorech staveb, a to za předpokladu, že bylo technicky prokázáno, že ve stávající zástavbě po vyčerpání všech prostředků její ochrany před hlukem, není technicky možné dodržet stanovené hygienické limity hluku pro chráněné venkovní prostory. Další podmínkou tohoto režimu bylo zajištění možnosti potřebného větrání. Ačkoli současná právní úprava již tuto „podzákonou výjimku“ z povinnosti dodržet stanovené limity v chráněných prostorech nezná, praxe (ačkoli nezákonná) byla v několika případech z důvodu nevyhnutelnosti aplikace tohoto opatření, zachována. Jedná se zejména o případy nadlimitního hluku z dopravy na takových místech, kde již nelze uplatnit žádné další možné prostředky, které by zajistily dodržení limitů hluku ve vnějších chráněných prostorech. Jsou dobře známy případy, kdy v takovýchto situacích jsou tyto problémy řešeny zpravidla výměnou oken v nemovitostech obtěžovaných občanů za okna s lepší protihlukovou ochranou, jež zajistí dodržení limitů hluku alespoň uvnitř chráněného prostoru.⁴³ V právě účinném nařízení již tato „výjimka“ obsažena není, tudíž orgán ochrany veřejného zdraví musí trvat na dodržení limitů ve všech chráněných prostorech stavby. Objevily se však takové názory, že tato změna je pouze zdánlivým posílením ochrany osob obtěžovaných či dokonce poškozovaných nadlimitním hlukem, a to z toho důvodu, že v praxi vede ke zcela opačným

⁴³ Jedná se např. o bytové domy v ulici Okružní v Hradci Králové.

výkladům ze strany Ministerstva dopravy, v jehož působnosti je mj. výkon vlastnických práv státu k daným pozemním komunikacím (viz výše), když tento ústřední správní úřad dovozuje z aktuální úpravy, že správce či vlastník komunikace nemá zákonnou povinnost chránit vnitřní chráněný prostor staveb, a že mohou být provedena jen opatření ke snížení hlukové zátěže ve vnějším chráněném prostoru staveb. S takovýmto odůvodněním má pak odmítat žádosti obtěžovaných občanů o provedení tzv. individuálních ochranných hlukových opatřeních na fasádách domů, tedy zejména výměny oken za okna s protihlukovou úpravou.⁴⁴

K novějším nástrojům ochrany před hlukem, jejichž pořizování se mohou občané (i když dost omezeně) účastnit, pak patří již probírané hlukové mapy a akční plány, vnesené do českého právního řádu v souvislosti s transpozicí směrnice END. Jak bylo již také řečeno, z hlediska dotčených, hlukem obtěžovaných, osob je u těchto nástrojů podstatný zejména stanovený povinný způsob zveřejňování informací z uskutečněného hlukového mapování a možnost podílet se na vypracování akčních plánů.

2.3.2 Soukromoprávní prostředky

V následujících řádcích bude pojednáno o nejvýznamnějších soukromoprávních nástrojích ochrany před hlukem, za pomoci kterých se také můžeme tomuto nepříjemnému „fenoménu“ bránit. Vzhledem k tomu, že hluková problematika je s ohledem na základ její právní úpravy spíše veřejnoprávního charakteru, je důležité si uvědomit, že použití soudní ochrany by mělo být chápáno spíše jako doplňkový prostředek ochrany v případech, kde „selhaly“ příslušné orgány veřejné správy, případně v situacích, kdy nebyla úspěšná snaha o vyřešení problému se samotným provozovatelem zdroje nadměrného hluku.

Před samotným pojednáním o jednotlivých soukromoprávních prostředcích ochrany před hlukem je jistě vhodné konstatovat, že ochrana před nadměrným hlukem je nezpochybnitelně subjektivním právem každé fyzické osoby, které je součástí práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny, práva na ochranu výkonu vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, dále také práva na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 odst. 2 Listiny a práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny. Od těchto základů se dále odvíjí systém soukromoprávní ochrany každého před hlukem, jejímž právním základem je zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen o.z.). V něm nalezneme jak prostředky ochrany před hlukem preventivního charakteru tak prostředky až následného řešení protiprávního jednání či protiprávního stavu v podobě obtěžování či

⁴⁴ ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*, 2007, č. 17, s. 628.

dokonce ohrožování nadměrným hlukem.⁴⁵ Pro přehled, mezi nástroje preventivní řadíme povinnost formulovanou v § 415 občanského zákoníku, kde stojí, že každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Konkrétním žalobním typem přílehlajícím k této obecně formulované povinnosti pak patří tzv. prevenční žaloba dle § 417 odst. 2 občanského zákoníku. V tomto ustanovení je stanoveno, že jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený právo domáhat se, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Mezi nástroje následného řešení pak řadíme žalobu na ochranu osobnosti dle § 11 o.z., tzv. žalobu sousedskou dle § 127 odst. 1 o.z. a žalobu na náhradu škody dle § 420 o.z.⁴⁶

Aby byl přehled soukromoprávních nástrojů kompletní, je třeba ještě zmínit také soukromoprávní prostředky mimosoudního charakteru. Na mysli mám ochranu proti zásahům do pokojného stavu dle § 5 o.z., tzv. svépomoc dle § 6 o.z. a povinnost odvrácení hrozící škody formulovanou v § 417 odst. 1 o.z.⁴⁷

V případě tzv. hlukových imisí bude zřejmě nejpoužitelnějším soukromoprávním prostředkem ochrany před nimi tzv. **sousedská žaloba** dle § 127 občanského zákoníku, kde nalezneme právní úpravu sousedského práva, které tvoří souhrn občanskoprávních norem upravujících vztahy vlastníka a třetích osob při užívání věci, pokud jde o účinky užívání věci na tyto osoby (jejich majetek). Jde tu o to, zda a kdy lze žádat ochranu proti výkonu vlastnického práva, jehož důsledky přesahují hranice vlastníkovy věci (tzv. imise).⁴⁸ V ustanovení § 127 odst. 1 o.z. je normováno, že *vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv*. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, *nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetrně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek*. Citované ustanovení je tzv. generální klauzulí, od jejíhož znění vychází následné posuzování přípustnosti obtěžování či ohrožování imisemi hlukem. Můžeme si zde všimnout konstrukce dvou skutkových podstat – obtěžování jiného a vážné ohrožení výkonu jeho práv. Pojmem imise se pak dle judikatury rozumí pronikání účinků činnosti

⁴⁵ BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, str. 60.

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2009, s. 716.

konané na jedné nemovitosti na nemovitost druhou (viz např. R 37/1985). Z této definice vyplývá, že vlastník nemovitosti tedy neužívá cizí nemovitost (pozemek), nýbrž účinky jeho činnosti prováděné na jeho pozemku se projevují na jiném pozemku. Záměrně neuvádím „na sousedově pozemku“, neboť se nutně nemusí jednat přímo o sousedův pozemek (který má společnou hranici), ale může jít i o vzdálenější nemovitost.⁴⁹ Co se týče otázky, **kdo může být žalobcem**, ze znění generální klauzule vyplývá, že jím může být každý, jenž je obtěžován nadměrným hlukem. Z toho plyne, že aktivně legitimováni k podání příslušné žaloby jsou nejen vlastníci nebo držitelé nemovitostí, ale i např. nájemci a další osoby, které jsou exponovány hluku. Žalobcem může být i obec, což potvrdil i civilní soud, když ve svém rozsudku uzavřel, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž základ tvoří její občané, kteří mají schopnost vnímat imise, a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec (R 6/2001)⁵⁰. Aktivně legitimovaným může být dokonce i zcela specifický subjekt jakým je společenství vlastníků jednotek. Takové postavení přiznal tomuto subjektu např. Městský soud v Praze v případě rozhodování týkající se jistě dobře známé kauzy obtěžování občanů Prahy hlukem z pražské magistrály (ulice 5. května)⁵¹. Uvedený případ hluku z dopravy v ulici 5. května jakožto „sousedského sporu“ se nakonec ocitl až u Nejvyššího soudu ČR, který dospěl navzdory dosti silné argumentaci vlastníka předmětné komunikace ohledně nemožnosti splnění rozhodnutí, kterým mu byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci v ul. 5. května, k závěru, že „ochrana před obtěžováním imisemi nad míru přiměřenou poměrům poskytovaná v režimu § 127 odst. 1 občanského zákoníku představuje samostatný právní nárok vedle ochrany poskytované na základě správních norem, a že v případě, že obtěžování překračuje meze stanovené správním předpisem, přesahuje zpravidla i míru přiměřenou poměrům, ale nemusí tomu být naopak. Nárok na ochranu bude dán, pokud v době rozhodování soudu bude imise sice v mezích daných správním předpisem, půjde však nepochybně o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům.“⁵² Prostřednictvím těchto závěrů jsme se tedy dostali k tomu, že problematika ochrany před imisemi hluku je vlastně „dvoukolejná“, když je možné využít jak režim ochrany dle § 127 odst.1 o.z. tak ochrany poskytované správními normami (viz výše). Tento fakt však s sebou nese často neřešitelné problémy, zejména budeme-li hovořit o imisích hluku

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Tamtéž, s. 719

⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.ledna 2008, č.j.: 54Co 390/2007 – 203.

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. listopadu 2010, sp.zn.: 22 Cdo 3281/2008.
K dalšímu vývoji této kauzy viz podkapitola 4.2.2.

působenými činnostmi úředně povolenými. Obecně platí, že opírá-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný (R 65/1972). Musíme si však uvědomit, že zde se jedná pouze o oprávnění v režimu veřejného práva, nikoli už i soukromého. Pokud tedy bude zdrojem hluku, kterým je někdo obtěžován, činnost, ke které bylo vydáno úřední povolení, neznamená to automaticky, že již není možné se bránit za pomoci § 127 o.z.⁵³

Výše bylo uvedeno, kdo je oprávněn podat tzv. sousedskou žalobu v případě imisí hlukem, je tedy třeba ještě doplnit, kdo se může stát **stranou žalovanou**. V tzv. generální klauzuli stojí, že obtěžujícího či ohrožujícího jednání se musí zdržet vlastník věci. Žalovat je možné tedy každého, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví obtěžuje jiného hlukem. Není zde nastaveno omezení, že „rušitelem“ může být jen vlastník oné „hlavní“ nemovitosti, ze kterého proniká hluk do okolí, nýbrž pasivně legitimován může být i např. vlastník určité věci, jež je zdrojem hluku, ačkoli žalovaný není vlastníkem nemovitosti, ze které se hluk v důsledku používání této věci (např. hudebního nástroje) dostává do okolí. Naopak některé osoby budou pasivně legitimovány, ačkoli samy hluk nezpůsobují (např. vlastníci pozemních komunikací), dle ustálené judikatury v tomto směru jsou pasivně legitimováni i provozovatelé určitých činností, kteří umožňují hlučet jiným osobám.⁵⁴ Nejvyšší soud tak např. dospěl k tomuto závěru: „Žaloba proti obtěžování nad míru přiměřenou poměrům může být úspěšně podána jak proti přímému rušiteli, tak i proti vlastníku nemovitosti, který ji přenechal jinému k činnosti, ze které rušení vychází; je pak věcí tohoto vlastníka, aby přímému rušiteli v dalším rušení zabránil.“⁵⁵ Za zajímavé považuji poznamenat, že již Obecný občanský zákoník z roku 1811 ve svém § 364 obsahoval prakticky totožný závěr, když zde stálo, že „žalovaným jest vlastník pozemku, odkud vychází zásah, bez zřetele k tomu, kdo jest původcem takového zásahu“.⁵⁶

K předešlému textu pojednávajícím o soukromoprávních nástrojích ochrany před hlukem považuji za vhodné ještě doplnit některé poznatky procesního charakteru, je-li k příslušnému soudu podávána některá z výše popsanych žalob. Má-li být žaloba týkající se imisí hlukem úspěšná, bude ji zajisté nutně opatřit vhodnými důkazními prostředky. V případě nadměrného hluku pak bude jedním z nejdůležitějších důkazů znalecký posudek z oboru akustiky zpracovaný některou z autorizovaných společností (výše např. zmíněný

⁵³ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2009, s. 720.

⁵⁴ Tamtéž, s. 719 -720.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2006, č.j.: 22 Cdo 223/2005.

⁵⁶ ROUČEK, František a kol. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi*. díl II. Praha: V. Linhart, 1935, s. 247.

zdravotní ústav) pořízený ještě před podáním žaloby. Pakliže výsledky tohoto autorizovaného měření prokáží překročení stanovených hygienických limitů, má žalobce velkou šanci na úspěch ve sporu z hlukových imisí.⁵⁷ Další možností, jak získat potřebný důkaz v tomto směru, je obrátit se na KHS, která mohla v daném místě již sama měření uskutečnit a (v rámci žádosti o informace) tak požádat o kopii takových výsledků měření. Jako důkaz by pak žalobce mohl použít odborné stanovisko či vyjádření KHS, které mohlo být taktéž již vydáno nebo o takový dokument před podáním žaloby požádat. Za důkaz soudy připouštějí např. i znalecký posudek z oboru oceňování nemovitostí prokazující snížení tržní hodnoty domu.⁵⁸

⁵⁷ Není tomu tak však vždy, jak dokládá výsledek sporu z hlukových imisí na pražské magistrále. Viz Nález Ústavního soudu ze dne 11.1.2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 – 1. Bliže viz podkapitola 4.2.2.

⁵⁸ BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, str. 78.

3. Ochrana obyvatel před hlukem ve vybraných evropských zemích

V předchozím textu byl zpracován systém protihlukové ochrany obyvatel v České republice. Bezesporu je ale také důležité věnovat několik řádek některým soudobým přístupům k předemtné hlukové otázce v ostatních evropských zemích. Považuji to za důležité nejen z důvodu srovnání různých úprav a přístupů k této problematice, ale zejména pak z důvodu možné inspirace pro zdokonalení či dokonce reformu českého systému ochrany obyvatel před nadměrným hlukem. Jak si bude možné všimnout níže, některé evropské systémy a přístupy k tomuto tématu jsou totiž na poměrně vysoké úrovni. Při bližším prostudování některých přístupů k hlukové problematice v Evropě navíc nejspíš dospějeme k tomu názoru či dokonce závěru, že ač se zdá české pojetí ochrany před nadměrným hlukem dostatečně zpracované v různých právních předpisech, v porovnání s některými evropskými pohledy se jeví jako příliš centralistické či snad konzervativní a postrádající některé významné a v jiných zemích fungující přístupy, zejména pak co se týče rozdělení kompetencí k řešení hlukové otázky mezi stát, kraje či regiony a hlavně obce, jež znají nejlépe místní záležitosti a problémy s hlukem vůbec. Dále pak v našem systému oproti jiným (evropským) stále chybí zakotvení zásady tzv. sdílené odpovědnosti. Jak bylo naznačeno výše, v Evropě bylo kolem roku 2000 silně voláno po vytvoření jednotného přístupu k hlukové problematice z hlediska tzv. imisí hluku přímo u „postižených“ subjektů. Hluk se stal v Evropě jednou z nejdiskutovanějších záležitostí, zejména co se týče jeho pojetí jakožto jednoho z faktorů životního prostředí člověka. Do „boje“ proti hluku se začalo zapojovat čím dál více subjektů jako např. občanská či zájmová sdružení, nevládní ekologické organizace, různí investoři, podniky a samozřejmě také samotní občané. V roce 2002 došlo k velmi významnému pokroku v této oblasti, když byla přijata směrnice 2002/49/ES „END“. Díky této skutečnosti se tedy hluková otázka dostává do popředí zájmů i v naší zemi, kdy je tato problematika již aktivně řešena a právní úprava v této oblasti zaznamenává pozvolna přestavbu řízenou s ohledem právě na evropské požadavky a zaznamenává postupně i některé fungující prvky protihlukové ochrany v jiných evropských státech.⁵⁹

V této kapitole se budu věnovat některým evropským přístupům v boji proti nadměrnému hluku, přičemž převažujícím zdrojem pro zpracování tohoto tématu se pro mě stal velmi přínosný materiál z roku 2009 sestavený přímo na objednávku Ministerstva

⁵⁹ NOVÁK, Josef. *Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie. Závěrečná zpráva*. Reg.č. 0423/08. Praha: Akustika Praha, 2009, s. 5.

zdravotnictví ČR společností Akustika Praha zabývající se zahraničními přístupy k řešení hlukové problematiky.⁶⁰ Tento krok ze strany Ministerstva zdravotnictví jakožto hlavního garanta v předmětné hlukové problematice považují, s ohledem na zmíněné zařazení řešení hlukové otázky k prioritám i v naší zemi, za důkaz aktivního přístupu k této věci a vůbec snahu vytvořit v ČR fungující systém protihlukové ochrany inspirovaný právě i některými přístupy jiných evropských států. V následujícím textu se tedy za využití zmíněného materiálu pokusím vystihnout resp. shrnout ty nejzávažnější aspekty právní úpravy či přístupu k řešení nadměrného hluku ve vybraných evropských zemích.

3.1 Norský přístup

Prvním rozebíraným státem z hlediska hlukové regulace bude Norsko. Zde je regulace hluku řízena Ministerstvem životního prostředí resp. jeho „územními pobočkami“, které zejména vyřizují přijaté stížnosti občanů na nadměrný hluk. Odpovědnost za provozování „nadlimitního“ zdroje hluku dopadá na jeho provozovatele. Odpovědnost za splnění tzv. normových požadavků kladených na budovy pak odpovídají města, přitom při povolování nových obytných staveb je zastavované území děleno na tzv. žluté zóny, ve kterých jsou obytné domy povoleny pouze splňují-li tyto požadavky na dostatečnou zvukovou izolaci a na tzv. červené zóny, ve které se nové domy nemají stavět. Co se týče otázky závaznosti hlukových limitů, zde platí, jak si ostatně budeme moci všimnout i v jiných státech, že většina těchto limitů má pouze doporučující charakter, jediný závazný hygienický limit hluku působený dopravou je stanoven zákonem pro tzv. vnitřky obytných budov ($L_{dvn} = 42$ dB). Tento jediný limit tedy nesmí být nikdy překročen. S tím souvisí poměrně přísně nastavené požadavky na zvukovou izolaci obvodového pláště budov. Ke kontrole dodržování stanoveného limitu hluku se přistupuje pouze v případě podané stížnosti. V takovém případě musí provozovatel takového zdroje prokazovat, že jeho zdroj hluku při provozu splňuje limit. Zjistí-li, že tomu tak není, musí zavést potřebná protihluková opatření. Neučiní-li tak nebo jsou-li tato opatření nedostatečná, jako sankce následuje pozastavení provozu do doby zavedení účinných – nápravných opatření. Těmi jsou zejména snižování hluku přímo u zdroje, protihlukové clony a zmíněná zvuková izolace fasád. Pakliže je provozovatelů zdroje hluku více, musí se tito podílet na protihlukových opatřeních, a to podle jejich tzv. energetického

⁶⁰ NOVÁK, Josef. *Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie. Závěrečná zpráva*. Reg.č. 0423/08. Praha: Akustika Praha, 2009, 76 s.

příspěvku k celkovému působení hluku. Princip sdílené odpovědnosti v této zemi tedy funguje.⁶¹

3.2 Holandský přístup

Hluková otázka je v Nizozemí zakotvena v zákoně o snižování hluku a v zákoně o ochraně životního prostředí, k jejich provedení jsou pak vydány vyhlášky ministerstva a směrnice. Orientace v těchto předpisech je obtížná. Existuje dělení území na šest kategorií, přičemž pro každé z nich jsou stanovena přesná pravidla pro určení limitů. Zajímavé je rozdělení kompetencí mezi stát a místní či regionální úřady, kdy stát stanovuje limity pro hlavní silnice a železnice, zatímco místní úřady stanovují limity pro místní komunikace. Tyto limity jsou pro různé zdroje nastaveny různě, základem pro jejich stanovení však u všech zůstává určení poměru dávka/účinek. Limity jsou závazné, a to především ve fázi projektování, když úřad např. nevydá stavební povolení pro stavbu či rekonstrukci hlavních silnic, pakliže není na základě výpočtu doloženo splnění limitů. Součástí každého takového projektu je tedy doložení hlukové studie. V boji proti hluku ze silnic a železnic dokonce existuje program snižování hluku v obzvláště hlučných situacích. Na rozdíl od přístupu Norska, v Holandsku se neaplikuje tzv. sdílená odpovědnost za působení hluku, se zdroji se zde nakládá vždy odděleně, ačkoli jsou i zde pokusy počítat účinek zdrojů a stanovit limit pro součet. Stížnosti občanů na nadměrný hluk nemají v holandské „legislativě“ podstatný význam. Jsou však uplatňovány na místní úrovni, k jejich vyřízení je příslušná zejména policie či místní úřady v případě tzv. sousedského hluku. Stížnosti na hluk z letišť vyřizuje přímo letiště, na hluk z průmyslových oblastí místní orgány životního prostředí a z železnic přímo jejich provozovatelé. Z hlediska dlouhodobých koncepcí a plánů avšak stížnosti nejsou spolehlivým výchozím bodem. K řádnému vyřízení takových stížností se nepožaduje kontrolní měření hluku resp. posuzování stížností prostřednictvím tohoto instrumentu je považováno za zcela irelevantní, neboť stížnosti na hluk jsou obvykle založeny na velmi zřejmém hlukovém jevu. Jako sankční opatření bývá v Holandsku využíváno nepovolení dalších plánů a aktivit provozovateli zdroje hluku. Lze shrnout, že nizozemský systém je založen spíše než na nákladném měření existujících problémů s hlukem v konkrétních místech na dlouhodobém plánování zlepšení hlukové situace v zemi (důraz kladen zejména na fázi

⁶¹ Tamtéž, s. 8 a 29.

projektování již při územním plánování), když právní úprava postavená na tomto předpokladu je v Holandsku uplatňována již bezmála 30 let a její výsledky jsou patrné.⁶²

3.3 Belgický přístup

Belgie je rozdělena do 3 regionů (Vlámsko, Valonsko a Brusel), přičemž tato skutečnost se projevuje i v oblasti úpravy protihlukové ochrany obyvatel, neboť každý region má svou vlastní „hlukovou legislativu“. Každý region uplatňuje vlastní politiku životního prostředí, společné pro regiony je, že jejich místní úřady jsou oprávněny vydávat doplňky k zákonům a dokonce vlastní nařízení, pokud se týče stanovení opatření k ochraně proti hluku a k prevenci hlukové zátěže působené motorovými vozidly, letadly a železnicemi. Tato pravomoc vyplývá ze zákona o obtěžování hlukem, který platí již od roku 1973, avšak nikoli v hlavním městě Belgie. Zde platí zcela zvláštní předpisy, ve kterých najdeme složitý systém limitů hluku, jež jsou odstupňovávány podle několika druhů území. Existuje zde zvláštní úprava pro hodnocení a řízení hluku pocházejícího z železniční dopravy, zcela nové dopravní infrastruktury, tramvajové dopravy, civilní letecké dopravy a z průmyslu a komunálních provozoven. Ve valonském regionu pak zaznamenáváme zvláštní předpis regulující hluk pocházející z letecké dopravy a z průmyslu. Jistým specifikem úpravy této problematiky v celé Belgii, tj. ve všech třech regionech, je fakt, že v ní nenalezneme žádné limity hluku působeného silniční ani železniční dopravou. Základním právním předpisem vlámského regionu upravujícím jednak hluk z průmyslu jednak z malých provozoven je směrnice „VLAREM I a II“. Zvláštní právní předpis pak upravuje dokonce hluk z elektronicky zesilované hudby, pro kterou je v tomto předpise stanoven speciální deskriptor a limit. Kompetenci k hodnocení a řízení hluku stejně jako k vyřizování stížností na hluk mají v tomto regionu místní úřady, zvláštní inspekce životního prostředí a také policejní úředníci s hodností „důstojník soudní policie“. Tito policisté mohou dokonce, za asistence odborníka, měřit hluk. Poněkud zvláštně oproti např. české úpravě se zde postupuje v případě prokázání protiprávního jednání v předmětné oblasti. V takové situaci je totiž možné s daným provozovatelem zdroje nadlimitního hluku zahájit a posléze vést soudní řízení. Při vyřizování stížností na hluk se postupuje tak, že se ověřuje, zda byly dodrženy podmínky provozu zařízení, jež je zdrojem hluku a limity hluku stanovené pro tento zdroj. V případě stížnosti na hluk z diskoték může být dokonce požadována studie k stanovení podmínek provozu takového zdroje hluku. Prakticky v každém případě se při vyřizování těchto stížností na hluk

⁶²Tamtéž, s. 9 a 21.

provádí měření. To však neplatí, dochází-li k rušení hlukem v době, kdy je takové jednání zakázáno, tj. večer, v noci a o víkendech. Sankční opatření najdeme v tomto regionu ve formě vysokých pokut či dokonce vězení v případě prokázání závažného protiprávního jednání.⁶³

3.4 Francouzský přístup

Ve Francii obsahuje úpravu protihlukové ochrany zákon č. 92-1444 o protihlukové ochraně, který je zde účinný od roku 1993. Na zákon navazuje řada dalších (prováděcích) předpisů, konkretizujících úpravu se speciálními limity pro hluk z železniční dopravy, ze silnic, z letecké dopravy, z průmyslu a provozoven a ze sousedství. Zákon obsahuje také ustanovení týkající se podporování kvalitnějšího řízení rozvoje měst podél významných dopravních cest. Obce jsou tak vyzývány k tomu, aby vydávaly urbanistická pravidla redukující vliv škodlivin na obyvatelstvo. Pakliže taková pravidla v obci absentují, je např. zakázáno stavět tzv. chráněné stavby do vzdálenosti 100 metrů od osy dálnic a hlavních silnic. Obec má rozhodující roli i v boji proti hluku ze sousedství, jímž je myšlen veškerý hluk s výjimkou hluku z dopravy. Tuto oblast upravuje na místní úrovni řada obecních vyhlášek, k vyřizování stížností v této oblasti jsou radnice. Ve francouzském systému ochrany před hlukem je kladen velký důraz na způsob protihlukové ochrany, zejména pak dodržení dostatečné zvukové izolace fasády (obvodového pláště). Ve Francii najdeme jistou vazbu na náš institut tzv. staré hlukové zátěže, když i zde najdeme rozdělení území do zón s tzv. mírnou hlukovou zátěží s určitými limity (60/55 dB) a zón s vyšším hlukovým zatížením, kde jsou limity nastaveny výše, protože jinak by nemohly být splněny (65/60 dB). Hluk působený stavební činností není ošetřen „centrálně“, tudíž zde není limit hluku, tato oblast tedy zůstává plně na obcích, aby jej řešily vhodnými opatřeními na místní úrovni. Hladina hluku se v této zemi zjišťuje zejména za pomoci výpočtové metody, metoda měření hluku není předepsána, a to ani pro účely kolaudací.⁶⁴

3.5 Španělský přístup

Ve španělském právním řádu najdeme hlukovou úpravu v zákoně o hluku a královských legislativních dekretech, kde jsou zakotveny limity stanovené pro všechny možné vztahy zdrojů hluku a chráněných míst. Jednotlivé limity hluku jsou pro všechny zdroje hluku (kromě hluku ze železnic a letecké dopravy) stanoveny ve venkovním prostoru na fasádách tzv. citlivých budov, avšak dodržení vnějších limitů není soudně vymahatelné. V praxi je

⁶³ Tamtéž, s. 13 až 14.

⁶⁴ Tamtéž, s. 17 až 20.

důraz kladen zejména na dodržení vnitřních limitů, když dojde k vyčerpání reálné možnosti snížení hluku ve venkovním prostředí. Nutno podotknout, že tyto venkovní limity jsou ve Španělsku nastaveny totiž dost přísně na to, aby mohly být spolehlivě splněny. V souvislosti s přijetím směrnice END se v této zemi důsledně aplikují akční plány, prostřednictvím kterých se ve stávající hlukové situaci stanovují opatření za účelem dosažení limitních hodnot. Dokonce samotní provozovatelé nebo vlastníci silnic, železnic a letišť jsou povinni právě za pomoci akčního plánu deklarovat ochranné pásmo, v němž nebudou venkovní limity překročeny. Cílem stanoveného ochranného pásma je zamezení stavění staveb citlivých na hluk bez protihlukových opatření. Vzhledem k tomu, že, jak bylo již naznačeno, se v praxi dbá pouze na dodržení vnitřních limitů, existuje v této zemi pro stavby v hlukově nadlimitním venkovním prostředí několik výjimek. Tak například, existuje-li v daném území akční plán snižování hluku, je povoleno stavění obytných domů za předpokladu, že budou dodrženy alespoň vnitřní limity. Výjimku je oprávněna udělit např. i radnice města v případě různých programů sociálního bydlení. Na rozdíl od výše uvedených států, Španělsko nepožaduje jako povinnou součást projektů záměrů hlukovou studii. Povinná je zde však EIA. Co se týče principu sdílené odpovědnosti, zde se celkový hluk porovnává s cílovou hodnotou a akční plány berou v potaz podíl různých zdrojů na řešení celkové situace. V oblasti vyřizování stížností občanů na nadměrný hluk není praxe v této zemi úplně jednoduchá, a to zejména z toho důvodu, že městské úřady určené k řešení stížností nejsou již kompetentní k řešení hluku z hlavních silnic, železnic a letišť. Úřady mohou jako sankci za porušení stanovených povinností uložit provozovatelům zdroje hluku pokutu až do výše 300 000 EUR (záleží na závažnosti deliktu co do stupně překročení daných limitů).⁶⁵

3.6 Německý přístup

Dále jsem vybrala ke zpracování úpravu v Německu jako českého „sousedu“, s nímž máme jistě mnohé společného, v oblasti hlukové problematiky však pohlíží na některé aspekty jinak. Protihluková úprava je v této zemi poměrně rozmanitá, neboť některé záležitosti jsou řešeny na úrovni spolkově, některé naopak jen na místní či zemské úrovni. I v německém právním řádu je problematika obtěžování hlukem zakomponována mj. do „německého občanského zákoníku“. V ustanovení § 906 tohoto německého zákona je normováno, že vlastník pozemku nemůže zakázat mj. emise hluku, které mohou vycházet z jiného pozemku, pokud vůbec či nevýznamně nepoškozují používání jeho pozemku.

⁶⁵ Tamtéž, s. 12 a 32.

Nevýznamné poškození znamená, že nejsou překročeny mezní hodnoty stanovené v předpisech. Pokud vlivy vycházející z pozemku překročí míru, může být přiměřeně finančně odškodněn. Jako praktické a často využívané se v této zemi ukázala aplikace ustanovení přestupkového zákona, kde se říká, že přestupku se dopouští ten, kdo bez oprávnění působí hluk v nepřijatelné míře, nebo hluk, kterému by se dalo zabránit, a který působí tak, že značně zatěžuje sousedstvo nebo okolí, nebo by mohl poškozovat zdraví jiných. Toto ustanovení se užívá i při vyřizování stížností, přičemž se nevyžaduje měření hluku. To zajistí urychlení vyřízení takového podnětu a umožňuje přijetí nápravných opatření mnohem rychleji než při náročném dokazování prostřednictvím měření hluku.⁶⁶ Pro oblast komunálního hluku je pak základem právní úpravy tzv. TA – Lärm. Již v úvodním ustanovení je zakotveno, že tento zákon slouží k ochraně okolí a sousedství provozoven před škodlivými vlivy způsobenými hlukem, jakož i prevenci těchto vlivů. Z působnosti tohoto předpisu jsou však výslovně vyňata některá zařízení, jako jsou např. sportovní zařízení, zařízení pro trávení volného času, zahradní restaurace, střelnice či staveniště. Limity hluku jsou zde pak stanoveny různě, na základě rozdělení území do šesti kategorií. Denní limity nejsou tak přísné jako u nás, v noční době jsou však nastaveny téměř stejně. Problematika sousedského hluku není v Německu ošetřena jednotně, nýbrž konkrétní pravidla k regulaci této oblasti najdeme v zemských zákonech proti imisím a ve vyhláškách obcí či v domovních řádech. Jednotně se přistupuje k posuzování hluku ze sousedovy provozovny. Tento hluk se neposuzuje jako tzv. sousedský hluk. Co osobně považuji za přínosné a inspirativní v německé úpravě hlukové problematiky je skutečnost, že pro hluk z aktivit volného času jsou zavedeny pouze tzv. informativní limity, a že pro různé mimořádné akce, trvající max. 10 dní nebo nocí v jenom roku, jsou hlukové limity výrazně zvýšené.⁶⁷ Zavedením takové praxe i u nás by se zajisté vyřešil problém s pořádáním takových akcí krátkodobého charakteru, které mají kulturní význam ve společnosti, ale dostávají se do rozporu s požadavky českého práva, co se týče právě „jednotně“ nastavených hlukových limitů a jejich pořadatelé jsou tak ve většině případů při prokázání překročení těchto limitů vystaveni potrestání v podobě uložení vysokých pokut.⁶⁸

3.7 Britský přístup

Jako velmi zajímavý a propracovaný v mnoha aspektech shledávám britský systém ochrany před hlukem, jež se v této zemi uplatňuje v některých případech již od počátku

⁶⁶ Pozn.: Tak jak je tomu např. u nás.

⁶⁷ NOVÁK, Josef. *Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie. Závěrečná zpráva*. Reg.č. 0423/08. Praha: Akustika Praha, 2009, s. 24 až 28.

⁶⁸ Více k problémům při pořádání veřejných produkcí hudby a jiných akcí v ČR ve čtvrté kapitole.

dvacátých let a stále funguje. V Británii nalezneme protihlukovou úpravu v několika zákonech, místních předpisech i doporučeních. Kromě speciálních zákonů upravující tuto oblast se lze ochrany před hlukem domáhat i prostřednictvím obecných předpisů a za pomoci soudů. Patrně nejvýznamnějším britským předpisem upravujícím tzv. komunální hluk je „Noise Act“ z roku 1996, kde je upraveno hodnocení a řízení hluku a nově v něm nalezneme úpravu limitů pro obydlí v noční době (34 dB) a měření hluku v tomto prostředí (pouze) po dobu 15 minut. Jinak je problematika hluku uvnitř obydlí a ve školách regulována stavebním zákonem, kde najdeme mj. i požadavky zvukových izolací. Britský systém nepředpokládá žádné hlukové limity pro hluk ze silniční a železniční dopravy, pouze ve fázi projektování nových dopravních cest je vyžadován výpočet hluku. Povoleno je však i měření. V případě zjištění překročení nese vlastník komunikace odpovědnost za zajištění odpovídající zvukové izolace fasád domů. Samotné hodnocení hluku probíhá v Británii pouze v případě přijetí stížnosti na hluk podané místním obyvatelem. Místní správní orgány mají oprávnění stanovit si vlastní pravidla pro vyřizování takových podnětů na hluk z provozoven a obydlí. Tradiční systém vyřizování stížností je přitom velmi účinný a rychlý. Oprávněný úředník obce postupuje při prošetřování stěžovaných skutečností tak, že nejprve sám subjektivně posoudí, zda je hluk v předmětné místnosti (podmínkou jsou uzavřená okna a dveře) vnímatelný osobou s normálním prahem slyšení, pokud tak uváží, vyzve následně provozovatele zdroje obtěžujícího hluku k jeho snížení. Pakliže po této výzvě úředníka nedojde k redukci emitovaného hluku, přikročí se teprve k měření hladiny hluku. Pokud dojde úředník k závěru, že limit byl překročen, následuje přijetí právních opatření proti danému provozovateli. Tím je míněno uložení pokuty ve správním či dokonce soudním řízení, anebo úřad přímo zabaví hlučící zařízení.⁶⁹

Závěrem pojednání o britském protihlukovém systému ochrany považuji za přínosné ještě zmínit velmi vydařený britský materiál či příručku (zcela nezávaznou), kterou vydala organizace DEFRA a jež obsahuje mj. jakýsi návod pro místní úřady, jak postupovat v případech stížností na komunální a sousedský hluk. Zdůrazňuje se, že každý kompetentní úřad si má stanovit vlastní postupy k řešení této otázky, a že takový úřad je dle zákona povinen se přijatými stížnostmi na hluk zabývat a přijmout vhodné opatření k zamezení obtěžování hlukem.⁷⁰

⁶⁹ Tamtéž, s. 36 až 37.

Přehled hygienických limitů hluku ze silniční dopravy v zemích EU viz příloha č. 2.

⁷⁰ Celý název příručky zní: „The Noise Act 1996 as amended by Anti-social Behaviour Act 2003 and the Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005 – Guidance to local Authorities in England.“ Dostupné např. na <www.defra.gov.uk>

Na základě výše popsaných evropských systémů ochrany před hlukem lze shrnout a dojít k následujícím závěrům: Předně je třeba si uvědomit, že tyto jednotlivé systémy ochrany obyvatel před hlukem nevykazují mnoho společných základních pravidel a přístupů k tomuto problému vůbec. Přesto lze např. vysledovat, že téměř shodně je ve všech diskutovaných zemích ochrana před hlukem řazena pod ochranu životního prostředí, většinou nesou odpovědnost za boj proti hluku v daných územích regionální orgány a zejména pak samotné obce, které znají hlukovou situaci a problémy s tím spojené na svém území nejlépe. Orgány obce mají také pravomoc vyřizovat přijaté stížnosti na hluk. Dále jsme si mohli všimnout, že se poměrně přísně v Evropě pohlíží na hluk z průmyslu, zde také najdeme téměř vždy zavedené postupy proti provozovatelům těchto nadměrný hluk emitujícím zdrojům spojené se systémem přiměřených sankcí. Oproti tomu, u hluku z dopravy ve venkovním prostoru častokrát nejsou stanoveny žádné limity, nebo stanoveny jsou, ale nejsou právně závazné a jejich dodržování tedy vymahatelné. Ve fázi projektování nových záměrů (zejména dopravní infrastruktury) nadto však ve většině zemí probíhá povinně posouzení takových záměrů na životní prostředí (EIA) a většinou je s tím spojen i požadavek na předkládání hlukových studií. Z toho jasně plyne, že v Evropě je prozatím dávana spíše přednost řešení nových situací než již stávajícím problémům (zejména hluk z dopravy). Zde však ve valné většině, na druhou stranu, fungují poměrně seriózně pojímané akční plány snižování hluku, tak jak je předpokládá zmiňovaná směrnice END. Dále jsme jistě zaznamenali, že je obecně kladen velký důraz na zajištění zvýšené zvukové izolace fasád domů. Výjimku tvoří „jihoevropské“ státy, kde tento požadavek není tolik uplatňován, což souvisí jistě s tou skutečností, že v těchto zemích se používají okna s jednoduchými skly, která jsou navíc často otevřena. Co se týče používaných metod pro zjišťování hladiny obtěžujícího hluku, zde je patrný významný rozdíl od českého přístupu, neboť ve většině zemí je dávana přednost výpočtovým metodám před nákladným a časově náročným měřením.⁷¹

Na základě výše podaného bych uzavřela, že nelze jednoznačně zvolit některý z popsaných systémů ochrany před hlukem za naprosto vyhovující koncepční vzor pro budoucí českou úpravu této problematiky či snad pro jednotnou úpravu a postupy v celé Evropské unii. Oproti popsanému systému v jiných státech Evropy jistě nelze tomu českému upřít větší „vyladěnost“ či „komplexnost“ zejména co se týče jejího „legislativního“ základu. Např. u nás aplikované nařízení vlády o ochraně před nepříznivými účinku hluku a vibrací (aktuálně č. 272/2011 Sb.), jež řeší hluk prakticky všech zdrojů, jsme nemohli nalézt v žádné

⁷¹ Tamtéž, s. 38 až 40.

probírané zemi. Jisté nevýhody, ve srovnání s fungujícími postupy v jiných evropských zemích, vidím v našem systému v tom, že je až příliš „centralizovaný“. Přenesení působnosti v hlukové oblasti, zejména pak právě řešení komunálního hluku, na obce, které mají znalost místních poměrů, by zajisté vyřešilo mnoho problémů. Taktéž zavedení principu tzv. sdílené odpovědnosti považuji do budoucna za důležité, a to zejména z důvodu udržitelnosti tak rychlého rozvíjení velkých měst i jiných oblastí, kde hluk ze svých činností emituje čím dál více provozovatelů. V porovnání s evropskými systémy řešícími hluk z dopravy (zmíněná nezávažnost limitů apod.) je pak v tom českém trochu zarážející skutečnost, že vzhledem k nastavení českých limitů hluku jako přísně zdravotních (což ale nepokládám primárně za špatný přístup), dochází k vymáhání jejich dodržování (v poslední době se tyto případy dostávají až k soudům),⁷² ač je to v mnoha případech silně vytížených komunikací téměř nemožné. Takové krajní řešení hluku z dopravy v ČR je jinde v Evropě vlastně raritou.

⁷² Viz zmíněný případ soudního sporu týkající se hluku z dopravy – ulice 5. května.

4. Problematika vybraných zdrojů hluku

Následující kapitolu věnuji některým zvláštním případům zdrojů hluku, a to ve světle praxe orgánů ochrany veřejného zdraví, chybět nebude ani pohled ostatních institucí, zejména pak Úřadu veřejného ochránce práv (dále jen také „VOP“), obcí, stavebních úřadů, ale také Ústavního soudu ČR či Evropského soudu pro lidská práva aplikujícího při svém rozhodování Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Pozornost v této kapitole zaměřím především na hluk imitovaný z různých veřejně přístupných prostor či podniků (provozovny služeb), z dopravy na pozemních komunikacích a letišť. Velmi zajímavé problematice veřejných produkcí hudby bude pak věnována samostatná podkapitola.

4.1 Hluk z provozoven služeb

Ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví mj. normuje, že hluk z provozoven služeb a z veřejné produkce hudby nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30 zákona (viz výše), a že splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu. Za provozovnu služeb považujeme samozřejmě různá hostinská zařízení, bary, diskotéky a obdobné provozovny, když definici provozovny nalézáme v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů („živnostenský zákon“), kde je uvedeno, že provozovnou se rozumí prostor, v němž je živnost provozována, a že za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb a mobilní provozovna. Odhlédneme-li od zmíněných automatů a obdobných zařízení, bude nezbytné provozovnu, ve které je provozována nějaká živnost (pro „naše“ účely např. hostinská spojená s pořádáním různých společenských akcí, při kterých dochází k hlučným událostem) zároveň posuzovat z pohledu stavebního zákona a stavebních úřadů jako stavbu. Toto určení je velmi důležité právě i pro činnost orgánu ochrany veřejného zdraví. Ty totiž vystupují v mnoha případech jako dotčené orgány státní správy, které ve svých stanoviscích formulují své podmínky zejména k užívání té které stavby z hlediska možných budoucích imisí hluku. „Kooperace“ hygienika se stavebním úřadem je tedy poměrně častým jevem, neboť v řadě otázek dotýkajících se ochrany obyvatel před hlukem se jeden úřad neobejde bez součinnosti s druhým. Pokud taková spolupráce naopak kdy chyběla, stala se tato skutečnost v brzké době terčem kritiky úřadu VOP, který ve svých stanoviscích či závěrečných zprávách velmi silně apeluje na účinnou a efektivní spolupráci těchto úřadů. Důkazem zvýšeného zájmu o problematiku hluku pocházejícího ze staveb jako jsou různé restaurace, bary a podobná

zařízení je řada již i mediálně známých případů, do kterých se při jejich řešení velmi aktivně zapojil i VOP.⁷³ Součinnost stavebních úřadů a hygienických stanic se v současnosti orientuje především na případy četných stížností občanů na hluk z produkci hudby vnášených právě do provozoven typu hostinských zařízení, kdy je zapotřebí zejména vyjasnění otázky, zda taková činnost v provozovně odpovídá stavební dokumentaci, především pak kolaudačnímu či „rekolaudačnímu“ rozhodnutí, ve kterých jsou právě zakomponovány podmínky provozu takového zařízení. V případě zjištěných pochybení pak KHS a stavební úřad mohou přistoupit k nápravným opatřením vymezených jak v zákoně o ochraně veřejného zdraví tak ve stavebním zákoně.

K definici pojmu **provozovna** se v rámci rozhodování KHS o správním deliktu provozovatele letní zahrádky v městě Trutnově vyslovalo mj. i Ministerstvo zdravotnictví a kancelář VOP ve svých stanoviscích. Jmenovaný ústřední správní úřad při rozhodování o odvolání nejmenovaného podnikatele provozujícího službu v letní zahrádce restaurace ve městě Trutnov podaného proti rozhodnutí zdejšího úřadu o uložení pokuty za porušení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 11 odst. 4 nařízení vlády (pozn.: tehdy účinné nařízení č. 148/2006 Sb.). Jak napovídá § 32 zákona, jednalo se v tomto případě o překročení limitů hluku v chráněném venkovním prostoru stavby, a to konkrétně v noční době (překročení o 18,9 dB). Jednou z posuzovaných námitek účastníka řízení bylo jeho tvrzení, že definice provozovny podle živnostenského zákona je prostor, v němž je živnost provozována, přičemž podnikatel je povinen prokázat vlastnické nebo užívací právo k objektům nebo místnostem provozovny. Z takto vymezené povinnosti účastník dovodil, že provozovnou může být pouze uzavřený prostor, a proto venkovní zahrádka na pěší zóně provozovnou není, a ani hluk z ní pocházející by neměl být limitován s odkazem na § 32 zákona ve spojení s § 11 odst. 4 nařízení. Odvolávajíc se na toto vysvětlení tak účastník považoval uloženou sankci (10 000 Kč) za nezákonnou. S výše uvedenou námitkou účastníka se odvolací orgán vypořádal následovně. Při výkladu pojmu „provozovna“ vycházel z obecné právní úpravy živnosti definované v živnostenském zákoně, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví definici tohoto pojmu neobsahuje. Ustanovení § 17 živnostenského zákona přitom definuje provozovnu mj. jako prostor, v němž je živnost provozována. Tento zákon, ačkoli v jiných ustanoveních používá pojem „kolaudační rozhodnutí“, v § 17 tento pojem pro vymezení provozovny

⁷³ Viz např. problém hluku šířícího se z provozovny restaurace v centru obytné zástavby v Praze – *Případ pro ombudsmana*, Spis. Zn. VOP 322/2010, dostupné též na <<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10267630737-pripad-pro-ombudsmana/310294340080016-bydleni-nad-restauraci-spis-zn-vop-322-2010/>>.

nepoužil a definuje tak provozovnu mj. jako veškerý prostor, v němž je živnost provozována. Při výkladu § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví tedy odvolací orgán vyšel z cit. znění § 17 odst. 1 živnostenského zákona, podle něhož není podstatné zkoumat, zda předzahrádka je kolaudovanou součástí provozovny nebo nikoli, neboť za provozovnu je třeba považovat prostor, v němž byla živnost provozována, tedy i letní zahrádku předmětné restaurace, na níž účastník řízení provozoval službu – hostinskou živnost. Vypořádání této námítky opřel odvolací orgán též o judikaturu Nejvyššího správního soudu, když tento došel k závěru, že prostor před stavbou provozovny, kde dochází k realizaci podnikatelské činnosti účastníka řízení, je třeba považovat ve smyslu obchodního zákoníku (i živnostenského zákona, neboť oba zákony definují provozovnu stejně) za provozovnu, tedy hluk vznikající v tomto prostoru je třeba posoudit stejně jako hluk z činnosti v samotné budově provozovny.⁷⁴ K námitce účastníka řízení, že ze živnostenského zákona vyplývá povinnost podnikatele prokázat vlastnické právo nebo užívací právo k objektům nebo místnostem provozovny, ministerstvo konstatovalo, že tato povinnost je stanovena v § 17 odst. 3 živnostenského zákona a podnikatel její splnění prokazuje živnostenskému úřadu, a že s uvedeným ustanovením není v rozporu skutečnost, že účastník řízení provozuje živnost i na předzahrádce, která je součástí veškerého prostoru, v němž je živnost provozována.⁷⁵ K nastíněnému problému definice provozovny se v podobném duchu vyjádřil i úřad VOP, když zdůraznil, že z pohledu ochrany veřejného zdraví není nutno rozlišovat, zda jsou uvedené prostory předzahrádek podle předpisů stavebního práva součástí provozovny, či nikoli, neboť pro předzahrádky platí, že hluk z nich pocházející je předmětem státního zdravotního dozoru vždy, pokud souvisí s podnikatelskou činností. Dle VOP se též nemusí jednat přímo o zkolaudovanou část stavby, ale postačí, že hluk z předzahrádky souvisí s poskytováním služeb v provozovně. VOP uzavřel, že i hluk hostů sedících u stolků venku před restaurací je součástí hluku z provozovny, jestliže jsou i venku hosté obsluhováni, resp. jestliže provozovatel hostům nebrání v tom, aby se usazovali se zakoupeným občerstvením na jeho židličkách umístěných před jeho provozovnou.⁷⁶

Je-li dále vedena diskuze o spolupráci resp. problémech při uplatňování pravomocí hygienické služby a stavebních úřadů, považuji za přínosné zmínit pohled několika, v tomto problému zainteresovaných, institucí či jejich zástupců. VOP opakovaně apeluje na KHS a

⁷⁴ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4. 2006, sp.zn.: 3 Ads 47/2005 - 76 a ze dne 12. 3. 2009, sp. zn.: 3 Ads 135/2008 – 77.

⁷⁵ Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 12. 2009, č.j.: 48103/2009-OSH-30.1-20.10.09/7.

⁷⁶ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 40.

stavební úřady, aby zejména při řešení stížností na hluk pocházející ze staveb či přímo provozoven postupovaly tyto dva úřady ve vzájemné součinnosti. Ve svých stanoviscích zdůrazňuje, že v případě provozoven, které jsou řádně povoleny stavebním úřadem a užívány v souladu s povoleným účelem užívání, zajišťuje dozor nad dodržováním hygienických limitů výhradně KHS, jež je oprávněna uložit provozovateli sankci či přijmout jiné opatření proti hluku. Naproti tomu není-li provozovna k provozovanému účelu povolena, je dle VOP dána příslušnost také (a někdy výhradně) stavebnímu úřadu.⁷⁷ Na toto téma a s ním související záležitosti probíhají mezi jednotlivými úřady v čele s ministerstvem neustálé diskuze. Během právního kurzu pro právníky krajských hygienických stanic z celé České republiky a zástupce úřadu VOP, který se uskutečnil v květnu roku 2010 pod záštitou Ministerstva zdravotnictví v Praze zaznělo několik názorů či postřehů vztahující se k této problematice. Předně se opakoval postřeh, že v praxi se velmi často objevují tendence přenášet bez dalšího řešení situace, kdy je provozována určitá činnost, při které dochází k imisi nadměrného hluku, na „hygienickou službu“, ačkoli jsou často příčinou pronikání hluku ven nedostatky ve stavebním řešení stavby. KHS pak prakticky zbytečně vynakládá nemalé finanční prostředky na komplikované měření hluku z provozovaných činností, i když tyto jsou od počátku provozovány nezákonně, tj. nejčastěji v rozporu s povoleným užíváním či přímo stavebním povolením. KHS navrhuje v těchto případech aplikování takové praxe, že hygienik bude mít v řešení jen takové zdroje hluku, které jsou „stavebně“ v pořádku a zaměří svou pozornost na řádně provedený preventivní hygienický dozor, kdy vydává jako dotčený úřad zejména stanoviska k novým projektům a stavbám, zatímco stavebnímu úřadu zůstane zachována pravomoc k zásahu u těch činností, které jsou provozovány zejména v rozporu s kolaudačním rozhodnutím či úplně bez něj. Shodně pak přítomné úřady konstatovali, že i v případech, kdy je stavba provozována bez požadovaného povolení či v rozporu s ním, avšak dochází již k ohrožování či poškozování veřejného zdraví, pravomoc KHS je nediskutovatelná a též intervence stavebního úřadu, jež bude s hygienikem v daném případě spolupracovat na řešení problému, je na místě.⁷⁸

Jak bylo zmíněno již výše, v kapitole pojednávající o zahraniční právní úpravě, doposud nedořešeným problémem zůstává **otázka tzv. sdílené odpovědnosti**. Za velmi zajímavý považují v tomto ohledu jedno ze stanovisek VOP k případu obtěžování hlukem z areálu několika výrobních podniků v obci v blízkosti obytné zástavby, jež řešila mj. KHS.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ Téma: Hluková zátěž. Diskuze nad problémem. Právní kurz 2010, Horoměřice, 19. – 20. května 2010.

V daném případě se stěžovatelé (obyvatelé rodinného domu v blízkosti umístěných výroben) obrátili na VOP s tím, že jsou obtěžováni mj. nadlimitním hlukem z tohoto výrobního areálu. Za nejdominantnější zdroj hluku byla přitom označena provozovna zámečnictví, jejíž činnost byla v tomto místě po několika letech opět obnovena. VOP tedy vyzval KHS a příslušný stavební úřad k vyjádření k celé situaci. Zásadní závěry z těchto vyjádření a vlastního šetření úřadu VOP byly následující:

1. Zámečnické práce v provozovně společnosti H. byly souladu s kolaudačním rozhodnutím. Stěžovatelé však přesto usilují o zachování klidového stavu, který v obci byl před obnovením této činnosti, jejíž provoz byl schválen v době minulého režimu, kdy platily zcela jiné „normy“ týkající se mj. emise hluku z takového zdroje hluku. VOP tedy na tomto místě uzavírá, že po provozovateli obnovené činnosti lze jen požadovat, aby svou činností nepřekračovali dosavadní rozsah užívání a dodržovali stanovené hygienické limity hluku. Nové stavební požadavky definované v nových předpisech nelze po provozovateli požadovat. K takovému kroku by bylo možné přistoupit pouze, došlo-li by ke změně v užívání dané stavby.

2. KHS prokázala na základě provedeného měření překročení limitů hluku pro chráněný venkovní prostor u rodinného domu stěžovatelů. Dle úřadu VOP hygienická služba zásadně pochybila, když zjištěný stav nadměrné hlučnosti efektivně neřešila tak, že by identifikovala provoz, jež způsobuje překročení limitu tím, že by provedla ohlášené měření zaměřené na hluk z jednotlivých provozů organizované v dohodě s jejich provozovateli. Měla také svolat jednání všech provozovatelů v areálu všech firem a iniciovat dohodu o společném hrazení nákladů na protihluková opatření.

3. Stavební úřad neposkytl KHS na základě její žádosti součinnost.

Výše uvedené skutečnosti, mj., byly uvedeny ve zprávě o šetření VOP k tomuto případu zasláné všem zúčastněným úřadům a stěžovatelům. Zainteresované úřady, včetně KHS, se měly k této zprávě v dané lhůtě vyjádřit a zároveň zaslat návrh řešení nevyhovující situace. KHS na zprávu ve lhůtě zareagovala, když VOP odpověděla, že při provedeném měření, kdy bylo skutečně zjištěno překročení limitů hluku z předmětného areálu, nebyl identifikován tzv. dominantní zdroj hluku, neboť nemohly být vyloučeny hluky z jiných provozoven nacházejících se v témže výrobním areálu. Argumentovala tím, že KHS není oprávněna zajišťovat expertízy, mezi které by patřilo, ochráncem zmiňované simulované měření, neboť tím by provozovatelům vznikaly zákonem neodůvodnitelné ztráty. Dále KHS sdělila, že ani není oprávněna svolávat jednání všech provozovatelů z areálu a iniciovat zmíněnou dohodu o společném hrazení nákladů. Věc KHS uzavřela s tím, že se obrátila

v řešení situace na městský úřad jako stavební úřad, aby věc vyřešil zajištěním plnění regulativů územního plánu, dle kterého jsou nepřijatelné činnosti obtěžující okolí nad zákonem stanovené limity. Ochránce reagoval na nastíněnou argumentaci KHS ve svém stanovisku následovně:

1. Zdůraznil, že klíčovou roli v celém případě má KHS a naprosto nesouhlasil s tím, že by věc měl namísto ní řešit stavební úřad na základě regulativů územního plánu. Takové řešení by, dle VOP, přicházelo v úvahu pouze v případě, že by se jednalo o zcela nový provoz či jeho rozšíření. Jelikož v daném případě spočívá jediné prokázání porušení právních předpisů ve zjištěném nadměrném hluku emitovaném do sousední obytné zástavby, je nezbytné, aby tento problém účinně řešila jediné KHS. Jak jsem již zmínila výše, VOP zdůrazňuje, že v případě ohrožování veřejného zdraví provozem stavby, jež je řádně zkolaudovaná a provozovaná v souladu s kolaudačním rozhodnutím, má pravomoc k zásahu především příslušná hygienická stanice.

2. Dále ochránce KHS objasnil význam § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zdůraznil, že zde stanovená povinnost provozovatele zdroje hluku není definována jako povinnost, aby jeho zdroj nevydával nadlimitní hluk, nýbrž je definována jako povinnost zajistit, aby hluk (celkově) nepřekračoval hygienické limity. Z toho ochránce dovozuje, že pokud tedy není technicky možné určit např. simulovaným měřením dominantní zdroj hluku, pak nutně všichni provozovatelé zdroje hluku, kteří se na překročení imisního hluku podílejí, mají zároveň povinnost podílet se na dosažení dodržení stanoveného limitu hluku v daném chráněném prostoru. Za spravedlivé řešení ochránce v tomto případě považuje takové řešení, kdy KHS uloží povinnosti ke snížení hluku všem provozovatelům poměrně podle jejich jednotlivých emisních příspěvků. Zdůraznil však, že konkrétní řešení bude vždy na příslušné KHS. VOP tedy míní, že zákon v § 30 se ve své definici jednoznačně zaměřuje na dosažení výsledku spočívajícího v nepřekročení limitů hluku, a tak pamatuje na případné řešení nadlimitního hluku působeného činností vícera provozovatelů.⁷⁹

K výše popsaným závěrům VOP si dovoluji připsat pár postřehů, kterých jsem nabyla během výše zmíněného kurzu, při kterém mj. právě proběhla i diskuze se zástupci VOP ohledně tzv. sdílené resp. dělené odpovědnosti provozovatelů za překračování stanovených limitů hluku. Dle většiny hygienických stanic je vize vyjednávání s provozovatelem zdrojů hluku o spolupráci na protihlukových opatřeních nesmyslná, neboť ti by byli nuceni vynaložit vysoké částky na taková opatření, s čímž by v dnešní době většina fungujících podniků jistě

⁷⁹ Tamtéž, s. 76 n.

nesouhlasila. Žádného z provozovatelů nelze totiž právně přinutit k realizaci takových opatření, obzvláště ne za takových okolností, kdy není zcela prokázáno, že právě on svou činností překračuje stanovené limity. Za prakticky neuskutečnitelné pak „hygienické služby“ považují provádění tzv. simulovaného měření, při kterém by se „vyizoloval“ tzv. dominantní zdroj hluku. Takové náročné měření totiž dokáže zajistit pouze Národní referenční laboratoř (jediná v republice), běžně využívané zdravotní ústavy tento úkon nejsou schopny zajistit. Jako další problém k tomuto uvádějí, že ne vždy se může podařit provozovatele k takovému měření přinutit (není právně vynutitelné), a pokud by se tak stalo, nastal by pravděpodobně problém s následným uplatňováním ušlého zisku provozovateli, o který by tito přišli v důsledku „vyřazování“ či „vypínání“ jednotlivých zdrojů hluku při prováděném simulovaném měření. Přítomní zástupci ministerstva pak k tomuto problému uvedli, že vize sdílené odpovědnosti, jež prosazuje VOP, neodpovídá za současného stavu koncepci odpovědnosti za správní delikt, neboť míru podílu na způsobeném hluku nelze určit. V důsledku toho nelze žádného z provozovatelů hnát k odpovědnosti. Dále zdůraznili, že je nutné si uvědomit, že i správní trestání, tak jak mj. požaduje Úmluva na ochranu lidských práv, musí splňovat požadavky soudního trestání za trestný čin (nutná konkrétnost, popis skutku – místo, čas, způsob spáchání, analogie jen ve prospěch pachatele, atd.), a toho při držení se koncepce společné odpovědnosti za současného právního stavu nelze dosáhnout.⁸⁰

4.1.1 Řešení na úrovni obcí

Budeme-li se dále blíže zabývat problematikou hluku z veřejných prostranství či veřejně přístupných podniků a prostor vůbec, nesmíme opomenout řešení této otázky na obecní úrovni. Bylo již výše zmíněno, že řešení některých zdrojů hluku by měla z mnoha důvodů, po vzoru některých zahraničních úprav, převzít právě obec, která má o takovém zdroji hluku v daném místě největší znalost, což jí mj. usnadňuje výběr nejvhodnějšího opatření nezbytného k nápravě. Právní základ k úpravě místních záležitostí veřejného pořádku, kam zařadíme právě i ochranu občanů obce před neúměrným obtěžováním hlukem pocházejícím např. z různých akcí pořádaných na veřejných místech (včetně pořádání veřejných produkcí hudby), z různých provozoven služeb, z hostinských zařízení aj., nalezneme v ústavních předpisech a zákoně o obcích. Konkrétně článek 104 odst. 3 Ústavy ČR zmocňuje obce resp. jeho zastupitelstva k vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými

⁸⁰ Téma: Hluková zátěž. Diskuze nad problémem. Právní kurz 2010, Horoměřice, 19. – 20. května 2010.

obce právě upravují zmíněné místní záležitosti veřejného pořádku. Tak v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů („obecní zřízení“) mj. stojí, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,...

Řada obcí tohoto oprávnění upravovat uvedené místní záležitosti samozřejmě využila a vydala tak své právní předpisy v podobě zmíněných obecně závazných vyhlášek nesoucích ve většině případů název „obecně závazná vyhláška obce „X“ č. ..., k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“. Při vytváření takovýchto předpisů je obcím nápomocno Ministerstvo vnitra, které vydalo za tímto účelem i několik metodických materiálů, podle kterých mohou obce při sestavování těchto předpisů postupovat.⁸¹ Nutno zmínit, že od vydání nového „obecního zřízení“ až dodnes se Ústavní soud vypořádává s návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí (dále také jen „vyhlášek“) upravujících danou problematiku z důvodu namítaného rozporu s ústavními předpisy. Dovolím si na tomto místě tedy stručně vystihnout několik zajímavých postřehů patrných právě z postupně se vyvíjející judikatury Ústavního soudu dotýkající se dané problematiky. Předně je třeba upozornit na jistou názorovou nevyrovnanost samotného Ústavního soudu při rozhodování o návrzích na zrušení předmětných vyhlášek, když v průběhu několika let tento soud rozhodoval v prakticky shodných případech zcela odlišně. Patrná bude tato skutečnost z níže rozebíraných případů. Pojítkem všech návrhů na zrušení vyhlášek obcí Ústavním osudem byla ta skutečnost, že napadené vyhlášky obcí měly v rozporu s článkem 26 Listiny bez jakéhokoli zákonného zmocnění omezovat živnost osob podnikajících v daných obcích, když jim obecně závazné vyhlášky obcí ukládaly povinnost omezit provozní dobu (nejčastěji pohostinství) na určitý časový úsek dne z důvodu zamezení obtěžování občanů obce hlukem z provozu těchto živností. Ve všech případech tedy šlo o namítané překročení ústavního a zákonného rámce

⁸¹ Např. „Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí“ či „Metodická pomůcka k postupu starosty obce v případě konání akce typu technopárty na území obce“

- dostupné na www.mvcr.cz

pro možnost upravovat místní záležitosti veřejného pořádku ve vyhláškách obcí. Plénum Ústavního soudu v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí mj. uzavřelo, že „*podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit pouze zákon. Přitom v českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit okruh podnikatelských a pohostinských zařízení, oprávněných provozovat veřejné hudební produkce, a jenž vyreguloval rovněž jejich provozní dobu. Nedotknutelnost obydlí v souvislosti s rušením veřejného pořádku (v posuzované věci zejména nočního klidu), resp. sousedských práv, je limitována formou zákona trestním řádem, zákonem o přestupcích a občanským zákoníkem. Tím, že ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny deleguje ke stanovení podmínek a omezení podnikatelské činnosti pouze zákonodárce, vylučuje jednak subdelegaci a jednak možnou ingerenci jiných orgánů veřejné moci. Tato skutečnost znemožňuje posuzování ústavnosti napadené vyhlášky principem proporcionality, tj. poměřováním závažnosti ochrany v kolizi stojících základních práv a svobod (v daném případě základních práv plynoucích z čl. 26 a čl. 7 Listiny). Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit, v daném případě místo a dobu konání veřejných hudebních produkcí, stejně jako omezovat nedotknutelnost obydlí, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku, zejména při dodržování nočního klidu. Opačný postup obce, jehož výsledkem je napadená vyhláška, pak zakládá její rozpor s čl. 26 odst. 2 a čl. 12 odst. 3 Listiny.*“⁸²

Jsem toho názoru, že prostor pro výše popsané posuzování vyhlášek upravující naznačeným způsobem místní záležitosti veřejného pořádku tak, aby občané obce byli uchráněni obtěžování hlukem zejména v noční době, pro obce jistě dost nepochopitelné, mohlo být zapříčiněno mj. poněkud nešťastným „vypuštěním“ ustanovením § 96 v zákoně o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 30. září 2003. Zde mj. stálo, že obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů. Ze znění tohoto ustanovení vidíme, že touto jasně definovanou a zcela konkrétně formulovanou zákonnou konstrukcí pravomocí obcí v diskutovaných případech měla obec v rukou účinný nástroj k ochraně občanů obce před nadměrným hlukem (ačkoli zde z pohledu ochrany veřejného zdraví). Nicméně zákonodárce zřejmě považoval zanechání této

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 1998, sp. zn.: Pl. ÚS 14/98.

úpravy v zákoně o ochraně veřejného zdraví za nadbytečné z důvodu jakési duplicity právní úpravy, když byl již účinný nový zákon o obcích se svým ustanovením § 8 (viz výše), které je však evidentně konstruováno příliš obecně a vágně, v důsledku čehož je zdrojem interpretačních i aplikačních nejasností (mj. nechává prostor pro úvahy resp. návrhy v takové podobě, jak je popsáno výše), a tak jednoduše toto ustanovení § 96, zřejmě bez důkladnějšího zvážení důsledků právě pro samotné obce, zrušil. Skutečnost, že oblast ochrany občanů obcí mj. před hlukem je záležitostí především ochrany veřejného zdraví využil v dalším svém rozhodnutí Ústavní soud ve své argumentaci odůvodňující zrušení další vyhlášky jiné obce upravující stejnou oblast vztahů jako v předešlém případě, když mj. uzavřel, že „*v souvislosti s vyhláškou stanovenou povinností zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem Ústavní soud uvádí, že tato problematika je předmětem úpravy zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby. Město tedy není oprávněno tuto oblast společenských vztahů regulovat formou obecně závazné vyhlášky.*“⁸³ Ke zmocnění zakotveném v § 8 obecního zřízení pak Ústavní soud opět zdůraznil, že „*obecní normotvůrce musí mít neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje a z něhož nemůže ani na základě takto lákavě obecně formulovaného zmocnění vykročit.*“ Dále argumentoval, že „*za situace, kdy chybí výslovné zákonné zmocnění pro omezení provozování hostinské činnosti, která sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje, nelze k tomuto zmocnění dospět pouhým výkladem obecného zmocňovacího ustanovení, když tento výklad koliduje se základním právem.*“⁸⁴ Naprosto odlišné stanovisko k tomuto většinovému nálezu pléna Ústavního soudu však vyjádřila známá soudkyně Eliška Wagnerová. Nesouhlasila se závěrem, že předmětná obec zneužila svou působnost, když vyhláškou upravilo problematiku, která je také předmětem zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedla, že jak zákon tak napadená vyhláška sledují jiný účel. Zákon ochranu veřejného zdraví, zatímco vyhláška sleduje zajištění veřejného pořádku, jež zajišťuje klidné a pokojné soužití občanů obce nejen ve dne, ale i v noci. Dále zmínila ve svém stanovisku, že naprosto nemůže souhlasit s tím, že čl. 26 odst. 1 Listiny vytváří hranice pro interpretování ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, neboť čl. 26 je ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny vydán zákonodárci k tomu, aby jej naplnil obsahem. Nemůžu nesouhlasit s jejím názorem, že napadené vyhlášky sledují primárně ochranu soukromého života občanů obce, jakož i ochranu jejich domovů mj. před hlukem působeným třetími osobami. V závěru svého stanoviska uvedla svůj, dle mého,

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn.: Pl. ÚS 42/05.

⁸⁴ Tamtéž.

naprosto správný úsudek, že oprávnění obcí určit na svém území otevírací dobu restaurací podle toho, jestli se nacházejí v rezidenční čtvrti či v jiných areálech, je zcela běžné v demokratických státech, když se jedná o zcela elementární a nezpochybnovanou funkci obce, jež vykonává jako službu svým občanům za účelem ochrany veřejného pořádku, který je interpretován jako ochrana soukromí a domova.⁸⁵ Své závěry soudkyně opřela též o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESPLP“) týkající se interpretace článku 8 Úmluvy o právu na respektování obydlí. Na tomto místě bych se ráda také chvíli zastavila a proložila tím diskutovaný vývoj rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR ohledně dané problematiky. ESPLP například ve věci „Moreno Gómez proti Španělsku“ řešil na základě stížnosti paní Moreno Gómez, ve které se dovolávala svých ústavních práv na život, na fyzickou a psychickou integritu a na neporušitelnost obydlí, neboť se cítila být poškozena „státem“, který nikterak nezakročil při porušování jejích ústavních práv z důvodu nadměrného (několikaletého) obtěžování (rušení spánku apod.) hlukem z diskotéky umístěné v domě, ve kterém bydlela. Věc se postupně dostala až před španělský ústavní soud, který stížnost paní Gomézové zamítl. Podobně jako český Ústavní soud i tento uzavřel, že se jedná o oblast ochrany veřejného zdraví. Uvedl, že ústavní práva, kterých se stěžovatelka dovolávala, by mohla být porušena pouze tehdy, pokud by úroveň akustické situace, které je osoba vystavena v důsledku nečinnosti orgánů veřejné moci, vážně a bezprostředně poškozovala její zdraví. V řízení před ESPLP tento soud zopakoval, že čl. 8 Úmluvy chrání právo každého na respektování jeho soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence, když zásah do práva na respektování obydlí může být nejen materiální či tělesný, ale také nemateriální, např. hluk, emise, pachy aj. ESPLP též poznamenal, že přímý dopad imisí hluku na právo stěžovatelky na respektování jejího soukromého života je důvodem aplikovatelnosti článku 8. Tento soud též připomněl, že ačkoli je hlavním účelem čl. 8 chránit jednotlivce před svévolnými zásahy veřejné moci, může zahrnovat i přijetí opatření týkající se respektování soukromého života až po vztahy jednotlivců mezi sebou. Také zdůraznil, že je třeba brát zřetel na spravedlivou rovnováhu, která má být zajištěna mezi konkurující si zájmy jedince a společnosti jako celku.⁸⁶ S odkazem na výše interpretované stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové lze dle mého uzavřít, že právě přijímání vyhlášek obcí upravující mj. ochranu obyvatel obcí ve smyslu ochrany jejich práva na respektování jejich obydlí a soukromého

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn.: Pl. ÚS 42/05 - odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové.

⁸⁶ Rozsudek Senátu 4. sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. listopadu 2004 ve věci Moreno Gómez proti Španělsku. Dostupné ze Systému ASPI [software]. Verze 13 + PRO WINDOWS. Aktualizováno 7.2.2012. © Wolters Kluwer ČR, a.s.

života, je jediným možným nástrojem, jak tohoto cíle nejučinněji dosáhnout. Opačný přístup (zastávaný donedávna českým Ústavním soudem) naopak považují ve světle českých ústavních předpisů, Úmluvy a výkladů ESPLP za zcela nesprávný a v důsledku i protiústavní, když by v našem prostředí vznikala situace, kdy by kompetentní orgány (zde tedy obecní) nepřijaly k ochraně svých občanů v diskutované oblasti žádná opatření (zde ve formě obecních vyhlášek).

Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že Ústavní soud musel změnit svou rozhodovací praxi u přijatých návrhů na zrušení obecních vyhlášek. Názorový posun můžeme tedy vidět v rozhodnutích vydávaných přibližně od roku 2008. Tehdy se již zcela odlišně Ústavní soud v jednom ze svých nálezů vyslovil: *„Za situace, kdy úprava v obecně závazné vyhlášce obce směřuje primárně k zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb, přičemž 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 povinnost 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 v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.“*⁸⁷

4.2 Hluk z dopravy

Výše bylo zmíněno, že nejdominantnějším zdrojem hluku obtěžujícího či dokonce poškozujícího (na zdraví příp. majetkových právech) obyvatele ČR je automobilová doprava. Udává se přitom přibližně šedesátiprocentní zatížení tímto zdrojem hluku.⁸⁸ Výš byla též uvedena právní úprava vztahující se k této problematice a byly vymezeny základní termíny na tuto problematiku dopadající. Cílem této části práce bude tedy především zaměření na některé nejzávažnější problémy, se kterými se kompetentní úřady musí při řešení konkrétních situací vypořádat, což v některých složitých případech není vůbec snadné. Dle ochránce, například, chybí ze strany státních orgánů jasné zadání, jakým způsobem se má problém zvýšené intenzity automobilové dopravy řešit. Požaduje, aby se reprezentanti obcí, krajů a státu

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, Sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

⁸⁸ Údaj vychází z průzkumu společnosti EKOLA group, s.r.o. uveřejněného v článku „Hluk problém moderní společnosti“ [online]. enviweb.cz, ©Envi web s.r.o. 2008 [cit. 14.1.2012]. Dostupné na <www.enviweb.cz/clanek/hluk/42053/hluk-problem-moderni-spolocnosti>.

aktivně zasazovali o přijímání relevantních opatření, přičemž jako naprosto nepřijatelné považuje argumentaci některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu, a teprve poté, že je možné zvažovat určité formy regulace automobilové dopravy. Konkrétně ochránce apeluje na aktivní regulaci automobilové dopravy, když za tímto účelem navrhuje uplatňování například těchto opatření: povolování nových objektů pouze pokud jsou dosažitelné veřejnou dopravou, omezování parkovacích míst, přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, regulaci vjezdu do center měst či zavedení režimu pomalé jízdy v obytných čtvrtích, aj.⁸⁹ Je známo, že ochránce má velký zájem na tom, aby se záležitosti dopravy řešily preventivně již v územně plánovacích procedurách, a že jeho přáním je, aby se tato problematika řešila do budoucna co nejvíce koncepčně.

4.2.1 Problematické aspekty právní úpravy hluku z pozemních komunikací

Mám-li se na tomto místě zabývat problematikou hluku z pozemních komunikací, je třeba uvést, že tyto zdroje hluku vykazují z hlediska jejich posuzování jisté odlišnosti. Předně se jedná o zdroj hluku, který z důvodu své rozlehlosti napříč velkým územím zasahuje velký počet obyvatel, když na druhou stranu samotný hluk nevychází přímo z té či oné „silnice“, nýbrž motorového prostředku, jež po ní projíždí. Je zřejmé, že využívání pozemních komunikací je tzv. obecným užíváním, jež má bohužel často dost negativní vliv na zmíněné obyvatele nemovitostí nacházející se v blízkosti těchto komunikací a na samotné nemovitosti, které jsou poškozovány otřesy z přílehlé dopravy narušující či poškozující statiku domů. Domnívám se, že právě posledně zmíněný problém spočívající vlastně v poškozování či výrazném omezení vlastnických práv zasažených obyvatel, když jejich nemovitosti ztrácí svou hodnotu, v důsledku čehož jim jistě náleží přinejmenším finanční kompenzace, je velmi často záměrně opomíjen a tedy neřešen, případně je ze strany vlastníků a provozovatelů silničních komunikací s účelovým odkazem na přílehlou právní úpravu (tzn. zákon č. 13/1997 Sb.)⁹⁰ přijetí jakéhokoli řešení striktně odmítáno.⁹¹ To rozhodně nepovažuji za správné, takový stav je přeci protiústavní.

Je zřejmé, že především z důvodu enormnosti území zasaženého hlukem z dopravy je

⁸⁹ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 54.

⁹⁰ Dle § 27 odst. 4 věty druhé tohoto zákona neodpovídá vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.

⁹¹ Blíže k tomuto problému viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.3.2007, sp.zn.: 1 As 7/2006.

zajištění účinných protihlukových opatření značně náročné. A to jak z hlediska technické proveditelnosti tak, a to zejména, z důvodu velké finanční náročnosti. Právní úprava na tyto problémy reaguje několika způsoby, nejvíce pozornosti ze strany samotných občanů i různých odborných organizací si však zasloužilo tzv. **časově omezené povolení k provozování zdroje hluku** (dále také jen „hluková výjimka“) upravené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Jedná se o zákonnou výluku z obecně závazného pravidla poměrně často využívanou právě při řešení hluku z dopravy. Institut hlukové výjimky zavádí zákon za účelem ošetření případů, kdy hluk imitovaný z provozu nějakého zdroje překračuje stanovené limity, nicméně tento hluk není možné dostupnými technickými prostředky omezit. Případně se jedná o situaci, kdy takové omezení sice možné je, ale za cenu neúměrného množství vynaložených prostředků na požadované snížení hladiny hluku. Právní základ této výjimky najdeme v § 31 odst. 1 zákona. Je důležité, aby se správní orgán při zvažování udělení této výjimky držel naprosto přesně celé zákonné definice tohoto institutu, proto celé toto ustanovení ocituji: *„Pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).“* Jak vidno z této zákonné konstrukce hlukové výjimky, mělo by se jednat o opatření spíše výjimečné a bude se uplatňovat zejména v těch případech, kdy z důvodu nějakého důležitého společenského zájmu nebude vhodné nařídít ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví pozastavení zdroje hluku. Jako příklad zmíněných důležitých společenských zájmů je možné uvést především důležité či nepostradatelné pozemní komunikace, významné továrny, elektrárny, teplárny apod., u kterých si jen stěží umíme představit, že by ze dne na den ukončily svou činnost, prostřednictvím které slouží velkému množství lidí, nebo že by tyto bylo možné v jejich významné společenské roli nahradit. Jelikož se vskutku jedná o velmi zajímavý institut veřejného práva, který se mj. stal terčem kritik mnoha subjektů, a to zejména z důvodu namítané „protiústavnosti“, považuji za důležité níže rozebrat jak

jednotlivé podmínky pro vydání tohoto povolení tak i charakter samotného řízení o vydání tohoto časově omezeného povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku.

K charakteristice řízení o povolení hlukové výjimky lze uvést: Dle § 94 odst. 1 zákona se jedná o správní řízení dle správního řádu, dle odst. 2 je však účastníkem řízení pouze navrhovatel. Jelikož se jedná o speciální ustanovení ve vztahu ke správnímu řádu, je nutné tedy tuto úpravu účastenství aplikovat přednostně. Dalším zvláštním ustanovením modifikujícím úpravu obsaženou ve správním řádu je § 99 zákona, kde je stanoveno, že rozhodnutí o povolení výjimky dle § 31 odst. 1 zákona lze vázat na podmínky. Z dikce ustanovení § 94 odst. 1 zákona lze vyvodit, že řízení o vydání diskutované výjimky je tzv. návrhovým řízením, neboť je možné jej zahájit pouze na základě žádosti navrhovatele. Je-li navrhovatel, posléze tedy účastník řízení úspěšný, je celé řízení zakončeno ze strany orgánu ochrany veřejného zdraví vydáním správního rozhodnutí o udělení časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku přesahující stanovené hygienické limity hluku. V případě neúspěchu navrhovatele může tento podat odvolání k Ministerstvu zdravotnictví (hlavnímu hygienikovi ČR), případně dále využít institut správní žaloby ve správním soudnictví. Je zřejmé, že vydání povolení je podmíněno splněním několika konkrétních podmínek, podotýkám, že kritéria uvedená v probíraném § 31 odst. 1 jsou formulována poněkud obecně, tudíž je na KHS jako prvostupňovém orgánu rozhodujícím o výjimce, aby toto ustanovení správně aplikoval v konkrétním případě. Je jasné, že naplnění tohoto požadavku vyžaduje ze strany KHS značnou znalost předkládaného problému a vůbec celé situace, aby byla schopna řádně rozhodnout a stanovit provozovateli zdroje hluku naprosto správné podmínky, jež musí v určitém časovém horizontu splnit.

Přeneseme-li aplikaci úpravy řízení do nejčastěji řešených situací, tj. povolování silnic I. a II. třídy jako nadlimitních zdrojů hluku, bude obzvláště důležité v rozhodnutí (ale samozřejmě též již v žádosti) specifikovat, pro které komunikace a její úseky se povolení vydává.

Zabýváme-li se na tomto místě podstatou řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku, je vhodné se na chvíli pozastavit nad problémem účastenství v tomto správním řízení, jež bývá často trnem v oku nejen odborné veřejnosti, ale i občanů zasažených nadměrným hlukem, jehož povolení má být předmětem řízení. Již jsem zmínila, že účastníkem diskutovaného řízení je pouze sám navrhovatel.⁹² Není tedy divu, že se ozývají „oprávněné“ hlasy občanů (nejčastěji vlastníků nemovitostí) ostře nesouhlasící s touto úpravou, když

⁹² Tato úprava účastenství v řízení o povolení „hlukové výjimky“ byla do zákona vložena až novelou č. 320/2002 Sb.

argumentují svým ústavně zaručeným právem na ochranu jejich vlastnictví. Dle čl. 11 odst. 1 Listiny má totiž vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Toto právo jim tedy jistě nemůže být zcela zaručeno, když jako přímo dotčené osoby nemají možnost uplatňovat svá práva, a vůbec nemají v rukou žádný prostředek, kterým by mohli do řízení zasáhnout, ačkoli se jich tento problém přímo dotýká. V tomto ohledu souhlasím s názory těchto lidí i odborné veřejnosti⁹³, že právní úprava zákona je v tomto směru vlastně ústavně nekonformní, obzvláště uvědomíme-li si, že zde rozhodnutí veřejné povahy podstatně zasahuje do soukromých práv zasažených občanů, kteří se o probíhajícím řízení a následně vydaném rozhodnutí ani nemohou předem dozvědět. Na druhou stranu si z pozice rozhodujícího správního orgánu do jisté míry uvědomuji potřebu přijetí této změny zákona upravující účastnictví v tomto řízení, neboť je v praxi jen stěží představitelná situace, kdy by např. v řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku, kterým je pozemní komunikace podél které bydlí ve svých nemovitostech tisíce lidí, všichni tito zasažení obyvatelé byli skutečně účastníky správního řízení se všemi právy, které by jim z tohoto právního postavení vyplývaly. O časové náročnosti takového řízení pak nemůže být už vůbec řeč. K problematice účastnictví v tomto zvláštním řízení se v minulosti vyjádřil také Nejvyšší správní soud, když uzavřel: „Při posouzení námítky stěžovatelky, že ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny v rozporu s ústavním pořádkem vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení tohoto soudu ze dne. 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, v němž konstatoval, že pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. prakticky zamezil možnost třetím osobám domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí; není zde proto důvod považovat takové zákonné ustanovení za neústavní. Soud tu musí trvat na tom, že taková výluka je ústavně možná, a nikdo jiný než žadatel k žalobě legitimován není.“⁹⁴

Nyní k jednotlivým kritériím, které musí být splněny, má-li být správním orgánem vydáno předmětné povolení. Jedná se o:

1. existenci vážných důvodů, kvůli kterým není možné hygienické limity dodržet.

Jedná se o prvotní předpoklad úspěšného řízení o povolení výjimky. Zákon bohužel už dále nijak tento pojem nekonkretizuje, je tedy zcela na správním orgánu, aby tento neurčitý právní pojem respektive jeho obsah v rámci svého správního uvážení v tom kterém případě

⁹³ Viz např. ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*, 2007, č.17, s. 628 n.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, Sp. Zn.: 4 Ads 49/2008 – 73.

viděl a skutečně uznal jako závažný, aby bylo vůbec možné přejít v úvahách nad udělením povolení dále. Z praxe KHS při udělování tohoto druhu povolení je možné shrnout následující skutečnosti, které navrhovatelé na podporu tvrzení o závažnosti situace, nejčastěji uvádějí:

- vyhodnocení dosavadního stavu překračování hygienických limitů
- uvádění počtu občanů zasažených hlukem překračující limity
- odůvodnění (jež by však mělo být podepřeno odbornou studií) nemožnosti dodržet limity
- výčet protihlukových opatření provedených do okamžiku podání žádosti

Ze strany KHS podotýkám, že tyto skutečnosti nejčastěji uváděné v návrhu o vydání povolení jsou jakýmsi minimem, který musí navrhovatel předložit, aby se správní orgán jeho žádostí zabýval. Pouze co do požadovaného zdůvodnění, proč není možné limity dodržet, se v odůvodněných případech připouští doložení alespoň výsledků provedených měření provedených k tomu autorizovanou osobou. Samozřejmě, pokud některý z výše uvedených podkladů KHS od žadatele postrádá, měla by ho vyzvat k doplnění takového důkazu.

2.omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru.

Zákon říká, že orgán ochrany veřejného zdraví povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Co se rozumí rozumně dosažitelnou mírou, zákon, na rozdíl od definice pojmu „vážné důvody“, již částečně objasňuje, když jí rozumí poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku. Ze znění dopadajícího ustanovení zákona jasně plyne, že je zcela na provozovateli nadlimitního zdroje hluku, aby vhodnými prostředky prokázal, že „jeho“ zdroj hluku bude v případě udělení povolení omezen na definovanou rozumně dosažitelnou míru. V praxi navrhovatel tento požadavek plní tak, že správnímu orgánu sdělí počet zasažených obyvatel, jaká protihluková opatření plánuje zavést (to by měl doplnit důkazem o jejich účinnosti) a dále navrhne KHS jakýsi „časový harmonogram“ realizace navržených protihlukových opatření. Není výjimkou, že na podporu účinnosti navrhovaných opatření uvede také informaci, nakolik odhaduje výši nákladů nutných pro realizaci těchto protihlukových opatření. Je zřejmé, že tímto sdělením o nákladech na protihluková opatření provozovatel zdroje hluku chce zdůraznit výrazný finanční aspekt celého „procesu“ a tím spíše přimět správní orgán k vydání povolení. Z charakteru institutu hlukových výjimek jakožto spíše výjimečných opatření vyplývá, že KHS musí při řízení pečlivě vykládat pojem rozumně dosažitelná míra, zejména pak co se týče počtu postižených obyvatel, a mít na paměti, že konečným cílem udělení výjimky je dodržení stanovených limitů hluku.

V důsledku má totiž jít vždy jen o dobu, za kterou má provozovatel daného zdroje hluku dosáhnout tohoto cíle. Z uvedeného tedy plyne, že v určitých vyloženě extrémních případech, kdy je počet zasažených lidí velmi nízký, ale náklady na protihluková opatření naopak enormní, by již výjimka udělena být neměla. Řešením by zde spíše byl například odkup zasažených nemovitostí s případným zajištěním jiného bydlení či realizace jiného vhodného kompenzačního opatření.

K uvedené problematice se hodí uvést nejčastěji kritizovaný moment ze strany odborné veřejnosti. Jedná se o zákonem stanovenou konstrukci právě „rozumně dosažitelné míry“ hluku. Je kritizováno, že definice tohoto pojmu vede v praxi k tomu, že překračování limitů hluku u určitého (menšího) okruhu osob je přípustné, pokud dojde ke snížení zátěže většího počtu osob, čímž dané kritérium získává jasně diskriminační povahu a je v rozporu s čl. 1 a 3 odst. 1 ve spojení s čl. 31 a 35 odst. 1 Listiny. Důvodem tohoto tvrzení je tedy skutečnost, že základní práva (zde tedy zejména právo na ochranu zdraví příp. příznivého životního prostředí) se zaručují všem a bez rozdílu. Je tedy vyloučeno, aby protihluková opatření byla aplikována na úkor dalších osob. Dalším bodem kritiky je pak skutečnost, že hlukové výjimky jsou udělovány v určitých místech na desítky let (např. v Praze až na 12 let, v Hradci Králové na 10 let) nebo dokonce opakovaně, což jen odkládá a nahrazuje skutečné řešení daného problému.⁹⁵

Obsahem vydávaného rozhodnutí o povolení nadlimitního zdroje hluku musí být tedy stanovení konkrétních protihlukových opatření, jež mají být v daném časovém období realizována. Každý jistě ve svém okolí registruje v okolí nejvytíženějších komunikací různé protihlukové stěny, vyměňená okna u nemovitostí nacházejících se v blízkosti těchto zdrojů hluku či vystavěné nové povrchy vozovek, aj. Jako další opatření může orgán ochrany veřejného zdraví stanovit poměrně efektivní řešení v podobě snížení maximální povolené rychlosti, zákaz či omezení vjezdu nákladních vozidel apod. Na co by dále správní orgán při vydávání povolení neměl zapomenout, je vložení podmínky spočívající v průběžném poskytování informací KHS o plnění protihlukových opatření včetně ověřování jejich účinnosti prostřednictvím kontrolního měření zajištěného autorizovanou osobou. Tyto výstupy by pak měly být předávány pravidelně KHS, jež povolení vydala, aby ta mohla posoudit a ověřit, že realizovaná opatření skutečně vedou k omezení hluku na požadovanou

⁹⁵ BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel, PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. eps.cz, červenec 2008 [cit. 13.1.2012]. Dostupné na <http://hluk.eps.cz/files/Analýza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf>

rozumně dosažitelnou míru. S výše popsanými podmínkami určenými KHS úzce souvisí další podmínka, kterou by měl tento orgán vyžadovat, a tou je určení závazného časového harmonogramu pro stanovení termínů dokončení jednotlivých protihlukových opatření, dále za účelem sdělování zmíněných informací o splnění těchto opatření a v neposlední řadě pro doložení výsledků provedených měření.⁹⁶

K problematice „hlukových výjimek“ zbývá ještě dodat, že orgán ochrany veřejného zdraví je v případě neplnění stanovených závazných podmínek oprávněn v souladu s § 84 odst. 1 písm. k) vydané povolení provozovateli nadlimitního zdroje hluku odejmout.

4.2.2 Právní režim letišť z hlediska ochrany obyvatel před hlukem

Je-li předmětem této podkapitoly problematika hluku z dopravy, je jistě na místě vymezit také právní režim letišť z hlediska významné imise hluku, neboť letiště vykazují oproti jiným zdrojům jisté odlišnosti. Jak bylo zmíněno již v úvodu této práce, zákon se zabývá pouze mezinárodními letišti, která ročně zajišťují více než 50 000 startů nebo přistání⁹⁷, a dále vojenskými letišti. U těchto letišť je dle § 31 odst. 2 zákona jejich provozovatel povinen navrhnout opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma, přičemž toto opatření vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s příslušnou KHS. Na tomto místě je vhodné zmínit, že tato úprava byla vložena do zákona jeho novelou č. 301/2009 Sb., před nabytím její účinnosti nemělo navrhované ochranné hlukové pásmo formu opatření obecné povahy, nýbrž formu územního rozhodnutí. Co se týče avizovaných odlišností u tohoto zdroje hluku, pak je tím míněna zejména skutečnost, že odpovědným subjektem za dodržení limitu není vlastník letiště či jeho správce, nýbrž jeho provozovatel, a dále skutečnost, že měření hluku se provádí přepočtem na tzv. charakteristický letový den. Dále pro tento specifický zdroj hluku platí, že pro něj není možné vydat výše rozebírané časově omezené povolení k jeho provozu. Namísto toho je problém nemožnosti dodržet hlukový limit řešen zákonem tak, že pro jmenované letiště s daným počtem vzletů a přistání (a pro vojenská letiště) zavádí ochranné hlukové pásmo. Odlišná úprava této „výjimky“ pak přináší, oproti režimu výše diskutované hlukové výjimky dle § 31 odst. 1 zákona, jistou výhodu všem dotčeným osobám, neboť se na ně vztahuje právní úprava účastenství obsažená ve správním řádu, a nikoli zvláštní úprava účastenství dle § 94 zákona, jež se omezuje pouze na navrhovatele. Zákon také přímo zavádí výjimku z povinnosti dodržet limit jak ve venkovním prostředí tak ve vnitřním prostředí staveb, když normuje, že u

⁹⁶ Uvedené podmínky vycházejí z aplikační praxe zdejší KHS.

⁹⁷ Pozn.: v ČR se jedná pouze o Letiště Ruzyně.

bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu je provozovatel letiště na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy (§ 31 odst. 3). Navíc již výslovně zavádí opatření spočívající v odnětí či omezení vlastnického práva hlukem zasažených obyvatel, a to za předpokladu, že u výše jmenovaných staveb, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů. V takové případě totiž může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění, samozřejmě za náhradu. Možná také někoho napadne otázka, jak posuzovat tzv. letecké dny konaných na letištích, zda se i zde uplatní systém započítávání přeletů jednotlivých letadel do charakteristického letového dne. Vzhledem k tomu, že se jedná o tzv. jednorázové předváděcí či propagační akce, není možné tento systém uplatnit. Jak uvedl i ochránce, jedná se o zcela samostatnou „akci na letišti“ (sportovního či kulturního charakteru), která s dopravní funkcí letiště přímo nesouvisí, tudíž za dodržení limitů musí odpovídat organizátor takové akce.⁹⁸

Poznamenám, že k problematice hluku z letišť se v minulosti také vyjádřil Evropský soud pro lidská práva („ESPLP“), a to opět v souvislosti s porušením mj. čl. 8 Úmluvy o právu na respektování soukromého a rodinného života a obydlí. Soud ve svých rozsudcích jednoznačně uzavřel, že ač by provoz opravdu významných mezinárodních letišť mohl být považován, ve smyslu článku 8 odst. 2 Úmluvy, za případ odůvodňující zásah státních orgánů do předmětného lidského práva, nelze tento závěr bez dalšího přijmout, neboť v tak citlivé oblasti ochrany samotný odkaz na hospodářský blahobyt země není dostatečný, aby převážil nad právy jiných.⁹⁹ Jak vyplývá z naprosto jasně formulovaných závěrů tohoto soudu (nejen v otázce letišť, ale i jiných zdrojů – viz výše), pak, dle mého, bychom u nás našli možná i stovky případů porušování zmíněného práva zakotveného nejen v článku 8 Úmluvy, ale i v našich ústavních předpisech, což by v důsledku nutně muselo vést přinejmenším k zajištění odpovídajícího odškodnění mnoha občanů poškozených hlukem a s tím souvisejícími problémy (např. pokles ceny nemovitostí apod.). Ač je tato představa za současných, zejména ekonomických, podmínek naprosto nepředstavitelná, byla by jistě jedním ze správných prostředků nápravy tolika protiprávních stavů v naší zemi způsobených nadlimitním (a tedy

⁹⁸ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 59.

⁹⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2001 ve věci *Hattonová a další proti Spojenému království*.

protiprávním) provozem různých zdrojů hluku. Nejmarkantněji přitom působí v tomto směru zcela jistě automobilová doprava, proto se na závěr této podkapitoly v souvislosti s výše popsanými závěry ESPLP ještě vrátím k případu hluku z automobilové dopravy na pražské magistrále – v ulici 5. května, jež byl částečně rozebírán již v kapitole 2.3.2 pojednávající o soukromoprávních prostředcích ochrany před hlukem. V uvedeném případě Nejvyšší soud mj. uzavřel, že v posuzovaném případě rušení hlukem je nutné primárně aplikovat soukromoprávní úpravu ochrany před hlukem obsaženou v Občanském zákoníku (§ 127), jež představuje samostatný právní nárok vedle ochrany poskytované správními normami. Rozsudkem Nejvyššího soudu tak byl mj. potvrzen rozsudek Krajského soudu, kterým byla vlastníkově předmětné komunikace v ulici 5. května uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na této komunikaci. Nejvyšší soud jen doplnil, že pro splnění uložené povinnosti se stanovuje vlastníkově komunikace lhůta jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí.¹⁰⁰ K tomu nicméně nedošlo, neboť vlastník předmětné komunikace se v dané věci prostřednictvím ústavní stížnosti obrátil s řešením na Ústavní soud, který ve svém nálezu prohlásil jak rozhodnutí Krajského soudu tak rozhodnutí Nejvyššího soudu za rozhodnutí porušující základní právo stěžovatele na ochranu majetku zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny. Toto své rozhodnutí Ústavní soud odůvodnil objasněním charakteru vlastnického práva jakožto typicky subjektivního práva, když uzavřel: „Při aplikaci právní úpravy sousedského práva při kolizi dvou vlastnických práv je nezbytné zohlednit, že ustanovení § 127 občanského zákoníku je na úrovni jednoduchého práva výronem regulace vlastnického práva v Listině základních práv a svobod, především v jeho sociálně ekonomickém pojetí vyjádřeném lapidárně převzetím tzv. Hedemannovy koncepce v čl. 11 odst. 3 Listiny: "Vlastnictví zavazuje.", s navazujícím zákazem jeho zneužití na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Zákonodárce, resp. ústavodárce, tak respektoval nepopíratelný poznatek, že vlastnictví neznamena absolutní svobodu vlastníka při výkonu jednotlivých oprávnění tvořících obsah vlastnického práva, ale že vlastníková svoboda je vymezena zákonem, že vlastnictví lze vykonávat jen v jeho mezích. S odkazem na toto tvrzení Ústavní soud dospěl k závěru, že zmíněná hlediska týkající se charakteru vlastnictví obecné soudy při svém rozhodování nezohlednily, neboť nedostatečně vzaly v úvahu specifika obecného užívání místní pozemní komunikace ve vlastnictví obce a důsledky automobilového provozu na její okolí, a tím nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva, tj. "míru přiměřenou

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008.

poměřům".¹⁰¹ Jednoduše řečeno, Ústavní soud měl za to, že obecné soudy v situaci kolize dvou základních práv neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků, jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací, čímž současně zasáhly ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva stěžovatele – vlastníka komunikace a uzavřel, že je pojmově vyloučeno, aby vlastníkově pozemní komunikace byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na ní "mechanickou" aplikací § 127 obč. zákoníku.¹⁰² Přeneseme-li podstatu tohoto případu na rozhodovací praxi ESPLP popsanou výše, nemůžeme si nevšimnout, že Ústavní soud jistě nerozhodoval ve shodě se závěry tohoto mezinárodního soudu, resp. že daný problém opomněl řešit podle hledisek, podle kterých obdobné případy posuzuje právě ESPLP. Ačkoli tento mezinárodní soud posuzoval rušení obyvatelky hlukem z letiště, podstata případu, v porovnání s „naším“ případem, zůstává stejná, pouze v českém případě rušení hlukem z dopravy se jednalo nikoli o jednotlivce v pozici obtěžovaných hlukem, nýbrž dokonce o velkou skupinu lidí – obyvatel žijících v několika domech nacházejících se v okolí problematické komunikace, a z toho důvodu zastoupených v řízeních před soudy společenstvím vlastníků jednotek. Pakliže by tedy Ústavní soud aplikoval důsledně předmětná ustanovení Úmluvy, ale i národních ústavních předpisů, tak jak to učinil ESPLP (viz výše), nemohl by jistě dospět k popsánému závěru, neboť by se nemohl spokojit s tím závěrem, že obecné užívání dané komunikace, ač se jeví jako velmi významné pro společnost a její hospodářský blahobyt (podobně jako tomu bylo v případě užívání letiště), převažuje nad ústavně zaručenými právy každého na respektování soukromého a rodinného života, jeho obydlí, zdraví a dalších takto významných hodnot. Je tedy možné, že se obyvatelé rušení hlukem z pražské magistrály, jimž se nepodařilo dosáhnout ochrany jejich práv před českými orgány, nakonec také obrátí s řešením jejich problému na ESPLP, tak jak to učinila např. paní Hattonová, jež byla ve svém domě několik let rušena hlukem z dopravy, stejně jako tomu je u zmíněných pražských občanů.

4.3 Právní pohled na hluk z veřejných produkcí hudby

Jak jsem již naznačila, tomuto tématu chci věnovat zvláštní podkapitulu této práce, neboť problematika veřejné produkce hudby (dále také jen „VPH“) je z pohledu aktuální právní úpravy velmi zajímavá a její řešení s sebou nese řadu výkladových i praktických problémů.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 – 1.

¹⁰² Tamtéž.

Základem právní úpravy VPH je ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví, kde stojí, že *hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytl*. Hlavní problém, který nastává mj. při aplikaci tohoto ustanovení, je výklad právě pojmu „veřejná produkce hudby“. Právní předpisy používají pojmy jako je hudební produkce, avšak nikde nenalezneme přesnou a jednoznačnou definici tohoto termínu, což přináší problém mj. při uplatňování odpovědnosti za dodržování stanovených limitů hluku v konkrétních případech. Výše citované ustanovení uvádí demonstrativní výčet jistých „produkcí“ (tj. koncert, taneční zábava a artistické produkce s hudbou), z něhož by, drželi bychom se pouze gramatického výkladu, plynul závěr, že zákon považuje za veřejné produkce hudby, na které se vztahují dané požadavky, pouze tzv. živé produkce hudby (tzn. vystoupení tzv. výkonných umělců), mající podobu koncertů zpěváků či hudební festivaly apod. Za použití této metody výkladu, k níž se ovšem některé subjekty stále přiklání¹⁰³, pak ale nutně dojdeme k závěru, že produkce hudby neživé, tedy reprodukováné (či tzv. elektronicky zesilované), zákon ze své působnosti jaksi vylučuje. V tomto ohledu se tedy, jelikož s tímto přístupem logicky nelze souhlasit, spíše přikláním k interpretaci tohoto ustanovení zákona použitím účelové metody (dle smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví), a tudíž pod pojem „veřejná produkce hudby“ subsumovat nejen živé produkce hudby, ale také reprodukováné produkce hudby. Jen tak je možné zajistit účel diskutovaného ustanovení zákona, kterým je jistě ochrana zdraví před nadměrným hlukem působeným veškerými druhy hudebních produkcí. Nutno dodat, že právě VPH v podobě neživých „vystoupení“, navíc elektronicky zesilovaných moderní a velmi výkonnou zvukovou aparaturou, bude v mnoha případech (např. akce typu technoparty) v daleko větší míře způsobilá ohrozit či dokonce poškodit zdraví lidí, obzvláště těch nedobrovolně exponovaných. Na podporu tohoto postoje jistě vystupuje i právní úprava obsažená v zákoně č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Vždyť § 12 odst. 4 tohoto zákona jmenuje jako jeden ze způsobů užití díla sdělování díla veřejnosti, přičemž se zde zároveň uvádí, že sdělováním díla veřejnosti je mj. provozování díla živě nebo ze záznamu a přenos provozování díla. Lze tedy jednoznačně uzavřít, že pojem

¹⁰³ Jedná se zejména o některé stavební úřady. Více viz níže.

VPH musí být vykládán v tomto širším pojetí, když jak živá tak reprodukováná hudba je vždy šířena „navenek“, v důsledku čehož může být za určitých podmínek obtěžující či dokonce ohrožující pro zdraví exponovaného subjektu. Přesto by zřejmě nebylo od věci, kdyby zákonodárce definici VPH upravil tak, aby nemohlo doházet k výše naznačeným interpretačním problémům.

Je zřejmé, že produkce hudby nemusí být uskutečňována pouze jako veřejná (a tudíž podléhající režimu ustanovení § 32 zákona), ale že hudební produkce může mít charakter též neveřejný, když se uplatňuje na různých soukromých akcích pro tzv. uzavřenou společnost (př. firemní večírky, zahradní slavnosti apod.). V tomto druhém případě pak nelze aplikovat § 32 zákona, v úvahu však při neúměrném a obtěžujícím hluku z těchto akcí přichází řešení dle přestupkového zákona (nedodržování nočního klidu), když zasahujícím orgánem by v tomto případě byla policie. Vyloučena by zde nebyla ani tzv. sousedská žaloba (viz výše). Ovšem tento režim již není možné uplatnit v případě, kdy se zmíněná „soukromá hudební produkce“ uskutečňuje v provozovně (nejčastěji při hostinské činnosti). Za splnění hygienických limitů zde totiž nebude odpovídat pořadatel této akce, nýbrž provozovatel onoho (hostinského) zařízení, které bylo pro tuto akci poskytnuto. Přenesením se do problematiky VPH v živnostenských provozovnách se dostáváme k problému užívání dané stavby - provozovny resp. k podmínkám, za kterých lze hudební produkce v těchto prostorách uskutečňovat. Zde se tedy prolíná úprava zákona o ochraně veřejného zdraví s úpravou stavebního zákona. V praxi nejsou výjimkou případy, kdy KHS dorazí stížnosti občanů sousedících s provozovnou hostinského zařízení či stravovací služby, ve kterých si tito občané stěžují na nadměrný hluk z těchto zařízení působený právě VPH (většinou „uměle reprodukovánou“). V tomto případě KHS samozřejmě provede státní zdravotní dozor v takové provozovně a v případě zjištění či pochybnosti o tom, zda stavba, kde je provozovna umístěna, vůbec může sloužit ke schválenému způsobu užívání (tj. k provozování např. diskoték, barů apod.), postupuje dále v součinnosti s příslušným stavebním úřadem. Ten totiž může posoudit, k jakému účelu byla stavba povolena resp. kolaudována, a v případě zjištění nějakých pochybení učinit vhodné kroky k nápravě stavu. Bohužel v praxi je velmi častým jevem to, že účel užívání stavby, jež byla kdysi povolena k určitému účelu, se postupem doby změnil natolik, že současný faktický stav je již v rozporu s vydaným kolaudačním rozhodnutím stavebního úřadu. K této situaci může dojít velmi snadno například tím, že provozovatel umístí do stavby, ve které provozuje svou činnost, určité zařízení (např. hifi soupravy, jukebox), které za určitých podmínek může ohrožovat veřejné zdraví a provozovatel se tak rázem dopouští správního deliktu jak podle zákona o ochraně veřejného zdraví tak podle stavebního zákona, neboť jednak překračuje

stanovené hygienické limity hluku, jednak užívá stavbu v rozporu se schváleným účelem. Na tomto místě bych ráda upozornila na praxi některých stavebních úřadů, na které se KHS obrací s výše naznačenými problémy, když tyto nepovažují reprodukovanou hudbu z různých hi-fi zařízení, jukeboxů a obdobných zařízení za hudební produkci v širším smyslu (viz výše) a odmítají tedy daný problém řešit v režimu stavebního zákona, neboť neshledávají případy instalování těchto hlasitých zařízení do provozoven za „nedovolené“ užívání stavby. Takový přístup, s ohledem na výše uvedené, rozhodně nepovažuji za správný. Domnívám se, že stavební úřady bohužel zachovávají tento postoj k tomuto problému mj. z toho důvodu, že Ministerstvo pro místní rozvoj (resp. Ústav územního rozvoje) jakožto nadřízený správní úřad stavebních úřadů zastává názor, že užívání jukeboxu, televize, rádia apod. nemůže být hodnoceno jako užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím a odkazuje v tomto ohledu na řešení na úrovni KHS, když uzavřelo, že jukebox může být posuzován podle § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného jako stacionární zařízení, pro jehož provoz platí, že osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací je povinna technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity.¹⁰⁴

Dalším důvodem, proč stavební úřady odmítají řešit naznačený problém jako rozpor ve schváleném užívání stavby může být, dle mého, také ne zcela jednoznačný postoj Nejvyššího správního soudu k problematice pojmu resp. definici VPH. Ten ve svém rozsudku z roku 2009 zapochyboval nad otázkou posouzení charakteru hudby reprodukové technickými zařízeními, když se vyslovil takto: „I když lze pochybovat o tom, zda reprodukováná hudba, zjištěná při kontrole hlídky policie dne 3. 7. 2001 je hudební produkcí, pak ale další dva úřední záznamy policie nepochybně nasvědčují tomu, že stěžovatel porušil zákaz provozu hudebních produkcí, neboť "živou" hru na hudební nástroje doprovázenou zpěvem, je nutno považovat za hudební produkci.“¹⁰⁵

Vrátíme-li se zpět k problému užívání staveb – živnostenských provozoven, je třeba si ujasnit postupy stavebních úřadů v této otázce, postupy hygienika i samotného provozovatele či vlastníka stavby. Dojde-li některý z úřadů ke zjištění, že hudební produkce (ale samozřejmě i jiná hlučná činnost) je v dané provozovně provozována v rozporu s kolaudačním rozhodnutím (ať už se jedná o stávající provozovnu či zcela novou) a je navíc zcela zřejmé, že stavba, ve které je umístěna „hlučná provozovna“, není dostatečně stavebně-technicky

¹⁰⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *1000 otázek ke stavebnímu zákonu* [online]. uur.cz, 2008-2012 [cit. 10.1.2012]. Dostupné na <<http://www.uur.cz/1000-otazek/default.asp>>.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2009, sp. zn.: 4 Ads 19/2008 – 188.

přízpůsobena provozované činnosti, tzn. nejsou zde zavedena potřebná protihluková opatření, je třeba, aby příslušný stavební úřad nejprve upozornil provozovatele na možnost požádat o změnu v užívání stavby (§ 126 n. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů - „stavební zákon“), kterou by měl úřad schválit pouze za předpokladu, že bude doloženo dodržení hygienických limitů hluku. KHS jako dotčený orgán státní správy v tomto ohledu samozřejmě vydává závazné stanovisko vyjadřující se k předkládanému záměru, nejčastěji bude požadovat jako „důkaz“ o tom, že limity budou při novém způsobu užívání zahrnující pořádání VPH dodrženy, řádně vypracovanou hlukovou studií. V případě, že provozovatel o takovou změnu v užívání nepožádá a je prokázáno, že provozovna svým stavebně-technickým uspořádáním není uzpůsobena k pořádání VPH, může stavební úřad v souladu s § 171 odst. 3 stavebního zákona vyzvat provozovatele ke zjednání nápravy, a to v přiměřené lhůtě, kterou mu stanoví rozhodnutím. V rozhodnutí může také do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti. Krajním řešením je dále podle § 137 stavebního zákona nařízení nezbytných úprav, podkladem pro takové rozhodnutí stavebního úřadu bude pak zejména stanovisko KHS. V pravomoci KHS je vedle toho pozastavení výkonu činnosti do doby odstranění závady (§ 84 odst. 1 písm. b) zákona), zakázání provozu nebo používání zdroje hluku do doby odstranění závady (§ 84 odst. 1 písm. l) zákona) či ukládání pokut (§ 92 zákona). Přejdeme-li pak do režimu nově povolovaných staveb, ve kterých má být provozována určitá živnost spojená s možnou produkcí hudby, je na místě, aby hygienik v rámci tzv. preventivního hygienického dozoru již v podmínkách formulovaných v jeho stanovisku uvedl, „že ve stavbě nebudou provozovány živé veřejné hudební produkce ani reprodukováná hudba prostřednictvím takových technických zařízení, která jsou při maximálním výkonu způsobilá ohrozit veřejné zdraví (například jukeboxy, hrací skříně, hi-fi aparatury apod.), pakliže tyto budou zesilovány dalšími technickými zařízeními.“¹⁰⁶ Jedná se o podmínku, jejíž zařazení do stanovisek KHS opakovaně vyžaduje od těchto úřadů i ochránce. Osobně se mi taková formulace podmínky zamlouvá a věřím, že při jejím aplikování je možné se do budoucna vyhnout značným problémům. Pro doplnění, pokud již projektová dokumentace provozovatele předpokládá vnesení do provozu nějakého zařízení způsobilého ohrozit veřejné zdraví hlasitou hudbou, pak by měl hygienik před vydáním svého souhlasného stanoviska samozřejmě požadovat předložení hlukové studie, která doloží, že stavba je takovému provozu stavebně-technicky uzpůsobena, tudíž nemůže dojít

¹⁰⁶ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 45.

k nadměrnému hlukovému zatížení okolí takové provozovny.¹⁰⁷

Výše byla diskutována problematika časově omezených povolení k provozování zdroje hluku. Je možné, že někoho napadne otázka, zda lze tento institut aplikovat i na pořádání VPH. Z praxe mohu k této problematice uvést takto: Zdejší KHS skutečně vydala formou rozhodnutí časově omezené povolení vztahující se právě k pořádání veřejných produkcí hudby.¹⁰⁸ Konkrétně šlo o pořádání kulturní akce typu hudební festival (jedná se přitom o velmi známý a již zcela tradiční kulturní událost v ČR), při kterém prakticky vždy v minulosti docházelo k překračování limitů hluku. Vzhledem k problémům, které s sebou nesly časté stížnosti obyvatel domů poblíž konání této akce, se provozovatel areálu poskytnutého pro pořádání této akce rozhodl požádat v souladu s § 31 odst. 1 zákona o vydání rozhodnutí o časově omezeném povolení k provozování zdroje hluku. KHS žádosti vyhověla, když vydala rozhodnutí, kterým provozovateli povolila provozování zdroje hluku – areálu, kde při pořádání kulturních akcí jsou překračovány hygienické limity hluku. Toto povolení však KHS podmínila splněním dvou podmínek, a to že ve venkovním chráněném prostoru staveb nejbližší obytné zástavby nebude po dobu platnosti výjimky v denní a v noční době překročena ekvivalentní hladina akustického tlaku A 65,0 dB, a dále že při vícedenních kulturních akcích bude poslední den akce ukončena do 24. hodiny. Hygienik své rozhodnutí řádně odůvodnil v souladu s požadavky výše rozebíraného § 31 odst. 1 zákona. Za vážný důvod, pro který nelze limity hluku dodržet, považoval zejména tu skutečnost, že areál byl od prvopočátku vystavěn pro využívání k pořádání kulturních akcí. Protože však v pozdější době došlo k zastavění jeho blízkého okolí obytnou zástavbou, jevílo se jako nereálné splnění požadovaných hygienických limitů hluku. K počtu osob exponovaných hlukem, jehož limity budou překročeny, uvedl, že tento počet osob vystavených nadměrnému hluku lze považovat za minimální při nejhodnějších klimatických podmínkách. K tomu je dále nezbytné uvést, že provozovatel již ve svém návrhu na vydání tohoto povolení uvedl, že zasaženým obyvatelům učiní nabídku víkendového pobytu se zajištěním profesionální ostražky jejich majetku. Tuto skutečnost tedy KHS také zahrнула do svého odůvodnění rozhodnutí. Tím se mj. dostáváme k dalšímu kritériu předmětného ustanovení zákona, a sice k požadavku omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru. Správní orgán přiznal, že toto je otázkou nejsložitější, avšak ve svém odůvodnění se s ní vypořádal. Uvedl, že vzal v úvahu, že se jedná o atypický případ, kdy provozem areálu je vyšší expozice hlukem zatíženo okolí krátkodobě, nejvýše souvisle po dobu 4 dnů, přičemž je ale více než zřejmé, že náklady na protihluková opatření v podobě

¹⁰⁷ Výše uvedené poznatky a požadavky kladené na provozovatele vycházejí z praxe uplatňované zdejší KHS.

¹⁰⁸ Pozn.: časově omezené povolení k pořádání VPH byly za jiných podmínek vydány i jinými KHS.

investice do stavby protihlukové bariéry (provozovatel předložil zpracovanou studii jejíž součástí byl mj. odhad finanční náročnosti případné protihlukové bariéry) představuje vysoké náklady, jež nepovedou k významnému snížení hlukové zátěže okolí areálu. Za nejúčinnější opatření tak hygienik označil zmíněnou nabídku pobytu obyvatel mimo dosah konané akce. Navíc do svého rozhodnutí za účelem naplnění rozebíraného kritéria zákona zahrnul požadavek na dodržování dalších opatření, víceméně technicko-organizačního rázu, jejichž dodržování považoval za možnou cestu jak dosáhnout maximálního omezení hluku doléhajícího do chráněného venkovního prostoru staveb nejbližší obytné zástavby.¹⁰⁹ Zároveň bylo v rozhodnutí od provozovatele ze strany KHS požadováno zajištění měření hluku v chráněném venkovním prostoru staveb nejbližší obytné zástavby u akreditované nebo autorizované osoby a v určeném termínu předložení protokolu z takového měření na KHS. Tím měl provozovatel zajistit prokázání dodržování první podmínky uvedené ve výroku předmětného rozhodnutí, tedy nepřekročení stanoveného limitu hluku.¹¹⁰

Domnívám se, že výše diskutované rozhodnutí KHS naprosto odpovídalo zákonem stanoveným požadavkům na udělování hlukové výjimky, ačkoli se jednalo o velmi atypický případ, který může přinést řadu pochyb či spekulací nad tím, zda je možné takovému specifickému zdroji hluku přidělovat časově omezený dispens, neboť jak bylo zmíněno výše, ve většině případů jsou tyto výjimky udělovány pouze významným pozemním komunikacím či objektům jako jsou továrny, elektrárny apod. V tomto ohledu jsem však toho názoru, že i pořádání tak významných akcí jakou byla i tato, jež má doslova celospolečenský význam a důležitost pro dosti významný počet lidí, nelze bez dalšího vyjmout z režimu udělování takovéto výjimky. Argument rozporu uděleného povolení se základními lidskými právy občanů zasažených hlukem (viz výše) zde, dle mého, též neobstojí, neboť těmto občanům byla nabídnuta a posléze poskytnuta zcela postačující satisfakce v podobě jiného bydlení po

¹⁰⁹ Jednalo se o tyto požadavky:

- V areálu se bude pořádat akce podobného typu max. jednou ročně.
- V době po 22 hodině až do časných ranních hodin nebudou zařazovány nejhluchnější kapely
- Produkce na jednotlivých scénách bude zajištěna tak, aby u obytné zástavby nedocházelo k efektu „mixování“ různých typů hudby nebo různých skladeb.
- Bude zajištěno vyrovnání frekvenčního spektra hudební produkce (potlačení basových frekvencí) u zvukařů jednotlivých hudebních skupin.
- Bude zabráněno trendu navyšování hlučnosti u obytné zástavby v průběhu jednotlivých ročníků

Výše uvedené body vycházejí z Hodnocení zdravotních rizik expozice hluku „Veřejná produkce hudby a krátkodobé expozice“, které si zdejší správní orgán nechal v roce 2008 zpracovat Ing. Danou Potužníkovou, autorizovanou osobou k hodnocení zdravotních rizik expozice hluku, Ústí nad Orlicí. Podkladem pro hodnocení zdravotních rizik expozice hluku byly výsledky měření hluku v chráněných prostorech staveb nejbližší obytné zástavby v bezprostřední blízkosti areálu od roku 2002, které byly realizovány KHS na základě monitoringu hlukové zátěže.

¹¹⁰ Rozhodnutí Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje ze dne 15. května 2009, č.j.: hk/10771/2009/4/hok.jc/ze.

dobu konání akce. Navíc, jak bylo uvedeno i v rozhodnutí, obytná zástavba byla v bezprostředním okolí areálu vybudována mnohem později, než tento areál vznikl. To je, podle mě, též silný argument pro zachování takovéto praxe udělování hlukové výjimky pro tyto (společensky významné) zdroje hluku. Je samozřejmé, že nelze tuto praxi do budoucna vztáhnout na větší množství takovýchto akcí, pakliže by u nich chyběla zmíněná důležitost v podobě výrazného společenského významu. Podotýkám, že z dialogu vedeného se zástupci Kanceláře Veřejného ochránce práv též vyplynulo, že ani VOP se v tomto ohledu nebrání dalším diskusím nad tímto problémem, a to zejména z jím namítaných neodůvodněných nerovností. Tím spíše ne, když nadřízený orgán KHS, tedy Ministerstvo zdravotnictví, uplatňuje v této otázce bohužel poněkud odlišné stanovisko, v důsledku něhož nejsou v tomto momentu hygieniky udělovány výjimky podobného charakteru. Zmíněné stanovisko označil jeho autor za sjednocující stanovisko k tomuto problému, když zároveň v tomto dokumentu připomněl, že je úřadem, jemuž náleží autorský výklad zákona. Ministerstvo si zde stojí za tím, že jak z jazykového tak ze systematického výkladu zákona (§ 31 a § 32) jasně plyne, že ke zdrojům hluku jako jsou mj. VPH nelze vydat časově omezené povolení dle § 31 odst. 1 zákona. Tento svůj závěr odůvodňuje tím, že VPH jsou spolu s provozovny služeb řazeny a řešeny až v ustanovení § 32 zákona jako specificky pojmenované zdroje hluku, jež nelze absolutně posuzovat tak jako zdroje hluku uvedené v § 30 a § 31 zákona (tedy stroje a zařízení, jež jsou zdrojem hluku, letiště, pozemní komunikace, dráhy a další objekty, jejichž provozem vzniká hluk). Uvádí, že „je-li problematika hluku z VPH upravena samostatně (ačkoli i z hlediska argumentace úřadu VOP by tomu tak být nemuselo), je zřejmé, že toto „odčlenění“ má svůj význam. Ten je v souvislosti s úvahami o možnosti aplikace § 31 odst. 1 zákona jasně deklarován tím, že problematika hluku z VPH je upravena teprve ustanovením § 32, tedy za vymezením shora uvedeného okruhu povinných subjektů v § 30 odst. 1 a úpravou možných povolení v § 31 odst. 1 zákona. Tento závěr systematického výkladu práva není možné nevnímat, stejně jako nelze bez odpovídající argumentace tvrdit, že A rovná se C a tedy platí-li B pro A, musí platit též pro C – vztaženo k úpravě § 30, 31 a 32 zákona.“¹¹¹ Ještě doplním, že ministerstvo tuto svou argumentaci také opřelo o problematiku existence „vážných důvodů“, které dle něj, s odkazem na výše uvedené tvrzení, nemohou nastat u zdroje hluku jakým je VPH.¹¹²

¹¹¹ Stanovisko Ministerstva zdravotnictví k možnosti vydání časově omezeného povolení k provozování služeb a veřejným produkcím hudby ze dne 30. června 2010.

¹¹² Tamtéž.

S ohledem na výše uvedené k problematice udělování hlukových výjimek jistě nelze zdejšímu hygienikovi upřít jistou „šikovnost“, když hlukovou výjimku vztahující se k pořádání VPH ve svém rozhodnutí naformuloval tak, že ji udělil nikoli přímo VPH, nýbrž objektu, jehož provozem vzniká hluk.¹¹³ Tím tedy rozhodující hygienik vlastně vyhověl požadavku ministerstva na udělování těchto výjimek pouze těm zdrojům hluku, jež jsou vyjmenovány v § 30 zákona.

S problematikou veřejných produkcí hudby v poslední době vyvstává nutnost řešení dalšího problému, který neodmyslitelně patří zejména k produkci elektronicky zesilované hudby uskutečňované právě na letních festivalech, koncertech apod. Mluvím o tzv. **nízkofrekvenčním zvuku** či hluku, který nejspíš bývá, jak vyplývá z doposud dostupných odborných informací o této kategorii hluku, příčinou mnoha stížností občanů, kteří se cítí být velmi nepříjemně rušeni hlukem z pořádaných hudebních akcí, ačkoli výsledky kontrolních měření uskutečňovaných při konání těchto akcí nemusí prokázat překročení stanovených limitů. K charakteru tohoto jevu lze uvést, že nízkofrekvenční hluk se šíří na velké vzdálenosti a prochází obvodovým pláštěm budov bez většího útlumu. Zasažené osoby jsou tímto hlukem nejčastěji rušeny v noci, během spánku. U senzitivních jedinců může tento hluk vyvolat stres, napětí, neboť je při expozici touto kategorií hluku u nich vylučován stresový hormon, tzv. kortizol.¹¹⁴ Je tedy zřejmé, že problematika nízkofrekvenčního hluku je z pohledu možného ohrožení veřejného zdraví dost závažná a zaslouží si podrobnější zkoumání a odpovídající řešení na úrovni předmětných právních předpisů. Doposud však tato oblast nebyla zcela „stoprocentně“ prozkoumána natolik, aby se promítla do úpravy českých právních předpisů, ačkoli určité materiály zabývající se touto kategorií hluku již jsou dostupné. Z těch zahraničních jistě nelze opomenout některé z odborných vědeckých studií organizace Defra, z jejichž závěrů vycházejí i české studie a poznatky. Za zmínku tedy jistě stojí např.: „*A Review of Publisher Research on Low Frequency Noise and its Effects*“¹¹⁵, pojednávající jak o technických tak o zdravotních vlivech nízkofrekvenčního zvuku nebo „*Coping Strategies for Low Frequency Noise*“.¹¹⁶ Co se týče českých příspěvků na poli tohoto tématu, pak nelze opomenout velmi významný materiál zpracovaný těmi nejpovolanějšími odborníky v oboru akustiky – Ing. Potužníkovou, Ing. Hellmuthem a Ing.

¹¹³ Možnost udělit „výjimku“ přímo objektu, jehož provozem vzniká hluk, v diskutovaném případě zdejší hygienik konzultoval též s VOP.

¹¹⁴ JUNEK, Pavel a kol. Hodnocení zdravotních rizik nízkofrekvenčního hluku venkovní produkce hudby z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem. *Hygiena*, 2011, č. 56 (1), s. 11 – 17.

¹¹⁵ Dostupné např. na <<http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/4141/>>.

¹¹⁶ Dostupné např. na <<http://coping.confweb.org/Papers/Coping%20JLFNV.pdf>>.

Pavlem Junkem působících při Zdravotním ústavě se sídlem v Ostravě. Jedná se o „*Hodnocení zdravotních rizik nízkofrekvenčního hluku venkovní produkce hudby z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem.*“ Tato práce je pro budoucí řešení problému nízkofrekvenčního hluku, dle mého, velkým přínosem, neboť tento doposud nepříliš známý zvukový jev zkoumá, právě tak, aby bylo do budoucna možné nastavit nové přístupy v měření, hodnocení a posouzení vlivu této kategorie hluku na zdraví člověka a s tím spojenou změnou příslušných právních předpisů. Stávající „legislativa“ ČR totiž tento druh zvuku přímo nedefinuje, pouze je používán aktuálním nařízením č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací v souvislosti s hlukem na pracovišti. Tento nedostatek je tedy do budoucna jistě zapotřebí napravit, dále bude nutné v předmětném nařízení nějakým způsobem zachytit způsob, jakým bude tento hluk hodnocen. To zajisté nebude lehký úkol, když, jak je možné se dozvědět z citované české studie, z charakteru nízkofrekvenčního hluku u VPH vyplývá, že současný způsob hodnocení produkce hudby není správný a je tedy potřeba nastavit zvláštní hygienické limity pro posuzování tohoto hluku. Ve zmiňované vědecké práci je též upozorňováno na fakt, že „v důsledku aplikování paušálních postupů pro dlouhodobě působící průmyslové zdroje hluku na tento zvukový jev vede v praxi k zásadním problémům, neboť stanovené hygienické limity hluku při venkovní produkci hudby nelze v drtivé většině dodržet. Znamená to, že jediné řešení je triviální, tj. zakázat VPH elektronicky zesilované hudby ve venkovním prostoru, což je společensky a politicky neúnosné. Na druhé straně, pokud je expozice skutečně krátkodobá a její frekvence je malá, lze předpokládat, že zdraví exponovaných osob s největší pravděpodobností nemůže být poškozeno.“¹¹⁷

Závěrem této kapitoly zmíním, že zdejší KHS se dle výše naznačených „nových“ postupů v oblasti přístupu k nízkofrekvenčnímu hluku právě ve spolupráci se jmenovanými odborníky snaží v posledních letech při monitoringu VPH pořádaných ve venkovním prostoru a při svých kontrolních zjištěních postupovat. Není proto náhodou, že v okolí „působistiště“ zdejšího úřadu, jež se aktivně účastní pokračujícího zkoumání předmětné oblasti ze strany jmenovaných odborníků, se v současné době uskutečňují další studie zaměřující se na tuto problematiku. Tak došlo v minulých dvou letech například k realizaci pilotní dotazníkové studie v okolí areálu letiště Hradec Králové¹¹⁸ či k realizaci zmapování celé letní sezóny

¹¹⁷JUNEK, Pavel, HELLMUTH, Tomáš, POTUŽNÍKOVÁ, Dana. *Hodnocení zdravotních rizik nízkofrekvenčního hluku venkovní produkce hudby z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem*. Ústí nad Orlicí: Zdravotní ústav se sídlem v Pardubicích, 2009. s. 58-60. [nepublikovaná studie].

¹¹⁸ Pozn.: na tomto letišti jsou každoročně uskutečňovány velké hudební festivaly jako Hip hop kemp či Rock for people, aj.

festivalů a koncertů v tomto místě za účelem vyhodnocení expozice zájmové lokality z hlediska celoroční zátěže hlukem.¹¹⁹ Ještě doplním, že na základě uskutečněných monitorovacích akcí hygienické služby a aktivní komunikace se s některými pořadateli VPH ve venkovním prostoru daří postupně uskutečňovat určitá organizačně – technická opatření při konání těchto akcí, prostřednictvím kterých má být zajištěna určitá, občany tolerovatelná, úroveň hluku (i nízkofrekvenčního) imitovaného při pořádání VPH.¹²⁰

¹¹⁹ Tamtéž, s. 62.

¹²⁰ Jedná se zejména o tato opatření: stanovení začátku a konce konání akce (též v dohodě s Magistrátem města Hradce Králové), omezování elektronicky zesilovaných hudebních příspěvků, požadavky na výkonnost hudebních aparatur, komunikace s občany resp. se zástupci obcí nejvíce zasažených oblastí, aj.

5. Úvahy de lege ferenda

5.1 Nedostatky současné právní úpravy

Mám-li se dále zabývat úvahami nad možnostmi budoucího směřování právní úpravy problematiky protihlukové ochrany obyvatel v ČR, je nezbytné se nejprve zamyslet nad jejími největšími nedostatky. Z výše popsaného lze učinit závěr, že mezi největší úskalí současné právní úpravy daného tématu, jež mohou v praxi často vyvolávat řadu zejména aplikačních problémů, a díky nimž není občanům zasažených nadměrným hlukem poskytována maximální ochrana, patří následující skutečnosti:

1. Nepřehlednost a roztržitost právní úpravy

Hluková problematika jako celek není záležitostí pouze jednoho právního předpisu, což může být, zejména pro občana obtěžovaného hlukem (bez právního vzdělání), jež má v úmyslu se nadměrnému hluku účinně bránit, velmi matoucí až odrazující. Samotný základ předmětné právní úpravy – zákon o ochraně veřejného zdraví jako základní veřejnoprávní pramen pak problematiku ochrany před hlukem taktéž rozměňuje do více svých částí. V hlavě druhé, dílu šestém tak najdeme zakotvení základních povinností (spolu s úpravou neionizujícího záření), avšak další úprava vztahující se k tématice již na tuto část nenavazuje. Například právní úprava hlukových map a akčních plánů je řazena až do hlavy páté, kde je zároveň upravena pravomoc orgánů ochrany veřejného zdraví. Problematika hlukových map a akčních plánů je navíc upravena v zákoně o integrované prevenci a vyhlášce Ministerstva zdravotnictví. Na zákon pak navazuje řada prováděcích právních předpisů, metodických návodů a stanovisek. Je tedy zřejmé, že cílem zákonodárce by v co nejbližší době měla být iniciativa problematiku hluku na veřejnoprávní úrovni zpřehlednit a zjednodušit tak orientaci v ní, aby byla přístupnější i laické veřejnosti.

2. Výrazně centralizovaný systém ochrany před hlukem

Slova „výrazně“ jsem nepoužila v tomto bodě bezúčelně, ale chtěla jsem tím zdůraznit, že by bylo jistě užitečné přenést více výkonných kompetencí a odpovědnosti v oblasti komunálního hluku (včetně vyřizování některých stížností na hluk) na obce, které na místní úrovni mají daleko lepší přehled o svých „hlukových problémech“.

3. Absence právního zakotvení tzv. sdílené odpovědnosti

Jak bylo již výše popsáno vzniká při řešení „stížností“ na hluk imitovaného z vícera zdrojů hluku provozovaných vícero provozovateli (např. v jedné výrobní oblasti či areálu) problém s určením odpovědného subjektu za překračování limitů tohoto hluku, v důsledku čehož je prakticky nemožné dosáhnout účinné nápravy tohoto protiprávního stavu, kdy jsou

občané obtěžováni či dokonce poškozováni nadměrným hlukem. Tito lidé jakožto příjemci celkového nadlimitního hluku přitom nerozlišují, který z „mnoha“ zdrojů hluku je tzv. dominantním zdrojem hluku, jež je obtěžuje a v tomto ohledu tedy oprávněně žádají prostě nápravu stavu nehledě na konkrétní odpovědný subjekt, jehož zdroj hluku prokazatelně překračuje stanovený limit. Nadto mnohdy je občan obtěžován nadlimitním hlukem, který vznikl teprve souhrnem všech příspěvků několika zdrojů vyskytujících se v určité oblasti, kdy tedy není dán jeden konkrétní odpovědný provozovatel, jehož provozem zrovna dochází k imisi hluku překračující u obydlí občana jakožto příjemce hluku stanovený limit. Je zřejmé, že tento nevyhovující stav je dán právě nedostatečným právním ošetřením této problematiky, kdy v českém právním řádu nenacházíme zakotvení principu sdílené odpovědnosti.

4. Problematika hlukových výjimek

Tento institut zakotvený v zákoně, jak bylo řečeno výše, neopouští veřejnost bez pochyb zejména nad jeho ústavní konformitou. Kritika se týká především otázek jako je účastenství v řízení o povolení této výjimky, neuskutečňování kompenzací za omezování vlastnického práva a vytýkáno je též nedostatečné odůvodnění nutnosti vydání takovéto výjimky (ve smyslu existence vážných důvodů, pro které nelze limity dodržet a omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru – podrobněji viz výše).

5. Náhrada za omezení vlastnického práva

Současná „hluková právní úprava“ přiznává nepřímo finanční kompenzaci pouze vlastníkům těch nemovitostí, které se nacházejí v ochranném hlukovém pásmu letiště (mezinárodního), a u kterých není možné technickými prostředky zajistit dodržování hygienických limitů ani ve chráněných vnitřních prostorách stavby (§ 31 odst. 1 zákona). Jelikož je v takovém případě možné zahájit řízení o změně v užívání stavby či o jejím odstranění, samozřejmě za souhlasu vlastníka stavby, předpokládá se poskytnutí finanční náhrady za toto omezení resp. odejmutí vlastnického práva. Krajním řešením pak zůstává vyvlastňovací řízení, při kterém je potom náhrada stanovena. Je však zřejmé, že k takovému omezení vlastnického práva nedochází pouze u vlastníků nemovitostí nacházejících se u těchto zdrojů hluku. Další poškozování vlastníci jsou de facto bez možnosti získat za omezení svého (ústavně zaručeného) vlastnického práva přiměřenou a odpovídající náhradu. Tím rozhodně není zaručena rovnost práv všech osob zasažených nadlimitním hlukem pocházejícím z jakéhokoli zdroje, a v tomto smyslu tedy nemůžeme mluvit o ústavně konformní právní úpravě v tomto směru. Osobně pokládám tento nedostatek za velmi závažný, neboť jsem si vědoma, jak moc někteří vlastníci domů či bytů nacházejících se zejména v blízkosti nejvytíženějších dopravních cest trpí a jsou doslova bezmocní při řešení

tohoto problému, pakliže nemají sami dostatečné množství financí na jeho vyřešení. Nejenže jsou nad míru obtěžováni hlukem, ale nadto je jejich vlastnické právo omezováno i významným snížením ceny jejich nemovitosti. Na druhou stranu si uvědomují, že dosáhnout nápravy v tomto právně nevyváženém stavu nebude z důvodu tak velkého množství zasažených vlastníků zřejmě nikdy možné, ač současná právní úprava vlastně umožňuje zacházení se subjekty nacházející se ve stejné či srovnatelné situaci odlišně, a to i když pro takový přístup neexistují objektivní a rozumné důvody.¹²¹

6. Závaznost všech hygienických limitů hluku

V kapitole pojednávající o přístupech k hlukové problematice v jiných zemích Evropy jsme si mohli povšimnout, že hlukové limity, a to zejména ty, jež se týkají hluku z dopravy, nejsou povětšinou chápány jako právně závazné, a jejich dodržování tedy vynutitelné, nýbrž že jsou v těchto zemích nastaveny pouze jako doporučené a jako takové většinou akceptovány. S poukazem na tuto skutečnost, jak jsem ale již uvedla, vystupuje tedy ČR v tom přístupu, kdy pojímá veškeré hlukové limity jako přísně zdravotní, ve srovnání s jinými evropskými zeměmi, tedy poněkud atypicky. Osobně se nedomnívám, že by bylo za současného stavu vhodné přistoupit také zcela na tento „evropský systém“, neboť na to není naše země zřejmě ještě připravena. Alespoň tedy co se týče zmíněného přístupu k ne/závaznosti limitů hluku z dopravy. Umím si však představit, že by se tento systém doporučených limitů hluku u nás aplikoval např. na oblast pořádání veřejných produkcí hudby a jiných společenských (zejména kulturních) událostí, u kterých je vynucování dodržení přísných stanovených limitů, řekla bych, dosti nežádoucí (viz výše).

7. Nedostatečná právní úprava v oblasti tzv. nízkofrekvenčního hluku

Jak bylo již výše naznačeno, hlukový jev v podobě nízkofrekvenčního zvuku resp. hluku je teprve předmětem podrobnějšího zkoumání, neboť vykazuje oproti „standardnímu“ hluku jistá specifika. Ta však nejsou v současné právní úpravě nijak zohledněna, nízkofrekvenční hluk není nikde ani přesně definován, natož aby zde bylo zakotveno, jakým způsobem se má tento druh hluku hodnotit.

5.2 Možná budoucí řešení

Za účelem odstranění výše popsaných nedostatků v úpravě protihlukové problematiky v naší zemi bych beze sporů byla pro přijetí nového samostatného právního předpisu ve formě zákona, jež by komplexně řešil veškeré aspekty hlukové problematiky. Požadavek na novou

¹²¹ K ústavnímu požadavku na rovnost v právech viz také např. Nález Ústavního soudu ze dne 30.4.2002, sp. zn.: Pl. ÚS 18/01.

samostatnou právní úpravu v podobě nového zákona se zdá být naprosto primární, neboť jak bylo uvedeno výše, současná právní úprava je nepřehledná a poměrně roztržitá. S tím souvisí fakt, že se nadále jeví již jako naprosto neudržitelné provádět změny v úpravě předmětné problematiky pouze formou dílčích novel jak zákona tak prováděcích právních předpisů. Předmětem řešení samostatného „hlukového zákona“ by mělo být, kromě nového vymezení kompetencí mezi státem (centrem) a obcemi, také stanovení zásad hodnocení a řízení hluku, nové nastavení limitů hluku zohledňující různé zdroje a prostředí a další záležitosti (podrobněji viz níže) vycházející z nejnovějších poznatků o hlukové problematice, samozřejmě za využití osvědčených fungujících systémů jiných evropských států. Zde bych odkázala především na zavedený systém rozdělení „hlukové působnosti“ mezi stát a regiony resp. jednotlivé obce, nepojímání všech limitů hluku jako závazné či v některých státech fungující princip sdílené odpovědnosti. Jako přínosnou bych potom viděla inspiraci v kladení většího důrazu na řešení budoucí hlukové zátěže již ve fázích projektování nových záměrů, kdy by byla vždy povinně vyžadována kvalitní hluková studie. Nový systém ochrany před hlukem by tedy měl být založen na důsledné prevenci vzniku takových situací, u kterých hrozí vysoká imise hluku. Zůstaneme-li ještě u tohoto tématu, jistě by bylo vhodné v nové úpravě také ošetřit ty situace, kdy jsou do stávající oblasti se zvýšenou hlukovou zátěží umisťovány nové stavby (zejména ty, jež jsou určené pro bydlení). Úřady (mj. i KHS) se totiž velmi často setkávají s případy, kdy občané vlastníci právě nemovitosti v blízkosti takového (původního) zdroje hluku (nejčastěji pozemní komunikace) podávají opakované stížnosti na hluk přesahující v místě jejich obydlí stanovené limity či dokonce iniciují petice proti takovému hlučnému provozu popř. se s provozovateli hlučného zdroje soudí. Přitom to bylo ve většině případů jejich rozhodnutí umístit svůj objekt k bydlení do oblasti se zvýšenou hlučností. V nové právní úpravě by se tato situace mohla vyřešit tím, že by po vzoru některých zahraničních úprav byly vytvořeny určité „zóny“ (odlišitelné od sebe např. různou barvou), ke kterým by existoval přesný popis hlukového zatížení daného území, na jehož základě by sem bylo možné či naopak nemožné umisťovat vyjmenované druhy staveb. V místech se zvýšenou hlukovou zátěží by tak byla zřízena jakási ochranná hluková pásma, podobně jako je tomu za současné právní úpravy u mezinárodních letišť, kam by se nesměly umisťovat nové stavby určené pro bydlení a další určené objekty.¹²² Dále by řešení mohlo spočívat například ve zřízení tzv. hlukového věcného břemene, kdy by platilo, že každý, jenž bude mít v úmyslu umístit svůj objekt (určený např. k trvalému bydlení) do vymezené („zakázané“) zóny, ve

¹²² Téma: Úvahy nad řešením nedostatků protihlukové úpravy v ČR. Rozhovor s JUDr. Lubomírem Pišou, náměstkem ředitele KHS pro správní činnost, Hradec Králové, 1.3.2012.

kteří není povoleno umisťovat takové stavby, přijme dobrovolně toto omezení v podobě zmíněného břemene a zaváže se tedy k respektování daného hlukového zatížení vybrané oblasti.¹²³

Podotýkám, že představa vytvoření nového samostatného zákona o hluku není již tak vzdálená realitě, jak by se mohlo zdát. Taková nová komplexní „norma“ se totiž již nachází ve formě přípravy, jak uvedl i hlavní hygienik ČR, jenž sdělil, že věcný návrh nového hlukového zákona má vzniknout do půlky roku 2012. Ve svém vyjádření k tomuto záměru hlavní hygienik také uvedl, že se zamýšlí do tohoto nového předpisu zakomponovat také např. zpřesnění práv a povinností obcí při povolování kulturních akcí či podmínky, za nichž mohou fungovat zahrádky restaurací. Uvedl, že zákon by pouze definoval, co může způsobit zdravotní rizika, jinak by si však danou oblast rozhodovaly obce samy, jako je tomu jinde v Evropě.¹²⁴

Do nové komplexní právní úpravy ochrany před hlukem by pak samozřejmě mohly být promítnuty i další problematické aspekty současné úpravy. Jistě by stálo za zvážení, zda nepozměnit úpravu udělování **časově omezených povolení** k provozování nadlimitních zdrojů hluku. Otázkou zůstává, zda neupravit právní úpravu dotýkající se tohoto institutu takovým způsobem, aby již nestála v jakémsi ústavněprávním rozkolu se základními lidskými právy (viz výše). Předmětem diskuze by tedy mohla být především otázka možnosti rozšíření okruhu účastníků řízení o povolení provozování zdroje, jež překračuje stanovené hygienické limity hluku. Výše jsem uvedla, že odborné veřejnosti ani jednotlivým občanům se „nelíbí“ fakt, že podle současného znění zákona jsou osoby, jež mohou být udělením výjimky dotčeni na svých právech, vyloučeni z účastenství na takovémto řízení, když jediným účastníkem řízení může být za současného stavu pouze žadatel o povolení. Již jsem uvedla, že tyto „oprávněné“ námitky těchto dotčených osob chápu, na druhou stranu je zřejmé, že rozšíření okruhu účastníků u takovýchto řízení by v praxi mohlo znamenat dost velký problém v podobě značných průtahů v daném správním řízení. Nemám sice zatím zkušenosti s vedením správního řízení s větším počtem účastníků, jak by se mohlo přihodit právě při podřízení tohoto druhu řízení o udělení hlukové výjimky obecné úpravě účastenství dle správního řádu, ale není právě diskutovaná situace modelovým případem, na který správní řád ve svém ustanovení § 35 pamatuje? V odstavci prvním tohoto ustanovení stojí, že v řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem, může k usnadnění průběhu řízení správní

¹²³ Téma: Úvahy nad řešením nedostatků protihlukové úpravy v ČR. Rozhovor s JUDr. Lubomírem Pišou, náměstkem ředitele KHS pro správní činnost, Hradec Králové, 1.3.2012.

¹²⁴ ŠTASTNÝ, Boris. *Stát nechá děti křičet, sousedé mají smůlu* [online]. borisstastny.cz, 13.září2011 [cit. 8. ledna 2012]. Dostupné na <<http://www.borisstastny.cz/Z-medii/Stat-necha-deti-kricet-sousedemaji-smulu/>>.

orgán vyzvat tyto účastníky, aby si v přiměřené lhůtě zvolili společného zmocněnce. Odstavec druhý tohoto ustanovení pak mj. normuje, že pokud si účastníci společného zmocněnce na výzvu správního orgánu nezvolí a pokud v souvislosti s tím lze očekávat vznik průtahů v řízení, může správní orgán usnesením ustanovit některého z účastníků, který je fyzickou osobou, nebo některou fyzickou osobu uvedenou v § 30 odst. 1, společným zástupcem pro účastníky, kteří uplatňují shodný zájem, a to s přihlédnutím k jejich zájmům. Zamyslíme-li se tedy nad smyslem předmětné právní úpravy správního řádu, pak jistě více pochopíme, proč se ozývá tolik hlasů nesouhlasících se speciální právní úpravou úcastenství v zákoně o ochraně veřejného zdraví (§ 94 odst. 2).¹²⁵ K této záležitosti se v reakci na tvrzení nevládních neziskových organizací kritizujících tuto úpravu úcastenství, jež je podle nich mj. i v rozporu s Aarhuskou úmluvou, vyjádřilo Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku nicméně v tom smyslu, že omezení okruhu účastníků není v rozporu s cíli Aarhuské úmluvy, neboť, dle něj, správní řízení, kde je okruh účastníků řízení omezen, ještě samo o sobě nevede k tomu, aby navrhovatel začal danou činnost uskutečňovat. Podle ministerstva musí navrhovatel žádat i další povolení, a to zejména v řízeních dle stavebního zákona, kterých se již může dotčená veřejnost účastnit, přičemž na základě účasti v těchto řízeních je pak dotčená veřejnost aktivně legitimována k podání správní žaloby, a v takovém řízení může soud v souladu se soudním řádem správním přezkoumat i podkladové akty, jakým by bylo právě i předmětné povolení.¹²⁶ Na tomto místě vyslovím názor, že taková argumentace by snad obstála v případě, kdy by byla hluková výjimka udělována v rámci řízení o vydání integrovaného povolení (dle zákona o integrované prevenci), kdy je veřejnost nadána oprávněním účastnit se takového řízení, avšak je-li hluková výjimka vydávána pouze v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy už žádné další řízení nenásleduje, je tato argumentace ministerstva evidentně naprosto lichá. Lze tedy uzavřít, že by zákonodárce měl při přípravě nového právního předpisu zvážit, zda problematiku procesních subjektů řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku neponechat pod úpravou § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vymezující účastníky řízení, když v probírané otázce by se jednalo patrně o definici účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť vlastníci nemovitostí umístěných v oblasti působení zdroje hluku, jemuž má být udělena předmětná výjimka, by byli v postavení tzv. dalších dotčených osob, jež mohou být rozhodnutím o

¹²⁵ S myšlenkou odstranění zvláštní úpravy úcastenství ze zákona (§ 94) a ponechání této problematiky pod obecnou úpravou správního řádu přišlo jako první občanské sdružení Ekologický právní servis [VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 64.].

¹²⁶ BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Participace veřejnosti v rámci povolování provozu nadlimitního zdroje hluku. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 144 – 148.

povolání provozování nadlimitního zdroje hluku přímo dotčeny ve svých právech (zejména vlastnických), což by samozřejmě znamenalo nutnost odstranit z ustanovení § 94 zákona o ochraně veřejného zdraví odkaz na § 31 tohoto zákona, anebo zvážit variantu, kdy by byl rozšířený výčet účastníků v zákoně přímo zakotven.¹²⁷

Další problém, jež by bylo vhodné nějakým způsobem v nové právní úpravě zohlednit, je výše diskutovaná problematika tzv. **sdílené odpovědnosti**. Je zřejmé, že do budoucna v souvislosti s čím dál větším rozvojem jak dopravy tak průmyslu a jiných oblastí bude nezbytné, aby kompetentní orgány měly v ruce fungující právní nástroj, prostřednictvím kterého by mohly problém rušení či dokonce poškozování občanů nadměrným hlukem účinně regulovat. Například tak, že provozovatelé jednotlivých zdrojů by byli povinni přijmout opatření ke snížení hluku v míře, která by odpovídala jejich emisnímu příspěvku k celkovému hluku.¹²⁸ Jako inspirace pro budoucí úpravu by v tomto ohledu mohl sloužit například norský přístup k této záležitosti, kde se zásada sdílené odpovědnosti uplatňuje.

Jak jsem již také uvedla, jako velký nedostatek vidím skutečnost, že řada vlastníků nemovitostí zasazených působením nadměrného hluku nemá za současné právní úpravy dostatečnou oporu v možném vymáhání **náhrady škody** způsobené právě nadlimitním hlukem. Samozřejmě lze namítat, že každý takový občan může využít některý ze soukromoprávních prostředků na ochranu v této oblasti, nicméně v těchto dosti specifických případech by, dle mého, mělo v nové právní protihlukové úpravě existovat právo na „odškodnění“, tak jak je tomu v současnosti pouze v případě vlastníků nemovitostí nacházejících se v ochranném hlukovém pásmu letiště (§ 31 odst. 3 zákona). Domnívám se, že v případech, kdy není možné zajistit dodržení hygienického limitu ani uvnitř těchto staveb vlastníků, měla by nastíněná možnost existovat i u jiných nemovitostí než jen u těch, které se nacházejí v ochranném hlukovém pásmu letiště (navíc pouze u mezinárodního, potažmo vojenského).

Vrátím-li se pak k problematice regulace některých činností, jejichž provozem vzniká hluk, **na úrovni obcí**, mám za to, že by v nové úpravě mělo být toto oprávnění obcí (podrobněji viz kapitola čtvrtá) více specifikováno tak, aby již nemohlo docházet k tak četným problémům, které se posléze stávají až předmětem rozhodování Ústavního soudu. Obecně závazné vyhlášky obcí jsou v tomto směru často napadány pro svou údajnou protiústavnost, ač k tomu, tedy dle mého, není vážných důvodů. Tato problematika ale zcela

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ Téma: Úvahy nad řešením nedostatků protihlukové úpravy v ČR. Rozhovor s JUDr. Lubomírem Pišou, náměstkem ředitele KHS pro správní činnost, Hradec Králové, 1.3.2012.

souvisí s potřebou celkově změnit systém rozdělení působnosti v oblasti ochrany před hlukem mezi stát a obce, přičemž tento aspekt má pak jako celek být předmětem nového „protihlukového zákona“, jak koneckonců naznačil ve svém vyjádření i hlavní hygienik ČR.¹²⁹

V neposlední řadě pak zbývá ještě zmínit potřebu ošetřit v novém zákoně problematiku tzv. **nízkofrekvenčního hluku**, která by měla zřejmě spočívat v řádné definici tohoto hlukového jevu, stanovení způsobu jeho hodnocení a v případném nastavení odpovídajících limitů pro imise tohoto hluku. S problémem nízkofrekvenčního hluku také úzce souvisí **pořádání veřejných produkcí hudby**. Výše byly popsány specifické problémy, které s sebou tato aktivita nese. Jistě by tedy bylo vhodné při přípravě nové právní úpravy tyto problémy reflektovat a tento zdroj hluku vhodně ošetřit. Řešení by tak bylo možné nalézt například v zakotvení tzv. ojedinelé či krátkodobé expozice hluku, kam by tento zdroj hluku spadal. Tyto expozice hluku by pak byly výslovně vyloučeny z působnosti zákona. Termín ojedinelá nebo krátkodobá expozice by pak samozřejmě musel být náležitě objasněn ve smyslu zejména určení charakteru této expozice a hlavně doby po kterou může tato trvat. To by však mohlo být již předmětem úpravy prováděcího právního předpisu.¹³⁰

¹²⁹ ŠTASTNÝ, Boris. *Stát nechá děti křičet, sousedé mají smůlu* [online]. borisstastny.cz, 13.zář.2011 [cit. 8. ledna 2012]. Dostupné na <<http://www.borisstastny.cz/Z-medii/Stat-necha-deti-kricet-sousedé-maji-smulu/>>.

¹³⁰ Téma: Úvahy nad řešením nedostatků protihlukové úpravy v ČR. Rozhovor s JUDr. Lubomírem Píšou, náměstkem ředitele KHS pro správní činnost, Hradec Králové, 1.3.2012.

Závěr

Rigorózní práce si kladla za cíl zmapovat v poměrně velké šíři mj. kvalitu ochrany obyvatel před hlukem poskytované českým právním řádem. Ačkoli se zdá být tento mechanismus dost propracovaný, jistě nebylo obtížné si povšimnout mnoha jeho nedostatků, jež bude do budoucna potřeba odstranit a nahradit lépe fungujícími systémy či postupy.

Tato práce byla s ohledem na její vytčený cíl přehledně rozčleněna do pěti hlavních kapitol, když v té první probíhalo seznámení s ústředními termíny nutně se vztahujících ke zvolenému tématu, ale také zde byl podán přehled institucí, do jejichž působnosti řešení hlukové problematiky ve větší či menší míře náleží. Z obsahu této stati pak jasně vyplynula skutečnost, že nejzásadnějšími „gestory“ ochrany obyvatel (jejich zdraví) před hlukem jsou orgány ochrany veřejného zdraví, tedy krajské hygienické stanice a jim nadřízené Ministerstvo zdravotnictví aplikující při své činnosti normy správního práva. Druhá kapitola již pak analyzovala „protihlukovou právní úpravu“, a to nejen tu současnou, ale též minulou. V této stati bylo možné nabýt poznatku, že počátky promyšlenějšího českého právního přístupu k hlukové otázce lze směřovat do období cca poloviny dvacátého století. Považovala jsem za nezbytné věnovat se též přístupům k diskutovanému tématu i v dalších zemích, proto byla tomuto tématu vyhrazena třetí kapitola. Náhled do systémů ochrany obyvatel před hlukem v ostatních evropských zemích vnesl do zpracovávaného tématu nové úvahy nad možným budoucím směřováním české úpravy hlukové problematiky. Následující stať pak patřila problematice vybraných zdrojů hluku, když zde bylo mj. poukazováno na přístupy několika státních orgánů k problémům, jež se v praxi k těmto zdrojům hluku vztahují. Předmětem zkoumání tak byly právní problémy, které s sebou nese hluk z provozoven služeb, pozemních komunikací či veřejných produkcí hudby. Velká pozornost byla přitom věnována často diskutované problematice tzv. hlukových výjimek. Celá práce je pak završena pátou kapitolou, do které byla promítnuta většina nedostatků současné právní úpravy ochrany obyvatel před hlukem. Obsahem této kapitoly je také navržení možného dalšího směřování právní úpravy v dané oblasti.

Lze uzavřít, že právní ochrana obyvatel proti komunálnímu hluku v mimopracovním prostředí v českém prostředí je až příliš „centralistická“, když opomíjí aktuální evropské přístupy spočívající ve fungujícím rozdělení „hlukových kompetencí“ mezi stát a obce, a že je v některých aspektech poměrně nekonceptní. S problémem nutnosti přerozdělení působnosti v oblasti ochrany před hlukem mezi stát a obce pak souvisí další problém, a to ne vždy dostatečně uplatňovaný systém prevence. Je logické, že v důsledku silně vnímatelných

globalizačních trendů (nárůst dopravy, služeb, průmyslu aj.) bude i nadále narůstat hlukové zatížení obydlovaných oblastí měst a dalších aglomerací, což s sebou ponese nutnost zaměřit ze strany obcí pozornost na zodpovědnější a kvalitnější přístup k územně plánovacím procedurám a k tomu souvisejícím postupům tak, aby se alespoň nezhoršovala tzv. pohoda bydlení občanů těchto obcí. Nezbytnost klást ze strany odpovědných orgánů větší důraz na zmiňovaný princip prevence v předmětné oblasti pak též opakovaně zdůrazňuje Veřejný ochránce práv, jehož působení v této oblasti je značné a jeho závěry pro ostatní instituce při jejich další rozhodovací praxi neopomíjitelné. I z tohoto důvodu byla názorům a stanoviskům ochránce v této oblasti věnována v této práci značná pozornost.

Úplným závěrem bych již pouze, v souvislosti se skutečností, že je již připravován nový zákon upravující předmětnou oblast vztahů, vyslovila přání, aby tento nový předpis ve svých ustanoveních reflektoval alespoň ty nejzávažnější nedostatky doposud účinné právní úpravy, jež byly mj. předmětem této práce, když by v něm tyto diskutované deficity byly nahrazeny vhodnějšími postupy či prostředky.

Prameny a literatura

1. Primární prameny

1.1 Právní předpisy

- Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí („Aarhuská úmluva“)
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000 ., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1.1.2003
- Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.
- Zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu účinném do 31.12.2006
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 121/2000 Sb., právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

- Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí

- Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací

- Vyhláška Ministerstva zdravotnictví 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 Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek
- Vyhláška Ministerstva zdravotnictví Československé socialistické republiky č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací

1.2 Judikatura

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2001 ve věci Hattonová a další proti Spojenému království
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, Sp. zn. I. ÚS 451/11-1
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 1998, Sp. zn. Pl. ÚS 14/98
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, Sp. zn. Pl. ÚS 42/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, Sp. zn. Pl. ÚS 28/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. října 1997, Sp. zn. Pl. ÚS 17/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, Sp. zn. Pl. ÚS 13/09
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, Sp. zn. 1 As 7/2006-56
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2008, Sp. zn. 4 Ads 50/2008-84
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2006, Sp. zn. 3 Ads 47/2005-76
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2006, Sp. zn. 22 Cdo 223/2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010, Sp. zn. 22 Cdo 3281/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, Sp. zn. 4 Ads 49/2008-73
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, Sp. zn. 4 Ads 19/2008-188
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2009, Sp. zn. 4 Ads 21/2008-125
- Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 15. prosince 2009, č.j.: 48103/2009-OSH-30.1-20.10.09/7

2. Sekundární prameny

2.1 Monografie

- HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1. vydání. Praha: Avicenum, 1990, 278 s.
- LIBERKO, Miloš. *Hluk v prostředí. Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, 27 s.
- BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, 197 s.
- DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011, 420 s.
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Stanoviska 5. Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 139 s.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2009, 2321 s.
- ROUČEK, František a kol. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi*. díl II. Praha: V. Linhart, 1935, 970 s.
- NOVÁK, Josef. Rešerše a hodnocení legislativy týkající se protihlukové ochrany ve vybraných zemích Evropské unie. Závěrečná zpráva. Reg.č. 0423/08. Praha: Akustika Praha, 2009, 76 s.
- JUNEK, Pavel, HELLMUTH, Tomáš, POTUŽNÍKOVÁ, Dana. *Hodnocení zdravotních rizik nízkofrekvenčního hluku venkovní produkce hudby z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem*. Ústí nad Orlicí: Zdravotní ústav se sídlem v Pardubicích, 2009. 70 s. [nepublikovaná studie]
- VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu o změně a zrušení zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů ze dne 14.11.2001*. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2001.
- VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně veřejného zdraví . K § 30 ze dne 9.2.2000*. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2000.
- HELLMUTH, Tomáš, POTUŽNÍKOVÁ, Dana. *Novinky v připravované legislativě pro komunální hluk*. [prezentace v pdf]. NCO NZO Brno. Inovační kurz č. 675. 11. – 12. 10 2011. Brno: 2011

2.2 Odborné časopisy

- ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*, 2007, č. 17, s. 628.
- SPÁČIL, Josef.: K projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, soudem. *Právní rozhledy*, 2002, č. 1, s. 1.
- ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*, 2007, č.17, s. 628 n.
- JUNEK, Pavel a kol. Hodnocení zdravotních rizik nízkofrekvenčního hluku venkovní produkce hudby z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem. *Hygiena*, 2011, č. 56 (1), s. 11 – 17.
- BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Participace veřejnosti v rámci povolování provozu nadlimitního zdroje hluku. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 144 – 148.

2.3 Internetové zdroje

- ENVIWEB. [online]. EnviWeb s.r.o. © 2003 – 2011. [cit. 25.11.2011]. Dostupné na <www.enviweb.cz/clanek/hluk/42053/hluk-problem-moderni-spolecnosti>
- MZČR. *Věstník Ministerstva zdravotnictví č. 1/2002* [online]. mzcr.cz, © MZČR 2010. [cit. 28.11.2011]. Dostupné na <http://www.mzcr.cz/dokumenty/vestnik_1898_1032_3.html>.
- HAJDUCH, Ondřej. *Geografický web*. [online]. hajduch.net, 14. srpna 2010 [cit. 30.11.2011]. Dostupné na <www.hajduch.net/cesko/doprava>.
- BERNARD, Michal, DOUCHA, Pavel, PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. eps.cz, červenec 2008 [cit. 13.1.2012]. Dostupné na <http://hluk.eps.cz/files/Analyza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf>.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *1000 otázek ke stavebnímu zákonu* [online]. uur.cz, 2008-2012 [cit. 10.1.2012]. Dostupné na <<http://www.uur.cz/1000-otazek/default.asp>>.

- ŠŤASTNÝ, Boris. *Stát nechá děti křičet, sousedé mají smůlu* [online]. borisstastny.cz, 13.září2011 [cit. 8. ledna 2012]. Dostupné na <<http://www.borisstastny.cz/Z-medii/Stat-necha-deti-kricet-sousedé-maji-smulu/>>

Přílohy

Příloha č. 1

Základní hygienické limity hluku pro chráněné vnější a vnitřní prostory staveb

Základní limity pro chráněné vnější prostory staveb:

venkovní hluk	den (6:00-22:00)	noc (22:00-6:00)
základní limit – pro hluk jiný, než z dopravy	50 dB	40 dB
pro hluk ze silniční dopravy	55 dB	45 dB
pro hluk z železniční dopravy	55 dB	50 dB
pro hluk z hlavních silnic	60 dB	50 dB
pro hluk v ochranných pásmech drah	60 dB	55 dB
pro starou hlukovou zátěž	70 dB	60 dB
pro starou hlukovou zátěž u železničních drah	70 dB	65 dB

Základní limity pro chráněné vnitřní prostory staveb:

vnitřní hluk	den (6:00-22:00)	noc (22:00-6:00)
základní limit	40 dB	30 dB
pro hluk ze silniční dopravy (neplatí pro stavby dokončené po 1.6.2006, u nich se použije základní limit)	45 dB	35 dB

¹³¹

¹³¹ Nařízení vlády č. 272/2011 sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Příloha č. 2

Hlukové limity v silniční dopravě v Evropě

ČR	L Day = 55 dB L Night = 45 dB	Lotyšsko	L Day = 50 dB L Night = 40 dB
Rakousko	L Day = 60 dB L Night = 50 dB	Litva	L Day = 55 dB L Night = 45 dB
Belgie	L Day = 65 dB L Night = 60 dB	Lucembursko	L Day = 55 dB L Night = 40 dB
Bulharsko	L Day = 60 dB L Night = 50 dB	Nizozemí	L Day = 48 dB L Night = 48 dB
Dánsko	L Day/ L Night = 45 dB	Polsko	L Day = 55 dB L Night = 50 dB
Estonsko	L Day = 55 dB L Night = 45 dB	Portugalsko	L Night = 45 dB L Den = 55 dB
Finsko	L Night = 46 dB L Den = 58 dB	Rumunsko	L Day = 60 dB L Night = 60 dB
Francie	L Night = 62 dB L Den = 68 dB	Slovensko	L Night = 50 dB L Den = 60 dB
Německo	L Day = 59 dB L Night = 49 dB	Slovinsko	L Day = 59 dB L Night = 49 dB
Řecko	L Day/LNight = 50 dB	Španělsko	L Day = 65 dB L Night = 55 dB L Den = 65 dB
Maďarsko	L Night = 55 dB L Den = 63 dB	Švédsko	L Day = 50 dB L Night = 40 dB
Irsko	L Night = 50 dB L Den = 60 dB	Velká Británie	L Night = 50 dB L Den = 55 dB ¹³²
Itálie	L Day = 50 dB L Night = 40 dB		

¹³² Národní hluková observatoř ČR. *Hlukové limity ze silniční dopravy v Evropské unii* [online]. 21. prosince 2010 [cit. 10.2.2012]. Dostupné na <<http://www.mesice.org/data/aktuality.82.PDF>>.

Příloha č. 3

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných vnitřních a chráněných venkovních prostorech staveb

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb

Druh chráněného vnitřního prostoru	Doba pobytu	Korekce v dB
Nemocniční pokoje	doba mezi 6.00 a 22.00 hodinou	0
	doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou	-15
Lékařské vyšetřovny, ordinace	po dobu používání	-5
Obytné místnosti	doba mezi 6.00 a 22.00 hodinou	0+)
	doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou	-10+)
Hotelové pokoje	doba mezi 6.00 a 22.00 hodinou	+10
	doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou	0
Přednáškové síně, učebny a pobytové místnosti škol, jeslí, mateřských škol a školských zařízení	po dobu používání	+5

Pro ostatní druhy chráněného vnitřního prostoru v tabulce jmenovitě neuvedené platí hodnoty pro prostory funkčně obdobné.

Účel užívání stavby je u staveb povolených před 1. lednem 2007 dán kolaudačním rozhodnutím, u později povolených staveb oznámením stavebního úřadu nebo kolaudačním souhlasem. Uvedené hygienické limity se nevztahují na hluk způsobený používáním chráněné místnosti.

+)

Pro hluk z dopravy v okolí dálnic, silnic I. a II. třídy a místních komunikací I. a II. třídy, kde je hluk z dopravy na těchto komunikacích převažující, a v ochranném pásmu drah se přičítá další korekce + 5 dB. Tato korekce se nepoužije ve vztahu k chráněnému vnitřnímu prostoru staveb povolených k užívání k určenému účelu po 31. prosinci 2005.

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru

Část A

Druh chráněného prostoru	Korekce [dB]			
	1)	2)	3)	4)
Chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	-5	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	0	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor	0	+5	+10	+20

Korekce uvedené v tabulce se nesčítají.

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.

Pravidla použití korekce uvedené v tabulce:

1) Použije se pro hluk z provozu stacionárních zdrojů, hluk z veřejné produkce hudby, dále pro hluk na účelových komunikacích a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakové práce, zejména rozřadování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů.

2) Použije se pro hluk z dopravy na silnicích III. třídy a místních komunikacích III. třídy a dráhách.

3) Použije se pro 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. Použije se pro hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy.

4) Použije se v případě staré hlukové zátěže z dopravy na pozemních komunikacích s výjimkou účelových komunikací a dráhách uvedených v bodu 2) a 3). Tato korekce zůstává zachována i po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci železničních drah nebo rozšíření vozovky při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace, nebo dráhy, při kterém nesmí dojít ke zhoršení stávající hlučnosti v chráněném venkovním prostoru staveb nebo v chráněném venkovním prostoru, a pro krátkodobé objízdě trasy. Tato korekce se dále použije i v chráněných venkovních prostorech staveb při umístění bytu v přístavbě nebo nástavbě stávajícího obytného objektu nebo víceúčelového objektu nebo v případě výstavby ojedinělého obytného, nebo víceúčelového objektu v rámci dostavby proluk, a výstavby ojedinělých obytných nebo víceúčelových objektů v rámci dostavby center obcí a jejich historických částí.

Část B

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb pro hluk ze stavební činnosti

Posuzovaná doba [hod.]	Korekce [dB]
od 6:00 do 7:00	+10
od 7:00 do 21:00	+15
od 21:00 do 22:00	+10
od 22:00 do 6:00	+5

¹³³ Nařízení vlády č. 272/2011 sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Abstrakt / Abstract

Rigorózní práce zpracovaná na téma „Právní problematika ochrany obyvatel před hlukem“ pojednává o aktuálním problému zajištění ochrany občanů před hlukem v komunálním prostředí. Cílem práce bylo provést analýzu právní ochrany obyvatel před hlukem a nalézt její největší nedostatky, které stěžují jak samotné zajištění ochrany občana před hlukem tak praxi orgánů řešící tuto předmětnou oblast vztahů. Za tímto účelem byla v práci provedena též analýza pojetí právní ochrany před hlukem v minulosti a bylo nahlédnuto do systému této ochrany i v jiných evropských zemích. Za využití takto zjištěných informací jsem se v této práci pak pokusila o nalezení možných řešení stávajících problémů. Tento vstup souvisí mj. se skutečností přípravy nového „protihlukového zákona“. Celá práce byla prokládána mj. četnými vstupy soudních autorit v podobě judikátů vztahující se ke zvolenému tématu, příspěvky Veřejného ochránce práv nacházejících se v jeho stanoviscích k danému problému, ale i pohledy na dané téma z řad odborné veřejnosti, které je možné nalézt v různých odborných časopisech či periodikách.

Práce je s ohledem na její cíl rozčleněna do pěti hlavních kapitol, když první kapitola je jakýmsi vpravením do problému, neboť pozornost je zde zaměřena na objasnění základní terminologie vztahující se k tématu a na podání přehledu o institucích, jež různou měrou řeší hlukovou problematiku. Druhá kapitola se již věnuje předmětné právní úpravě, kdy pozornost je věnována náhledu do historického pojetí ochrany obyvatel před hlukem v českém prostředí, současné právní úpravě a dále též právní úpravě na komunitární úrovni. Do samostatné – třetí kapitoly je pak zařazen přístup k ochraně před hlukem v ostatních zemích, je zde tak možné nahlédnout do úpravy dané problematiky např. ve Velké Británii, Norsku či sousedícím Německu. Čtvrtá kapitola se velmi konkrétně věnuje problémům spojených s vybranými zdroji hluku jako jsou provozovny služeb, pozemní komunikace či veřejné produkce hudby. VPH je přitom věnována větší pozornost v samostatné podkapitole, neboť tuto tematiku shledávám za velmi zajímavou a považovala jsem za důležité u ní provést analýzu zaměřující se zejména na specifika tohoto zdroje hluku, která způsobují v praxi také značné problémy. Práce je završena pátou kapitolou, která shrnuje na jednu místě nalezené problémy či nedostatky a pokouší se navrhnout možný směr, kterým by se nová úprava mohla do budoucna ubírat. Práce je doplněna třemi účelnými přílohami.

The thesis compiles actual problem based on legal guarantee of protection inhabitants against noise in communal environment. The analysis of legal protection citizens against noise and finding its most significant deficiencies that complicate citizens defense against noise as well as practise of competent authorities became the goal of this thesis. Following this purpose the analysis of previous „noise legislation“ as well as the analysis of the way of regulation of this issue in other european countries was made. The findings were helped me to find some possible solutions of problems that we can see in actual czech „noise legislation“ that relates to a fact, that in present new czech „Noise Act“ is being prepared. The thesis was interspersed with applicable case law, opinions of the Ombudsman as well as professional public view.

The thesis is devided into five chapters. The first chapter overviews the introduction to the problem because the attention was focused on clarification of the terminology as well as giving the summary of authorities that are competent to resolve noise issue. The second chapter is devoted to „noise legislation“. The attention was focused here on historical „czech noise legislation“ as well as present czech legislation and EU legislation too. In the third chapter you can inspect the system of inhabitants noise prevention in selected european countries. So in this chapter you can inspect the noise legislation e.g. in Great Britain, Norway or Germany. In the fourth chapter I focused on the specific problems related to selected sources of noise – workshops, roads and public production of music. The issue of public production of music was very interestning topic for me and I thought it important to analyze of this issue because of its specifics that can cause many problems in the practise. The thesis is finished its fifth chapter in which I try to summarize all found problems and deficiencies of actual noise legislation as well as suggest a new possible direction which the new legislation could aim. Finally the thesis was supplemented by three thematic annexes.

Klíčová slova / Key Words

hluk / noise

hygienik / health officer

zdroj hluku / source of noise

problematika / issue

právní / legal

ochrana / protection

obyvatelé / inhabitants / citizens

právo / right

zdraví / health

veřejné zdraví / public health

orgán ochrany veřejného zdraví / public health authority

Veřejný ochránce práv / Ombudsman

soud / court

hlukový limit / noise limit

emise / imise / emission / imission

Evropská unie / European Union

historie / history

soukromoprávní / private

veřejnoprávní / public

vlastnictví / possession

obec / municipality

obecně závazná vyhláška obce / generally binding ordinance of municipality

doprava / traffic

letišť / airport

provozovna / workshop

produkce hudby / music production