

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Veronika Kostková

**Právní prostředky ochrany před hlukem**

Diplomová práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní prostředky ochrany před hlukem vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne

.....

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Právo, zvuk a hluk</b> .....	<b>7</b>
1.1 Zvuk a sluch .....	7
1.2 Hluk .....	8
1.2.1 Vliv hluku na zdraví .....	8
1.2.2 Specifické a ostatní (nespecifické) účinky hluku na zdraví .....	9
1.2.3 Limity hlučnosti .....	10
1.3 Práva dotčená hlukem .....	11
<b>2 Právní úprava ochrany před hlukem</b> .....	<b>13</b>
2.1 Vývoj problematiky ochrany před hlukem v právu EU .....	13
2.2 Nástroje právní ochrany před hlukem v právu EU .....	15
2.2.1 Vliv směrnic na legislativu členských států .....	18
2.3 Právní úprava ochrany před hlukem v České republice .....	20
2.3.1 Organizace orgánů ochrany před hlukem .....	20
2.3.2 Platná právní úprava .....	23
2.3.3 Hlukové výjimky .....	25
<b>3 Obrana veřejnosti</b> .....	<b>29</b>
3.1 Ochrana a obrana veřejnoprávní .....	29
3.1.1 Územní plánování .....	30
3.1.2 Územní řízení a posuzování vlivů .....	33
3.2 Ochrana a obrana soukromoprávní .....	35
3.2.1 Preventivní prostředky ochrany .....	35
3.2.2 Prostředky následné .....	36
3.3 Hluk v praxi .....	37
3.3.1 Případ Mladá Vožice .....	37
3.3.2 Mělnický přístav .....	38
<b>Závěr</b> .....	<b>39</b>
<b>Seznam literatury</b> .....	<b>43</b>
<b>Abstrakt</b> .....	<b>48</b>

## Úvod

Přírozenou součástí životního prostředí, které člověka obklopuje, je zvuk. Ten vzniká nejen z lidských činností, ale i z přírodních jevů. Na zvuku jako takovém není v podstatě nic špatného, pokud ovšem nepřekračuje stanovenou mez, kterou už lidský organismus není schopen bez následků tolerovat, dochází tak k narušení úplné duševní, tělesné a sociální pohody. Na kvalitě životního prostředí jsou přímo závislé i zdravé životní podmínky pro rozvoj lidské populace. Jen zdravé obyvatelstvo může tvořit kvalitní stát.

Nechtěný zvuk (nazývaný hlukem) je novodobým problémem lidské populace, a jeho účinky jsou startérem celé řady civilizačních chorob. Životní prostředí se skládá z několika složek, které by měly být v harmonii. Vybočuje-li jedna, ovlivní tím i správnou funkci ostatních. Pro tvorbu právních předpisů v oblasti životního prostředí je dominantní antropocentrický přístup, chápající člověka jako nejvyšší hodnotu, se kterou mají být ostatní v souladu pro další kvalitní rozvoj a existenci.

Dominantním zdrojem nechtěného zvuku dnešních dnů je nadměrný hluk šířící se z pozemních komunikací. Podle posledních odhadů je v České republice vystaveno tomuto druhu hluku zhruba půl miliónu obyvatel. Dle mého názoru se bude jednat možná i o číslo půlmilionovou hranici silně překračující.

Obsahem své diplomové práce, jejíž téma zní „Právní prostředky ochrany před hlukem“, bych chtěla vnést světlo do celé problematiky, která je dlouhodobě opomíjena nejen ze strany orgánů veřejné správy, ale i veřejnosti. Z tohoto důvodu neexistuje ani mnoho zdrojů, odborné literatury a dalších publikací přímo dopadající na zmíněnou problematiku. Nezbyvalo než čerpat ze všeho dostupného, a to nejen literatury, platných právních předpisů, ale i z odborných internetových serverů a článků časopisů. Nesmíme zapomenout rovněž na judikaturu nebo odůvodnění rozhodnutí krajských hygienických stanic.

Cílem snažení je nalezení odpovědí na otázky týkající se stavu právních prostředků ochrany před hlukem.

Je současná veřejnoprávní úprava dostatečně srozumitelná také veřejnosti? Jsou jednotlivé instituty a orgány veřejné správy dostatečně kompetentní a zároveň otevřené k názorům a připomínkám ze strany veřejnosti? Existují nástroje, které může veřejnost použít při obraně před hlukem, jenž zasahuje do soukromé sféry jejich občanského života a ohrožuje jejich lidská práva? Jsou tyto uvedené nástroje skutečně efektivní, a jedná se pak pouze o nezájem veřejnosti k jejich využití? Nebo je problém v nepřehlednosti a téměř v nulové šanci na zvrácení situace v jejich prospěch díky tvrdému tlaku

ze strany stavebních společností, provázaných s orgány státu? Je možné odstranit jednotlivé problémy jen změnou platné právní úpravy, nebo i přístupem občanské společnosti k životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám? Vzhledem ke skutečnostem, jak vyjít vstříc oběma dotčeným stranám?

Jak již bylo zmíněno výše, nechtěný zvuk neboli hluk má nedozírné následky pro každodenní život lidí. První kapitola je věnována zvuku obecně. Bude objasněna jeho podstata, tj. vznik a vliv na okolní prostředí. Dále bude pozornost zaměřena na to, co už je považováno za hluk, jaké specifické a nespecifické účinky na lidský organismus má. Kapitola je zakončena pojednáním o právech, jež jsou hlukem z pozemních komunikací narušena. Ať už se jedná o ohrožení, nebo porušení práva na zdraví a zdravý lidský život, či zásah do soukromí nebo osobní sféry.

Jelikož jsme členy Evropské unie (EU), jejíž legislativa ovlivňuje i legislativu českou, náplní druhé kapitoly se stanou nástroje a možnosti ochrany před hlukem z pozemních komunikací, tentokrát však pod hlavičkou platné právní úpravy Evropské unie. Problematika řešení ochrany před nadměrným hlukem postrádala v dřívějších dobách svůj právní základ. Vše změnila v roce 1996 tzv. Zelená kniha věnovaná budoucí politice ochrany před hlukem. V důsledku přijetí zmiňované knihy došlo k průlomům zejména v tom, že nadále nedocházelo jen k úpravě emisí, ale do popředí se protlačila i úprava imisí. Následovala dlouhá diskuze, odmítání. A až v roce 2002 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (2002/49/ES), která bude popsána v této kapitole i s dopady, které přinesla (a to většinou v kladném slova smyslu) pro Českou republiku.

Přestože Unijní úprava přispěla k novelizacím českých právních předpisů týkajících se hluku, je platná právní úprava dosti roztržitá a nesystematická. Proto věnuji prostor přehledu právních předpisů, ale i možnostem orgánů veřejné správy.

Poslední kapitola je věnována obraně veřejnosti a možnostem, které jsou veřejnosti dány ať už prostřednictvím veřejnoprávní úpravy, nebo i pomocí soukromoprávních prostředků ochrany před hlukem. V této kapitole je pozornost zaměřena na popsání jednotlivých fází, k nimž dochází v průběhu výstavby pozemní komunikace, dále možnostem, jak zvrátit předpokládaný záměr. Toho lze dosáhnout jednak pomocí připomínek, námitek, ale i soukromoprávních žalob nebo mimosoudních prostředků ochrany. Vše je doplněno ukázkou reálných případů z praxe, na nichž je nejlépe vidět, ke kterým problémům často dochází, a jak se proti nim adekvátně bránit.

Závěrem bych chtěla shrnout, v čem spatřuji (a v čem obecně jsou spatřovány) nedostatky jak právní úpravy, tak přístupu veřejnosti a orgánů veřejné správy k této problematice. Kde je

možné zlepšení jak pomocí právních předpisů, tak pomocí přístupu veřejnosti nejen k hluku, ale i k životnímu prostředí jako celku.

Své poděkování směřuji především JUDr. Veronice Tomoszkové Ph.D. Nejen za pozitivní a lidský přístup, ale hlavně motivaci, kterou mě po celou dobu mého snažení zahrnovala.

# 1 Právo, zvuk a hluk

## 1.1 Zvuk a sluch

Po celý svůj život je každý člověk obklopen rozmanitou škálou zvuků. Tyto zvuky pro něho mají velký význam. Tvoří nezanedbatelný podíl při přijímání informací z okolního světa. Již novorozené děti vydávají zvuky, aby upoutaly pozornost svých rodičů. Vrcholné životní okamžiky jsou vždy spojeny se zvukem, a to v podobě jásotu, výkřiku nebo pláče. Zvuk kolem nás má funkci varovnou a má sílu dát celý lidský organismus do pohybu k přípravám na možnou krizovou situaci. Zvuk v podobě křiku zase plní defenzivní funkci před potencionálními nepřáteli. Tím nejdůležitějším, co nám zvuk přináší, je schopnost řeči, která nás odděluje od jiných živočišných druhů. Na různých územích docházelo k jinému vývoji v řeči a jazyky napomohly ve formování národů či sociálních skupin.<sup>1</sup>

Zvuk produkuje téměř jakákoliv lidská činnost a i sama příroda. Zvuk některých lidských činností má schopnost udělat ze zážitku opakovatelného a čekaného zážitek jedinečný, ovlivňující vnitřní rytmus lidí. Uveďme například náboženské rituály, prožitky během tance nebo atmosféru rušné pouti. Specifické účinky na člověka má i hudba, která, pokud je příjemná, vyvolává vrcholné estetické zážitky v psychice lidí a motivuje k dalším aktivitám. Hudba je použitelná i pro přehlušení ostatních rušivých zvuků, napomáhá k lepšímu soustředění při rutinně vykonávaných činnostech. Každé prostředí obsahuje specifické spektrum zvuků, navozujících charakteristickou atmosféru, a hudba pomáhá dodat místu pocit důvěrnosti. Určité zvyky přetrvávají celé roky, to platí i o zvucích, na které si lidé zvykli, a pokud občas dojde k absenci právě těchto zvuků, je to vnímáno jako signál toho, že něco není v pořádku. Například zvuk kostelních zvonů, pravidelně oznamující přesný čas, nebo svolávající věřící. Zvuk vlaku projíždějícího v určitých časových intervalech.<sup>2</sup>

Příroda nezůstává pozadu a upozorňuje na svoji přítomnost nejrůznějšími zvukovými jevy. Zvuk přírody je v mnohých případech i nositelem informace o počasí. Na jeho základě rozpoznáváme blížící se bouřku, vítr nebo sněhovou vánici. Ke zvukům přírody řadíme i ranní kokrání kohoutů, štěkot psů, který je pro ně signálem blížícího se neznámého k jejich teritoriu.<sup>3</sup>

Veškeré zvuky jsou přijímány sluchovým orgánem - uchem. Umístěním uší po stranách hlavy vypovídá o tom, že sluch není jednosměrně zaměřen jako zrak. Zrakem sice zjišťujeme, jak konkrétní věci vypadají, ale dokážeme to pouze u těch, které jsou před námi, a my jsme díky tomu schopni k nim zaujmout úhel pohledu. U sluchu je situace jiná - zvuk, který sluchem

---

<sup>1</sup> HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1.vydání. Praha: Avicenum, zdravotnické nakladatelství,n.p., 1990, s. 9-13.

<sup>2</sup> Světová zdravotnická organizace, Regionální úřadovna pro Evropu. *Hluk a zdraví*. Praha: Nakladatelství Fortuna, 2001, s. 1-28.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 1-28.

vnímáme, nás vtahuje přímo do centra sluchového zážitku bez možnosti z něj vystoupit nebo jakkoliv se ho dokonale zbavit. Jednostranné zaměření zraku je kompenzováno všesměrovým sluchem. Sluch je propojen s hmatem, který v podstatě přijímá vibrace z okolního prostředí. Tato kombinace hmatu a sluchu je nejvíce viditelná při vyjádření vlastností zvuků, které vydávají hudební nástroje například hladký, drsný, jemný nebo sametový zvuk.<sup>4</sup>

## 1.2 Hluk

Existuje celá řada definic hluku, a to fyzikálních, ale také právních. Z fyzikálního hlediska neexistuje jednoznačné rozlišení mezi zvukem a hlukem, nelze jej přesně definovat. Jediným hodnotitelem toho, co spadá do kategorie hluku, se tedy jednoznačně stává člověk. Proto zvuk, který jej obtěžuje, ruší, je nepříjemný nebo má na jeho organismus negativní vliv, nazývá hlukem. Kritériem hluku je negativní prožitek jednotlivce.<sup>5</sup>

Na vzniku zvuku se podílí chvění kapalin, těles nebo vzduchu. Zvuk má své specifické znaky jako frekvenci, hladinu akustického tlaku a trvání. Chvěním kapalin, těles nebo vzduchu v prostředí se mění na zvukové vlny o určité frekvenci. Zvukové vlny o frekvenci od 20 až 20 000 Hz<sup>6</sup> je lidský sluch schopen pojmout. Zvuk, který má frekvenci nižší než 20 Hz nazýváme infrazvukem, zvuk s frekvencí vyšší jak 20 Hz pak ultrazvukem.<sup>7</sup>

Ke kolísání tlaku vzduchu dochází šířením zvukové vlny, proto intenzitu zvuku vyjadřujeme pomocí velikosti kolísání tlaku vzduchu, která je měřena v decibelech.<sup>8</sup>

Poslední složkou je délka - trvání zvukové vlny, která se šíří prostředím. Ta může být krátká, ustálená, proměnná nebo přerušovaná. Běžné prostředí, ve kterém se lidé pohybují, je v rozmezí od 25 do 105 decibelů. Přičemž hodnota kolem 25 decibelů se vyskytuje výjimečně např. v lese, když se dravec chystá na lov, nebo při zimních procházkách zasněženým lesem. Hodnoty okolo horní hranice už způsobují poškození zdraví a především sluchu.<sup>9</sup>

Pro zdroj hluku z pozemních komunikací je charakteristické, že se jedná o veřejný hluk, což znamená, že se šíří mimo prostor vlastněný původcem a je proměnlivý v čase. Skládá se z několika různých událostí a jedinec ho není často schopen sám ovlivnit.<sup>10</sup>

### 1.2.1 Vliv hluku na zdraví

Nechtěný zvuk, tedy hluk, se nešíří prostředím bez vedlejších účinků pro okolí. Jak již bylo výše uvedeno, označení zvuků za hluk záleží čistě na prožitku člověka ze zvuků v jeho blízkém

<sup>4</sup> ŘIHÁČEK, Tomáš. *Zvukové prostředí města a jeho vliv na prožívání*. 1.vydání, Brno: EDIS, 2009. 19-27 s.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 47-78.

<sup>6</sup> Hertz je kmitočet periodického jevu, jehož perioda trvá 1 sekundu viz. < <http://www.labo.cz/mft/jeddef.htm>>.

<sup>7</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. 11-15 s.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 11-15.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 11-15.

<sup>10</sup> ŘIHÁČEK, Tomáš. *Zvukové prostředí města a jeho vliv na prožívání*. 1.vydání, Brno: EDIS, 2009, s. 41.



prostředí. Účinky stoupají s jeho intenzitou, délkou doby hlukové expozice nebo momentem překvapení, tedy náhlostí zvuku nebo trvalostí hluku. Jednotlivé zdroje zvuku by neměly překročit stanovené limity.<sup>11</sup>

Lidská společnost není tvořena pouze zdravými jedinci, kteří nejsou ihned náchylní na jakékoli rušivé podněty z okolí, ale je tvořena i sensitivními jedinci a lidmi, kteří potřebují klid, aby se jejich aktuální zdravotní stav ještě dále nezhoršoval.<sup>12</sup>

Účinky hluku na lidské zdraví lze rozdělit, přičemž přístupů ohledně rozdělení těchto účinků existuje celé řada. V obecné rovině jde o rozdělení na dvě větve, a to účinky hluku vztahující se přímo na poškození sluchového aparátu a účinky ostatní, které mají vliv z dlouhodobého hlediska na celý lidský organismus.<sup>13</sup> Tedy specifické účinky a ostatní - nespecifické.<sup>14</sup>

## 1.2.2 Specifické a ostatní (nespecifické) účinky hluku na zdraví

Omezená znalost účinků hluku na zdraví stále ještě staví na přední pozici tyto specifické účinky hluku. Ty se týkají výhradně sluchového aparátu, popřípadě narušení nervových drah v mozku způsobeného porušením sluchem.<sup>15</sup>

Mezi tyto specifické účinky řadíme poškození bubínku a převodních kůstek, ke kterým dochází od 130 decibelů. Nastávají nárazově nebo pomocí dlouhodobé hlukové expozice při 85 decibelech. Další možností je narušení nervových drah v mozku.<sup>16</sup>

Specifické účinky hluku na zdraví jsou závislé na fyzikálních faktorech zvuku ale i na zděděných vlastnostech a sensitivitě jednotlivce. Mezi fyzikální faktory řadíme hladinu intenzity hluku a délku trvání hlukové expozice. Při krátkodobé hlukové expozici, která má vysokou hladinu intenzity v decibelech, například během exploze či třesku hrozí ztráta sluchu nebo akustické trauma. Poškození řasinek ve sluchovém aparátu je nevratné, sluchové trauma je léčitelné. Ztráta sluchu je řazena i mezi nemoci z povolání.<sup>17</sup>

Označení těchto účinků hluku na lidské zdraví pod pojem ostatní a nespecifické je velmi zavádějící vzhledem k tomu, že tyto účinky jsou mnohem zákeřnější a odolnější než specifické, které jsou všeobecně známé a uznávané. Nespecifické účinky rozčleňujeme na akutní nespecifické a chronické nespecifické. Mezi obecné nespecifické účinky se uvádí rušení funkčního

<sup>11</sup> ŘIHÁČEK, Tomáš. *Zvukové prostředí města a jeho vliv na prožívání*. 1.vydání, Brno: EDIS, 2009, s. 41.

<sup>12</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 11-15.

<sup>13</sup> HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1.vydání. Praha: Avicenum,zdravotnické nakladatelství,n.p., 1990, s. 121.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 121-135.

<sup>15</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 12-13.

<sup>16</sup> HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1.vydání. Praha: Avicenum,zdravotnické nakladatelství,n.p., 1990, s. 121-135.

<sup>17</sup> Světová zdravotnická organizace, Regionální úřadovna pro Evropu. *Hluk a zdraví*. Praha: Nakladatelství Fortuna 2001, s. 1-28.

stavu, spánku, odpočinku, komunikace, řeči, jakéhokoliv lidského výkonu, rušení stavu fyziologických funkcí a stimulací retikulárního systému.<sup>18</sup>

K akutním nespecifickým účinkům, které negativně ovlivňují celý organismus, patří stres, který bývá spouštěčem celé řady (mnohdy tichých) nemocí, někdy odeznívajících bez sebemenších následků. Vlivem stresu se zvyšuje krevní tlak, dochází ke zrychlení tepu a zvýšení hladiny adrenalinu v krvi, kvůli čemuž dochází k nekvalitnímu spánku. Spánek je velmi důležitý z hlediska regenerace celého organismu, a jestliže dojde k poruše spánkové činnosti, reakce na sebe nenechá dlouho čekat. Následuje rozmrzelost, ztráta schopnosti koncentrace, zhoršení paměti, nálady, často i k depresím a poklesu imunity. Kvalitní fyziologický spánek je takový, u kterého nedochází k průběžnému buzení a ani se nezmenšuje jeho hloubka následkem přítomnosti rušivých elementů. Nastává, pokud hladina akustického tlaku vyjádřená v decibelech nepřekročí 30 až 35 z vnitřních zdrojů a rovněž stejnou hladinu z venkovních zdrojů. Noční hluk z dopravy by neměl překročit 45 decibelů, během dne je to pak 55 decibelů.<sup>19</sup>

Dodejme dále sociální dopady hlukové expozice, a to problémy v komunikaci nejen mezi jednotlivci. Komunikace má své požadavky v tom, aby okolní prostředí nebylo hlučnější než komunikace samotná, aby řečník slyšel svůj projev, byl slyšen, a hlavně nebyl rušen okolním prostředím, čímž není myšlen jenom hluk posluchačů, který lze pokyny eliminovat, ale hlavně hluk vycházející z prostředí, které řečníka obklopuje a který už eliminovat pouze pokyny nelze.<sup>20</sup>

Dalším patologickým jevem v sociální oblasti je obtěžování hlukem, které s sebou nese stejné účinky na lidský organismus jako nespecifické účinky hluku. Obtěžování hlukem není pouhou záležitostí slabších sociálních skupin, tím myslím sociální komplexy (jako jsou školy, ústavy, nemocnice), které jsou díky špatné urbanistické koncepci vystaveny hlukové expozici. Tento problém začíná přerůstat i do, do nedávné doby tichých, oblastí přírody či rodinné zástavby. A poslední je ekonomický účinek hluku, který se projevuje poklesem cen exponovaných nemovitostí.<sup>21</sup>

### 1.2.3 Limity hlučnosti

Na základě měření, a jeho zobecněním, docházíme k tomu, že hluk nad 30 decibelů začíná zvyšovat z dlouhodobého hlediska své negativní účinky na nervový systém lidského organismu. Hluk, který má hodnotu nad 50 decibelů, už ruší zdravou duševní pohodu, pokud při tomto zvuku je vyžadována soustředěnost a přesnost. Zvuk nad 55 decibelů, z hlediska dlouhodobého

---

<sup>18</sup> HAVRÁNEK, Jiří. *Hluk a zdraví*. 1.vydání. Praha: Avicenum,zdravotnické nakladatelství,n.p., 1990, s. 135-140.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 135-140.

<sup>20</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 14.

<sup>21</sup> Světová zdravotnická organizace, Regionální úřadovna pro Evropu. *Hluk a zdraví*. Praha: Nakladatelství Fortuna 2001, s. 1-28.

působení, označujeme jako startér mnoha civilizačních chorob, především díky stresovému faktoru, který přímo ovlivňuje kardiovaskulární systém, a tím napomáhá srdečním poruchám a infarktům. Zvuk nad 65 decibelů se z hlediska dlouhodobosti jeví jako nesnesitelný pro zdravý vývoj, a nad 85 decibelů dochází již k specifickým účinkům na sluchový aparát, které, pokud se nejedná o příliš sensitivní jedince, je možné zmírnit nebo úplně odstranit. Při 120 decibelech, ať z krátkodobého působení, což je pravděpodobnější, než působení dlouhodobého, dochází buď přímo k nenávratnému poškození sluchového aparátu, poškozením buněčných stěn a řasinek, nebo alespoň ke změnám trvalého rázu pouze s možností zkvalitnění.<sup>22</sup>

### 1.3 Práva dotčená hlukem

Hluk má především dopady na lidský život, zdraví a životní prostředí. Jelikož je člověk druhem společenským, dochází k obtěžování nepříjemným zvukem v celé řadě jeho společensko-sociálních aktivit, a to v jakémkoliv věku. Hluk tímto zasahuje do sféry lidských práv člověka, a to ohrožením nebo přímo porušením některých z nich. Existuje řada systémů ochrany lidských práv na různých úrovních jako mezinárodní, evropské nebo vnitrostátní. Jednotlivé systémy ochrany jsou vzájemně provázány, vzájemně na sebe reagují a kooperují. Z důvodu existence mnoha mechanismů dochází ke směřování možností jejich uplatňování a dovolávání.

Neexistuje přesná hranice mezi lidskými, základními a občanskými právy. Tyto tři skupiny se prolínají a doplňují. Lidská práva obecně chápeme jako pojem, který je hojně využíván zejména v mezinárodním právu veřejném, ale také v ústavách jednotlivých států. Lidská práva mají všichni lidé, bez ohledu na stát, ve kterém se nacházejí. Vycházejí z přirozenoprávní teorie<sup>23</sup>. Z určitého vztahu mezi člověkem, který většinou bývá i občan státu, a na základě a z občanství vyplývají práva občanská. Tyto práva souvisejí s uplatněním člověka v občanské společnosti. Umožňují vyvíjet aktivitu a účast na veřejné moci a právo dovolat se svých práv vůči ní.<sup>24 25</sup>

Přístup Evropské unie k ochraně lidských práv a svobod prošel dlouhým vývojem, který vyvrcholil přijetím Listiny práv a svobod Evropské unie<sup>26</sup>. Než ale k zakotvení v rámci primárního práva došlo, důležitou roli sehrával Soudní dvůr Evropské unie, který v počátcích své existence a rezistentního přístupu k ochraně lidských práv a svobod zcela obrátil svůj postoj. Vycházel z obecných zásad právních ale i z pilířů na kterých Společenství stálo.<sup>27 28</sup> Evropská unie

<sup>22</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s.15.

<sup>23</sup> Přirozenoprávní teorie znamená, že každý se rodí svobodný a rovný v právech bez ohledu na stát nebo na to, z jaké sociální skupiny pochází viz KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1.vydání. Praha: C.H.Beck.1995, s. 5-6.

<sup>24</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1.vydání. Praha: C.H.Beck.1995, s. 197- 200.

<sup>25</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné-obecná část*. 5.vydání. 1999, s. 31.

<sup>26</sup> Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy. Listina základních práv Evropské unie (2007/C 303/01).

<sup>27</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské Unii*. 2.vydání. Praha: Linde, 2008, s. 20-50.

přístupuje k rozvrstvení lidských práv do generací čtyř, kde čtvrtá generace pružně reaguje na potřeby dnešní doby a doplňuje generace ostatní zejména právem na zdravé životní podmínky a životní prostředí, které je úzce spojeno s právem na život obsaženého v generaci první.<sup>29</sup>

Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, také obsahuje práva, kterých se hluk dotýká. Právo na život spolu s právem na ochranu zdraví a neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života.<sup>30</sup> Jedná se o ústavní limit, platící mezi osobami soukromého práva, ale i ve vztahu osoba soukromého práva versus orgán státní moci.<sup>31</sup>

Článek upravující vlastnické právo zakotvuje rovnost a zrušuje všechny formy a druhy hierarchického uspořádání vlastnictví. Obsah a rozsah je pro všechny subjekty, ale i stát, stejný, což souvisí i s právními prostředky ochrany, jak pomocí veřejného práva, tak soukromého.<sup>32</sup>

Pro účelnou ochranu svého vlastnického práva je nutné být informován o adekvátních prostředcích. V nálezu dal Ústavní soud za pravdu obci, na kterou byla podána společenstvím vlastníků bytových jednotek sousedská žaloba týkající se hlukových imisí. Ústavní soud dal za pravdu obci, když konstatoval, že obecní vlastnictví pozemní komunikace ztrácí autonomii ve smyslu soukromého práva. Což znamená, že nemá-li obec jinou možnost, než místní komunikaci držet a spravovat, aniž by ji mohla užívat či požívat nebo nakládat, popírá to soukromoprávní povahu jejího vlastnictví. Odkázal tak společenství vlastníků bytových jednotek k využití prostředků ochrany veřejnoprávní.<sup>33</sup> Shrňme, že vlastnictví všech je rovné, a zasáhnout do jeho obsahu lze pouze na základě zákona a v jeho mezích za náhradu, ale i existuje majetek, sloužící k zabezpečení potřeb veřejnosti ve vlastnictví státu.<sup>34</sup>

Další dotčená jsou práva na příznivé životní prostředí a informace o něm, jejichž ochrana vyplývá nejen z Listiny, ale i zákona o ochraně životního prostředí<sup>35</sup>, a o právu na informace o životním prostředí<sup>36</sup> s možností dovolat se svých práv u orgánu veřejné moci.

Ochrana lidských práv je tak poskytována nejen prostřednictvím české legislativy, ale v evropském prostoru rovněž Evropskou unií a Radou Evropy<sup>37</sup>. Jako členové máme možnost použít nabízených nástrojů a dojít kýmž cíle.

---

<sup>28</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské Unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 20-50.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 20-50.

<sup>30</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., O vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Čl. 1, 5, 6, 10.

<sup>31</sup> KLÍMA, Karel et. Kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1035.

<sup>32</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., O vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Čl. 11.

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna, 2011, sp.zn. I.ÚS 451/11, bod 6.

<sup>34</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., O vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Čl. 11 odst. 4.

<sup>35</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., O životním prostředí, § 2, 9, 12, 15, 17, 18.

<sup>36</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., O právu na informace o životním prostředí, § 2, 3, 5, 10a.

## 2 Právní úprava ochrany před hlukem

Už jedno z hesel Občanského fóra neslo název „Zpátky do Evropy“. Naše přidružení tehdy ještě k Evropskému společenství se zbrzdilo díky rozpadu na Českou a Slovenskou republiku. Vše jsme se snažili dohnat a tak, v roce 1996, prostřednictvím Václava Klause, tehdejšího předsedy vlády, byla podána přihláška ke členství. I přes počáteční velmi kritické hodnocení, které každoročně prováděla pro tehdejší kandidátské země Komise, jsme se nakonec oficiálně stali členy k datu 1. 5. 2004 a rozšířili tak stávající základnu.<sup>38</sup>

Naše téměř čtyřicetiletá absence na půdě svobodných států, ale i fakt, že jsme neprošli celým vývojem EU, zanechala své výsledky v podobě velmi pomalého přizpůsobování a změně vnitrostátní legislativy té unijní, která se snaží pružně reagovat na změny odehrávající se ve společnosti. Z tohoto důvodu se nyní pokusíme alespoň stručně osvětlit vývoj právní úpravy ochrany před hlukem, nástroje, které má Evropská unie k dispozici a dále, co vše se v naší legislativě týkající se této problematiky změnilo.

### 2.1 Vývoj problematiky ochrany před hlukem v právu EU

Hluk a problémy, které přináší pro zdraví lidí, ale i pro životní prostředí, spadá v Evropské unii do problematiky životního prostředí. Primární cíl Evropské unie byl hlavně ekonomický, na ekologickou stránku se v počátcích nenahliželo s dostatečným respektem, který by si zasloužila. Vývoj v Evropské unii kopíroval mezinárodní vývoj na poli ochrany životního prostředí, pro který jsou stěžejní tři konference, nazývané též summity Země jsou svolané z iniciativy komise Organizace spojených národů. První konference se konala v roce 1972 ve Stockholmu, druhá měla své místo konání v roce 1992 v Riu de Janeiru a třetí, v roce 2002 v Johannesburgu.<sup>39</sup>

Konference ve Stockholmu a následné ekologické katastrofy v Bhópalu, Sevesu a Černobyli se projeví i ve změně nahlížení na životní prostředí a snaze předejít a zamezit opakování ekologických katastrof. Změny počaly přijetím Jednotného evropského aktu, který z pohledu životního prostředí již obsahoval princip ochrany životního prostředí, jako jeden z cílů Evropského společenství, a obecný zájem na kvalitním životním prostředí. Byly formulovány základní principy ekologické politiky. Spory přetrvávaly v právním základu, důležitém pro vydání směrnic, a kvůli jeho absenci docházelo k jejich rušení.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Rada Evropy je evropská regionální organizace, jejíž cílem je rozvíjet lidské práva a hodnoty a zlepšovat životní podmínky viz DAVID, Vladislav. BUREŠ, Pavel. FAIX, Martin. SLADKÝ, Pavel. SVAČEK, Ondřej. *Mezinárodní právo veřejné z kasuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges. 2011, s. 230.

<sup>38</sup> ZENKNER, Petr. *Historie vstupu ČR do EU*. [online]. Euroskop.cz, [cit.25.února 2012]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/803/sekce/vstup-cr-do-eu/>>.

<sup>39</sup> SMOLEK, Martin. DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola V. *Ochrana životního prostředí v mezinárodním a unijním právu* In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 99-101.

<sup>40</sup> Tamtéž, s. 99-104.

Rio bylo také strůjcem změn na poli Evropských společenství. Přijetím Maastrichtské smlouvy (a posléze Amsterdamské) přineslo ukotvení pojmu životního prostředí do smluv a rozšířením principů. Největší změny přišly až ratifikací Lisabonské reformní smlouvy, která s sebou nese mnoho změn. Stále sice není přesně definován pojem životního prostředí, je však již obsažen v preambuli jako jeden ze základních cílů Evropské unie. Politika životního prostředí je upravena v hlavě XX. Smlouvy o fungování Evropské unie, jednotlivé články nejsou přímo aplikovatelné, ale je třeba je konkretizovat pomocí sekundární legislativy. Patří ke sdíleným pravomocem s možností úpravy jak na Unijní úrovni tak vnitrostátní. Rovněž byl zaveden pro politiku životního prostředí řádný legislativní proces.<sup>41</sup>

Hluková problematika byla obsažena v akčních plánech<sup>42</sup>, a to zejména druhém a čtvrtém, kterým stále chyběl právní základ, o který by se tyto programy opíraly. Přelomový je rok 1996, kdy byla publikována tzv. Zelená kniha<sup>43</sup>, přímo týkající se politiky ochrany před hlukem. Označila hluk z pozemních komunikací jako problém různých lokalit v rámci Evropské unie. První nástroje, které měla Unie k dispozici, však řešily pouze problematiku emisí. Pomoci sekundární legislativy, zejména směrnic se stanovily technické požadavky na limity hluku pro výrobky v rámci vnitřního trhu. Členské státy mohly odlišné požadavky na limity stanovit pouze na výrobky v rámci svého území, nebo pokud se jednalo o citlivé oblasti. K bezproblémovému fungování vnitřního trhu došlo přijetím směrnice 2000/14 ES<sup>44</sup>, která nahradila nepřehlednou splet' různých směrnic upravujících požadavky na výrobky v různých oblastech. Cílem tedy byla přehlednost a maximální sblížení právních předpisů členských států, které upravují požadavky na zařízení a výrobky šířící hluk do okolního venkovního prostředí.<sup>45</sup> Hlukové emise se zdají být adekvátně upraveny.

Dlouho neřešené byly hlukové emise. Komise se chopila výzvy a vypracovala tzv. Zelenou knihu, zmíněnou v textu již výše, ke které se vyjádřil i Evropský parlament s přáním co nejdříve upravit problematiku emisí. V roce 2002 tak byla přijata směrnice 2002/49/ES o hodnocení a

---

<sup>41</sup> Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy. Smlouva o fungování EU (Celex 11957E), čl. 4, 11, 192 – 193.

<sup>42</sup> Europa, přehledy právních předpisů EU, Obecná ustanovení o životním prostředí [online]. Europa.eu, [cit. 25. února. 2012]. Dostupné na

<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/index\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/index_cs.htm)>.

<sup>43</sup> Commission of the European Communities. *Future noise policy, European Commission Green paper* ze dne 4. listopadu 1996 [online]. Europa.eu [25. února. 2012]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/environment/noise/pdf/com\\_96\\_540.pdf](http://ec.europa.eu/environment/noise/pdf/com_96_540.pdf)>.

<sup>44</sup> Směrnice evropského parlamentu a Rady 2000/14 ES ze dne 8. května 2000, o sblížování právních předpisů členských států, týkající se emisí hluku, zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí. [online]. Eur-lex.eu, 3. července 2000 [cit. 25. února. 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:25:32000L0014:CS:PDF>>.

<sup>45</sup> SMOLEK, Martin. DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola VIII. Oddíl 3. *Hluk a vibrace* in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 470-474.

řízení hluku ve venkovním prostředí<sup>46</sup>. Směrnice nestanovuje jednotné imisní hlukové limity, které by byly platné pro všechny členské státy. Obsahem je soubor koncepčních a informačních nástrojů, které by na Unijní úrovni měli sjednocovat postupy a metodiky ve zjišťování a hodnocení imisí hluku. Cílem této první směrnice, zaměřující se na imisní hlukové limity, je zjištění stavu zatížení venkovním hlukem, popřípadě přijetí akčních plánů v nejohroženějších oblastech a poskytnutí úplných informací veřejnosti. Stanovuje jednotné způsoby pro měření hlukových imisí, aby bylo možné následné srovnání na Unijní úrovni a mohlo dojít k dalším krokům.<sup>47</sup>

Po stručném nastínění vývoje hlukové problematiky se nyní zaměříme na nástroje, které má Evropská unie k dispozici.

## 2.2 Nástroje ochrany před hlukem v právu EU

I v Unijním právu rozlišujeme nástroje k ochraně životního prostředí na právní, koncepční, administrativní a ekonomické.

Právní nástroje spočívají jak v primárním právu, tak zejména ve Smlouvě o Evropské unii. Více obsahuje Smlouva o fungování Evropské unie, která má samostatnou hlavu věnující se životnímu prostředí a řádnému legislativnímu postupu pro přijímání sekundární legislativy. V posledním článku této hlavy je uvedeno, že členské státy si mohou přijatá opatření upravit i v přísnější podobě na vnitrostátní úrovni, pokud ovšem tato přísnější opatření budou slučitelná se Smlouvami a oznámená Komisi. To se může týkat například stanovením přísnějších hygienických limitů hluku.<sup>48</sup> Primární právní úprava se přímo o hluku či jeho limitech nezmiňuje a vše ponechává na konkretizaci pomocí sekundární legislativy.

Prakticky žádné z nařízení patřící do sekundární legislativy neupravuje přímo hluk a celou hlukovou problematiku, proto přistoupíme přímo ke směrnícím, které se dané problematice věnují. Výše byla zmíněna směrnice, která sjednotila předchozí roztržitou úpravu. Tato směrnice ovšem upravovala pouze emise, protože se týkala požadavků na výrobky.<sup>49</sup>

V červnu 2002 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES týkající se imisí hluku ve venkovním prostředí, tedy hodnocení a řízení. Hlukem ve venkovním prostředí se zde rozumí nechtěný nebo škodlivý zvuk ve venkovním prostředí vytvořený lidskou činností, včetně hluku z dopravních prostředků, silniční dopravy, železniční dopravy, letecké dopravy a

<sup>46</sup> Směrnice evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. [online]. Eur-lex.eu, [25. února. 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002L0049:CS:PDF>>.

<sup>47</sup> Tamtéž, preambule 1-16.

<sup>48</sup> Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy. Smlouva o fungování EU (Celex 11957E), čl. 192 – 193.

<sup>49</sup> SMOLEK, Martin. DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola VIII. Oddíl 3. *Hluk a vibrace* in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 468- 474.

hluku pocházejícího z průmyslové činnosti. Cílem je nastavit společné kritéria pro chápání hluku, shromažďovat, ověřovat a předávat informace o úrovních hluku ve venkovním prostředí pomocí harmonizace indikátorů a metod hodnocení a kritérií pro jednotné hlukové mapování. Upravení společných metod pro hodnocení hluku ve venkovním prostředí pomocí harmonizovaných indikátorů určujících hodnoty hluku, vydefinovat mezní hodnoty. To vše v souladu se zásadou prevence, vysoké úrovně ochrany zdraví a zachováním tichých oblastí v aglomeracích. Vymezuje i jednotlivé pojmy. Kontrolu nad dodržением cíle si vzala do svých rukou Komise, která pravidelně vyhodnocuje provádění směrnice.<sup>50</sup>

Směrnice ve svých ustanoveních zmiňuje i koncepční nástroje, které pomáhají dojít kýženeho cíle, a to především strategické hlukové mapování, akční plány, hlukové mapování a mapy. Zastoupení ve směrnici našly i nástroje administrativní, přesněji poskytování a zveřejňování informací o hluku široké veřejnosti a možnosti zapojení veřejnosti do procesu.<sup>51</sup>

Strategické hlukové mapování musí splňovat podmínky obsažené v příloze číslo čtyři. Strategická hluková mapa je prezentací údajů týkajících se stávající, předchozí nebo předpokládané hlukové situace, jež je vyjádřena pomocí hlukového indikátoru. Obsahuje možné překročení mezní hodnoty a odhadovaný počet obydlí, škol a nemocnic ve vymezené oblasti, které jsou hodnotám hluku vyjádřených hlukovým indikátorem vystaveny.<sup>52</sup>

Tyto mapy mohou, nebo spíše by měly, být prezentovány veřejnosti, a to i v elektronické formě. Strategické hlukové mapy se pořízují zvlášt' pro silniční dopravu, železniční dopravu, letiště, místa průmyslové činnosti, včetně přístavů. Využití map v rámci procesu strategického hlukového mapování je spatřováno nejen v tom, že slouží jako zdroj informací pro veřejnost, ale jsou předkládány i Komisi.<sup>53</sup>

Nejpozději od roku 2005 každých pět let musí členské státy informovat Komisi o stavu hluku na hlavních silnicích, po kterých projede více než šest miliónu aut za rok. Hlukové mapy měly být členskými státy vypracovány nejpozději do 30. června 2007. Takto vypracované mapy měly mapovat situaci v roce, který předcházal, pro všechny aglomerace s více než 250 tisíci obyvateli a pro všechny hlavní silnice, po kterých projede více než šest miliónu vozidel za rok.

Nejpozději do 30. června 2012, a pak každých pět let, musí členské státy pořizovat a aktualizovat hlukové mapy, které by měly být schvalovány vnitrostátními orgány k tomu

---

<sup>50</sup> Směrnice evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. [online]. Eur-lex.eu, [25. února. 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002L0049:CS:PDF>>, čl. 1.

<sup>51</sup> Tamtéž, čl. 3.

<sup>52</sup> Tamtéž, příloha č. 4.

<sup>53</sup> Tamtéž, příloha č. 4 a 5.



příslušnými. Tyto mapy budou dokumentovat stav na všech hlavních silnicích. Na základě strategického hlukového mapování jsou pak přijímány akční plány.<sup>54</sup>

Akční plány jsou plány, které jsou navrženy tak, aby přispívaly k řešení problému s hlukem, snížení a omezení jeho účinků. Tyto plány na území členských států vyhotovují k tomu příslušné orgány. Nejpozději se tak mělo stát do 18. července 2008 pro okolí hlavní silnic, po kterých projede za rok šest miliónu vozidel a pro aglomerace s více než 250 tisíci obyvateli. Řešení konkrétních situací, které jsou prioritní, členské státy zajistí do 18. 7. 2013.<sup>55</sup>

Na akčních plánech by se měla podílet i široká veřejnost formou konzultací. Veřejností se rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob v souladu s vnitrostátními předpisy nebo praxí, patří zde i sdružení, organizace či skupiny. Právě veřejnost by měla při konzultacích vypíchnout priority, které mají být v akčních plánech zahrnuty. Výsledky společné tvorby se zveřejní a zpřístupní. Orgány, přijímající akční plány, by měly hlukovou problematiku uchopit komplexně. Akční plány mají zahrnovat nejen opatření v rámci budoucího akustického plánování dopravních staveb, které spadají do správného postupu uplatňovaného v rámci územního plánování a inženýrských opatření, ale také obsahovat i výběr méně hlučných zdrojů, díky nimž dochází k omezení přenosu zvuku. Samozřejmostí je motivace veřejnosti, firem a dalších, formou pozitivní ekonomické stimulace či alespoň podnětů vedoucích k ní.<sup>56</sup>

Dalším cílem směrnice je harmonizace v metodách hodnocení hluku a určení mezních hodnot. Hodnocení hluku se děje za pomoci hlukových indikátorů, což jsou fyzikální stupnice pro popis hluku ve venkovním prostředí, které se vztahují ke škodlivému účinku. Společnými hlukovými indikátory jsou  $L_{den}$  pro posouzení celkové míry obtěžování hlukem. Pod indikátor  $L_{den}$  spadá  $L_{night}$  pro posouzení míry rušení spánku.  $L_{day}$  je hlukový indikátor pro obtěžování hluku během dne, určený za všechny denní období jednoho roku.  $L_{evening}$  pro obtěžování hlukem během večera a za všechna večerní období jednoho roku.<sup>57</sup>

Členskými státy zůstala možnost, vedle společných indikátorů obsažených ve směrnici používat doplňující indikátory, zaměřující se například na hluk během víkendu nebo v určité části roku, kombinací hluku z různých zdrojů, hluk, který obsahuje silné tónové složky nebo má impulsní charakter.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Směrnice evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. [online]. Eur-lex.eu, [25. února. 2012]. Dostupné na<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002L0049:CS:PDF>>, čl. 4-6.

<sup>55</sup> Tamtéž, čl. 8-11.

<sup>56</sup> Tamtéž, čl. 2-9.

<sup>57</sup> JANS, H., Jan & VEDDER, H., B., Hans. *European Environmental Law*. Fourth edition. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 448-449.

<sup>58</sup> Směrnice evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. [online]. Eur-lex.eu, [25. února. 2012]. Dostupné na<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002L0049:CS:PDF>>, preambule ke směrnici

Směrnicí stanovené období pro měření se skládá z denního období, které trvá 12 hodin, večerního období, které trvá čtyři hodiny, a nočního období trvajících osm hodin. Členské státy mají možnost upravit délku časových období, po které se bude konat měření. Svůj záměr musí oznámit Komisi.<sup>59</sup>

Pro  $L_{den}$  se bere v úvahu pouze dopadající zvuk, ale ne zvuk odrážející se od fasády postižených domů. Měření se provádí na nejvíce exponované fasádě budov, čímž se rozumí vnější stěna objektu obrácená k nejbližšímu specifickému zdroji hluku. Hodnoty naměřené před fasádou nebo jiným odrazivým prvkem musí být korigovány, aby byl vyloučen příspěvek odrazu od fasády nebo odrazivého prvku. V těchto případech se použije korekce měření tři decibely. Výškový bod pro hodnocení je maximálně čtyři metry nad zemí a nesmí být ve výšce menší než je jeden a půl metru nad zemí. Stejně požadavky pro měření hluku jsou i pro  $L_{night}$ ,  $L_{day}$  a  $L_{evening}$ .<sup>60</sup>

Pro výpočet hluku pocházejícího z dopravy se použije prozatímní metody stanovené směrnicí anebo francouzská metoda výpočtu. Znamé výsledky musí být podřazeny pod limity  $L_{den}$ . Limity  $L_{den}$  55-59 decibelů ze silniční dopravy, 60-64 decibelů pro železniční dopravu, 65-69 decibelů pro leteckou dopravu, 70-74 decibelů pro průmyslovou činnost. K těmto výsledkům se přidává počet obyvatel, kteří jsou hlukem postiženi, respektive hodnocení škodlivého účinku hluku na zdraví obyvatel. Pro hodnocení účinku hluku na populaci se používá vztah mezi dávkou a účinkem, to znamená vztah mezi obtěžováním hlukem a indikátorem  $L_{den}$  pro silniční dopravu. Mohou být prezentovány i jiné vztahy mezi dávkou a účinkem pro obydlí se zvláštní ochranou proti hluku, obydlí s tichou fasádou, klimatické rozdíly, zranitelné skupiny populace, průmyslový hluk s tónovými složkami nebo pro impulsní průmyslový hluk.<sup>61</sup>

### 2.2.1 Vliv směrnic na legislativu členských států

Směrnice se do vnitrostátního práva dostávají implementací<sup>62</sup> unijních environmentálních norem. Obecná povinnost přizpůsobit vnitrostátní legislativu vyplývá z článku čtyři odstavec tři Smlouvy o Evropské unii, kdy členské státy mají učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření vedoucí k plnění závazků vyplývajících jak ze Smluv, tak z aktů orgánů Unie, a zdržet se

<sup>59</sup> JANS, H., Jan & VEDDER, H., B., Hans. *European Environmental Law*. Fourth edition. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 448-449.

<sup>60</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí [online]. eur-lex.eu, [cit. 25. února 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0049:CS:HTML>>, příloha č. 1.

<sup>61</sup> Tamtéž, příloha č. 1.

<sup>62</sup> Implementací se rozumí souhrn aktivit směřující k přizpůsobení národních právních norem požadavkům plynoucím z unijního práva a jejich praktická aplikace viz SMOLEK, Martin.DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola V., oddíl 2., *Právo životního prostředí v Evropské unii*. in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 186.

všech opatření, která by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Implementační proces má několik fází, je to transpozice, praktická aplikace a vynucování.<sup>63</sup>

Transpozici v jednotlivých členských státech zajišťuje svojí činností buď zákonodárny nebo exekutivní orgán, který má pravomoc upravit vnitrostátní právní předpisy nebo vydat nové, tak aby byly v souladu s přijatou směrnicí. Následuje praktická aplikace buď upraveného právního předpisu, nebo zcela nově přijatého v jednotlivých členských státech. Zda je směrnice řádně transponována se ukáže až na řešení konkrétních případů, které prověří funkčnost institucí a nástrojů, které byly pro jejich výkon zřízeny. Po obě fáze probíhá monitoring správnosti transpozice, ale i praktické aplikace, a to ve formě sdělení či zpráv, které se zasílají Komisi. Tyto informace pak promítne Komise ve svých každoročních Výročních zprávách o kontrole uplatňování práva Unie. Závěrečnou fází je proces vynucování, který obsahuje jak kontrolu, tak sankce za porušení transponované normy. Komisi je nápomocen i IMPEL<sup>64</sup> - dříve neformální síť institucí a organizací působící na evropské úrovni a svojí činností výrazně ovlivňující správnost implementace, ale i prosazování legislativy týkající se životního prostředí.<sup>65</sup>

V případě neoznámení transpozičního předpisu ve stanovené lhůtě, v nesprávně provedené transpozici nebo v důsledku špatné aplikace požadavků obsažených ve směrnici, Komise zahájí řízení dle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Na začátku řízení pouze formálně upozorní členský stát na chyby, odůvodní své stanovisko, a pokud nedojde ze strany členského státu k nápravě, předloží věc Soudním dvorem Evropské Unie. Ten může pouze konstatovat, že došlo k porušení unijního práva, případně za použití článku 260 odstavec tři uložit peněžité sankce.<sup>66 67</sup>

Ještě podle článku 226 Evropského společenství byla proti České republice podána žaloba pro nesplnění povinnosti, netransponování směrnice o hluku ve stanovené lhůtě do vnitrostátního práva. Před vynesením rozsudku Evropského soudního dvora byla tato směrnice transponována, proto Komise vzala žalobu zpět a České republice byla uložena povinnost nahradit náklady řízení.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> SMOLEK, Martin.DAMOHOŘSKÝ, Milan. Kapitola V., oddíl 2., *Právo životního prostředí v Evropské unii*. in DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 186-194.

<sup>64</sup> IMPEL : European Union Network for Implementotion and Enforcement of Enviromental Law viz <http://impel.eu/>

<sup>65</sup> NĚMCOVÁ, Lenka. *Impel*. [online]. Cizp.cz., 25.července 2011 [cit. 9. března 2012]. Dostupné na <<http://www.cizp.cz/IMPEL>>.

<sup>66</sup> DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 186-192 s.

<sup>67</sup> Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy. Smlouva o fungování EU (Celex 11957E), čl. 258.

<sup>68</sup> Usnesení předsedy šestého senátu soudního dvora ze dne 21.května 2007 ve věci C-140/06 *Komise proti České republice* [online]. 27. května 2007 [cit. 9. března 2012]. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61133&pageIndex=0&doclang=cs&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=27206>>.

Problémy s transpozicí směrnice o hluku mělo i Rakousko, jehož některé spolkové země nepřijaly adekvátní právní úpravu směrnicí uloženou. V řízení byl vynesena rozsudek, který konstatuje porušení příslušných článků směrnice ale i porušení povinností uložených primárním právem. I Rakousko bylo povinno nahradit náklady řízení a transponovat směrnici i do právních řádů svých spolkových zemí.<sup>69</sup>

## 2.3 Právní úprava ochrany před hlukem v České republice

Problematika ochrany před hlukem není soustředěna do komplexní úpravy v podobě jednoho zákona. Stěžejním zákonem je zákon o ochraně veřejného zdraví, jako obecná právní úprava. Na tento zákon navazuje celá řada konkretizujících právních předpisů ve formě nařízení či vyhlášek, ať již upravujících technické požadavky na výrobky z hlediska hlučnosti, či stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku. Tyto právní předpisy by byly pouze mravními postuláty, kdyby neexistovaly procesní postupy jak vynutit povinnosti právními předpisy uložené. Jelikož se pohybujeme ve veřejném právu, ve veřejnoprávních prostředcích ochrany před hlukem, je nutné použití správního řádu nebo alespoň základních zásad, které se vztahují nejen na řízení vedená dle správního řádu, dále i správního řádu soudního.<sup>70</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, stěžejní úpravy a postupy ve veřejnoprávní ochraně před hlukem, a to nejen z dopravy, jsou obsaženy v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Zákon vymezuje jednotlivé orgány ochrany zdraví v rámci organizace veřejné správy a jejich kompetence. Pro účely hluku z dopravy odkazuje k dalším prováděcím právním předpisům, které se již přímo zaměřují na hluk z dopravy vznikající.<sup>71</sup>

### 2.3.1 Organizace orgánů ochrany před hlukem

Na základě zákona o ochraně veřejného zdraví vykonávají státní správu v této oblasti Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady. Pro hluk z dopravy jsou dominantními orgány ochrany veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, popřípadě krajské či obecní úřady, ostatní výše zmiňované plní pouze určité jim svěřené úkoly.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Rozsudek čtvrtého senátu Soudního dvora ze dne 26. října 2006 ve věci C-94/06 *Komise proti Rakousku* [online]. 26. října 2006 [cit. 9. března 2012]. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=63944&pageIndex=0&doclang=DE&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=29111>>.

<sup>70</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 28-29.

<sup>71</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEŘOVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. s. 348-349.

<sup>72</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 78.

Hlavním vykonavatelem státní správy v ochraně před hlukem je Ministerstvo zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví, jako ústřední správní úřad vymezený kompetenčním zákonem, řídí, kontroluje, rozhoduje, usměrňuje a koordinuje další vykonavatele veřejné správy, ať již přímé či nepřímé. Postavení ústředního správního úřadu přináší jak možnost podílet se na legislativním procesu, tak v rámci nařizovací činnosti konkretizovat daný zákon vlastní normotvorbou v podobě vyhlášek. Nese odpovědnost za tvorbu a uskutečňování státní politiky v oblasti ochrany veřejného zdraví. Zde spadá pořizování hlukových map a souhrnu akčních plánů a jejich aktualizace a adekvátní zpřístupnění veřejnosti.<sup>73</sup>

Řídící a kontrolní činnosti ministerstva se vztahují nejen k výkonu samotné ochrany veřejného zdraví, ale i řízení a kontrole krajských hygienických stanic, kde se přidává i funkce rozhodovací. Rozhoduje buď sám, jako prvoinstanční orgán, nebo v rámci opravného i dozorčího prostředku směřujícího proti rozhodnutí krajské hygienické stanice.<sup>74</sup>

Usměrnjuje činnosti ostatních vykonavatelů veřejné správy, a to Ministerstva vnitra, obrany či dopravy, kterým byly svěřeny úkoly v této oblasti. Na základě zákona má možnost stanovit orgánům ochrany veřejného zdraví rozsah a četnost kontrol a jejich konkretizaci. K usměrňovací činnosti se váže i činnost koordinační vedoucí ke spolupráci i s dalšími státními či nestátními organizacemi, institucemi a občanskými sdruženími.<sup>75</sup>

Další činnost, je činnost autorizační. Ministerstvo uděluje a odebírá pověření k provádění autorizací. Autorizaci lze udělit jak fyzické osobě, právnické osobě, organizačním složkám státu k plnění úkolu v oboru působnosti Ministerstva.<sup>76</sup>

Orgánem Ministerstva ve věcech týkajících se ochrany veřejného zdraví je hlavní hygienik. Hlavní hygienik je jmenován a odvoláván na návrh ministra zdravotnictví zástupcem generálního ředitele státní služby. Za současného stavu je funkce hlavního hygienika spojená s funkcí náměstka ministra zdravotnictví.<sup>77</sup>

Krajské hygienické stanice jsou regionálními správními úřady. Příloha číslo dvě zákona o ochraně veřejného zdraví vymezuje správní obvody a sídla jednotlivých krajských hygienických stanic. Sídla se v současnosti shodují s územím krajů. Máme 14 hygienických stanic. Příloha číslo tři obsahuje místa územních pracovišť krajských hygienických stanic. V čele krajských hygienických stanic stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává zástupce generálního ředitele státní služby.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 80, odst. 1) písm. q.

<sup>74</sup> Tamtéž, § 80 odst. 2-5.

<sup>75</sup> Tamtéž, § 80 odst. 1) písm. o.

<sup>76</sup> Tamtéž, § 80 odst. 1) písm. m.

<sup>77</sup> Tamtéž, § 80 odst. 9.

<sup>78</sup> HALÍŘOVÁ, Gabriela. Kapitola XVIII. *Ochrana veřejného zdraví*. In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 350-351 s.

Na základě své územní působnosti se podílejí na regionálním zlepšení podmínek pro ochranu veřejného zdraví, svěřenou jim zákonem, což nevyklučuje spolupráci s ostatními krajskými hygienickými stanicemi při řešení problému přesahující hranice kraje.<sup>79</sup>

Jejich úkolem je provádět řízení o zdravotních rizicích z hlediska prevence negativního ovlivnění zdravotního stavu obyvatelstva. Podílí se na monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí. Usměrnňují, kontrolují a v některých případech i řídí programy podpory veřejného zdraví a regionální zdravotní politiky.<sup>80</sup>

Vydávají rozhodnutí, povolení, osvědčení a plní další úkoly, pokud nejsou svěřeny přímo Ministerstvu. Z vlastní iniciativy nebo z podnětu zjišťují, zda jsou dodržovány maximální hygienické limity hluku. Provádějí v těchto věcech dokazování za pomoci autorizovaných osob a vydávají rozhodnutí, popřípadě sankce za překročení maximálních limitů hluku. Rozhodují i o výjimkách, týkajících se překračování maximální hodnoty hluku a udělují povolení nadlimitních zdrojů hluku. Jako dotčené správní úřady mají roli při schvalování územních plánů, během procedury posuzování vlivů na životní prostředí, ale i v procesu integrovaného povolování.<sup>81</sup>

Mezi další orgány ochrany před hlukem patří ty, které jsou pověřeny plněním jím svěřených úkolů v této oblasti, a to jak ministerstva, tak i další subjekty veřejného nebo soukromého práva zřízeny za tímto účelem ministerstvem.

Mezi příspěvkové organizace zřízené Ministerstvem zdravotnictví náleží Státní zdravotní ústav se sídlem v Praze a zdravotní ústavy se sídly v jednotlivých krajích. Úkoly zdravotních ústavů určuje jejich zřizovatel, Ministerstvo zdravotnictví, a to formou statutů. Jsou povolány k vyšetření a měření složek životních a pracovních podmínek, dále pak k provádění biologických expozičních testů pro účely státního zdravotního dozoru. Sledují a monitorují ukazatele zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí, životních a pracovních podmínek. Přípravují podklady pro hodnocení zdravotních rizik, podklady pro činnost orgánů ochrany veřejného zdraví jako složky integrovaného záchranného systému. Podílí se na formování a provádění místních programů ochrany a podpory zdraví.<sup>82</sup>

Při zdravotním ústavu se sídlem v Pardubicích byla zřízena Národní referenční laboratoř pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí. Na základě rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví přešel výkon odborných činností hygienických laboratoří a pracovně lékařské péče na Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. Výše zmiňované činnosti jsou stále provozovány ve

---

<sup>79</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 82 odst.1).

<sup>80</sup> Tamtéž, § 82 odst.1, 2) písm. a-d.

<sup>81</sup> BERNÁRD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 34-35.

<sup>82</sup> Zákon č.258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 86 odst.1.

stejných lokalitách, ale již pod hlavičkou Zdravotního ústavu v Ostravě.<sup>83</sup> Úkolem laboratoře jsou referenční, ale i rozhodčí činnosti spočívající v provádění expertíz a podkladů, které jsou poskytovány odvolacím orgánům v případě stížností na postup orgánu ochrany zdraví. Poskytuje speciální měření, poradenství a metodickou činnost.<sup>84</sup>

Měření a další šetření v hlukové problematice mohou provádět také autorizované osoby. Tyto osoby jsou pověřeny k provádění autorizace na základě udělení Ministerstvem zdravotnictví. Seznam autorizovaných osob, firem a jejich sídel je pravidelně aktualizován a veden Ministerstvem zdravotnictví ve Věstníku.<sup>85</sup>

Ministerstvo životního prostředí na základě transpozice směrnice o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, v podobě vyhlášky upravuje tiché oblasti ve volné krajině. Ministerstvo pro místní rozvoj také v podobě vyhlášky upravuje seznam aglomerací, které jsou vystaveny hluku. Aglomerací je urbanizované území městského charakteru s více než sto tisíci obyvateli, které je tvořeno jednou nebo více obcemi s intenzivními ekonomickými, sociálními a územně technickými vazbami. Ministerstvo dopravy pořizuje a pravidelně aktualizuje akční plány pro pozemní komunikace, jejichž vlastníkem je stát a po kterých projede více než tři miliony vozidel za rok. Tyto podklady slouží Ministerstvu zdravotnictví pro aktualizaci hlukových map a souhrnu akčních plánů. Krajské úřady rovněž pořizují akční plány a podklady pro pozemní komunikace na území kraje, obcí a dále plní úkoly uložené na základě zákona o integrované prevenci a při proceduře posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>86</sup>

### 2.3.2 Platná právní úprava

Vše mohlo dojít ke zdárnému konci v podobě úspěšné transpozice směrnice 2002/49/ES do zákona o hodnocení hluku v životním prostředí. Prezident republiky tento zákon vetoval.<sup>87</sup>

„ Svou vlastní podstatou je tento zákon příkladem toho, jak se náš právní řád stále více posunuje do podoby spleti direktiv, snažících se řídit lidské chování do nejmenších podrobností. To je trend, se kterým se není možné smířit. Hluk je neodstranitelnou součástí životního prostředí člověka, protože je důsledkem aktivního a produktivního života lidí. Snaha hluk beze zbytku odstranit (nebo jej totálně plánovat a regulovat) je neslučitelná se samotnou podstatou svobodné společnosti. Že je nadměrný hluk špatný, je zřejmé, a proto také základní normy o

<sup>83</sup> Státní zdravotní ústav se sídlem v Pardubicích [online]. zupu.cz, [cit. 23. února 2012]. Dostupné na <<http://www.zupu.cz/>>.

<sup>84</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 36-37.

<sup>85</sup> Tamtéž, s. 37.

<sup>86</sup> Zákon č. 258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 81 odst. 1-2.

<sup>87</sup> SMOLEK, Martin. DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola VIII. Oddíl 3. *Hluk a vibrace* in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010 in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 472-473.

hluku u nás už dávno existují. Teď ale jde o něco jiného. Tento zákon nebojuje proti hluku ale má ambice zařadit hluk mezi společensky řízené jevy.<sup>88</sup>

Díky prezidentskému vetu byla směrnice transponována pouze v podobě novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zákon o ochraně veřejného zdraví vymezuje povinnosti osob nebo provozovatelů strojů a zařízení, které jsou zdrojem hluku. U hluku pocházejícího z pozemních komunikací rozlišujeme mezi vlastníkem pozemních komunikací nebo správcem pozemních komunikací, kteří jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném zákonem o ochraně veřejného zdraví a konkretizujících prováděcích právních předpisů zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity, upravené v prováděcím právním předpisu pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněnému venkovnímu prostoru staveb.<sup>89</sup>

Vlastníkem dálnic a silnic první třídy je stát. Tato oblast spadá do působnosti Ministerstva dopravy, jako přímého vykonavatele státní správy jménem a na místo státu.<sup>90</sup> Ministerstvo svěřilo výkon vlastnických práv státu k nemovitostem, které tvoří dálnice a silnice první třídy, zřizovací listinou, státní příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic. Ta se v rámci své vnitřní organizace rozpadá na správy silnic a dálnic, jejichž sídla jsou uvedeny v příloze číslo dvě zřizovací listiny.<sup>91</sup> Posláním je zabezpečit řádnou správu, údržbu, opravy a zajišťovat modernizaci a výstavbu dalších úseků dálnic i silnic první třídy. Vlastníkem silnic druhé a třetí třídy je kraj, na jehož území se tyto silnice nacházejí a vlastníkem místních komunikací nacházejících se na území obcí jsou obce. Účelová komunikace může být ve vlastnictví jak fyzické tak právnické osoby.<sup>92</sup>

Zákon o ochraně veřejného zdraví vymezuje chráněný venkovní prostor jako nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou lesních, zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb je prostor do dvou metrů okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, pro zdravotní a sociální účely a další funkčně obdobné stavby. Ke chráněnému vnitřnímu prostoru staveb patří obytné a pobytové místnosti, které jsou součástí bytu a určeny k trvalému bydlení nebo k tomu, aby se tam osoby mohly zdržovat. Nepatří zde místnosti ve stavbách sloužících

---

<sup>88</sup> KLAUS, Václav. *Prezident vetoval zákon o hodnocení hluku v životním prostředí* [online]. Hrad.cz, 9. února 2005 [cit. 23. února 2012]. Dostupné na <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/vracene-zakony-parlamentu/2001.shtml>>.

<sup>89</sup> Zákon č. 258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 30 odst. 1).

<sup>90</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 235.

<sup>91</sup> Ředitelství silnic a dálnic. *Úplné znění zřizovací listiny Ředitelství silnic a dálnic* [online]. 18. ledna 2010, [cit. 23. února 2012] Dostupné na

<[http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/23c74828df1b2ab2c1256dbf002ccedc/\\$FILE/Z%20C5%99izovac%20AD%20listina%20180110.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsd.nsf/9d9f5aa44bc00913c1256dbe003f7ad5/23c74828df1b2ab2c1256dbf002ccedc/$FILE/Z%20C5%99izovac%20AD%20listina%20180110.pdf)>.

<sup>92</sup> Zákon č. 13/1997 Sb. Zákon o pozemních komunikacích, § 9.



k rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování.<sup>93</sup> Nařízení upravuje způsoby měření a hodnocení hluku a to jak pro denní tak noční dobu.<sup>94 95</sup> Prováděcí předpis vlády konkretizující měření a výpočet hluku byl novelizován nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Novela, ač skrytě, a to díky změně metodiky pro výpočet limitů hluků, přispěla k toleranci a zvýšení hlukových limitů.<sup>96</sup>

Hodnoty hluku z dopravy a letecké dopravy jsou vyjádřeny ekvivalentní hladinou akustického tlaku. Nejvyšší hladina ekvivalentního akustického tlaku, s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanovuje součtem základní hladiny akustického tlaku a rovná se 50 decibelů. V přílohách jsou obsaženy korekce, které se určují na základě druhu chráněného prostoru a denní, noční doby.<sup>97</sup>

### 2.3.3 Hlukové výjimky

Existuje dvě možnosti jak získat povolení nadlimitního zdroje hluku. První varianta přichází v úvahu dle zákona o integrované prevenci znečišťování, druhá na základně povolení výjimky dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Varianta podle zákona o integrované prevenci znečišťování má pro vlastníky a provozovatele zdrojů znečištění řadu nevýhod. Samotné řízení o vydání integrovaného povolení, které může zahrnovat i povolení nadlimitního zdroje hluku není obligatorní. Obligatorní, je řízení v případech uvedených v příloze číslo jedna zákona. Proto záleží na vůli vlastníka či správce zda žádost podá. Zatím nikdo fakultativně žádost o zahájení řízení nepodal.<sup>98</sup>

Pokud je žádost o vydání integrovaného povolení podána, musí splňovat požadavky stanovené zákonem. Zejména popis zařízení, v tomto případě pozemní komunikace, popis zdrojů emisí a imisí a dalších vlivů či účinků na životní prostředí a lidské zdraví. Charakteristiku území, kde má být pozemní komunikace umístěna. Porovnání stávajícího nebo uvažovaného opatření s nejlepšími dostupnými technikami a popis a plán dalších opatření v rámci prevence.<sup>99</sup>

Řízení se zahajuje dnem, kdy došla žádost příslušnému úřadu. Do sedmi dnů ode dne shledání žádosti úplnou rozešle úřad žádost k vyjádření účastníkům řízení, příslušným správním úřadům, státu. Účastníkem řízení je nejen provozovatel zařízení, ale i obec a kraj, na jehož území je (nebo má být) pozemní komunikace umístěna, občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy, hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je

<sup>93</sup> Zákon č.258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 30 odst. 3.

<sup>94</sup> Nařízení vlády č.148/2006 Sb. O ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, § 1-2.

<sup>95</sup> Vyhláška č. 268/2009 Sb. O technických požadavcích na stavby,

<sup>96</sup> Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. O ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, § 11-12.

<sup>97</sup> Nařízení vlády č.272/2011 SB. O ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, příloha č. 2 k tomuto nařízení.

<sup>98</sup> SOBOTKA, Michal. Kapitola VI., Integrovaná prevence a snižování znečišťování in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 232-238.

<sup>99</sup> Zákon č.76/2002 Sb. O integrované prevenci znečištění, § 2 písm. e.

prosazování a ochrana zájmů podle zvláštních právních předpisů. Možnost je dána i obcím a krajům, jejichž životní prostředí může být rovněž výstavbou ovlivněno, pokud se písemně přihlásí do osmi dnů. Na řízení se vztahuje správní řád, pokud zákon o integrované prevenci nestanoví jinak. Tudíž je možno použít i definici účastníků obsaženou ve správním řádu. K žádosti o vydání povolení, která musí být zpřístupněna široké veřejnosti, se během 30 dnů může písemně každý vyjádřit. Pod pojmem každý rozumíme jak širokou veřejnost tak výše zmíněné účastníky. Nezamítne-li úřad žádost z důvodu nemožnosti a praktické nesplnitelnosti podmínek a opatření tak vydá rozhodnutí. V rozhodnutí se vypořádá jak s připomínkami k žádosti tak stanoví, co vše bude muset vlastník či správce dodržet pro platnost integrovaného povolení.<sup>100 101</sup>

Rozhodnutí obsahuje základní povinnosti provozovatele i stanovení závazných podmínek provozu a zároveň podmínky průběžné kontroly. Mezi základní povinnosti patří povinnost provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. Spolupracovat s úřadem, hlásit změny, mimořádné události a vést evidenci o dodržování požadavků. Rozhodnutí je časově omezené. Úřad přezkoumává podmínky kdykoliv má podezření na jejich porušení, pokud neměl podezření, dělá tak alespoň jednou za osm let. Pokud na základě přezkumu úřad zjistí, že závazné podmínky provozu byly porušeny, může vyzvat k nápravě a stanoví lhůtu. Následuje buď změna povolení, nebo vydá rozhodnutí o zastavení provozu nebo jeho části. Nedojde-li k nápravě, dojde k zániku povolení. O sankcích za správní delikty rozhoduje Inspekce životního prostředí.<sup>102 103</sup>

Druhou možností jak získat povolení k nadlimitnímu zdroji hluku je pomocí zákona o ochraně veřejného zdraví, které obsahuje řízení o povolení výjimky, pokud nebylo nahrazeno postupem při řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a znečištění. Na toto řízení se rovněž vztahuje správní řád, nestanoví-li zákon o ochraně veřejného zdraví jinak, a zákon o ochraně veřejného zdraví tak stanoví v jednom ze svých ustanovení, a to, že účastníkem řízení o povolení výjimky je pouze provozovatel, který o povolení žádá. Nelze použít obecnou definici o účastenství nacházející se ve správním řádu. Kdy účastníky řízení jsou i dotčené osoby, pokud vydaným rozhodnutím mohou být přímo dotčeni na svých právech a povinnostech. Řízení o povolení výjimky z obecně nastavených hygienických limitů pro hlučnost umožňuje provozovateli pozemních komunikací zažádat krajské hygienické stanice o povolení provozování nadlimitního zdroje hluku, jestliže dlouhodobě nelze dodržet emisní limity.<sup>104 105</sup>

---

<sup>100</sup> Zákon č.76/2002 Sb., O integrované prevenci znečištění, § 8 odst.2).

<sup>101</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, § 27.

<sup>102</sup> Zákon č.76/2002 Sb., O integrované prevenci znečištění, § 13.

<sup>103</sup> SOBOTKA, Michal. Kapitola VI., Integrovaná prevence a snižování znečišťování in DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 232-238.

<sup>104</sup> Zákon č.258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví § 31 odst.1), § 94 odst.1,2).

<sup>105</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád, § 27.

Řízení o vydání povolení výjimky je řízením čistě návrhovým, nemůže být zahájeno z vůle orgánu veřejného zdraví. Orgán veřejného zdraví čili krajské hygienické stanice provedou dokazování a vydávají správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které se kladou na rozhodnutí dle správního řádu. Proti rozhodnutí má provozovatel možnost podat odvolání k Ministerstvu zdravotnictví a po vyčerpání všech prostředků ochrany rovněž správní žalobu. Vydání časově limitovaného rozhodnutí je vázáno na prokázání existence závažných důvodů, pro které nelze hygienické limity dodržet a další podmínkou je omezení hygienický limitů na rozumně dosažitelnou míru.<sup>106 107</sup>

První problém je v tom, kdo se samotného řízení může zúčastnit. Je sice stanoveno, že se užije správní řád, ale v dalších ustanoveních dochází k výjimce, že účastníkem je pouze provozovatel. Veřejnost tak nemá možnost vůbec zjistit, případně vyjádřit, své připomínky nebo námitky k danému řízení. Což je v rozporu s článkem 36 odstavec dvě Listiny základních práv a svobod, kdy dotčené osoby nemohou uplatňovat v řízení svá práva a v podstatě nemají žádné právní prostředky, jak by ovlivnili samotné řízení nebo délku vydaného povolení. Jedinou možností, jak se bránit, je podání správní žaloby, kdy žalobu může podat i ten, kdo tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.<sup>108</sup>

Pokud se kolem pozemní komunikace nacházejí nemovitosti patřící osobám odlišných od správce, který zažádal o povolení, dochází tak k diskriminaci vlastnického práva a zvýhodňování jedné skupiny vlastníků, státu, nad diskriminovanou skupinou, jednotlivců. I když je v článku 11 odstavec jedna Listiny základních práv a svobod stanoveno, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákon obsah a ochranu. Hluk spadá do oblasti životního prostředí, proto je řízení sporné i z hlediska zákona o ochraně životního prostředí. Podle něj má mít každý možnost domáhat se svých práv v oblasti životního prostředí a zároveň právo na informace ohledně stavu životního prostředí.<sup>109</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, žádost musí obsahovat vážné důvody, pro které nelze dodržet obecné hygienické limity hluku a také musí prokázat, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Zákon o ochraně veřejného zdraví ale neuvádí, jakou konkrétní podobu by měly mít závažné důvody. V podstatě je to neurčitý právní pojem, který odpovídá určité množině předmětů a podmínek nebo situací a způsobuje tak nejistý obsah, který může zpřesnit opakovaná judikatura dopadající na tento problém.<sup>110</sup> V tomto případě jej může zpřesnit ustálený a

---

<sup>106</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 31 odst.1), § 94 odst.1,2).

<sup>107</sup> BERNARD,DOUCHA,PLACHÝ. *Analýza hlukových výjimek*. Ekologický právní servis, 2008, s. 1-17.

<sup>108</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní

<sup>109</sup> BERNARD,DOUCHA,PLACHÝ. *Analýza hlukových výjimek*. Ekologický právní servis, 2008, s.1-17.

<sup>110</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 144.

opakovaný výklad jednotlivých krajských hygienických stanic. Nestačí jen pouhá existence těchto závažných důvodů, krajské hygienické stanice by měly pečlivě zkoumat tyto důvody a jednotlivá povolení nevydávat automaticky. Z rozhodovací praxe krajských hygienických stanic jsou známy argumenty pro podporu závažných důvodů, a to zhodnocení stávající hlukové situace, počet obyvatel vystavených nadlimitnímu hluku, zdůvodnění proč nelze limity dodržet a jaká opatření byla žadatelem provedena do dne před podáním žádosti. Pokud jsou tyto skutečnosti doloženy, může krajská hygienická stanice posoudit to, zda tyto závažné důvody jsou skutečně dány.<sup>111</sup>

Dalším požadavkem je, že hluk bude provozovatelem omezen na rozumně dosažitelnou míru. Definici rozumně dosažitelné míry je poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínos ke snížení hlukové zátěže fyzických osob, stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitním hlukem.<sup>112</sup> I zde může dojít k diskriminaci menší skupiny obyvatel, kteří sice budou zasaženi nadlimitní hlukovou zátěží, ale ochrání se tím větší skupina obyvatel. Dle článku 35 Listiny má každý právo na příznivé životní prostředí, zde máme na mysli malou skupinu obyvatel, kteří rovněž mají právo domáhat se zákonem stanoveným způsobem svého práva dle článku 36. Ke spolehlivému zjištění stavu věci tedy přispívá uvedení, kolik obyvatel bude nadlimitním hlukem zasaženo, jaké protihlukové opatření má žadatel v plánu uskutečnit, aby byla dosažena rozumně dosažitelná míra, a odhad nákladů realizace těchto protihlukových opatření společně s časovým harmonogramem.<sup>113</sup>

Krajské hygienické stanice by v jednotlivých případech měly aktivněji zasahovat do podmínek, na které jsou vázána jejich rozhodnutí. Zejména by se více měly zajímat o konkrétní protihluková opatření, které provozovatel ve své žádosti uvádí. Ten by měl poskytovat průběžné informace o realizaci protihlukových opatření a měření hladiny hluku, to vše ve stanoveném časovém harmonogramu. Mohly by tak například navrhnout provozovatelům, pokud hlukové limity dosáhnou takové výše, aby došlo k odkoupení inkriminovaných nemovitostí či jiné kompenzaci postižených vlastníků nebo stanovit konkrétní protihluková opatření v podobě výměny oken, výstavby protihlukové stěny.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> BERNARD,DOUCHA,PLACHÝ. *Analýza hlukových výjimek*. Ekologický právní servis, 2008, s. 1-17.

<sup>112</sup> Zákon č.258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví, § 31.

<sup>113</sup> BERNARD,DOUCHA,PLACHÝ. *Analýza hlukových výjimek*. Ekologický právní servis, 2008, s. 1-17.

<sup>114</sup> Zákon č.258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví

### 3 Obrana veřejnosti

Tuto kapitolu bych chtěla věnovat tomu, jak se má veřejnost bránit a kdy je nejlepší a největší šance na to, aby uspěla se svými připomínkami či případnými námitkami. To se neobejde bez přehledu procesů, které předcházejí samotné výstavbě rušivé pozemní komunikace.

Dle mého názoru, je největším kladem to, když se jedná o aktivní občany, kterým není lhostejné dění v jejich nejbližším okolí. Takovému typu je otevřena jak ochrana, tak případná obrana, kterou poskytuje současná veřejnoprávní ochrana před hlukem. Pokud jsou občané dostatečně aktivní, a rovněž se zajímají o informace ohledně plánů, záměrů, nemělo by se stávat, že dojde k prosazení a postavení objektů, které svým provozem ovlivňují jejich zdraví a pohodu bydlení. K chybám a následným problémům nastává na obou stranách. Na straně veřejnosti je to zejména nezájmem o dění v okolí a zapojením se do boje až když není cesty zpět. Na straně úřadů a dalších institucí, které hrají podstatnou roli při prosazování leckdy špatných projektů, to, že dostatečně včas a řádně neinformovali veřejnost o plánech, záměrech a ostatním dění, což může být rovněž důvod, proč se veřejnost aktivně nezúčastnila ochrany a obrany svých zájmů.

Pokud dojde k procitnutí veřejnosti ve fázi procesu, kdy již nejde výsledek zvrátit, nezbývá ji, než se uchýlit k další možnosti, a to prostřednictvím soukromoprávních žalob. Ty mohou být rovněž vhodným doplňkem aktivní veřejnosti, která se sice zajímala o jednotlivé fáze procesu výstavby či přeměny záměru postavení pozemní komunikace, ale využila i tuto formu, která je v některých případech rychlejší a účinnější než složité sledování děje vedoucího k prosazení záměru.

#### 3.1 Ochrana a obrana veřejnoprávní

Proces výstavby, změny nebo další stavební úpravy pozemní komunikace prochází celou řadou procesů, kdy je možno zvrátit výsledek ke spokojenosti stran, a to veřejnosti, investora ale i státu.

Celý proces začíná územním plánováním. Poté, pokud je znám konkrétní záměr, následuje posouzení tohoto záměru na životní prostředí takzvaná EIA,<sup>115</sup> následují stanoviska, souhlasy a povolení dle složkových zákonů sloužících k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých částí, které mohou být záměrem dotčeny. Další fází, která navazuje, je územní řízení, které nelze zahájit, pokud nejsou vydána stanoviska, závazná stanoviska, povolení či souhlasy, které slouží jako podklad pro zahájení územního řízení a jako ujištění že konkrétní záměr je v souladu s výsledkem územního plánování. Dle stavebního zákona probíhá jak územní řízení tak navazující stavební řízení, které zkoumá proveditelnost stavby, soulad s projektovou dokumentací a

---

<sup>115</sup> Enviromental impact assesment viz. Enviromental Assessment [online]. Europa.eu, 5. března. 2012. [cit. 6.března 2012]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>>.

stanovuje podmínky pro následné uvedení stavby do užívání. Poslední fází je vydání kolaudačního souhlasu, který prověřuje, zda stavebník dodržel všechny podmínky a požadavky, ať již stanovené zákonem, projektovou dokumentací nebo z rozhodnutí, která byla vydána na počátku procesu.

### 3.1.1 Územní plánování

Cílem územního plánování je vyvážený vztah mezi předpoklady pro výstavbu a udržitelným rozvojem, který spočívá v zachování příznivého životního prostředí a jeho jednotlivých složek, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel daného území nejen této generace, ale aby sloužil i generacím budoucím.<sup>116</sup> Předpoklady pro správnou výstavbu pozemních komunikací jsou spatřovány především v naplnění požadavků urbanisticko-architektonických<sup>117</sup> nebo dopravních<sup>118</sup> a na samotné pozemní komunikaci použitím adekvátních dopravních opatření.<sup>119</sup>

Proces územního plánování se děje na třech úrovních, a to na celostátní, krajské a obecní. Na celostátní úrovni je proces územního plánování završen vydáním politiky územního rozvoje, tato politika je základní koncepcí, od které by se mělo odvíjet i územní plánování krajské formou vydání zásad územního rozvoje. Obecní úroveň územního plánování reprezentují územní a regulační plány, které musí být v souladu jak se zásadami územního rozvoje, tak by měl odpovídat i politice územního rozvoje.<sup>120</sup>

Územně plánovací podklady pro vydání politiky územního rozvoje tvoří územně analytické podklady<sup>121</sup> a územní studie.<sup>122</sup> Politika určuje, jakým směrem se odebere výstavba, a to nejen pozemních komunikací. Na celostátní úrovni dálnic, rychlostních silnic nebo silnic prvních tříd spojujících kraje navzájem nebo napojujících se na zahraniční dopravní tepny. Politika územního rozvoje je zpřístupněna veřejnosti i dálkovým způsobem. Aktualizuje se každé čtyři roky, proto je třeba sledovat stránky Ministerstva pro místní rozvoj, které dané informace obsahují. K návrhu politiky územního rozvoje má každý občan možnost podat připomínky, a to do 90 dnů od

---

<sup>116</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 18.

<sup>117</sup> Urbanisticko-architektonická řešení/opatření, jsou zcela zásadní pro splnění cíle územního plánování, spočívají například ve funkčním uspořádání obytných zón a jejich vhodném situování viz. BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 21-22.

<sup>118</sup> Urbanisticko-dopravní řešení/opatření spočívají ve správném územním řešení pozemních komunikací, především vyhnutím se hustě obydleným lokalitám viz. BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 22.

<sup>119</sup> Dopravní opatření, slouží již po vybudování samotné pozemní komunikace, hluk se může eliminovat například snížením povolené rychlosti v inkriminovaných úsecích viz. BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 23.

<sup>120</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 25, 31 odst.1, 4), 36 odst.1,4, 5, 54 odst.5).

<sup>121</sup> Tamtéž, § 25, 31 odst.1, 4), 36 odst.1,4, 5, 54 odst.5).

<sup>122</sup> Tamtéž, § 25, 31 odst.1, 4), 36 odst.1,4, 5, 54 odst.5).

zveřejnění návrhu, jinak se k nim nepřihlíží.<sup>123</sup> I když se jedná o koncepci směřování výstavby na celostátní úrovni, není politika územního rozvoje natolik neměnná. Podáním připomínek k výstavbě dopravního koridoru na této úrovni může dojít k přehodnocení koncepcí. Z rozhodnutí soudů vyplývá, že proti politice územního rozvoje není možné podat správní žalobu, proto změnu konkrétního záměru veřejnost uplatní v rámci zásad územního rozvoje nebo územního plánu.<sup>124</sup>

Krajská úroveň územního plánování je obsažena v zásadách územního rozvoje.<sup>125</sup> Tento plán stanovuje základní požadavky na uspořádání kraje a jejich účel. Vymezuje koridory, vhodné pro výstavbu pozemních komunikací a železnic, ať již propojující jednotlivé obce v kraji, nebo kraje navzájem.<sup>126</sup>

Zásady územního rozvoje se porizují buď na základě zadání, změny, pak na základě zprávy o uplatňování dosavadních zásad. K aktualizaci zásad se přistupuje nejpozději do dvou let od vydání. Na základě zadání je zpracován krajským úřadem návrh. K tomuto návrhu úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tak zvaná SEA.<sup>127</sup> Následuje projednání s Ministerstvy, dotčenými obcemi a sousedními kraji, které mohou podat k návrhu svá stanoviska nebo připomínky. Pokud je vše v souladu dojde ke schválení projednaného návrhu. Krajský úřad zajistí zveřejnění vyvěšením na úřední desce přístupné veřejnosti nebo jiným dálkovým přístupem k tomu vhodným. Návrh se doručuje veřejnou vyhláškou, ta je doručena 15 dnem po vyvěšení na úřední desce. Krajský úřad pak má 30 dnů na to, aby o návrhu proběhlo veřejné projednání. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejnost má celkově 45 dnů, aby se na veřejné projednání připravila, a to formou připomínek a námitek.<sup>128</sup>

Připomínky může podat každý, například vlastníci dotčených pozemků, občanská sdružení, další obce. Je možné učinit podání až do skončení veřejného projednání. Sice je lze podat i ústně, ale v zápětí je nutné mít jejich papírovou podobu, kde se nachází náležitosti týkající se vymezení, čeho se připomínka týká, ale i identifikační údaje toho, kdo jí podal. Bohužel pro krajský úřad není závazně stanoveno, aby se připomínkami důkladně zabýval, a proti způsobu vypořádání připomínek se nelze bránit ani soudní cestou.

Mnohem lepší postavení mají při uplatňování zájmu veřejnosti námitky. Ty ale nemůže podat každý. Námitky mohou podat obce v kraji nebo sousední obce a zástupce veřejnosti.

---

<sup>123</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 25, 31 odst.1, 4), 36 odst.1,4, 5, 54 odst.5).

<sup>124</sup> Tamtéž, § 39 -41.

<sup>125</sup> Tamtéž, § 31 -35.

<sup>126</sup> Tamtéž, § 31 -35.

<sup>127</sup> SEA znamená strategické environmentální posouzení viz JARMÍČ, Libor.ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *O územním plánování stručně a jasně aneb kdy se efektivně zapojit*. Brno: Ekologický právní servis, 2010, s. 10.

<sup>128</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 31 -35.

Zástupce veřejnosti<sup>129</sup> je fyzická osoba (pověřený většinou obyvatel obce) k zastupování nebo právnická osoba, typicky, občanská sdružení, jejichž hlavním záměrem, v našem případě je ochrana veřejného zdraví před hlukem z dopravy. Námitka musí obsahovat přesné vymezení území, kterého se týká a uvedení důvodu podání námítky. O takovém podání rozhoduje zastupitelstvo kraje, které následně vydá rozhodnutí. Samotné rozhodnutí obsahuje odůvodnění a je součástí odůvodnění zásad územního rozvoje kraje. Proti rozhodnutí o námitce nelze podat odvolání, ale je možné podat podnět Ministerstvu pro místní rozvoj, aby celé řízení o námitkách přezkoumalo. Pokud Ministerstvo dospěje ke stejnému závěru jako ten, kdo podnět podal, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu.<sup>130</sup>

Další možností obrany veřejnosti je podání správní žaloby ve správním soudnictví. Zásady územního rozvoje jsou vydávány formou opatření obecné povahy. Kdy návrh je oprávněn podat ten, který tvrdí, že byl na svých právech právě vydáním opatření zkrácen. Možnost je v rukou těch, kteří již podávali připomínky a námítky, nebo té části veřejnosti, která se začala o situaci zajímat v době, kdy plán již schválen je. Nově je k projednání žaloby příslušný krajský soud.<sup>131</sup>

Obce pro své území vydávají jak územní plán, tak detailnější územní plán v podobě regulačního plánu. Oba tyto plány navazují na výše uvedené krajské a celostátní a měly by být v souladu. Vydání platného územního nebo regulačního plánu předchází v podstatě totožný proces jako na krajské úrovni.

Podnět k vydání či změně územního plánu může vyjít jak ze strany samotné obce, tak na návrh občana, orgánu veřejné správy. První odlišnost nastává při návrhu zadání územního plánu, ke kterému se po jeho zveřejnění na úřední desce obce může vyjádřit každý občan ve formě připomínky. Následuje vydání konceptu územního plánu. Tato fáze je fakultativní, záleží na tom, zda tento požadavek je uveden v návrhu zadání územního plánu. Koncept zadání se také vyvěsí na úřední desce společně s datem konání veřejného projednání. Po dobu 30 dnů do něj může veřejnost nahlížet. Do 15 dnů po projednání může každý podat připomínky. Námitky jsou oprávněni podat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, opatření a ploch a veřejný zástupce. Do fáze návrhu územního plánu, který vychází ze zadání nebo koncepce, nemá veřejnost přístup. Její účast se projevuje až dále a to v řízení o již hotovém a posouzeném územním plánu ve veřejném projednání. Zde opět každý může uplatnit jak připomínky, tak zástupce veřejnosti a dotčení vlastníci námítky, postup je totožný jako při vydávání krajského plánu.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 23 a následující.

<sup>130</sup> Tamtéž, § 6 -11, 12 -17.

<sup>131</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, § 101a -101d.

<sup>132</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu, § 49.



Ověření, zda výstavba či již vystavěná pozemní komunikace překračující limity hlučnosti je v souladu s územním plánováním, je prvním krokem.

### 3.1.2 Územní řízení a posuzování vlivů

Navazující fází územního plánování je územní řízení. Jedná se o správní řízení a uplatňuje se definice účastníka dle obecného správního řádu.

Další možností jak se dostat jako účastník do územního řízení je být účastníkem i v řízeních, která předcházejí územní. Tato řízení probíhají podle složkových zákonů ochrany životního prostředí. Rovněž vymezují okruh účastníků těchto řízení a jejich možnosti účastnit se i navazujících řízení. V případě výstavby nové dopravní tepny přichází v úvahu stanovisko v řízení o posuzování vlivů na životní prostředí. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody týkající se možného zásahu do významného krajinného prvku.<sup>133</sup> Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu.<sup>134</sup>

Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získání objektivního odborného podkladu pro územní a stavební řízení, které obsahuje i možná opatření přispívající k udržitelnému rozvoji společnosti. Rozsah vlivů, kterých se posuzování týká, se neomezuje jen na životní prostředí, ale i na veřejné zdraví, živočichy, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, kulturní památky, které na sebe vzájemně působí.<sup>135</sup>

Předmětem posuzování jsou záměry uvedené v příloze číslo jedna zákona. Záměrem se rozumí stavby, činnosti a technologie, které mohou mít vliv. Dle přílohy, rozlišujeme záměry, které obligatorně podléhají procesu posuzování, jsou obsahem kategorie římská jedna. Fakultativnímu posuzování podléhají záměry uvedené v kategorii římská dvě, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.<sup>136</sup>

Proces posuzování se skládá z fází, které začínají podáním oznámení záměru, následuje zjišťovací řízení, zadání a zpracování dokumentace, zadání a zpracování posudku a konečně vydání stanoviska.<sup>137</sup>

Novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic, rychlostních silnic, ale i rozšiřování a přeložky silnic, místních komunikací o čtyřech a více jízdních pruzích. Změny a rozšíření stávajících silnic a místních komunikací o dvou nebo méně jízdních pruzích na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdních pruzích, které budou delší než deset kilometrů, spadají do kategorie římská jedna a obligatorně podléhají posuzování. U těchto konkrétních záměrů se bude proces

<sup>133</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny, § 3, 4.

<sup>134</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., O ochraně zemědělského půdního fondu, § 9, 10.

<sup>135</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., O posuzování vlivů na životní prostředí, § 1, 2.

<sup>136</sup> Tamtéž, příloha č. 1.

<sup>137</sup> Tamtéž, § 6, 7, 8, 9, 17, 10.

posuzování skládat z fáze oznámení, zjišťovacího řízení, dokumentace, posudku, veřejného projednání a vydání stanoviska.<sup>138</sup>

Veřejnost má možnost aktivně zasáhnout do procesu posuzování. Každému je dána možnost podat písemné vyjádření jak k oznámení záměru, k dokumentaci záměru, ale i posudku záměru. Pokud se o záměru bude konat veřejné projednání, má rovněž každý možnost zúčastnit se a vyjádřit. Ještě lepší postavení má občanské sdružení, jehož hlavním záměrem je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Pokud totiž občanské sdružení je aktivní v procesu posuzování je mu dána možnost účastnit se dalších navazujících procesů a může podat návrh na zrušení navazující rozhodnutí u správního soudu.<sup>139</sup>

Záměry uvedené v kategorii římská dvě, podléhají fakultativně posuzování. Znamená to, že po podání oznámení, ke kterému každý může podat písemné vyjádření, následuje zjišťovací řízení. Ve zjišťovacím řízení dochází k upřesnění informací, ale i k přihlednutí obdržných vyjádření veřejnosti k záměru. Závěrem zjišťovacího řízení je buď to, že záměr nepodléhá posuzování, nebo že bude nutné, aby byl posouzen. Pod tuto kategorii spadají i novostavby, rozšiřování a přeložky silnic všech tříd a místních komunikací první a druhé třídy pokud nejsou uvedeny v kategorii římská jedna.<sup>140</sup>

Zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje jak výklad pojmů (jako je významný krajinný prvek) nebo územní systém ekologické stability a další. Obsahuje i podmínky, za kterých vydává závazné stanoviska, povolení, souhlasy nebo výjimky nejen pokud se jedná o zásah do těchto významných krajinných prvků, ke kácení dřevin kolem cest nebo výjimek ze zákazů. Zákon obsahuje také možnost veřejnosti jak se aktivně zapojit, preferovanou formou je občanské sdružení. Pokud má sdružení právní subjektivitu a jeho cílem je ochrana životního prostředí, podá žádost příslušnému orgánu státní správy týkající se informovanosti o všech chystaných zásazích a správních řízeních, do kterých má tak sdružení možnost vstoupit.<sup>141</sup>

Dalším příkladem zvláštního podkladového rozhodnutí je souhlas s odnětím zemědělské půdy, na jehož základě je vydáváno územní rozhodnutí nebo souhlas.<sup>142</sup>

Stavebnímu řízení předchází ještě řízení o vydání integrovaného povolení, jehož problematika byla výše osvětlena, včetně možnosti účasti veřejnosti na rozdíl od stavebního. Pokud celý záměr dojde až k této fázi, mají právo účastnit se pouze ti, kteří jsou taxativně uvedeni v § 109 stavebního zákona. Je to sice správní řízení ale neveřejné. V závěru je vydáno stavební povolení. Soulad požadavků uvedených ve stavebním povolení se zkoumá se stavbou, která byla

---

<sup>138</sup> Zákon č.100/2001 Sb., O posuzování vlivů na životní prostředí, příloha č. 1, Kategorie I., záměr 9.3., 9.4. .

<sup>139</sup> Tamtéž, § 6, 7, 8, 9, 17, 10

<sup>140</sup> Tamtéž, příloha č. 1., Kategorie II., záměr 9.1., 9.2..

<sup>141</sup> Zákon č.114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny, § 70, 71.

<sup>142</sup> Zákon č.334/1992 Sb., O Ochrane zemědělského půdního fondu, § 9,10.

na jeho základě realizována. Pokud přímo stavební povolení neobsahuje možnost zkušebního provozu, je možné o něj zažádat. Až po provedení zkušebního provozu, který musí být v souladu s veškerou dokumentací, je vydán kolaudační souhlas.<sup>143</sup> Tímto souhlasem je záměr v podobě výstavby pozemní komunikace dotažen do finále.

Přehled a informace o jednotlivých fázích procesu výstavby (například nového úseku pozemní komunikace) přispějí obecně k tomu, aby došlo, pokud možno co nejdříve, k odhalení vad (dle výpočtu hrozí možnost překročení hlukový limitů) a nerealizování záměru.

Dojde-li k selhání možností, které jednotlivé fáze realizace záměru veřejnosti k jejich ochraně umožňují prostřednictvím práva veřejného, existuje ještě možnost využít právní prostředky práva soukromého.

## **3.2 Ochrana a obrana soukromoprávní**

K ochraně a obraně veřejnosti patří také ochrana a obrana pomocí soukromoprávních prostředků, a to žalob. Zmiňme ale i mimosoudní prostředky ochrany před hlukem, jako je svépomoc, ochrana pokojného stavu a povinnost odvracet hrozící škodu.

Základním pramenem obsahující nástroje, které lze k soukromoprávní ochraně a obraně použít je občanský zákoník.<sup>144</sup>

Právní prostředky poskytované občanským zákoníkem dělíme na prostředky preventivní a prostředky následné, které řeší protiprávní jednání nebo stav.

### **3.2.1 Preventivní prostředky ochrany**

Mezi preventivní prostředky spadá dodržování generální prevenční klauzule. Každý si má počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, přírodě a životním prostředí, neboli má povinnost předcházet škodám. Pokud dojde k porušení této všeobecné klauzule, dochází k porušení povinnosti uloženou právem a nastává odpovědnost, pokud není upravena ve speciálním zákoně.<sup>145</sup> Tato povinnost platí pro každého, nejen pro subjekty práva soukromého ale i veřejného tak, aby nedocházelo ke škodám.

Prevenční žaloba dle § 417 odstavce dvě občanského zákoníku směřuje ke konkrétnímu zdroji, který může vážně ohrozit žalobce nebo jeho majetek. Nemusí se jednat o bezprostřední ohrožení hlukem, ale v budoucnu je jisté, že k němu dojde například díky povolovacím procesům stavebního úřadu u výstavby pozemní komunikace. Aktivně legitimován je ten, kterému v souvislosti s výstavbou pozemní komunikace hrozí vážná újma překročením adekvátní míry hluchnosti. Pasivně ten, který by byl odpovědný za překročení hluku, kdyby k němu ve skutečnosti

<sup>143</sup> Zákon č.183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řád, § 103 -124.

<sup>144</sup> Zákon č.40/1964 Sb., Občanský zákoník, § 127, 415 – 421a.

<sup>145</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 74.

došlo, vlastník nebo správce. Jelikož se jedná o žalobu na pozitivní plnění, může soud uložit ve svém rozhodnutí povinnost zdržet se určitého jednání a činnosti nebo povinnost přijmout taková konkrétní opatření ke snížení hluku, které by přispěly k odvrácení budoucí škody na zdraví a majetku žalobce.<sup>146</sup>

### 3.2.2 Prostředky následné

Mezi prostředky následného řešení protiprávního jednání nebo stavu patří sousedská žaloba, žaloba na ochranu osobnosti a žaloba na náhradu škody.

Sousedská žaloba vychází z § 127 odstavec jedna občanského zákoníku. Vlastník věci, v případě pozemních komunikací stát, kraje či obce jsou povinni zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžovali nebo vážně ohrožovali výkon práv každého občana obtěžovaného hlukem z konkrétních pozemních komunikací. Jedná se o negatorní žalobu, tudíž soud nemůže přesně stanovit, jaká konkrétní opatření mají být realizována, aby k obtěžování či ohrožování nedocházelo. Ve svém rozhodnutí pouze konstatuje, že žalovaný se má zdržet činnosti, ze které hluk pochází, nemůže zakázat činnost samotnou, například uzavření hlučného úseku silnice. Splnění povinnosti zdržet se je v rukou žalované strany. Pokud nedojde ke splnění povinnosti zdržet se, výkon rozhodnutí je prováděn ukládáním pokut.<sup>147</sup>

Žaloba na ochranu osobnosti vychází z práva na ochranu zdraví, soukromí a životního prostředí, která jsou hlukem zasažena. Žalobce musí přesně prokázat, že došlo k zásahu do jeho práv, že byl tento zásah neoprávněný a kdo nese za tento stav odpovědnost. V žalobě musí přesně označit, do kterého práva bylo zasaženo, v čem tento neoprávněný zásah spočívá a jakých konkrétních zásahů se má žalovaný zdržet. Žaloba může mít podobu žaloby zdržovací, kdy se žalobce domáhá upuštění od neoprávněných zásahů. Žaloby odstraňující, žádající odstranění následků neoprávněného zásahu nebo žaloby satisfakční, žádající buď peněžité nebo nepeněžité zadostiučinění.<sup>148</sup>

Pokud došlo nejen k poškození zdraví, majetku ale i pro úhradu nákladů na opatření snižující hluk, pronikající z pozemní komunikace je možné použít žalobu na náhradu škody. Buď pomocí obecné odpovědnosti § 420 občanského zákoníku nebo dle § 420a Občanského zákoníku vzniklou z provozní činnosti, kde se řadí i provozování pozemních komunikací, kdy k uplatnění náhrady škody přichází v úvahu při špatné výstavbě.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, s. 74.

<sup>147</sup> Tamtéž 74-80 s.

<sup>148</sup> Tamtéž 74-80 s.

<sup>149</sup> Tamtéž 74-80 s.

### 3.3 Hluk v praxi

#### 3.3.1 Případ Mladá Vožice

Na tomto případě se v plné kráse ukazují nedostatky územního plánování a jistá benevolence stavebních úřadů při povolování provozoven v obytných zástavbách a rovněž nečinnost při kontrole podmínek uložených ve stavebních povoleních. Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé z obce Mladá Vožice, důvodů měli hned několik. Stěžovali si na neúnosnou hlukovou situaci vzniklou provozováním prodejny s přilehlým parkovištěm přímo naproti jejich domu. Územní plán obce nevyklučoval výstavbu provozoven v obytné zástavbě, ale stanovil jisté parametry, tak aby nebyly zdrojem negativních vlivů na okolí. Stavební úřad i tak vydal stavební povolení, ve kterém uvedl podmínky nutné pro výstavbu provozovny čtyřikrát většího rozsahu, než umožňoval územní plán.<sup>150</sup> První výtku na stranu manželů směřují ke skutečnosti, že začali vyvíjet aktivitu až v době, kdy předmětná provozovna s parkovištěm byla již vystavěna. Pokud měli možnost, bylo by pro ně jistě výhodnější být účastníky již při územním řízení.

Provozovna s parkovištěm byla realizována a automobilová doprava začala narůstat do takové míry, že na základě měření, provedeném krajskou hygienickou stanicí, byly limity hlučnosti stanovené pro účelovou komunikaci překročeny. Krajská hygienická stanice zakázala provoz, avšak změnou legislativy tento zákaz nenabyl právní moci, a firma provozující provozovnu s parkovištěm podala odvolání. Svěrázným způsobem reagovalo město Mladá Vožice, když na základě převodní smlouvy pouhým sdělením konstatovalo přeměnu účelové komunikace na místní, ačkoli neměli postupovat dle zákona o obcích ale dle zákona o pozemních komunikacích, kde je jasně stanoveno, že o přeřazení komunikací se rozhoduje ve správním řízení. Pouhé sdělení o převodu znemožnilo manželům stát se účastníky řízení. Obrátili se na veřejného ochránce práv, který zahájil šetření ve věci. Prvním krokem byla výzva adresovaná krajské hygienické stanici o provedení nového měření hluku. Následoval podnět k Jihočeskému Krajskému Úřadu, aby sdělil jak má Mladá Vožice postupovat dál.

Nové měření hluku ale nepotvrdilo překročení limitů. Krajská hygienická stanice i nadále brala komunikaci jako účelovou, nikoliv místní, pro kterou jsou stanoveny vyšší limity hluku. Prohřeškem, který přetrvává, je neadekvátní převod komunikace a nezájem města jakkoliv řešit situaci. Svůj podíl nese i krajská hygienická stanice, a to proto, že její první rozhodnutí ve věci dopadlo, jak dopadlo. Ombudsman po šetření vyzval Krajský Úřad Jihočeského kraje, aby se věci zabýval, přesto ale do dnešních dnů k vyřešení bohužel nedošlo.

---

<sup>150</sup> Případ pro ombudsmana: *Ochrana veřejného zdraví* [online]. 12. listopadu 2008, [cit. 11. března 2012]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/tv-serial/pripad-pro-ombudsmana-iv/pripad-pro-ombudsmana-ochrana-verejneho-zdravi/>>.

### 3.3.2 Mělnický přístav

Po povodních v roce 2007 začala přístav v Mělníku provozovat firma Maersk. Místní obyvatelé z počátku se znovuoobením přístavu souhlasili, aniž by tušili, že veškerá doprava nebude realizována pomocí lodí ale pomocí kamionové dopravy. Přístav přestal plnit svojí funkci a stal se pouhým překladištěm kontejnerů, které jsou dále převážené pomocí kamionové dopravy. Intenzita kamionové dopravy ale začala překračovat únosnost místní komunikace prolínající se obytnou zástavbou.

Obyvatelé, kteří sousedí s místní komunikací, založili občanské sdružení s názvem Mělnický občan, aby mohli lépe prosazovat své požadavky vedoucí k ochraně jejich pohody bydlení. Narušení pohody bydlení vidí zejména v intenzitě kamionové dopravy, která způsobuje hluk, prach ale i otrěsy, postupně se podepisující nejen na stavu nemovitostí ale i zdraví obyvatel. Sdružení není proti provozování přístavu, pokud by veškerá doprava byla realizována pomocí lodí. Podali proto stížnost krajské hygienické stanici, která provedla měření hluku. Naměřené hodnoty překročily stanovené hygienické limity. Krajská hygienická stanice po jednání s firmou sáhla k opatření vedoucích ke snížení hluku. Došlo k výměně povrchu vozovky, snížení rychlosti, a tím i snížení hluku během dne. Noční limity se však snížit nepodařilo, a tak byla firmě uložena pokuta. Firma se zavázala k dalším opatřením, která by vedla ke spokojenosti obou stran.

K případu poskytl vyjádření i ředitel Českých přístavů, a to konstatováním, že přístav zde byl dříve než obytná zástavba, tudíž obyvatelé měli výhledově počítat s nárůstem dopravy. Neuvedl ale, že kdyby přístav byl používán pouze k účelu, ke kterému má sloužit, a ne jako překladiště kontejnerů pro kamionovou dopravu, nedošlo by k tak razantnímu zhoršení situace. Komunikace byla využívána pouze zaměstnanci přístavu k cestě do práce.

Sdružení Mělnický občan se proto obrátilo na Veřejného ochránce práv. Ten dal sdružení za pravdu v tom, že nebyly komplexně zhodnoceny vlivy přístavu jako terminálu pro kamionovou dopravu. O využití přístavu pro jiný účel nebyla v podstatě veřejnost informována. Ve svém stanovisku ochránce také uvádí, že častým problémem v České republice je celková nekonceptnost umístování provozů a jeho efektů na okolí, ve kterém bude realizován, a z toho vznikající problémy. Pozitivum spatřuje pouze v tom, že vedení města odsouhlasilo zákaz dalšího rozšiřování, když už tento provoz nemůže zakázat.

Místním obyvatelům tak nezbyvá než trvat na dodržování a kontrole opatření směřujících ke snížení hluku a doufat, že dojde k obnovení funkce přístavu pomocí lodí, a tím k omezení obtěžující dopravy.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Případ pro ombudsmana: *Mělnický občan a překladiště*. Spis.zn.:VOP 3313/2005 [online]. 2007, [cit.11.března 2012] Dostupné z < <http://www.ceskatelevize.cz/porady/10123228989-pripad-pro-ombudsmana/307295350180008-melnicky-obcan-a-prekladiste-spis-zn-vop-3313-2005/>>.

## Závěr

Nechtěný zvuk, který je člověkem označován za hluk, je jedním z hlavních problémů moderní společnosti. Zvláště hluk z dopravy na pozemních komunikacích, která je všudypřítomná ve všech aglomeracích industrializovaných zemí. Hluk má nedozírné účinky na lidské zdraví, přičemž ale stále zůstává podceňován, zejména jeho nespecifické účinky, které způsobují rozmrzelost a jsou chronickým stresorem, což je příčinou a startem k dalším civilizačním nemocem. Proto by měly být důsledně dodržovány limity a hranice hlučnosti upravené v zákoně o ochraně veřejného zdraví, ale i v nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku, a pokud dojde k porušení této povinnosti, měly by být nastaveny přísnější sankce nejen pokutující, ale i vedoucí k nápravě vadného stavu. Dlouhodobou hlukovou expozicí trpí i někdy špatně územně umístěné zdravotní či školské zařízení. A právě hluk je možnou příčinou špatné soustředěnosti studentů, ale i nemožnosti rekonvalescence nemocných či jinak indisponovaných jedinců. Hluk zasahuje i do práva na soukromí a rodinných životů, ovlivňuje jakékoliv fáze našeho života, ale i přirozený chod přírody a dalších složek životního prostředí.

Na poli Evropské unie jsou již vidět první větší snahy o sjednocení úpravy nejen hodnocení, ale celkové metodiky při výpočtech hluku z pozemních komunikací. Bohužel úprava pomocí směrnic zní pouze na cíl a nechává docela dost volné pole působnosti zákonodárným a exekutivním orgánům jednotlivých států, což vede k většímu ovlivnění jednotlivých národních právních předpisů díky tlaku správců, provozovatelů nebo dopravců, bojujících za volnější limity. Proto by bylo do budoucna pro oblast hluku velkým přínosem celkové sjednocení (neboli harmonizace) za pomoci nařízení Evropské unie.

Vzhledem k výše zmíněným skutečnostem je i naše právní úprava týkající se hluku z pozemních komunikací velmi roztráštěná a nesystematicky řešena. Problém je v nepřehlednosti nejen zákonů, ale i v množství vyhlášek či nařízení, přičemž některé se mění, aniž by byla veřejnost adekvátně informována, jako například poslední novelizace vládního nařízení o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací a metodiky pro výpočet hluku. Bohužel, komplexní zákon o hluku, jako problému narušujícího nejen životní prostředí ale také negativně působící na zdraví lidí, byl vetován prezidentem. K dalším snahám o následné prosazení už nedošlo, a tak se pouze novelizovalo to, co se novelizovat dalo, tudíž pouze některá ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. A výsledek je stále neutěšený.

Tento chaos v právních předpisech je využit investory při stavbě provozů nacházejících se v blízkosti bytové zástavby, o čemž svědčí i případ „Mladá Vožice“, kde proti sobě stojí zájmy hlukem postižených občanů a firmy, která chytře využila strategické umístění své prodejny

potravin. Díky provozům narůstá i doprava po přilehlých komunikacích, které nejsou na tento nápor uzpůsobeny. Stejný problém řeší i ti, kteří žijí v bezprostřední blízkosti Mělnického přístavu. Pozemní komunikace k přístavu vedoucí nepočítala s každodenním využíváním kamionovou dopravou. Měla sloužit pouze jako příjezdová cesta pro pracující v přístavu. Nárůst dopravy totiž způsobuje nejen poškození komunikace, ale také obtěžuje obyvatele žijící v těsném sousedství s přetíženou cestou.

Stát a správci pozemních komunikací (prostřednictvím státu) využívají tohoto stavu nejen pro zmatenou výstavbu dopravních koridorů, ale i pro povolení nadlimitního zdroje hluku. Povolení k nadlimitnímu překročení hluku je pochopitelné pro starou dopravní infrastrukturu, která si sebou nese určitou hlukovou zátěž, avšak i tu je možno zredukovat a o povolení pak není třeba žádat. Těžko pochopitelné je to v případech zcela nových dopravních koridorů.

S řízením o povolení nadlimitního zdroje hluku dle zákona o ochraně veřejného zdraví je spojen další problém, a to v účastenství. Toto řízení je čistě návrhové. Návrh podává ten, kdo o povolení nadlimitního zdroje žádá, tato osoba je však také jediným účastníkem. Přesto, že jde o správní řízení, zákon o ochraně veřejného zdraví speciálně upravuje účastenství v tomto řízení, a to bez možnosti použití definic o účastenství dle správního řádu. Veřejnost je úplně vyloučena od šance zasáhnout do řízení a výsledek obrátit na svoji stranu.

Dalším nešvarem tohoto řízení jsou často nepřesné, až vágní, formulace pojmů „z vážných důvodů“ nelze dodržet limity. Co vše je už považováno za vážné důvody, a co ještě za tyto důvody považováno není. Rovněž „omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru“. Zákon o ochraně veřejného zdraví uvádí definici, ale ta umožňuje diskriminaci méně početné hluku vystavené skupiny před ochranou více početné zatím hluku nevystavené skupině jednotlivců.

Bez chyb není ani rozhodovací praxe krajských hygienických stanic. Většinou jsou to právě stanice, které mohou sjednat pořádek a kontrolu při dodržování povolení k nadlimitnímu zdroji. Mají možnost stanovit konkrétní opatření a provádět kontrolu. V praxi vše chodí ale tak, že provozovatel nadlimitního zdroje předloží hygieně svá opatření, které povedou k „omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru“ a uvede harmonogram těchto opatření. Hygienické stanice se spokojí s takto vypracovaným (a jim předkládaným) materiálem a kontroly časového harmonogramu jsou výjimkou ne pravidlem.

Větší škálu možností kontroly přináší povolení na základě zákona o integrované prevenci znečištění, bohužel hlukové imise spadají do kategorie fakultativní. Vše je v rukou budoucího provozovatele pozemních komunikací. A pro uskutečnění jeho záměru je více vhodné právě řízení dle zákona o ochraně veřejného zdraví než na základě zákona o integrované prevenci znečištění.



Na základě unijní legislativy, zejména směrnice o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, se začaly u nás používat pojmy jako hlukové mapování, hluková mapa či akční plány. Česká republika zaspala při zaslání výsledků první vlny hlukového mapování dopravních tepen, po kterých projede více než tři milióny automobilů, a to v okolí městských aglomerací s hustotou obyvatelstva, která je vyšší než 250 tisíc obyvatel. Chyba je i v poskytování informací o probíhajícím mapování. Funkce veřejnosti v těchto procesech je pouze konzultativní, ale i tak je nutná adekvátní informovanost o dění kolem. Zejména proto, aby se na případný stav mohla připravit, včas prodat své nemovitosti nebo nevzdávat boj. Větší informovanost o pořizování hlukových map a akčních plánů pro veřejnost by přece měla být primárním cílem.

Veřejnost by měla být orgány veřejné správy o všech možných budoucích koncepcích, záměrech adekvátně a hlavně včas informována. Právo na informace, speciálně právo na informace o životním prostředí, je obsaženo nejen v Listině základních práv a svobod, ale i v zákoně o právu na informace o životním prostředí.

Je to právě veřejnost, která má v rukou možnost jak zvrátit celý konkrétní záměr výstavby nové dopravní tepny. Na stavu aktivity veřejnosti a celé občanské společnosti se negativně podepsal minulý režim, zejména v tom, že lidi permanentně utvrzoval k averzi cokoliv změnit či vyjádřit se, jelikož by to s sebou neneslo následky do soukromé sféry. Bude ještě dlouhou dobu trvat, než dojde k obratu a znovuzrození aktivní občanské společnosti, která není lhostejná k problémům svého okolí a životního prostředí.

Chyby lze nalézt i při špatně provedeném plánování využití území, ať už se jedná o celostátní, krajskou nebo obecní úroveň. Snaha dohnat výstavbu dopravních tepen vedla v mnoha případech až k fatálním zásahům do krajinného rázu a znemožněním vlastníkům hlukem dotčených nemovitostí k jejich prodeji.

Závěrem tedy uveďme, že pokud se společnost aktivně zapojí do dění, a orgány veřejné správy, které mají danou problematiku na starost, budou brát podněty veřejnosti s dostatečnou vážností a opatří je kvalitním zdůvodněním, otvírá se cesta nápravy.

Aktivní občanská společnost, která využije jak připomínky tak právně silnější námitky během procesu výstavby nebo uplatní správní žaloby, je tedy vítanou. Možná právě tento impuls chybí orgánům veřejné správy, spoléhající na permanentní nezájem, a proto dochází k takto zmatené výstavbě. Díky aktivitě se snáz přistoupí i k možným změnám právních předpisů a jejich přehlednosti. Společnost by tedy neměla pouze spoléhat na dobrodiní orgánů veřejné správy a rovněž by neměla ustrnout a přistoupit k ochraně a obraně svých zájmů až ve fázích, kdy to reálně možné není. Vše je po právu, ale právo není vždy pružné v reakci na konkrétní problémy.

Ke změnám tudíž musí dojít nejen na straně orgánů veřejné správy, a to napravením nesystematické právní úpravy a sjednocením výkladu jednotlivých krajských hygienických stanic, ale i na straně výše zmiňovaného přístupu veřejnosti.

Máme možnost volby, proto v budoucnu snad dojde ke zdárnému řešení jak být a žít v souladu s životním prostředím a zároveň rozvíjet a posunovat vývoj společnosti.

## Seznam literatury

- BERNARD, Michal. *Akční plány- ideální příležitosti pro boj proti hluku*, in: Moderní obec, březen 2008.
- BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. PLACHÝ, R. *Analýza z hlukových výjimek*, EPS, Tábor, 2008.
- BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. 199 s. ISBN 978-80-7201-736-2
- BERNARD, Michal. *Jak naložit s hlukem z dopravy*, Parlamentní zpravodaj, březen 2008
- BERNARD, Michal. *Soukromoprávní ochrana před hlukem*, Právní rozhledy 5/2008
- ČERNÝ, P. DOUCHA, P. *Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy*, Právní rozhledy 17/2007
- ČERNÝ, Pavel. DOUCHA, Pavel. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. 1.vydání. Brno: FB Print Brno, 1999. 89 s. ISBN 80-902570-3-8.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 630 s., ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAVID, Vladislav. BUREŠ, Pavel. FAIX, Martin. SLADKÝ, Pavel. SVAČEK, Ondřej. *Mezinárodní právo veřejné z kasuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges. 2011. 448 s. ISBN 978-80-87212-86-8.
- DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví – ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1.vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2011. 420 s. ISBN 978-80-7201-854-3.
- HAVRÁNEK, Jiří a kol. *Hluk a zdraví*. 1.vydání. Praha: Avicenum, zdravotnické nakladatelství, 1990. 278 s. ISBN 80-201-0020-2.
- JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění – poznámkové vydání*. 2.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2010. 171 s. ISBN 978-80-7201-793-5.
- JANS, H., Jan & VEDDER, H., B., Hans. *European Enviromental Law*. Fourth edition. Groningen:Europa Law Publishing, 2012.
- KIRÁLY, Alexander. *Ochrana životního prostředí v kontextu mezinárodní, evropské a české legislativy*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2009. 145 s. ISBN 8024820412.
- KLÍMA, Karel et. Kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2.vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 S, ISBN 978-80-7380-140-3.

LANGROVÁ, Veronika. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. 1. vydání. Praha: ASPI a.s., 2007. 378 s. ISBN 978-80-7357-252-5.

LIBERKO, Miloš. *Metodické pokyny pro výpočet hladiny hluku z dopravy*. 1. vydání. Brno: VUVA, 1991. 52 s. ISBN 80-85124-07-6.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné-obecná část*. 5. vydání. 1999. 467 s. ISBN 8072391607.

MOTEJL, Otakar a autorský kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – hluková zátěž*. Praha: Wolters- Kluwer ČR,a.s., 2009. 139 s. ISBN 978-80-7357-499-4.

SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. ISBN 978-80-87212-80-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, 464 s., ISBN 978-80-7357-382.

SMOLEK, Martin. STEJSKAL, Vojtěch. *Právo životního prostředí a jeho prosazování*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. 160 s. ISBN 80-246-1145-7.

Světová zdravotnická organizace, Regionální úřadovna pro Evropu. *Hluk a zdraví*. Praha: Nakladatelství Fortuna 2001. 28 s. ISBN 80-7071-185-X.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Evropská unijní ochrana lidských práv : (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU)*. Praha: Linde, 2001. 217 s. ISBN 8072012789.

### **Právní předpisy:**

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. března 2010.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010.

Listina Základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 303, 14. prosince 2007.

Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č.2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 100/2001 Sb., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 106/1999 Sb., Zákon o svobodném přístupu k informacím  
Zákon č. 114/1992 Sb., Zákon o ochraně přírody a krajiny  
Zákon č. 123/1998 Sb., Zákon o právu na informace o životním prostředí  
Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení)  
Zákon č. 129/2000 Sb., Zákon o krajích (krajské zřízení)  
Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní  
Zákon č. 17/1992 Sb., Zákon o životním prostředí  
Zákon č. 183/2006 Sb., Zákon o územním plánování a stavebním řádu  
Zákon č. 20/1966 Sb., Zákon o péči o zdraví lidu  
Zákon č. 25/2008 Sb., Zákon o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a o integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů  
Zákon č. 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů  
Zákon č. 334/1992 Sb., Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu  
Zákon č. 416/2009 Sb., Zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury  
Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád  
Zákon č. 76/2002 Sb., Zákon o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)  
Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

#### **Internetové zdroje:**

*CALM- Coordination of European Research for Advanced Transport Noise Mitigation.* [online] Dostupné z <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0003682X08002284>>  
*Centrum dopravního výzkumu* [online] Dostupné z <<http://www.cdv.cz/>>  
*Enviweb* [online] Dostupné z <<http://www.enviweb.cz/>>  
*Eur-lex* [online] Dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>>  
*Europa.eu* [online] Dostupné z <[http://europa.eu/index\\_cs.htm](http://europa.eu/index_cs.htm)>  
*Hluk a Emise* [online] Dostupné z <<http://hluk.eps.cz/hluk/publikace/>>  
*Projekt Silent roads* [online] Dostupné z <<http://www.silentroads.nl/index.php>>

#### **Judikatura:**

I.ÚS 451/11 Dostupné z <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=72667&pos=1&cnt=1&typ=result>>  
Rozsudek čtvrtého senátu Soudního dvora ze dne 26. října 2006 ve věci C-94/06 *Komise proti Rakousku*. Dostupné na

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=63944&pageIndex=0&doclang=DE&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=29111> >

Usnesení předsedy šestého senátu soudního dvora ze dne 21.května 2007 ve věci C-140/06

*Komise proti České republice*. Dostupné

na <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61133&pageIndex=0&doclang=cs&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=27206> >

## **Abstrakt**

Cílem mé diplomové práce je podat ucelený přehled o právních prostředcích ochrany před hlukem. Práce se zaměřuje jak na vymezení hluku a jeho účinků na lidské zdraví tak práva, která jsou hlukem dotčena. Dále přináší systematický přehled jak evropské tak i české legislativy upravující problematiku hluku a možnosti ochrany a obrany veřejnosti.

## **Abstract**

The main aim of the thesis is the detailed analysis of the legal remedies applied for the purpose of protection against noise. The thesis concerns both the definition of noise – particularly its impact on human health – and laws which are contradicted to noise extension. Furthermore the thesis provides the reader with the systematic overview of both European and Czech legislation aiming the protection and defence against noise thusly insuring the public against its impact.

**Klíčová slova:** sluch, hluk, lidská práva, životní prostředí, pozemní komunikace





