





**PRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY  
VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ  
PŘED ENVIRONMENTÁLNÍM  
HLUKEM**

Jana Dudová

Masarykova univerzita  
Brno, 2013

Vzor citace:

DUDOVÁ, Jana. Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 240 s. Řada teoretická, Ed. S, č. 450. ISBN 978-80-210-6522-2.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Dudová, Jana

Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem / Jana Dudová. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. - 240 s. (Edice S, řada teoretická Právnické fakulty MU ; č. 450)

ISBN 978-80- 210-6522-2 (brož.)

351.77\* 628.517.2\* 34\*

- ochrana veřejného zdraví -- právní aspekty  
- protihluková opatření  
- monografie

351 – Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

Tato publikace vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/0803/2012 „Právní prostředky ochrany před hlukem“.

**Recenzovali:**

Doc. JUDr. Eva Kružiková, CSc.

Doc. JUDr. Martin Janků, CSc.

© 2013 Jana Dudová

© 2013 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-6522-2

# Obsah

SEZNAM ZKRATEK .....	9
POUŽITÉ ZKRATKY K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ČR .....	10
POUŽITÉ ZKRATKY K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ .....	11
POUŽITÉ ZKRATKY K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ USA .....	12
POUŽITÉ ZKRATKY K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ŠVÝCARSKA .....	13
PŘEDMLUVA .....	14
<b>OBECNÁ ČÁST .....</b>	<b>17</b>
1 ÚVOD .....	18
2 ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ .....	21
2.1 <i>Hluk jako společenský fenomén</i> .....	21
2.2 <i>Vymezení základních pojmů</i> .....	23
ČÁST PRVNÍ – <b>OBECNÁ VÝCHODISKA NA OCHRANU ZDRAVÍ PŘED HLUKEM</b> .....	29
3 POJEM „VEŘEJNÉ ZDRAVÍ“ A JEHO VÝVOJOVÉ TENDENCE V CELOSVĚTOVÉM KONTEXTU .....	30
3.1 <i>Vývojová východiska ochrany veřejného zdraví před negativními vlivy hluku     v celosvětovém kontextu</i> .....	31
3.2 <i>Současná koncepce ochrany veřejného zdraví před hlukem     z venkovního prostředí</i> .....	32
3.2.1 <i>Koncepce v rámci Světové zdravotnické organizace</i> .....	32
3.2.2 <i>Koncepce v rámci EU</i> .....	33
3.3 <i>Shrnutí</i> .....	37
4 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED HLUKEM Z VENKOVNÍHO PROSTŘEDÍ VE VYBRANÉ ZAHRA NIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ – OBECNÁ VÝCHODISKA .....	39
4.1 <i>Právní úprava Spojeného království</i> .....	39
4.2 <i>Právní úprava USA</i> .....	45
4.3 <i>Právní úprava Švýcarska</i> .....	48
4.4 <i>Shrnutí</i> .....	52
5 LIDSKO-PRÁVNÍ POVAHA OCHRANY ZDRAVÍ ČLOVĚKA PŘED HLUKEM .....	54
5.1 <i>Ochrana zdravých životních podmínek před hlukem a Úmluva o ochraně lidských     práv a základních svobod (dále jen Evropská úmluva)</i> .....	55
5.1.1 <i>Ochrana zdraví před hlukem a judikatura Evropského soudu pro lidská         práva</i> .....	57
5.2 <i>Shrnutí</i> .....	60

ČÁST DRUHÁ – OCHRANA ZDRAVÍ PŘED HLUKEM V PODMÍNKÁCH	
<b>České republiky</b> .....	<b>62</b>
6 VÝCHODISKA OCHRANY ZDRAVÍ PŘED HLUKEM V PODMÍNKÁCH ČR .....	63
6.1 Vývoj právní úpravy.....	63
6.2 Prameny právní úpravy.....	64
6.3 Ústavně zaručená práva.....	67
7 HLUK V KONTEXTU ZÁKONA O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A JEHO PROVÁDĚCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	70
7.1 Povinnosti provozovatele zdroje hluku .....	70
7.2 Režim povolování výjimek při provozování nadlimitních zdrojů hluku .....	71
7.3 Hlukové mapování .....	72
8 SPECIÁLNÍ REŽIMY NA OCHRANU PŘED HLUKEM .....	75
8.1 Hluk z dopravy .....	75
8.1.1 Letecká doprava .....	75
8.1.2 Doprava na pozemních komunikacích a doprava na drahách .....	81
8.2 Hluk z provozoven služeb a z veřejné produkce hudby.....	86
9 ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED HLUKEM Z VENKOVNÍHO PROSTŘEDÍ .....	90
9.1 Ústřední orgány státní správy a jejich role při ochraně před hlukem.....	90
9.1.1 Ministerstvo zdravotnictví .....	91
9.1.2 Ministerstvo životního prostředí .....	93
9.1.3 Ministerstvo pro místní rozvoj.....	93
9.1.4 Ministerstvo dopravy.....	93
9.1.5 Ministerstvo obrany a vnitra.....	94
9.2 Krajské hygienické stanice (dále jen KHS) .....	94
9.3 Výkon státního dozoru.....	95
9.3.1 Orgány ochrany veřejného zdraví jako dotčený orgán.....	96
9.4 Zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav.....	102
9.5 Autorizované a akreditované osoby.....	103
9.6 Obce a kraje.....	103
9.6.1 Vyhlášky obcí v samostatné působnosti.....	105
10 ÚČAST VEŘEJNOSTI VE VĚCÍCH OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED HLUKEM A OCHRANA LIDSKÝCH PRÁV .....	110
10.1 Veřejnost a její postavení v oblasti ochrany před hlukem .....	110
10.2 Vynutitelnost práva na ochranu před hlukem .....	112
10.3 Veřejnost a vynutitelnost práv dle ZOVZ.....	119
10.4 Veřejnost a vynutitelnost práv soukromoprávními prostředky .....	121
10.5 Shrnutí .....	123
11 ODPOVĚDNOSTNÍ VZTAHY PŘI OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED HLUKEM Z VENKOVNÍHO PROSTŘEDÍ .....	125

11.1	<i>Správněprávní odpovědnost</i> .....	125
11.2	<i>Občanskoprávní odpovědnost</i> .....	128
11.2.1	Obecně k institutu odpovědnosti za škodu na zdraví.....	128
11.2.2	Náhrada škody na zdraví.....	130
11.2.3	Sousedské žaloby .....	132
11.2.4	Ochrana osobnosti.....	136
11.3	<i>Trestněprávní odpovědnost</i> .....	139
11.4	<i>Shrnutí</i> .....	140

### ČÁST TŘETÍ – PRŮŘEZOVÉ PROSTŘEDKY OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED HLUKEM

	Z VENKOVNÍHO PROSTŘEDÍ.....	142
12	INSTITUT HODNOCENÍ ZDRAVOTNÍCH RIZIK .....	143
12.1	<i>Právní úprava v podmínkách ČR</i> .....	145
12.2	<i>Vybraná zahraniční právní úprava</i> .....	147
12.2.1	Právní úprava Spojeného království.....	147
12.2.2	Právní úprava USA .....	147
12.2.3	Právní úprava Švýcarska .....	148
12.3	<i>Shrnutí</i> .....	148
13	POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA VEŘEJNÉ ZDRAVÍ .....	150
13.1	<i>Právní úprava EU</i> .....	150
13.2	<i>Právní úprava v podmínkách ČR</i> .....	151
13.2.1	Posuzování vlivů záměrů na veřejné zdraví .....	152
13.2.2	Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí .....	154
13.3	<i>Vybraná zahraniční právní úprava</i> .....	160
13.3.1	Právní úprava Spojeného království.....	160
13.3.2	Právní úprava USA .....	162
13.3.3	Právní úprava Švýcarska .....	163
13.4	<i>Shrnutí</i> .....	164
14	INTEGROVANÁ PREVENCE ZNEČIŠTĚNÍ.....	166
14.1	<i>Právní úprava EU</i> .....	166
14.2	<i>Právní úprava v podmínkách ČR</i> .....	167
14.2.1	Nejlepší dostupné techniky.....	170
14.3	<i>Vybraná zahraniční právní úprava</i> .....	174
14.3.1	Právní úprava Spojeného království.....	174
14.3.2	Právní úprava USA .....	175
14.3.3	Právní úprava Švýcarska .....	176
14.4	<i>Shrnutí</i> .....	177
15	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A NAVAZUJÍCÍ ŘÍZENÍ DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA .....	178
15.1	<i>Právní úprava EU</i> .....	178
15.2	<i>Právní úprava v podmínkách ČR</i> .....	179

15.2.1 Územní plánování.....	179
15.2.2 Územní řízení .....	181
15.2.3 Stavební řízení .....	183
15.3 Vybraná zahraniční právní úprava.....	185
15.3.1 Právní úprava Spojeného království.....	185
15.3.2 Právní úprava USA .....	187
15.3.3 Právní úprava Švýcarska .....	187
15.4 Shrnutí .....	188
16 INSPIRATIVNÍ PRÁVNÍ NÁSTROJE A NÁVRHY DE LEGE FERENDA.....	190
16.1 Inspirativní právní nástroje vyplývající z vybrané zahraniční úpravy.....	190
16.2 Aktuální změny platné právní úpravy a návrhy de lege ferenda .....	195
16.2.1 Navrhované změny .....	196
16.2.2 Kritické připomínky k připravované právní úpravě ČR a návrhy řešení .....	198
17 ZÁVĚR – VYHODNOCENÍ ZKOUMANÝCH HYPOTÉZ.....	201
<i>Ad 1. V podmínkách České republiky není důsledně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku .....</i>	201
<i>Ad 2. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku není dostatečně organizačně zabezpečena .....</i>	203
<i>Ad 3. Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem se v podmínkách České republiky nelze úspěšně dovolat.....</i>	204
RESUMÉ .....	208
LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE.....	215
<i>Monografie a časopisecká literatura .....</i>	215
<i>Internetové zdroje .....</i>	225
<i>Přehled judikatury.....</i>	231
ESD/SD EU .....	231
ESLP .....	232
Ústavní soud .....	233
Nejvyšší soud .....	234
Nejvyšší správní soud .....	235
Ostatní judikatura.....	237

## Seznam použitých zkratk

BAT	<i>Best Available Techniques</i> – nejlepší dostupné techniky
EIA	<i>Environmental Impact Assessment</i> – posuzování vlivů na životní prostředí
<i>Environmental Health</i>	zdravé životní podmínky (volný překlad)
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Evropská úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění č. 41/1996 Sb. a č. 243/1998 Sb.)
HFA	<i>Health for All</i> – Program Zdraví pro všechny
HIA	<i>Health Impact Assessment</i> – posuzování vlivů na (veřejné) zdraví
HRA	<i>Health Risk Assessment</i> – hodnocení zdravotních rizik
R	Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek vydávaná Nejvyšším soudem ČSFR, Nejvyšším soudem ČR a Nejvyšším soudem SR (v době do 31. 12. 1992) a Nejvyšším soudem ČR (od 1. 1. 1993)
SbSD	Sbírka rozhodnutí soudního dvora

SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
SEA	<i>Strategic Environmental Assessment</i> – strategické posuzování vlivů na životní prostředí (posuzování koncepcí)
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SIA	<i>Social Impact Assessment</i> – posuzování sociálních vlivů
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i> – Evropská hospodářská komise OSN
WHO	<i>World Health Organisation</i> – Světová zdravotnická organizace

### **Použité zkratky k právní úpravě ČR**

Listina (LZPS)	Listina základních práv a svobod, vyhlášena předsednictvem České národní rady dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)
Občanský zákoník (OZ)	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Nový občanský zákoník (NOZ)	Zákon č. 89/2012 Sb.
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
Trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o péči o zdraví lidu	Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o životním prostředí	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o integrované prevenci	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZOVZ	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

### Použité zkratky k právní úpravě Spojeného království

CIEH	<i>Chartered Institute of Environmental Health</i> – Odborný institut pro zdravé životní podmínky
DEFRA	<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i> – Ministerstvo pro životní prostředí, potraviny a záležitosti venkova
DfT	<i>Department for Transport</i> – Ministerstvo dopravy
DoH	<i>Department of Health</i> – Ministerstvo zdravotnictví
DTI	<i>Department of Trade and Industry</i> – Ministerstvo obchodu a průmyslu
EA	<i>Environment Agency</i> – Agentura životního prostředí
ECpra	<i>Emergency Planning and Community Righ</i>

	<i>to Know Act</i> – zákon o krizovém plánování a právu veřejnosti na informace
FSA	<i>Food Standards Agency</i> – Úřad pro standardy potravin
HDA	<i>Health development Agency</i> – Úřad pro rozvoj zdraví
HPA	<i>Health protection Agency</i> – Úřad na ochranu zdraví
HSE	<i>Health and Safety Executive</i> – Správa pro zdraví a bezpečnost
HSC	<i>Health and Safety Commission</i> – Komise zdraví a bezpečnosti
NHS	<i>National Health Service</i> – Národní zdravotní služba

### Použité zkratky k právní úpravě USA

CERCLA	<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act</i> – komplexní (zastřešující) zákon o environmentální nápravě, kompenzaci a odpovědnosti
DHEW	<i>The Department of Health, Education and Welfare</i> – Ministerstvo pro zdraví, vzdělání a blahobyt
OSHA	<i>Occupational Safety and Health Act</i> – zákon o bezpečnosti práce a zdraví
RCRA	<i>Resource Conservation and Recovery Act</i> – zákon o udržitelnosti zdrojů a o obnově
SARA	<i>The Superfund Amentment and Reauthorization Act</i> – Dodatek o superfondu a reautorizační zákon
USDA	<i>The Department of the Interior and the Department of Agriculture</i> – Ministerstvo pro vnitřní věci a Ministerstvo zemědělství

U. S. EPA *Environmental Protection Agency* – Agentura ochrany životního prostředí v USA

### **Použité zkratky k právní úpravě Švýcarska**

BAFU *Bundesamt für Umwelt* – Spolkový úřad pro životní prostředí

BAG *Bundesamt für Gesundheit* – Spolkový úřad pro veřejné zdraví

*Lärmschutz-Verordnung* nařízení na ochranu před hlukem č. 814.41 ze dne 15. prosince 1986, ve znění pozdějších předpisů

*Schall-und Laserverordnung – Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen* nařízení č. 814.49 ze dne 28. října na ochranu veřejnosti před zdraví nebezpečnými účinky hluku a laserových paprsků

*Umweltschutzgesetz (USG) – Bundesgesetz über den Umweltschutz* zákon č. 814.01 ze dne 7. října, 1983, o ochraně životního prostředí ve znění pozdějších předpisů

UVEK *das Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation* – Ministerstvo životního prostředí, dopravy, energetiky a spojů

## Předmluva

Práce JUDr. Dudové se zabývá nesmírně důležitým tématem, kterému však v teoretické právní literatuře není věnována taková pozornost, jakou by si zasloužilo. Problematika hluku je většinou pojata spíše jako otázka patřící do oblasti zdravotnictví než do oblasti ochrany životního prostředí. V rámci ochrany životního prostředí se na ni však rovněž neklade patřičný důraz.

Cílem práce je ověření nebo vyvrácení tří základních hypotéz, jež jsou definovány v úvodní části:

1. V podmínkách ČR není důsledně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně veřejného zdraví před environmentálním hlukem.
2. Ochrana veřejného zdraví před hlukem není v podmínkách ČR dostatečně organizačně zabezpečena.
3. Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem se v podmínkách ČR nelze úspěšně dovolat.

V úvodní části jsou rovněž vymezeny základní používané pojmy. V této souvislosti zaujme pojem „environmentální hluk“ neboli „hluk z venkovního prostředí“ na rozdíl od hluku ve vnitřním prostředí, kterým se práce nezabývá. V textu se však používá ve většině případů termín „venkovní hluk“, který se zdá být vhodnější. Pojem „environmentální hluk“ je do určité míry zavádějící, vezmeme-li v úvahu definici životního prostředí (neboli „environmentu“), která se vztahuje k takovým faktorům, jako je voda, ovzduší, půda, ekosystémy. Hluk není výsledkem působení těchto faktorů samotných, ale vždy jde o důsledek lidské činnosti (zejména např. průmysl, doprava).

Význam ochrany zdraví před hlukem vyplývá zcela jasně z první části práce, která je věnována obecným východiskům. V ní autorka vysvětluje jednak věcné souvislosti této problematiky, jednak popisuje, jakým způsobem se k ní staví Světová zdravotnická organizace, Evropská unie a jak je pojata právně ve třech vybraných státech (Spojené království, USA a Švýcarsko). Velmi vhodně se tato část v kapitole o „lidskoprávní“ povaze ochrany zdraví před hlukem věnuje stručné charakteristice relevantních rozsudků Evropského soudu pro lidská práva.

Druhá část práce se zabývá výlučně ochranou zdraví před hlukem v České republice. Záběr této části je velice široký. Je v něm popsán vývoj právní úpravy, platná

právní úprava, a to jak obecná tak vztahená ke zvláštním režimům ochrany před hlukem (z dopravy, z provozoven služeb a z veřejné produkce hudby). Kromě toho je v ní pozornost zaměřena také na institucionální otázky ochrany zdraví před hlukem a na vztahy občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti.

Zvláštní pozornost je věnována účasti veřejnosti ve věcech ochrany veřejného zdraví před hlukem, která je důležitým prvkem v systému prosazování právních požadavků. V této kapitole jsou zmíněny základní principy Aarhuské úmluvy a jejich promítnutí do příslušných předpisů českého práva. Velmi vhodně zde autorka používá a cituje judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu a její význam pro interpretaci těchto stále ještě nových aspektů práva životního prostředí. V této souvislosti by kvalitě práce a argumentaci prospělo, kdyby zde byla věnována větší pozornost judikatuře soudů EU ale i závěrům a doporučením Výboru pro sledování implementace Aarhuské úmluvy (*Aarhus Convention Compliance Committee*), které naznačují směry důsledné aplikace principů této úmluvy.

Třetí část práce popisuje tzv. průřezové prostředky ochrany zdraví před hlukem z venkovního prostředí. Věnuje pozornost hodnocení zdravotních rizik, posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), integrované prevenci znečištění a územnímu plánování. V rámci této části se také zmiňuje o právní úpravě těchto nástrojů ve výše zmíněných vybraných státech. Tato část také obsahuje některé návrhy de lege ferenda a závěrečné vyhodnocení situace v České republice.

Tuto část práce lze považovat za nejzajímavější. Průřezové nástroje mají velmi důležitou roli z hlediska prevence škodlivého vlivu hluku na zdraví člověka i z hlediska aplikace zásady předběžné opatrnosti.

Autorka popisuje právní úpravu těchto nástrojů v České republice. V případě EIA, SEA a integrované prevence znečištění se stručně zmiňuje i o relevantních právních předpisech EU. Poskytuje zevrubný rozbor této právní úpravy a poukazuje zejména na ty její aspekty, které jsou významné z hlediska ochrany zdraví před hlukem. Ve všech případech však po podrobné analýze dochází k závěru, že tato právní úprava není dostatečná. Je to více než patrné v případě EIA i SEA, které by měly být hlavními nástroji prevence v tomto smyslu. Ani v jednom z těchto dvou případů není posuzování vlivů hluku na zdraví člověka jednoznačně definováno jako rovnocenná složka procesu posuzování vlivů. Jak autorka uvádí, neexistují v našich podmínkách dosud „... potřebné autority, které by dokázaly jasně definovat a prosadit komplexní ochranu veřejného zdraví před hlukem.“

V podstatě totéž platí ve vztahu k integrované prevenci znečištění. Ani zde naše právní úprava nebere dostatečně v úvahu nepříznivé důsledky hluku na zdraví. Příslušné orgány státní správy nemají potřebnou působnost, jež by zajistila plné začlenění tohoto

bezpochyby významného faktoru do rozhodovací činnosti. Právní předpisy rovněž nepočítají s možností ekonomické motivace znečišťovatelů ke snižování hlukové zátěže prostředí.

Jedním z nejdůležitějších momentů investičních procesů je územní řízení. V něm se projevuje prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, včetně hlukové zátěže, jak dokládají i soudní rozsudky.

Část práce věnovaná územnímu plánování a územnímu řízení je velice vhodně obohacena o závěry a poznatky vyplývající ze soudní praxe, zejména z rozsudků Nejvyššího správního soudu. Právě v soudní praxi se odráží na jedné straně kvalita právní úpravy v této oblasti a na straně druhé význam přisuzovaný dané problematice při prosazování právních požadavků a povinností.

Ve dvou závěrečných kapitolách třetí části jsou shrnuty některé inspirující prvky zahraniční právní úpravy, jak vyplývají z analýzy práva zmíněných tří států, a návrhy de lege ferenda. Vyplývá z nich potřeba jednak většího důrazu na otázky ochrany zdraví před hlukem v samotné právní úpravě a jednak především potřeba zajistit důsledné prosazování právních požadavků, a to jak v praxi správních orgánů tak i soudů. Jde v této souvislosti o účinnou a důslednou kontrolu dodržování právních předpisů i o následné sankcionování jejich porušení.

Pokud jde o návrhy, jak zkvalitnit ochranu zdraví před nepříznivými vlivy hluku, uvádí autorka některé návrhy změn v právní úpravě i v institucionálním zajištění jejího fungování. Kromě toho věnuje kritickou pozornost i připravované české právní úpravě.

V úvodní části práce se autorka vyjadřuje k dané problematice z hlediska zkoumaných hypotéz, které jsou uvedeny v úvodní části. Dochází k nepřilíh povzbuzujícímu, ale nikoli překvapivému, závěru, že všechny tři hypotézy jsou pravdivé. Vyplývá to jak z podrobného rozboru předchozích kapitol, tak i ze shrnutí základních poznatků na závěr.

Práce představuje komplexní pohled na řešenou problematiku; přehledným způsobem poskytuje vyčerpávající informace nejen o právní úpravě samotné, ale i o jejích zdravotních a technických aspektech. Bude nesporně důležitým zdrojem informací jak pro studenty právnických fakult, kteří se zajímají o právo životního prostředí, tak i pro akademickou sféru a orgány veřejné správy.

## **Obecná část**

## 1 Úvod

Monografie je zaměřena na právní aspekty ochrany zdraví člověka před hlukem z venkovního prostředí, resp. před environmentálním hlukem. Nejprve bude v daném kontextu v obecné rovině stručně pojednáno o ochraně veřejného zdraví a jeho vývojových východiscích. Zkoumány budou rovněž i prameny vybrané environmentální právní úpravy. Po stránce tematické autorka úzce navazuje na svou předchozí publikaci *Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*,<sup>1</sup> ve které jsou naznačena některá východiska a přístupy k právní problematice ochrany zdraví člověka před znečištěným venkovním životním prostředím. Autorka tato východiska v první části publikace znovu otevírá, aby je tentokrát podrobněji zkoumala prizmatem ochrany člověka před nadměrnou hlukovou zátěží. Cílem publikace je kriticky vymezit právní aspekty ochrany zdraví před environmentálním (venkovním) hlukem v podmínkách ČR. S ohledem na toto vymezení nebude blíže komentována právní úprava na ochranu před hlukem ve vnitřním prostoru staveb. Emisím pocházejícím z jednotlivých zdrojů hluku je věnována pozornost pouze okrajově ve vztahu k celkovému zatížení venkovního prostředí hlukovými imisemi. Jak je z publikace patrné, emise a imise hluku je zapotřebí vnímat z hlediska jejich celkového kumulativního a synergického efektu, tedy nikoli izolovaně. Vzhledem k relativní samostatnosti a ucelenosti právní úpravy, týkající se pracovního prostředí, nebudou zkoumány aspekty hlukové zátěže ve vztahu k pracovním podmínkám. Pro lepší orientaci v dané problematice jsou nejprve vymezeny základní pojmy, které jsou pak v práci dále rozvedeny a vysvětleny. Vzhledem k tomu, že ochrana před venkovním hlukem je celosvětově garantována především prostřednictvím právních úprav, týkajících se ochrany zdraví člověka a ochrany životního prostředí, jsou tyto aspekty v publikaci blíže rozvedeny. Autorka se pokusila hledat nástroje, které mohou sloužit *de lege ferenda* i v podmínkách ČR. Po naznačení základních evropských a celosvětových východisek a právní úpravy Spojeného království, USA a Švýcarska se autorka v obecné rovině zaměřuje na komentář k ochraně lidských práv v souvislosti s ochranou před environmentálním hlukem. V daném kontextu jsou v práci otevřeny konkrétní případy rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k ochraně před environmentální hlukovou zátěží ( viz část první).

1 DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011.

Samostatný komentář je pak zaměřen ve druhé části publikace na právní úpravu na ochranu před environmentálním hlukem v podmínkách ČR. Nejprve je nastíněn vývoj této úpravy. Následně je v daném kontextu podán přehled platné právní úpravy a základních ústavně zaručených práv. Podrobně komentována je právní úprava dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOVZ) a úprava úzce související. V této části publikace je také podán výklad k některým speciálním úpravám na ochranu před hlukem z venkovního prostředí. Jedná se především o hluk z letecké dopravy, dopravy na pozemních komunikacích a drahách, hluk z produkce hudby a provozoven apod. Pozornost je věnována zejména organizačnímu zabezpečení a účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech, týkajících se hlukové zátěže včetně ochrany jejich lidských práv, a také odpovědnostním vztahům.

Třetí část publikace obsahuje výklad k základním průřezovým právním nástrojům, které provázaně úzce souvisí s ochranou před hlukem z venkovního prostředí, resp. environmentálním hlukem. Jedná se zejména o hodnocení zdravotních rizik, posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, integrovanou prevenci znečištění a územní plánování včetně navazujících řízení dle stavebního zákona. V této části publikace je opět navázáno na algoritmus naznačený v její první – obecné části a v daném kontextu je pro porovnání popisovaných právních institutů otevírána opět vybraná zahraniční úprava.

Tato systematika, resp. členění publikace, je vedeno snahou autorky nejprve obecně vymezit základní východiska, na tato východiska navázat právními nástroji dle speciální právní úpravy, tzn. zejména dle ZOVZ a jeho prováděcího nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (včetně jejich pojmového vymezení), které slouží na ochranu před hlukovou zátěží a teprve pak se věnovat dalším koncepčním nástrojům, které působí průřezově a zásadním způsobem ochranu před hlukem ovlivňují. Tento postup byl zvolen vzhledem k okolnosti, že je ve třetí části publikace navazováno na některé základní pojmy a instituty, které jsou upraveny speciálně zejména v ZOVZ (mají-li být zkoumány souvislosti, musí být nejprve vymezena základní právní úprava).

Autorka se snažila především zaměřit na některé právní otázky související se zdravotními riziky z nadměrného hluku z venkovního prostředí. Považovala přitom za směrodatné zjistit a popsat, nakolik se institut hodnocení zdravotních rizik skutečně odráží do opatření sloužících k ochraně člověka před nadměrnou hlukovou zátěží. Nakolik jsou v dané souvislosti provázané instituty hodnocení zdravotních rizik a posuzování vlivů na veřejné zdraví. Také bylo zapotřebí odpovědět na otázku, zda skutečně v našich podmínkách existuje objektivní zhodnocení všech kumulativních a synergických efektů v rámci ochrany člověka před hlukem. Veřejnoprávní aspekty jsou přitom v dané problematice čím dál více propojeny s aspekty soukromoprávními. To

se projeví i v návaznosti na zcela novou soukromoprávní úpravu s účinností nového občanského zákoníku a s ním souvisejících právních předpisů.

Zdravotní stav obyvatelstva je výrazně ovlivněn zdravými životními podmínkami. V daném kontextu by tedy ochrana zdravých životních podmínek měla zahrnovat mimo jiné rovněž právo každého jednotlivce na ochranu zdraví před nadměrnou hlukovou zátěží. V publikaci je používán pojem „venkovní prostředí“ s přihlédnutím k antropocentrickému přístupu. Pro účely této práce se venkovním prostředím rozumí ta část životního prostředí člověka, která se vyskytuje mimo vnitřní prostředí staveb. Za environmentální hluk je pak považován hluk ve venkovním prostředí.

Cílem práce je přispět k řešení problematiky, která dosud není v podmínkách České republiky uceleně zpracována. Autorka bude v práci zejména zkoumat východiska pro ochranu veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí (dále jen zkoumaná problematika) a zjišťovat, zda koresponduje vnitrostátní právní úprava zkoumané problematiky s vybranou zahraniční právní úpravou a právní úpravou EU. Smyslem publikace je také upozornit na případné nedostatky vnitrostátních norem České republiky a případně hledat možné cesty k řešení a nápravě ve vybrané zahraniční právní úpravě.

### **Základní teze (hypotézy), z nichž autorka vychází, jsou následující:**

1. V podmínkách České republiky není důsledně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně veřejného zdraví před environmentálním hlukem.
2. Ochrana veřejného zdraví před environmentálním hlukem není v podmínkách České republiky dostatečně organizačně zabezpečena.
3. Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem v podmínkách České republiky se nelze úspěšně dovolat.

V závěru práce budou shrnuty základní poznatky vyplývající ze zpracování této práce a zejména budou vyhodnoceny teze (hypotézy), z nichž autorka vycházela.

## 2 Základní vymezení

### 2.1 Hluk jako společenský fenomén

Hluk je nežádoucím průvodním jevem rozvíjející se civilizace. Hluk můžeme v současné době považovat za jeden z významných zdrojů ohrožení životního prostředí a v mnoha případech představuje i bezprostřední riziko pro lidské zdraví. Hluku nelze přivyknout, ani se mu přizpůsobit.<sup>2</sup>

Obecně se zvuky, které jsou nechtěné, obtěžující nebo které mají dokonce škodlivé účinky, nazývají hlukem, a to bez ohledu na jejich fyzikální parametry. V tomto pojetí se hlukem rozumí akustický signál, jehož působení člověka poškozuje, ruší, obtěžuje. Zvuky jsou přirozenou a důležitou součástí prostředí člověka, jsou základem řeči a příjmu informací, mohou přinášet příjemné zážitky. Zvuky příliš silné, příliš časté nebo působící v nevhodné situaci a době však mohou na člověka působit nepříznivě. Obecně se tyto zvuky, které jsou nechtěné, obtěžující nebo mají dokonce škodlivé účinky, nazývají hlukem a to bez ohledu na jejich intenzitu. Ve vyspělých zemích představuje hluková zátěž prostředí velmi významný rizikový faktor, kterému je vystaveno značné procento populace.

Lékařsky lze hluk považovat za zvuk, který má nepříznivé účinky přímo na správnou činnost sluchového orgánu (specifické účinky) a prokázány jsou i vlivy na kardiovaskulární a imunitní systém a vlivy na zdraví v důsledku rušení a nedostatku spánku a další těžko specifikované účinky, které ovlivňují celou řadu dalších aspektů lidského života, mj. emocionální rovnováhu, jednání v sociálních vztazích, průběh nemocí, jejichž primární příčina s hlukovou zátěží nesouvisí. Vlivy hluku na jednotlivce jsou poměrně výrazně individuální. U každého člověka existuje určitý stupeň senzitivity, respektive tolerance k rušivému účinku hluku. V normální populaci se vyskytuje 10–20% vysoce senzitivních osob, stejně jako osob velmi tolerantních. U zbylých 60–80% populace však víceméně platí závislost míry obtěžování na velikosti hlukové zátěže. „Rušivost“ je tedy do určité míry objektivně prokazatelná a uznávaný vliv hluku.<sup>3</sup> Při posuzování hluku jde nejčastěji o hluk šířící se vzduchem, ale zvukové vlny

2 VONDRÁČEK, L., KURZOVÁ, H. *Zdravotnické právo: pro praxi a posluchače lékařských fakult*. Praha: Karolinum, 2002, s. 3–5.

3 Blíže LIBERKO, M. *Hluk v prostředí: problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, s. 5–10.

se mohou šířit i vodou, stavební nebo strojní konstrukcí. Měřítkem síly hluku je jeho hlasitost. O negativním působení hluku nerozhoduje jen jeho intenzita, ale také i doba jeho trvání.

WHO vychází při doporučení limitních hodnot hluku pro místa mimopracovního pobytu lidí především ze současných poznatků o nepříznivém vlivu hluku souvisejícím s pocitem nepohody, rozmrzelosti a rušení spánku v nočním období.<sup>4</sup> WHO má za prokázané, že vlivem hlukové zátěže dochází k poškození sluchového aparátu (zejména u pracovní expozice hluku v závislosti na výši ekvivalentní hladiny hluku a trvání let expozice). Riziko sluchového postižení však existuje i u hluku v mimopracovním prostředí při různých činnostech spojených s vyšší hlukovou zátěží. Rovněž zhoršení komunikace řečí v důsledku zvýšené hladiny hluku má řadu prokázaných nepříznivých důsledků v oblasti chování a vztahů, vede k iritaci a pocitům nespokojenosti. Dle shora uvedené expertízy WHO nepříznivé ovlivnění spánku hlukem se prokazatelně projevuje obtížemi při usínání, probouzením, alterací délky a hloubky spánku, zejména redukcí REM fáze spánku. Může docházet ke zvýšení krevního tlaku, zrychlení srdečního pulsu, arytmiím, vasokonstrikci, změnám dýchání. V rušení spánku hlukem se setkávají jak fyziologické, tak psychologické aspekty působení hluku. Efekt narušeného spánku se projevuje i následující den např. rozmrzelostí, zhoršenou náladou, snížením výkonu, bolestmi hlavy nebo zvýšenou únavností. Objektivně bylo prokázano i zvýšení spotřeby sedativ a léků na spaní. Senzitivní skupinou populace jsou starší lidé, pracující na směny, lidé s funkčními a mentálními poruchami, osoby s potížemi se spaním. Podle doporučení WHO by noční ekvivalentní hladina hluku neměla v okolí domů přesáhnout 45 dB(A), přičemž se předpokládá pokles hladiny hluku o až 15 dB při přenosu venkovního hluku do místnosti zčásti otevřeným oknem. Maximální hodnoty jednotlivých hlukových událostí by pak neměly uvnitř místností přesáhnout  $L_{Amax} = 45$  dB(A), resp. 60 dB venku a počet těchto událostí by během noci neměl přesáhnout 10–15 ze všech zdrojů hluku. Pro senzitivní osoby by pak tyto hodnoty hluku měly být ještě nižší. Při rušení spánku hlukem nedochází v hlučných lokalitách k adaptaci obyvatel ani po více letech. Za alarmující lze považovat zejména ovlivnění kardiovaskulárního systému a psychofyziologické účinky hluku, které byly prokázány v řadě epidemiologických studií a laboratorních pokusů. Za podstatnou a značně limitující skutečnost při ochraně zdraví před environmentálním hlukem lze označit skutečnost, že při hodnocení vlivů hluku při mimopracovních činnostech není dosud dostatek studií a nelze tudíž exaktně odvozovat limity nebo vztahy expozice a účinku.<sup>5</sup> Do budoucna by však kvantifikace hlukové expozice měla

4 HURTLEY, CH., BENGIS, D. (eds.) *Night noise guidelines for Europe* [online]. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2009 [cit. 20. 9. 2013].

5 *Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ve vztahu k životnímu prostředí – subsystém 3 „Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku „ – odborná zpráva za rok 1997. Praha:*

být v rámci členských států EU zjednodušena a jednotně nastavena. Porovnatelná data o hlukové expozici v Evropě jsou nezbytným předpokladem k prosazování politiky EU k redukci hlukového znečištění, jež významným tématem v oblasti zdraví a ekonomiky po celé Evropě. Nové metody označené jako Společné metody hodnocení hluku v Evropě (CNOSSOS-EU) sestavilo výzkumné centrum Evropské komise, tzv. Spojené výzkumné centrum (JRC). Metody posuzují environmentální hluk ze silnic, železnic, letového provozu a z průmyslu a měly by poskytovat souvislá a porovnatelná data o hlukových hodnotách, kterým jsou obyvatelé vystavení. Členské státy by měly začít používat tyto metody v dalším kole strategického mapování hluku v EU, které proběhne v roce 2017. Metody měření hluku, založené na stavu vědeckého a technického *know-how* jednotlivých států, byly vyvinuty Spojeným výzkumným centrem ve spolupráci s experty vybranými z členských států, Evropské agentury životního prostředí (EEA), Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA) a WHO.<sup>6</sup>

## 2.2 Vymezení základních pojmů

Pro účely této publikace považuji za vhodné nejprve vymežit některé základní pojmy, které budou v dalším textu blíže otevřeny a komentovány.

„**Veřejné zdraví**“ je zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin. Tento zdravotní stav je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.<sup>7</sup> S tímto pojmem úzce souvisí „**ochrana a podpora veřejného zdraví**“, kterou se rozumí souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním. Ohrožením veřejného zdraví je stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.<sup>8</sup> Každý jedinec vnímá hlukovou zátěž individuálně, a proto míra ohrožení zdraví jednotlivých lidí, žijících v hlučném prostředí, zdaleka není shodná. S faktory prostředí člověka také úzce souvisí „**determinanty zdraví**“, které lze vymežit jako osobní, společenské a ekonomické faktory a faktory životního prostředí, které se vzájemně významně ovlivňují a určují zdravotní stav jedince, skupiny

---

SZÚ, 1998.

6 *Zpráva Evropské komise k Společným metodám hodnocení hluku v Evropě (CNOSSOS-EU)* [online]. EUROPA. Press Releases, 2012 [cit. 19. 10. 2013].

7 Viz ustanovení § 2 odst. 1 ZOVZ.

8 Viz ustanovení § 2 odst. 2 ZOVZ.

lidí nebo společnosti.<sup>9</sup> K základním determinantám zdraví se obvykle řadí faktory životního prostředí.<sup>10</sup> Jedním z takových významně ovlivňujících faktorů prostředí je právě hluk. Názory na to, co je obsahem pojmu „životní prostředí“, „životní prostředí člověka“, resp. „zdravé životní podmínky“ se v odborné literatuře různí<sup>11</sup>. Z hlediska vnímání hluku jako negativního faktoru jak životního prostředí, tak i zdraví člověka, považují za vhodné alespoň rámcově nastínit některé další navzájem související pojmy. Pojem „**životní prostředí**“ je pojmem metajuristickým, který vznikl ve vědách přírodních. Pak byl převzat do věd technických a společenských. Ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, se životním prostředím rozumí „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, organismy, ekosystémy a energie*“. Z uvedeného vymezení však mohou vyplývat pochybnosti, zda za součást životního prostředí je považováno pouze „přírodní“ prostředí nebo i prostředí „umělé“, tj. vytvořené člověkem. Uvedená polemika souvisí i s náhledem na hlukovou problematiku. V podmínkách ČR se právní úprava k dané problematice prolíná. Částečně vychází z ochrany životního prostředí (např. ve smyslu zákona o integrované prevenci znečištění). Jádrem právní úpravy však zůstává ochrana zdravých životních podmínek, resp. zdraví člověka ve smyslu ZOVZ.

Vzhledem k okolnosti, že pojem „**zdravé životní podmínky**“ platná právní úprava nevymezuje, mohou vzniknout polemické názory, jak tento pojem vykládat ve vztahu k pojmu „životní prostředí“. Určitým východiskem by mohla být již zrušená právní úprava – zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o péči o zdraví lidu).<sup>12</sup> Podle tohoto historického právního předpisu lze k součástem zdravých životních podmínek zahrnout i společnost, resp. společenské vztahy, které člověka spojují s ostatními lidmi a zprostředkovávají jeho vztah k okolnímu hmotnému světu.<sup>13</sup> V návaznosti na výše uvedené lze tedy za zdravé životní podmínky považovat nejen životní prostředí v užším smyslu (přirozené

9 *Zdraví 21 – Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století* (Projednán vládou České republiky dne 30. října 2002 – usnesení vlády č. 1046) [online]. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2003 [cit. 31. 10. 2013].

10 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 28–33.

11 Např. PEKÁREK, M. a kol. *Péče o životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 19–24, POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: UJEP, 1981, s. 14.

12 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 72–78.

13 Ve smyslu čl. II zákona o péči o zdraví lidu „*musí péči společnosti o zdraví lidu odpovídat snaha každého jednotlivce žít zdravě a vyvarovat se vlivů škodlivě působících na jeho zdraví. Zároveň má každý občan napomáhat dobrému vývoji zdraví svých spoluobčanů, a proto aktivně přispívat k vytváření zdravých podmínek a zdravého způsobu života a práce*“.

podmínky k zajištění existence organismů), ale bezpochyby (na rozdíl od možné polemiky ve vztahu k pojmu životní prostředí) i prostředí uměle vytvořené člověkem, kdy je mnohdy otázkou, zda se ještě o „přirozené prostředí“ bude či nebude jednat (např. také i v případě hlukové zátěže způsobené technikou či průmyslovou činností.). Člověk a jeho působení totiž vedou ke stále častějšímu vytváření „umělých“ podmínek pro život. Lidskou činností tak dochází ke vzniku nových (tudíž nepřirozených) podmínek, kterým se musí ostatní organismy přizpůsobit, aby nebyly zahubeny.

Pojem „**mezí hodnota hlukových ukazatelů**“ se rozumí hodnota hlukových ukazatelů, při jejímž překročení dochází ke škodlivému zatížení životního prostředí.<sup>14</sup> Z této hodnoty se pak vychází při posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. S tím velmi úzce souvisí i pojem „**hodnocení zdravotních rizik**“, kterým je posouzení míry závažnosti zátěže populace vystavené rizikovým faktorům životních a pracovních podmínek a způsobu života. Podkladem pro hodnocení zdravotního rizika je kvalitativní a kvantitativní odhad rizika [§ 80 odst. 1 písm. l)]. Výsledek hodnocení zdravotního rizika je podkladem pro řízení zdravotních rizik, čímž se rozumí rozhodovací proces s cílem snížit zdravotní rizika. Hodnocení rizik na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a povinnosti zaměstnavatele v prevenci rizik pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci stanoví zvláštní právní předpisy<sup>15</sup> (tyto pracovní právní předpisy nebudou pro účel této publikace komentovány). Při hodnocení zdravotních rizik hluku se vychází rovněž z pojmu „**rozumně dosažitelná míra**“, kterou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím<sup>16</sup>. V rámci posuzování a hodnocení hlukové zátěže je stěžejním vymezením pojmu **hluku jako zvuku, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis**.<sup>17</sup> Stěžejním prováděcím předpisem k ZOVZ v oblasti ochrany před hlukem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen nař. vl. č. 272/2011 Sb.). **Hluk s výrazně informačním charakterem** je řeč.<sup>18</sup> Za hluk se pro účely postupu podle zvláštních ustanovení ZOVZ<sup>19</sup> považuje rovněž **hluk, kterému jsou lidé vystaveni v zastavěných územích, ve veřejných parcích a tichých oblastech v aglomeracích, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a ostatních oblastech a územích citlivých na hluk**. Prováděcí právní úprava k ZOVZ v souvislosti

14 Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. q) ZOVZ.

15 Viz ustanovení § 2 odst. 3 ZOVZ.

16 Viz ustanovení § 31 odst. 1 ZOVZ.

17 Viz ustanovení § 30 odst. 2 ZOVZ.

18 Viz ustanovení § 2 písm. b) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

19 Viz ustanovení § 81, 81a, 81b a 81c ZOVZ.

s vymezením určité charakteristiky hluku obsahuje některé další pojmy. Jedná se např. o hluk s tónovými složkami, vysokoenergetický impulsní hluk, vysoce impulsní hluk apod. „**Hluk s tónovými složkami**“ je hluk, v jehož kmitočtovém spektru je hladina akustického tlaku v třetinooktávovém pásmu, případně i ve dvou bezprostředně sousedících třetinooktávových pásmech, o více než 5 dB vyšší než hladiny akustického tlaku v obou sousedních třetinooktávových pásmech a v pásmu kmitočtu 10 Hz až 160 Hz je ekvivalentní hladina akustického tlaku v tomto třetinooktávovém pásmu  $L_{Aeq,T}$  vyšší než hladina prahu slyšení stanovená pro toto kmitočtové pásmo podle tabulky v příloze č. 1 k nařízení vlády č. 272/2011 Sb.; hlukem s tónovými složkami je vždy hudba nebo zpěv.<sup>20</sup> Za „**vysokoenergetický impulsní hluk**“ je považován hluk tvořený zvukovými impulsy ve venkovním prostoru, jejichž zdrojem jsou výbuchy v lomech a dolech, sonické třesky, demoliční a průmyslové procesy s pomocí výbušnin, střelba z těžkých zbraní, zkoušky výbušnin a další zdroje výbuchů, jejichž ekvivalentní hmotnost trinitrotoluenu překračuje 25 g, a podobné zdroje.<sup>21</sup> „**Vysoce impulsním hlukem**“ se pak rozumí je hluk tvořený zvukovými impulsy ve venkovním prostoru, vznikajícími při střelbě z lehkých zbraní, explozí výbušnin s hmotností pod 25 g ekvivalentní hmotnosti trinitrotoluenu a při vzájemném nárazu tuhých těles.<sup>22</sup> „**Noční dobou**“ se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou.<sup>23</sup>

Z pohledu negativního vymezení se za hluk nepovažuje hluk způsobený osobou, která je mu vystavena, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk z rekreačních aktivit, hluk na pracovištích, hluk uvnitř dopravních prostředků a hluk způsobený vojenskou činností v objektech důležitých pro obranu státu.<sup>24</sup> „**Sousedský hluk**“ je hluk působený hlasovými projevy lidí a zvířat a činnostmi spojenými s běžným užíváním bytu, bytového domu, rodinného domu, stavby pro rodinnou rekreaci a pozemků k nim náležících.<sup>25</sup>

Pokud je v publikaci používáno spojení „hluk z venkovního prostředí“, jedná se zaměnitelný pojem s pojmem „**environmentální hluk**“ – to znamená, jde o nechtěný nebo škodlivý zvuk ve venkovním prostředí vytvořený lidskou činností, včetně hluku vytvářeného dopravními prostředky, silniční dopravou, železniční dopravou, leteckou dopravou, a zvuk pocházející z průmyslových činností<sup>26</sup>. Hluk z venkovního prostředí,

20 Viz ustanovení § 2 písm. a) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

21 Viz ustanovení § 2 písm. c) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

22 Viz ustanovení § 2 písm. d) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

23 Viz ustanovení § 34 odst. 2 ZOVZ.

24 Viz ustanovení § 80 odst. 2 ZOVZ.

25 Viz ustanovení § 2 písm. p) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

26 Viz vymezení environmentálního hluku ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady

resp. environmentální hluk je tedy pojmem výrazně širším v porovnání se zákoně vymezenými pojmy „chráněný venkovní prostor“ a zcela jednoznačně případně i ve vztahu k pojmu „chráněný venkovní prostor staveb“. **„Chráněným venkovním prostorem“** se rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť.<sup>27</sup> **„Chráněným venkovním prostorem staveb“** se rozumí prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb.<sup>28</sup> Zákon vymezuje rovněž pojem **„chráněný vnitřní prostor staveb“**, kterým se rozumí obytné a pobytové místnosti s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování. Rekreace pro účely podle věty první zahrnuje i užívání pozemku na základě vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu, nájmem nebo podnájmem bytu v nich.<sup>29</sup> Tato problematika (s ohledem na vymezení cílů práce) však nebude v práci blíže rozebírána. V souvislosti s pojmy „chráněný venkovní prostor“ a „chráněný venkovní prostor staveb“ má význam rovněž pojem **„stará hluková zátěž“**, kterou se rozumí hluk, který vznikl před 1. lednem 2001 a je působený dopravou na pozemních komunikacích a drahách.<sup>30</sup>

Pokud odborná literatura a jiné právně relevantní zdroje používají pojem emise a imise hluku, je rovněž zapotřebí alespoň naznačit jejich základní vymezení, byť právě v oblasti hlukových zátěží se daná problematika velmi úzce navzájem prolíná. **„Hlukové emise“** představují hluk z určitého zdroje (např. stroj, řetězová pila, hudební reproduktor apod.). Daný zdroj při svém provozu vydává určité zvuky, které pro jejich zdraví nebezpečný, rušivý, obtěžující vliv považujeme za hluk. Hlukové emise jsou regulovány především prostřednictvím technických norem. Požadavky na zdroje hluku, které musí být dodrženy a limity v nich nastavené nesmí být překračovány. **„Stacionární zdroje hluku“** jsou zejména stavby, nepohybující se stroje a zařízení pevně fixované na své místo nebo ty, jejichž akční rádius je při pracovním nasazení omezen, dále přenosné a převozní stroje a zařízení, které se při svém použití jako celek nepohybují.<sup>31</sup> Pro danou oblast je relevantní zejména nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku. **„Hlukové imise“** představují celkovou míru a intenzitu hlukové zátěže v jejím synergickém

---

2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění).

27 Viz ustanovení § 30 odst. 3 ZOVZ.

28 Tamtéž.

29 Tamtéž.

30 Viz ustanovení § 2 písm. n) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

31 Viz ustanovení § 2 písm. o) nař. vl. č. 272/2011 Sb.

a kumulativním efektu na základě působení hlukových emisí z jednotlivých zdrojů hluku. Veřejnoprávní regulace imisí je upravena především v ZOVZ a v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Z hlediska transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí je zapotřebí vymezit některé pojmy související s oblastí hlukového mapování, které jsou obsaženy v ZOVZ. „**Aglomerací**“ se rozumí pro účely ZOVZ urbanizované území městského charakteru s více než 100 000 trvale bydlícími obyvateli, tvořené jednou nebo více obcemi s intenzivními ekonomickými, sociálními a územně technickými vazbami.<sup>32</sup> „**Akčním plánem**“ se pro účely ZOVZ rozumí plán obsahující opatření, jejichž účelem je ochrana před škodlivými a obtěžujícími účinky hluku, včetně snížení hluku.<sup>33</sup> „**Tichou oblastí v aglomeraci**“ se rozumí oblast, která není vystavena hluku většímu, než je mezní hodnota hlukového ukazatele nebo než je nejvyšší přípustná hodnota hygienického limitu hluku stanoveného podle § 34 ZOVZ.<sup>34</sup> „**Tichou oblastí ve volné krajině**“ se rozumí oblast, která není rušena hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit.<sup>35</sup> Ve vazbě na hlukové mapování je upraven hluk z dopravy vymezením povinností vztahujících se k hlavním pozemním komunikacím, hlavním železničním tratím a hlavním letištím. Pro účely ZOVZ se rozumí „**hlavními pozemními komunikacemi**“ pozemní komunikace, po nichž projede více než 3000000 vozidel za rok, a jejichž vlastníkem je stát<sup>36</sup>, „**hlavními železničními tratěmi**“ železniční tratě, po nichž projede více než 30000 vlaků za rok<sup>37</sup> a „**hlavními letišti**“ civilní letiště, která mají více než 50 000 vzletů a přistání za rok, s výjimkou vzletů a přistání lehkých letadel pro cvičné účely.<sup>38</sup>

32 Viz ustanovení § 81 a ZOVZ.

33 Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. s) ZOVZ.

34 Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. t) ZOVZ.

35 Tamtéž.

36 Viz ustanovení § 81 odst. 1 a) ZOVZ.

37 Viz ustanovení § 81 odst. 1 b) ZOVZ.

38 Viz ustanovení § 81 odst. 1 c) ZOVZ.

**ČÁST PRVNÍ -  
Obecná východiska na ochranu zdraví  
před hlukem**

### 3 Pojem „veřejné zdraví“ a jeho vývojové tendence v celosvětovém kontextu

Problematika ochrany před hlukovou zátěží je spojována vývojově, fakticky i po stránce organizačního zabezpečení především s ochranou veřejného zdraví. Vývojové tendence směřující k **vymezení pojmu „veřejné zdraví“** lze sledovat od počátku dvacátého století, a to zejména ve vztahu k narůstající industrializaci a z ní vyplývajícímu zdravotnímu ohrožení populace. Veřejné zdraví je možno pojmově vymezit jako **objektivně zjistitelný zdravotní stav populace a jako takové je de facto kvalitou života člověka** (respektive celé populace) přímo závislou na stavu životního prostředí.<sup>39</sup> Ve smyslu Winslowovy klasické definice z roku 1920 je „veřejné zdraví“ *věda a umění, jak zabránit chorobám, prodloužit život a podpořit tělesné zdraví a efektivitu prostřednictvím úsilí organizované společnosti prostřednictvím sanitace životního prostředí, kontroly nakažlivých infekcí a o poučení jednotlivců o principech osobní hygieny, organizace lékařských a zdravotnických služeb, které zajistí včasnou diagnózu a preventivní terapii chorob, a rozvoje sociálních mechanismů, které zajistí každému jedinci společnosti životní úroveň, adekvátní pro udržení zdraví*<sup>40</sup>. Toto pojetí pojmu „veřejné zdraví“ klade historicky poprvé **důraz na prevenci chorob** zejména ve vztahu k všeobecné životní úrovni a kvalitě života. Hlavním smyslem tohoto přístupu k ochraně veřejného zdraví je **dosažení kvalitnějšího zdravotního stavu populace** s přihlédnutím k ochraně životního prostředí, které obklopuje člověka.<sup>41</sup>

Světová zdravotnická organizace *World Health Organisation* (dále jen WHO)<sup>42</sup> historicky poprvé definovala zdraví jako **stav úplné tělesné, duševní a sociální pohody**.<sup>43</sup> K podrobnějšímu vymezení tohoto pojmu došlo pak ze strany WHO v roce

39 Rovněž *Public Health Europe* [online]. European Commission, 2010 [cit. 21. 2. 2013].

40 BAGGOTT, R. *Public Health Policy and Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2000, s. 23.

41 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 27–49.

42 Jde o přidruženou mezinárodní organizaci OSN, jejíž prvořadou úlohou je snaha o dosažení nejvyšší možné úrovně lidského zdraví na Zemi. Blíže *WHO/Evropa* [online]. World Health Organization – kancelář v České republice [cit. 21. 10. 2013].

43 Viz preambuli k Ústavě Světové zdravotnické organizace, která byla přijata na Mezinárodní konferenci ke zdraví v New Yorku v roce 1946 a oficiálně vstoupila v platnost v roce 1948. *WHO/Evropa* [online]. World Health Organization – kancelář v České republice [cit. 21. 10. 2013].

1951. Ve smyslu této definice „*veřejné zdraví je věda a umění předcházet nemocem, prodlužovat život, podporovat a rozvíjet psychické a fyzické zdraví a zdatnost prostřednictvím organizovaného úsilí společnosti – sanitací, ozdravováním životního prostředí, kontrolou přenosných infekčních nemocí, vzděláváním jednotlivců v otázkách osobní hygieny, organizací lékařské a ošetrovatelské služby s důrazem na časovou diagnostiku a léčbu nemocí, tedy s důrazem na prevenci, a rozvojem sociálního aparátu, který zajistí každému jednotlivci životní standard adekvátní pro udržení zdraví. Tuto pomoc je třeba organizovat tak, aby každý občan měl zajištěno své, narozením získané právo na zdraví a dlouhověkost.*“<sup>44</sup>

### 3.1 Vývojová východiska ochrany veřejného zdraví před negativními vlivy hluku v celosvětovém kontextu

V průběhu sedmdesátých a osmdesátých let minulého století výsledky vědy a výzkumu stále více napovídaly, že ochrana a podpora zdraví před hlukem musí být pojata v úzké souvislosti také s kvalitou životního a pracovního prostředí. Celosvětové úsilí na ochranu veřejného zdraví před nežádoucími účinky negativních vlivů, a to mimo jiné i hluku, je od sedmdesátých let minulého století organizováno a zaštitěno zejména Organizací spojených národů (OSN). Mezinárodní aktivity směřující k ochraně před hlukem začaly být proto vyvíjeny jak ve vztahu k ochraně životního prostředí, tak přímo k ochraně a podpoře veřejného zdraví. První mezinárodní aktivitou věnovanou problematice ochrany životního prostředí byla mezinárodní konference ve Stockholmu v roce 1972. V návaznosti na tuto konferenci vznikl program OSN na ochranu životního prostředí (UNEP), který je orientován mimo jiné i na problematiku ochrany před hlukem. Dalšími rozhodujícími milníky v oblasti ochrany životního prostředí, a to i ve vztahu k ochraně před hlukem, pak byly zejména světový „Summit Země“ konaný v roce 1992 v Rio de Janeiro a světový summit o trvale udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002. Z hlediska ochrany zdraví člověka před nežádoucími účinky hluku se poprvé zabývalo Valné shromáždění Světové zdravotnické organizace (WHO) v roce 1977, kdy byl koncipován globální program „Zdraví pro všechny do roku 2000“ (Deklarace z Alma-Aty). V roce 1983 OSN iniciovala založení Komise pro životní prostředí a ekonomický rozvoj.<sup>45</sup>

44 FRENK, J. *The New Public Health. In The crisis of public health: Reflections for the debate.* Washington, D. C.: PAHO/WHO, 1992, s. 35–36.

45 WHO/Europe [online]. World Health Organization – regional office for Europe [cit. 11. 10. 2013].

## 3.2 Současná koncepce ochrany veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí

### 3.2.1 Koncepce v rámci Světové zdravotnické organizace

Světová zdravotnická organizace (WHO) od svého vzniku v roce 1948 podporuje mezinárodní spolupráci v oblasti veřejného zdraví a zdravotnictví, realizuje programy na potírání a úplné odstranění některých nemocí a usiluje o celkové zlepšení kvality lidského života.<sup>46</sup> Cílem činnosti organizace je dosažení co nejlepšího zdraví pro všechny. Mezi hlavní strategické záměry WHO patří omezování úmrtnosti, nemocnosti a omezení zdravotních rizik vyplývajících z ekologických, ekonomických a sociálních podmínek, rozvoj spravedlivějších a efektivnějších zdravotnických systémů, které budou odpovídat legitimním potřebám lidí a budou pro ně finančně únosné, jakož i rozvoj odpovídajících zdravotnických strategií a institucionálního zázemí a začleňování zdravotnických aspektů do sociálních, ekonomických, ekologických a rozvojových strategií.<sup>47</sup> WHO se zaměřuje zejména na vypracování zdravotní politiky a konzultační činnost dle potřeb členských států, odbornou pomoc při vypracování národních zdravotnických strategií.<sup>48</sup> Jedním z cílů WHO je i sledování indikátorů zdravotního stavu populace ve vztahu k působení hlukové zátěže.<sup>49</sup> Ze studie WHO a Společného výzkumného střediska Evropské komise<sup>50</sup> je např. patrné, že v důsledku hluku způsobeného dopravou je každoročně v členských státech EU a dalších zemích západní Evropy ztraceno více než 1 milion let zdravě prožitého života.

WHO ve vztahu k účinkům environmentálního hluku v EU uznala hluk za závažný problém pro zdraví. Pokyny WHO pro Evropu ohledně nočního hluku navrhují nízkou směrnou hodnotu pro noční hladiny, a to až na úrovni 40 decibelů (dB, Lnight).<sup>51</sup>

Z nejnovějších studií je zřejmé, že hluk ve venkovním prostředí je významným environmentálním rizikem, které ohrožuje veřejné zdraví a že expozice hluku v Evropě

46 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 39–45.

47 *Burden of disease from environmental noise* [online]. WHO, 2011 [cit. 11. 10. 2013].

48 *WHO/Evropa* [online]. World Health Organization – kancelář v České republice [cit. 14. 9. 2013].

49 MEIER, B. M. The World Health Organization, the evolution of human rights, and the failure to achieve Health for All. In: HARRINGTON, J., STUTTFORD, M. (eds.) *Global Health and Human Rights*. New York, 2010, s. 179–183.

50 *Zpráva „Zátěž onemocnění způsobených hlukem ve venkovním prostředí“ („Burden of disease from environmental noise“)* [online]. Světová zdravotnická organizace – Společné výzkumné středisko, 2011 [cit. 14. 9. 2013].

51 Tamtéž.

má ve srovnání s ostatními zátěžovými faktory sílící tendenci. Urbanizace, rostoucí poptávka po motorové dopravě a neúčinné územní plánování jsou hlavními příčinami expozice hluku ve venkovním prostředí. Kromě toho k hlukovému znečištění často dochází v městských oblastech, v nichž může být problémem i kvalita ovzduší.<sup>52</sup>

Světová zdravotnická organizace navrhla několik prahových úrovní v rozmezí od 32 (LAmax 10, uvnitř) do 42 (Lnight, venku) dB, aby nepříznivé účinky environmentálního hluku na zdraví odstranila. Ze studií WHO rovněž vyplývá, že ekonomické náklady spojené s hlukovým znečištěním zahrnují devalvací cen domů, ztráty produktivity způsobené dopady na zdraví a distribučními dopady. Sociální náklady jsou spjaty s předčasným úmrtím či nemocností (špatná soustředěnost, únava, potíže se sluchem). Sociální náklady spojené s hlukem způsobeným železniční a silniční dopravou v EU byly nedávno odhadnuty na 40 miliard EUR ročně, z čehož 90 % souvisí s osobními a nákladními vozidly<sup>53</sup>.

### 3.2.2 Koncepce v rámci EU

Ochrana a podpora veřejného zdraví je důležitou součástí společné politiky Evropské unie, přičemž význam ochrany zdraví je zdůrazňován i v rámci jiných politik EU. Kompetence Evropské unie v oblasti veřejného zdraví vymezuje článek 168 (bývalý článek 152 Smlouvy o ES) Smlouvy o fungování EU (dále jen SFEU) a spočívají především v koordinační, doplňkové či podpůrné činnosti. Činnost Unie je v této souvislosti zaměřena na **zlepšování veřejného zdraví, předcházení lidským nemocem a odstraňování příčin ohrožení tělesného a duševního zdraví**. Naopak zcela v působnosti členských států zůstává stanovení zdravotní politiky, **organizace zdravotnictví a poskytování zdravotní péče**, včetně rozdělování na ně vyčleněných zdrojů.<sup>54</sup> Členské státy pak nesou hlavní odpovědnost za zdravotní politiku a za ochranu veřejného zdraví. Ochrana před hlukovou zátěží je v rámci Evropské unie zabezpečena jak v rámci zdravotní politiky, tak i politiky ochrany životního prostředí. V intencích článku 191 SF EU (bývalý článek 174 Smlouvy o ES) politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k **zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví**.<sup>55</sup> uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů, jakož i k podpoře opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí.<sup>56</sup>

52 WHO, 2009.

53 *Zpráva „Zátěž onemocnění způsobených hlukem ve venkovním prostředí“ („Burden of disease from environmental noise“)* [online]. Op. cit.

54 *Politika veřejného zdraví v EU* [online]. Ministerstvo zdravotnictví České republiky, 2010 [cit. 2. 9. 2013].

55 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 299.

56 Tamtéž, s. 45–52.

V Evropské unii je problematice environmentálního hluku věnována zejména v posledním desetiletí zvýšená pozornost. V Zelené knize o budoucí politice ochrany proti hluku<sup>57</sup> označila Komise hluk za jeden z hlavních problémů životního prostředí v Evropě. Řešení hlukových zátěží ve venkovním prostředí spočívá nejen v okolnosti, že se odstraňují následky stávajícího hluku, ale zejména v okolnosti, že se odstraňuje či alespoň snižuje vliv zdrojů hluku. S tím souvisí regulace emisí hluku, která spočívá ve stanovení limitních požadavků na vybrané nejvýznamnější zdroje hluku (zejména dopravní prostředky, stroje a zařízení). Emise ze zdrojů hluku, resp. zařízení určených k použití ve venkovním prostoru, jsou regulovány Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/14/ES, týkající se emisí hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí ve znění směrnice 2005/88/ES. Pro leteckou dopravu platí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích ES/EU, jakož i Směrnice Rady 89/629/EHS o omezení emisí hluku civilních podzvukových proudových letadel. V rámci silniční dopravy platí Směrnice Rady 70/157/EHS, ve znění pozdějších směrnic.

V rámci imisní regulace se jedná o naplňování strategického záměru snižování počtu obyvatel EU zasažených nadlimitními hladinami hluku. Stěžejní problémy hlukových zátěží ve venkovním prostředí byly otevřeny v 5. akčním programu EU. Za největší environmentální hlukové zátěže lze ve smyslu tohoto dokumentu považovat zejména hluk z letecké, silniční a železniční dopravy a hluk v území. **Dne 25. června 2005 byla Evropským parlamentem a Radou Evropské unie přijata směrnice 2002/49/ES o posuzování a regulování hluku ve venkovním prostředí.** Tato směrnice by měla poskytnout základ pro vývoj a dokončení stávajícího souboru opatření Evropské unie týkajících se emisí hluku z velkých zdrojů, a to zejména silničních a železničních vozidel a infrastruktury, letadel, zařízení určených k použití ve venkovním prostředí, průmyslových zařízení, mobilních strojních zařízení, a pro vývoj dodatečných krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření. Vztahuje se na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo oblastí. Cílem směrnice je na základě stanovených priorit definovat společný přístup k omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. Jde o stanovení společných metod hodnocení pro hluk ve venkovním prostředí a definování mezních hodnot při použití harmonizovaných indikátorů určujících hodnoty hluku. Členské státy jsou povinny postupně provádět stanovená opatření. Především se jedná o určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování. Využity

57 *The Green Paper on Future Noise Policy* [online]. Přijato a zveřejněno v listopadu 1996 [cit. 31. 3. 2013].

by přitom měly být metody hodnocení společné pro všechny členské státy. Směrnice je zaměřena rovněž na management environmentálního hluku s cílem řešit zmírnění dopadů zejména dopravy do roku 2013. Směrnicí je dán jednotný rámec pro hodnocení a management expozice obyvatelstva hlukem v životním prostředí. Tento rámec je pro členské státy EU závazný. Hluk se hodnotí formou harmonizovaných hlukových indikátorů a metod.<sup>58</sup> Globální informace o environmentálním hluku jsou podkladem pro tvorbu lokálních akčních plánů ochrany proti hluku. Akční plány jsou dále využívány jako podklad pro další strategii ochranných opatření proti hluku v rámci Evropské unie. Jednotlivé členské státy jsou povinny stanovit národní limity hluku v komunálním prostředí. Tyto limity nemusí být jednotné pro všechny členské státy. Na druhé straně (na základě veřejné publikace limitů, hlukových map a akčních plánů ochrany proti hluku) mohou jednotlivé členské státy porovnávat vzájemnou hlukovou situaci, jakož i přístupy k jejímu řešení. Environmentální hluk je pro účely této směrnice definován jako hluk generovaný lidskými aktivitami (silniční, železniční a leteckou dopravou, průmyslovými činnostmi a rekreačními aktivitami), který je vnímán v obývaném prostředí (zejména obydlí a jejich okolí, veřejných parků a škol). Oproti extenzivnímu vymezení tohoto pojmu je však směrnice orientována pouze na problematiku dopravy a průmyslový hluk. Nezabývá se hlukem působeným živočichy, přírodou, sousedským hlukem a hlukem, který způsobuje exponovaná osoba. Rovněž není směrnicí řešen hluk v pracovním prostředí, v dopravních prostředcích a hluk způsobený v souvislosti s vojenskou činností. Hluková politika členských států by měla být založena na takových výsledcích poznání, které berou v úvahu individuální odlišnosti v citlivosti vnímání hluku. Nejdůležitějším důsledkem hluku, vyjadřovaným počtem ovlivněných lidí, je hluková zátěž člověka.<sup>59</sup>

58 Směrnice má za cíl zavést společný postup, jak se bránit proti přílišnému hluku, snižovat ho a vyhybat se mu. Velmi důležitým koncepčním nástrojem, který by měl přispět k postupnému snižování venkovního hluku, je povinnost členských států zajistit zpracování hlukových map, které jsou prostorovým zobrazením hlukového zatížení určitých území, především aglomerace či obytná území s více jak 250.000 obyvateli a sídliště v blízkosti dálnic a hlavních železničních tratí. Strategickým cílem této směrnice je snížit v Evropské unii v roce 2010 počet obyvatel zasažených hlukem nad 65 dB o 10 % a v roce 2020 o 20 %. Za tímto účelem se postupně má provést určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování (staré hlukové zátěže) s využitím metod hodnocení, společných pro všechny členské státy, jakož i zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích veřejnosti a na základě výsledků hlukového mapování přijetí akčních plánů členskými státy s cílem prevence a snižování hluku ve venkovním prostředí. Blíže *Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropy ze dne 25. června 2002 Hodnocení a management environmentálního hluku* (anglicky) [online]. Official Journal of the European Communities, Brusel, 2002 [cit. 16. 9. 2013].

59 Blíže LIBERKO, op. cit., s. 11–12.

Ze zprávy Evropské komise ze dne 1. 6. 2011 k provádění této směrnice do vnitrostátních předpisů<sup>60</sup> mimo jiné vyplývá, že ač Směrnice o hluku ve venkovním prostředí měla být provedena do vnitrostátního práva do 18. července 2004, Komise neodržela od České republiky včas sdělení o všech nezbytných transpozičních opatřeních uvedené směrnice.

Článek 5 směrnice o hluku ve venkovním prostředí zavedl hlukové indikátory pro účely podávání zpráv za situace, pokud nejsou stanoveny žádné právně závazné mezní či cílové hodnoty hluku pro celou EU. Od členských států se vyžadovalo, aby oznámily své platné či připravované vnitrostátní mezní hodnoty. Členské státy zaujaly různé přístupy. Většina evropských zemí<sup>61</sup> (mimo jiné i ČR, z nečlenských států pak např. i Švýcarsko) stanovila právně závazné mezní hodnoty hluku nebo je v současnosti podrobuje revizi. Jiné státy (mimo jiné UK) zavedly směrné hodnoty (zejména ve vazbě na technické normy).

Hlukové mapy odhalily, že mezní hodnoty hluku byly často překračovány, aniž byla provedena dostatečná opatření. K dispozici byly určité důkazy, že v některých zemích provádění opatření ke kontrole hluku či k ochraně vystavené populace proti hluku nijak nesouviselo s tím, zda je hodnota závazná, či nikoli.

Další otázkou byla široká škála mezních, přípustných a směrných hodnot. Pouze omezený počet členských států (ČR nikoliv) konkrétně uvedl, že při stanovení mezních hodnot hluku použil hodnocení založená na zdravotním stavu nebo vycházel z hodnocení WHO založených na zdravotním stavu.<sup>62</sup> Kvůli často odlišným základům, koncepcím a úrovním rozlišení bylo obtížné shrnout a porovnat různé úrovně v členských státech.

Směrnice o hluku ve venkovním prostředí nestanoví podrobnosti ohledně podávání zpráv o různých tocích údajů. Byly definovány jen minimální technické požadavky. V důsledku toho Komise a Evropská agentura pro životní prostředí vyvinuly mechanismus podávání zpráv týkajících se směrnice o hluku ve venkovním prostředí (*END Reporting Mechanism*, ENDRM)<sup>63</sup>, který usnadnil a zefektivnil shromažďování údajů, kontrolu kvality. Podle článku 8 směrnice měly členské státy zajistit, aby příslušné orgány vypracovaly akční plány určené pro řešení hlukového znečištění a jeho účinků, případně včetně nezbytného snižování hluku (ČR tak učinila se šestiměsíčním

60 Zpráva Evropské komise o provádění směrnice 2002/49/ES o hluku ve venkovním prostředí v souladu s článkem 11 směrnice in KOM (2011) 321 v konečném znění [online]. EurLex [cit. 25. 10. 2013].

61 AT, BG, BE, CZ, DK, EE, ES, FR, DE, EL, IT, LV, LT, LU NL, PL, PT, SL, SI

62 Blíže *Noise* [online]. European Environment Agency [cit. 14. 9. 2013].

63 *NRC Noise* [online]. European Environment Agency [cit. 14. 9. 2013].

zpožděním). Informace poskytnuté členskými státy se značně různily a údaje byly nesouvislé. Z toho důvodu je ucelená analýza akčních plánů obtížná a dosud nebyla dokončena.

Ve zprávě bylo rovněž konstatováno, že tiché oblasti jsou prospěšné pro veřejné zdraví, zejména pro zdraví lidí, kteří žijí v hlučných městských oblastech. Od členských států se vyžadovalo, aby v rámci akčních plánů zavedly konkrétní opatření a vypracovaly akční plány na ochranu tichých oblastí v aglomeracích proti zvyšování hluku. Směrnice o hluku ve venkovním prostředí však vymezení těchto oblastí ponechala do značné míry na volném uvážení členských států. Volné uvážení bylo příčinou toho, že jednotlivé země v EU zaujaly značně odlišné přístupy. Třebaže většina členských států určila tiché oblasti v aglomeracích, mnoho z nich nestanovilo tiché oblasti ve volné krajině. Podle článků 8 a 9 mají členské státy povinnost zajistit, aby se akční plány konzultovaly s veřejností a aby byly plány zpřístupněny a distribuovány veřejnosti v souladu se směrnicí o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.<sup>64 65</sup>

### 3.3 Shrnutí

V právu EU v oblasti ochrany životního prostředí i veřejného zdraví sehrávají shora uvedené nástroje koncepční (politické) povahy relativně významnou úlohu při formulování a uskutečňování požadavků na ochranu zdravých životních podmínek. V mnoha případech představují tyto nástroje impuls pro budoucí právní úpravu, resp. vytváří pro právní úpravu koncepční rámec. Mezi nástroje tohoto druhu lze zahrnout Bílé a Zelené knihy, akční programy a případně i sdělení a rezoluce. Někteří autoři právem kritizují jejich vágnost a faktickou nevynutitelnost z pohledu lidských práv.<sup>66</sup> Často se jedná o doporučující iniciativy, jako jsou různá pilotní schémata, rozvoj sítí, podpora koordinace nebo jednoduše sledování vývoje vědeckých výzkumů v oblasti ochrany zdraví před negativními vlivy prostředí. Naproti tomu právo Evropské unie v oblasti environmentálního hluku se zejména v poslední době velmi rychle rozvíjí. Členské státy EU mají velmi různý přístup k řešení problematiky environmentálního

64 K tomu viz blíže směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES (Úř. věst. L 41, 14. 2. 2003, s. 26–32). V intencích čl. 10 odst. 3 směrnice se Komise zavázala vytvořit databázi informací o strategických hlukových mapách. Organizační zabezpečení Správu informací rovněž usnadnilo použití platformy Reportnet a evropské pozorovací a informační služby pro otázky hluku (N.O.I.S.E).

65 Zpráva Evropské komise o provádění směrnice 2002/49/ES o hluku ve venkovním prostředí v souladu s článkem 11 směrnice in KOM (2011) 321 v konečném znění [online]. EurLex [cit. 14. 9. 2013].

66 MEIER, op. cit., s. 163–183.

hluku. Některé země mají stanoveny striktní, zákonem vázané limity, ostatní pouze cílové hodnoty nebo doporučené hodnoty. Některé stanovují limity, které spouštějí protihluková opatření pro existující zdroje, zatímco jiné se soustřeďují na prevenci expozice hluku například nastavením nejvyšších přípustných hladin pro nové dopravní infrastruktury nebo pro nové budovy. Některé členské státy stanovují limity nebo cíle pro průmyslové a dopravní hluky, zatímco jiné se soustřeďují pouze na část z těchto zdrojů. Navíc, přijaté nebo zamýšlené limitní hodnoty se vzájemně liší a nemusí nezbytně odpovídat hodnotám doporučeným WHO.<sup>67</sup> Zajímavý je například francouzský systém. Zákon o boji proti hluku (zákon o hluku)<sup>68</sup> č. 92-1444 ze dne 31. prosince 1992<sup>69</sup> je komplexním právním předpisem týkající se hlukové problematiky. Tento zákon upravuje jak prevenci, tak potlačení nebo úplné omezení šíření hluku a vibrací, které mohou představovat nebezpečí pro zdraví nebo ničit životní prostředí. Ve smyslu shora uvedené právní úpravy jsou definovány šířky pásme kolem hlavních silnic, kterým jsou na základě výpočtů nebo i měření nastaveny určité imisní hodnoty hluku. Stavby v uvedených pásmech musí splňovat stanovené požadavky na zvukovou izolaci podle imisních hodnot hluku, tedy už v rámci stavebního řízení stavebník akceptuje skutečnost, že staví v hlučném prostředí a stavbu tomu přizpůsobuje.<sup>70</sup>

V další části publikace budou pro názornost naznačeny přístupy k ochraně před environmentálním hlukem ve vybrané zahraniční právní úpravě, a to jak v rámci členského státu EU – Spojeného království, tak i následně v USA a ve Švýcarsku.

67 *Research for Quieter Europe in 2020, An Updated Strategy Paper of the CALM II Network –Sep. 2007* [online]. Evropská komise [cit. 9. 10. 2013].

68 *La loi relative à la lutte contre le bruit (Loi bruit)*

69 Kodifikace je obsažena v čl. L.571-1 L.571-26 zákoníku životního prostředí (*Code de l'environnement*)

70 Tento zákon obsahuje preventivní opatření pro omezení emisí hluku; upravuje některé hlučné činnosti; stanovují nové standardy v oblasti infrastruktury pozemní dopravy, zavádí opatření na ochranu obyvatel postižených hlukem z letecké dopravy a zjednodušuje odhalování trestných činů. Blíže *Loi cadre sur le bruit* [online]. *Bruit* [cit. 9. 4. 2013].

## 4 Ochrana veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí ve vybrané zahraniční právní úpravě - obecná východiska

### 4.1 Právní úprava Spojeného království

Právní problematiku ochrany veřejného zdraví před hlukem v rámci ochrany zdravých životních podmínek, resp. *Environmental Health*, zajišťuje ve Spojeném království z pohledu organizačního zabezpečení celá řada speciálních úřadů. Vzhledem k okolnosti, že *Environmental Health* má relativně velmi „široký záběr“, není na centrální úrovni vyčleněno žádné konkrétní ministerstvo, které by záležitosti spojené s ochranou *Environmental Health* řešilo komplexně. Působnost v dané oblasti mají speciální úřady, které se zabývají dílčími úkoly. Sjednocující úlohu má úřad vicepremiéra, který řídí místní vlády (governmenty). Samostatně je tato problematika právně vymezena v Anglii, Walesu, Skotsku a v Severním Irsku.<sup>71</sup>

Jednotlivá ministerstva zaštiťují dílčí problematiku spojenou s ochranou *Environmental Health* ve vztahu k ochraně před hlukem. Ministerstvo dopravy *Department for Transport* (dále jen DfT) je ústředním orgánem pro udržitelnou dopravu včetně stanovení a kontroly hlukových limitů. Ochrana před hlukem z venkovního prostředí je zabezpečena rovněž v rámci Ministerstva pro životní prostředí, potraviny a záležitosti venkova *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (dále jen DEFRA), které je centrálním orgánem pro ochranu životního prostředí.<sup>72</sup> Ministerstvo zdravotnictví *Department of Health* (dále jen DoH) zabezpečuje na centrální úrovni ochranu veřejného zdraví, a to okrajově i z hlediska ochrany zdraví před nadlimitním hlukem. Ministerstvo práce a důchodového zabezpečení *Department of Work and Pensions* (dále jen DWP) zaštiťuje problematiku bezpečnosti a ochrany zdraví před hlukovou zátěží při práci.

Dále jsou zřízeny v jednotlivých ministerstvech speciální úřady, které jsou finančně napojené na jednotlivá ministerstva. Z hlediska ochrany před hlukem se jedná

71 HIGGIT, J. The Organization of Environmental Health in the United Kingdom. In: BASSET, W. H. (ed.) *Clay's Handbook of Environmental Health*. Nineteenth Edition, London: Spon Press, 2004, s. 58.

72 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 52–58.

zejména o Správu pro zdraví a bezpečnost *Health and Safety Executive* (dále jen HSE) a Komisi zdraví a bezpečnosti *Health and Safety Commission* (dále jen HSC) zajišťující problematiku bezpečnosti a zdraví při práci. Úřad pro rozvoj zdraví *Health Development Agency* (dále jen HDA) je zaměřen v obecné rovině na ochranu veřejného zdraví *Public Health*, Úřad životního prostředí *Environment Agency* (dále jen EA) zajišťuje agendu ochrany životního prostředí.<sup>73</sup>

Řídící a sjednocující roli na místní úrovni pak mají místní vlády (*government*), které představují kompletní strukturu volených kancléřů z místních komunit. Důraz je kladen na decentralizaci, jednotlivé složky *Environmental Health* jsou řízeny zejména na místní úrovni.<sup>74</sup> V současné době existuje síť governmentů na komunální úrovni, které jsou podporovány WHO a aktuálně řeší místní problémy. Prostředky k jejich činnosti jsou vyčleněny ústřední vládou.

V obecné rovině je zřízena tzv. „Auditní komise“ napříč všemi místními orgány a organizacemi. Jedná se o nezávislý nevládní veřejný kontrolní orgán. Má 15 členů z řad uznávaných autorit působících v průmyslu, v místních vládách a všech oblastech ochrany *Environmental Health*.<sup>75</sup>

Jak již bylo uvedeno, na ochraně *Environmental Health* se ve Spojeném království účastní celá řada subjektů. Z hlediska jejich rozhodujícího významu lze uvést nejvýznamnější tři z nich. Především se jedná o **Národní zdravotní službu *National Health Service*** (dále jen NHS), **Odborný institut pro *Environmental Health* – *Chartered Institute of Environmental Health*** (dále jen CIEH) a o **Agenturu životního prostředí *The Environment Agency*** (EA).

***National Health Service*** (NHS) je přímo řízen Ministerstvem zdravotnictví. NHS pravidelně sestavuje plány k rozvoji *Environmental Health*.

***Chartered Institute of Environmental Health*** (CIEH) představuje profesionální a charitativní orgán pro *Environmental Health*. CIEH stanoví standardy, poskytuje informace, evidenci, politické rady a doporučení v rámci *Environmental Health* a *Public Health* ve vztahu k místní a národní vládě. Vydává rovněž doporučující materiály a další publikace.<sup>76</sup>

73 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 61.

74 Speciální právní úprava se vztahuje na Anglii, kde v roce 1985 byl vydán zákon o místních samosprávných celcích, který nastolil zásadní změny ve vztahu k decentralizaci v rámci této oblasti. Viz KLOKOČKA, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2006, s. 60–71.

75 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 307–312.

76 *Chartered Institute of Environmental Health, Championing Public Health* [online]. 2010 [cit. 19. 7. 2013].

*The Environment Agency* (EA) – Agentura životního prostředí – působí nezávisle na ministerstvech. Jedná se o veřejný úřad zřízený v roce 1996 s prvotním cílem chránit prostředí člověka včetně zkoumání základních souvislostí a zákonitostí.<sup>77</sup>

Právní ochrana před venkovním hlukem byla ve Spojeném království historicky započata již v šedesátých letech minulého století.<sup>78</sup> V té době místní správa postupovala v intencích zákona *Noise Abatement Act* z roku 1960 a v obecné rovině podle části třetí zákona o veřejném zdraví (*Public Health Act*) z roku 1936. Novější poznatky a náhled na danou problematiku podala tzv. Wilsonova studie.<sup>79</sup> Poznatky z této studie byly později inkorporovány do technické normy BS 4142 z roku 1967, která byla revidována v letech 1990 a 1997.<sup>80</sup> Ve smyslu shora uvedených dokumentů vznikla široce uznávaná definice hluku jako zvuk, který je recipientem nevyžádaný. V roce 1970 vláda vytvořila jako svůj poradní orgán Hlukovou radu – *Noise Advisory Council* (NAC).<sup>81</sup> Tento poradní orgán hlukovou problematiku sumarizoval a zpracoval příslušná doporučení směrem k ministerstvům. Dále zajišťoval podkladové materiály k zákonu o znečištění – *Control of Pollution Act* (dále jen CPA) z roku 1974, který nahradil předchozí právní úpravu z roku 1960. Současný zákon o hluku *The Noise Act* (dále jen NA) z roku 1996 implementuje ve vazbě na hlukové zátěže právo EU, jakož i požadavky vyslovené na pátém environmentálním akčním programu. Zákon o hluku vymezuje zvuk (*Sound*) jako zdroj vibrací, které způsobuje elastické médium.<sup>82</sup> Právní úprava vibrací je pak zakotvena v části třetí zákona o ochraně životního prostředí *Environmental Protection Act* (EPA) z roku 1990. Ochrana před hlukem je dále upravena v rámci územního plánování. *Common law* je chráněno mimo jiné i právo na příznivé prostředí – tj. prostředí bez hluku. Ministerstvo životního prostředí vydalo (k naplnění tohoto práva) doporučení, resp. oběžník k prevenci před hlukem. Místní správa má v předmětné oblasti stěžejní rozhodovací pravomoc. V roce 1994 nahradil předchozí oběžníky tzv. PPG – návod o politice plánování, ve kterém je řešen dopad hluku na širokou populaci, a jsou zejména specifikovány zdroje hluku: doprava, průmysl, komerční rozvoj, staveniště, oblasti nakládání s odpadem, sportovní, zábavní a rekreační oblasti. Místní správa má dle zmíněného dokumentu směřovat svou činnost

77 HAMER, L., EASTON, N. *Community Strategies and Health Improvement: a Review of Policy and Practice*. London: Health Development Agency, 2002, s. 154.

78 Blíže SQUIRES, M., LEECH, J. *Noise in Clays Handbook of Environmental law*. In: BASSET op. cit., s. 645–646.

79 WILSON, A. *Noise, Final Report*. London: HMSO, 1963, s. 12–25.

80 *Meth for Rating Industrial Noise Affecting Mixed Residential and Industrial Areas BS 4142*. British Standard Institution, 1997, s. 48.

81 NAC byla zrušena v roce 1981. Viz SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 647.

82 MANT, D. C., MUIR, G. *Building Regulation and Health*. Building Research Establishment Report. In: *Building Research Establishment*. Watford, 1986, s. 31.

na modelové podmínky PPG.<sup>83</sup> V roce 1990 vydalo Ministerstvo životního prostředí návodnou nótu k plánování těžby nerostných surovin (*Mineral Planning Guidance Note*), která poskytuje radu místní správě, jakož i provozovatelům zdrojů hluku v průmyslu, k ochraně před hlukem při těžbě nerostů.<sup>84</sup> Uvedený dokument provádí řada technických norem.<sup>85</sup> V širším kontextu lze ve vazbě na předmětnou problematiku uvést účinný průřezový právní nástroj, kterým je posuzování vlivů na životní prostředí – EIA a HIA (*Health Impact Assessment*).<sup>86</sup> Současná strategie na ochranu proti hluku probíhá ve třech fázích. První fáze hlukové strategie (*Ambient Noise Strategy*) proběhla v letech 2002–2005. Na základě vědecké studie bylo zkoumáno celkové vnější hlukové zatížení, tzn. počet lidí, na které dopadá různá úroveň hluku, zvláště pak hluk ze silnice, železnice, letiště a průmyslu. Dále byly analyzovány dopady hluku z venkovního prostředí ve vztahu ke kvalitě života lidí. Druhá fáze hlukové strategie, která se uskutečnila v letech 2005–2006, vyústila ve stanovení priorit a potřeb, které vyplynuly z předchozí etapy, přičemž hlavní důraz byl zaměřen v rámci dané problematiky na benefity v ekonomické a sociální oblasti. V rámci třetí pětileté fáze (po roce 2007) byla završena celková hluková strategie, přičemž klíčovou roli v ochraně zdraví člověka před hlukem mají místní správy (zejména v rezortu dopravy).<sup>87</sup>

**Ochrana před sousedským hlukem** ve Spojeném království upravují různé normy. Stěžejním právním předpisem je zákon o hluku z roku 1996 (*Noise Act*) a britská směrnice o nočním hluku z roku 1997 (*Night Time Noise Regulations*), jakož i zákon o ochraně životního prostředí *Environmental Protection Act* z roku 1990 (dále jen zákon EPA). V rámci zákona EPA je stanovena odpovědnost za protiprávní chování, a to mimo jiné i v souvislosti s nadměrným hlukem. Výjimka platí ve Skotsku, kde se v rámci odpovědnostních vztahů aplikuje zákon o kontrole znečištění z roku 1974 – *Control of Pollution Act* (část 57 – 59). Ve smyslu uvedené právní úpravy může místní správa mimo jiné kontrolovat instalaci bezpečnostních zařízení (alarmů) na budovách. Zákon EPA ve vazbě na zákon o kontrole znečištění z roku 1974 stanoví (ve své části 62.) sankce za **hlasité projevy na ulici v nočních hodinách** (ampliony, reproduktory

83 Department of the Environment. *Planing and Noise*. In Policy Guidance Note (PPG) 24, London 1985.

84 Department of the Environment. *Mineral Planning Guidance: The Control of Noise at Surface Mineral Workings*, MPG 11, HMSO, London, 1990.

85 Jedná se zejména o technické normy BS 5228 na měření hlukových emisí, BS 4142 na měření maximálních hlukových limitů při těžbě nerostů a BS 4142 určující metody měření hluku při průmyslové činnosti. Blíže SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 649.

86 KEMM, J., PARRY, J. The development of HIA. In: KEMM, J. et al. *Health Impact Assessment: concepts, theory, techniques, and applications*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 15–23.

87 Blíže SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 646–647.

apod.).<sup>88</sup> Zákon EPA dává místní správě diskreční pravomoc v rámci uvážení intenzity hlasitých projevů v nočních hodinách, jakož i případného povolení výjimek z pravidla (výjimky se mohou vztahovat na různé charitativní či obdobné akce se souhlasem místní správy). Hlasité projevy ve vztahu ke komerčním účelům jsou zakázány (s výjimkou vozidel s prodejem jídla, které mohou použít ampliony mezi polednem a sedmou hodinou večerní). Zákon EPA umožňuje, aby státní tajemník mohl dle uvážení tyto hodiny změnit. Ve smyslu sekce 48. zákona o antisociálním chování (*The Antisocial Behaviour Act*) z roku 2003 **mohou kontrolní orgány v případě nočního hluku vstoupit do obydlí a provést kontrolní měření hluku.**

**Směrnice o hlukových emisích způsobených venkovními zařízeními** (*The Noise Emission in the Environment by Equipment for Outdoor use Regulations*) z roku 2001 stanoví požadavek, aby veškeré výrobky prodávané ve Spojeném království byly testovány v souladu s touto směrnicí.

Trestní a pořádkový zákon (*The Crime and Disorder Act*) z roku 1998 obsahuje ustanovení, které umožňuje místní správě vydat nařízení, které zakazuje antisociální chování a narušování veřejného pořádku. K dané problematice se vztahuje mimo jiné i obtěžování hlukem. Místní správa, obvykle úředníci *Environmental Health – Environmental Health Officer* (dále jen EHO), mohou uložit fixní blokovou pokutu ve výši 100 liber přímo na místě nebo mohou udělit napomenutí, pokud nedojde k redukci nadlimitního hluku. Pokud provozovatel zdroje hluku pokračuje v protiprávním jednání, pak je dána možnost soudního postihu. Místní správa může rovněž zamezit přístup ke zdroji hluku, resp. konfiskovat zdroj hluku (EHO mají v tomto ohledu stejnou pravomoc jako policie). V návaznosti na výše uvedené lze konstatovat, že v oblasti hlukové problematiky ve Spojeném království dochází k efektivnímu propojení občanskoprávní, správněprávní a trestněprávní roviny, a to i ve vazbě na spolupráci EHO s policií.

Institut akustiky (*The Institute of Acoustics*) vydal **návod o dobrých praktikách o kontrole hluku z hospod a klubů** (*Good Practice Guide on the Control of Noise from Pubs and Clubs*). Dokument je doporučením pro místní správu z hlediska celkového posouzení a kontroly hluku, tak, aby byla **vyjádřena únosná míra zatížení** jak ze strany jednotlivého provozovatele zdroje hluku, tak i v rámci místního prostředí. Zahnuje hudbu, zpěv, dětské hrací koutky, pивní zahrádky, parkoviště, zásobování atd. Hlavním záměrem je vymezit objektivní hluková kritéria (ačkoliv bezpočet těchto zdrojů hluku je velmi obtížné zkoumat a na místě kontrolovat).

88 Tato část zákona zakazuje na ulici hlasité projevy od 9. hodiny večerní do 8. hodiny ranní s výjimkou havarijního použití policí, hasičů či ambulancí zdravotní službou. Blíže SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 52.

Ochrana před hlukem a vibracemi je de lege lata mimo jiné zabezpečena rovněž **v režimu zákona o integrované prevenci znečištění** v kategorii A1 a A2 (jedná se o imise, které mohou poškozovat lidské zdraví nebo životní prostředí). Tento zákon stanoví povinnost používat nejlepší dostupné techniky (BAT). Cílem zavádění BAT je mimo jiné zajistit, aby veřejnost v okolí zdroje hluku nebyla vystavena neúměrné hlukové zátěži. **O tom, zda byla (či nebyla) použita v dané situaci nejlepší dostupná technika, rozhoduje soud.**<sup>89</sup>

Podle zákona o kontrole znečištění z roku 1974 (v sekci 63–67) může místní správa stanovit **tiché oblasti** (*Noise Abatement Zones*). V takto stanovených oblastech by měl být hluk ve veřejném zájmu hluk pokud možno vyloučen, resp. minimalizován v rámci stanovení přísnějších imisních limitů, jakož i zákazu některých aktivit. V rámci nové výstavby by takto měl být preventivně redukován i tzv. podprahový hluk.<sup>90</sup> Právomoc místní správy není v tomto směru však příliš využívána, neboť se jedná o časově i pracovní náročnou evidenci (tiché oblasti se musí poměrně složitě registrovat v příslušném veřejném registru). Vláda proto pověřila Ministerstvo životního prostředí, aby zajistilo zpracování dokumentu k realizaci praktičtějšího právního režimu tichých oblastí.<sup>91</sup> Systém by měl být zjednodušen v rámci stávající legislativy. Ministerstvo životního prostředí se obrátilo s požadavkem na zpracování příslušné analýzy na Stavební útvary pro výzkum *Building Research Establishment* (BRE).<sup>92</sup>

Počet stížností řešených ve Spojeném království ve vztahu k hlukovému zatížení **železniční dopravou** je relativně nízký.<sup>93</sup> V dané oblasti chybí zákonná ustanovení, týkající se ochrany před hlukem ze stávající železniční dopravy. Místní správa proto může formou tzv. *By-Laws* samostatně upravit standardy v rámci své územní působnosti. V roce 1996 vznikla britská směrnice o odstínění hluku ze železniční dopravy – *Noise Insulation (Railways and Other Guided Transport Systems) Regulations*. Cílem úpravy je regulace nových železničních tratí. Zejména je touto úpravou reagováno na výstavbu rychlostních koridorů. Směrnice zahrnuje práva a povinnosti provozovatelů železnice.<sup>94</sup>

89 GRIMWOOD, C. Noise abatement zones – a method of preventing deterioration in environmental noise levels? *Proceedings of the Institute of Acoustics*, part 4, s. 6–8.

90 Blíže britská směrnice z roku 1976 o kontrole hluku *The Control of Noise (Measurement and Register) Regulations*. Viz SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 663.

91 Department of the Environment. *Report of the Noise Review Working Party*, HMSO, London, 1990, s. 2–6.

92 GRIMWOOD, op. cit., s. 1–5.

93 Tamtéž.

94 JACKSON R. J. *The impact of the built environment on health: an emerging field*. Public Health. 2003, s. 1375–1380.

**Hlukové limity pro mobilní zdroje hluku** (automobilovou dopravu) jsou stanoveny v ustanoveních zákona o silniční dopravě (*Road Traffic Act*) z roku 1972 a v návaznosti na to i ve směrnici o motorových vozidlech (*Motor Vehicle Construction and Use Regulations*) a ve směrnici o typech povolených motorových vozidel (*The Motor Vehicle Type Approval Regulations*) z roku 1976. Hluk z motocyklů je upraven ve smyslu přílohy č. 3 směrnice o silničních vozidlech a směrnice o motocyklech (všechny shora uvedené směrnice implementují příslušnou evropskou právní úpravu). Místní správa může podle zákona o regulaci silniční dopravy z roku 1967, s ohledem na hlukovou zátěž, přemístit dopravu. K předmětné problematice se vztahuje rovněž zákon o kompenzaci půdy (*The Land Compensation Act*) 1973. Tento právní předpis ve své druhé části mimo jiné stanoví, že **majitelé domů přilehlých k silniční dopravě mohou získat finanční podporu od místní správy silnic ke zřízení hlukové izolace na těchto svých nemovitostech.**<sup>95</sup>

Problematika **hluku z letecké dopravy** je upravena v zákoně o kontrole znečištění z roku 1974, v zákoně EPA a v zákoně o civilním letectví (*Civil Aviation Act*) z roku 1982 (v sekci 76.). Uvedená právní úprava přímo nestanoví podmínky ochrany před hlukem způsobeným letadlem. V režimu zákona o civilním letectví (v sekci 78. a 79.) je stanovena možnost aplikace operativní hlukové kontroly pro státního tajemníka pro dopravu tak, že tento může vydat rozhodnutí pro majitele letišť z důvodu hlukového odstínění, resp. omezení. Operativní omezení hluku se vztahují k nočním letům na vybraných letištích (resp. i na určitá roční období). Standardy mezinárodní organizace o civilním letectví jsou zahrnuty ve Spojeném království v tzv. Řádu o vzdušné navigaci z roku 1986 *Air Navigation Noise Certification Order*. Tento zákon implementuje mezinárodní doporučení ke kontrole hluku v ovzduší. V srpnu 1991 Ministerstvo dopravy vydalo k dané problematice konzultační papír<sup>96</sup> a v roce 1993 pak toto ministerstvo publikovalo své závěry<sup>97</sup> jako podklad pro legislativní činnost v dané oblasti.<sup>98</sup>

## 4.2 Právní úprava USA

Právní regulace *Environmental Health* je ve Spojených státech amerických záležitostí relativně novou, zejména pokud se jedná o vymezení standardů, monitorování,

95 Obdobně lze takto sekundárně získat finanční podporu i na hlukovou izolaci oken. Podporu nelze přiznat, pokud jsou zvýšené hladiny hluku způsobeny jiným než stanoveným režimem dopravy. Blíže JACKSON, op. cit., s. 1382–1384.

96 *Consultation Paper: Control of Aircraft Noise*, London: HMSO, Department of Transport, 1991, s. 5–12.

97 *Review of Aircraft Noise Legislation, Announcement of Conclusion*. London: HMSO, Department of Transport, 1993, s. 35–42.

98 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 307–312.

hygienický dozor ve vazbě na vlivy životního prostředí a prosazování požadavků – a to i se zřetelem na ochranu před hlukovou zátěží. V roce 1970 vznikla Agentura ochrany životního prostředí *Environmental Protection Agency* (dále jen U. S. EPA) jako unifikovaná federální regulační agentura životního prostředí. U. S. EPA byla založena za účelem organizační konsolidace zdravých životních podmínek a ochrany životního prostředí. Vznikem Agentury životního prostředí U. S. EPA došlo k určitému sjednocení problematiky ochrany zdraví člověka ve vazbě na environmentální vlivy. Tato agentura se snaží podchytit vzájemnou interakci člověka a životního prostředí. Zejména v oblasti stanovení hlukových limitů se jedná o uznávanou autoritu. Regulační programy řízené agenturou U. S. EPA jsou založené na myšlence kooperativního federalismu. Jednotlivé státy si mohou vytvořit vlastní právní regulaci na základě modelových federálních programů a standardů nebo tyto federální standardy přímo převzít. Prakticky se však podle některých autorů<sup>99</sup> nedaří tyto programy vždy adekvátně provázat s ohledem ke konkrétním specifickým podmínkám. Jednotlivé delikty řeší policie. V případě takových deliktů lze žádat odškodnění za osobní újmu, stejně jako za škodu na majetku. Historicky bylo odškodnění možné pouze pro aktuální fyzickou újmu. Nová koncepce umožňuje žalobci, aby argumentoval **rizikem budoucí zdravotní újmy**.<sup>100</sup> Žalující strana např. může požadovat odškodnění za zvýšené riziko onemocnění, strach z onemocnění a poškození imunitního systému. Ve sporech, týkajících se problematiky ochrany před hlukem, je mimo jiné obvykle tvrzeno, že byla žalobci způsobena újma na zdraví působením nadlimitního hluku emitovaného žalovaným. Dle zvykového práva může takové jednání mít formu nedbalosti, resp. v případě znečišťovatele může jít o takové jednání, které bývá spojeno s absolutní odpovědností, obtěžováním, nepovoleným postupem, podvodem, resp. uvedením v omyl. Např. dle zákona o udržitelnosti zdrojů a o obnově *Resource Conservation and Recovery Act* (dále jen RCRA) může občan podat žalobu proti každé osobě či proti jakémukoliv orgánu veřejné moci (např. i proti postupu U. S. EPA) pro porušení zákonem stanovených požadavků.

Nevládní neziskové organizace jsou oprávněny žalovat U. S. EPA a další federální agentury za to, že např. dostatečně nezajistily ochranu veřejného zdraví v souladu se zákony na ochranu životního prostředí – a to mimo jiné i z hlediska ochrany před hlukovou zátěží.

Na rozdíl od Spojeného království je právní úprava na ochranu zdraví před hlukem v USA poměrně roztržitá a nekomplexní. Z hlediska ochrany před hlukem v rámci pracovních podmínek lze uvést zákon o bezpečnosti práce a zdraví *Occupational Safety and Health Act* (OSHA). Účelem tohoto zákona je zajištění zdravých a bezpečných

99 Tamtéž, s. 341.

100 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 58–61.

podmínek pro pracovníky tak, aby bylo pokud možno eliminováno riziko nebezpečí ohrožení zdraví, a to mimo jiné i v souvislosti s hlukovou zátěží. Standardy stanovené tímto zákonem jsou přímo vynutitelné, přičemž lze využít asistence místních autorit, jakož i podpory státu k zajištění zdravých pracovních podmínek v rámci ochrany před hlukem. Organizační zabezpečení v rámci ochrany zdraví před hlukovou zátěží v režimu tohoto zákona zahrnuje kompetence na úrovni států a na federální úrovni. V případě absence federální úrovně jsou jednotlivé státy oprávněny stanovit vlastní právní režim.<sup>101</sup> Standardy dané tímto zákonem určují maximální imisní a emisní limity hluku a po jejich vyhlášení jsou dle svých objektivních kritérií **obecně závazné i mimo oblast pracovního práva**.<sup>102</sup> Místní správa (pokud je pravděpodobně překročení emisí hluku, resp. pokud k takovému překročení již došlo) může požadovat po odpovědném subjektu, aby sám zajistil kontrolu hluku. V každém jednotlivém případě se jedná o správní uvážení ve vztahu ke konkrétní dané lokalitě. Podmínky uložené místní správou mohou konkretizovat denní limit pracovních hodin v určité lokalitě, umístění mobilních zdrojů hluku v daném místě, jakož i úpravu přístupových cest pro vozidla. Povinné subjekty ve stavebnictví musí před započítím prací požádat místní autority o předběžný souhlas s navrhovanými pracemi. Proti rozhodnutí je možno podat odvolání. Jako metodologický návod pro místní správy k měření a posuzování hluku na staveništích a otevřených místech včetně jejich dopadů slouží **technické normy**. Místní správa při svém rozhodování musí v intencích předmětné technické normy zvážit lokalizaci dané činnosti, existující hlukové zátěže (čím intenzivnější je hluk z venkovního prostředí, tím je vyšší pravděpodobnost stížností), délku činnosti (čím delší je činnost, tím je pravděpodobnější negativní ovlivnění veřejnosti hlukovou zátěží) a vymezení konkrétní povolené doby pracovní činnosti během 24 hodin. Ve smyslu technické normy jsou podmínky provozu hluku v nočních hodinách přísnější a vyžadují vždy pečlivé uvážení. Přístup provozovatele zdroje hluku by měl zaručit ve veřejném zájmu regulaci hluku na pokud možno minimálních hodnotách.<sup>103</sup>

Zákon o službách ve veřejném zdraví (zdravotnictví) *Public Health Service Act* (PHS) je účinný již od r. 1798. Následné novelizace tohoto zákona enormně rozšířily oblast jeho působnosti (zejména v rámci zásadní novelizace a celkové revize tohoto zákona provedené v roce 1944).<sup>104</sup> Odpovědnostní vztahy byly rozšířeny a konkrétněji vymezeny. V současné době zákon (ve vztahu ke zkoumané problematice) PHS

101 Tamtéž, s. 61–63.

102 WILKINSON, R., MARMOT, M. (eds.) *Social Determinants of Health: the Solid Facts*. 2nd ed. Copenhagen: World Health Organization, 2003, s. 81–83.

103 *Health Impact Assessment: Information & Insight for Policy Decisions* [online]. ©2003–2009 University of California, Los Angeles School of Public Health, Partnership for Prevention [cit. 19. 9. 2013].

104 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 312–314.

koordinuje postup jednotlivých států ve způsobu, jak mají implementovat národní politiku zdraví, vytváří a podporuje spolupráci v oblasti mezinárodních dohod, politik a programů, zajišťuje rámec pro medicínský a biomedicínský výzkum, zajišťuje financování a správu programů pro rozvoj zdrojů zdraví a **prevence onemocnění v souvislosti s hlukovou zátěží (včetně její kontroly), poskytuje zdroje a expertízy státům a dalším veřejným a soukromým institucím v oblasti plánování, řízení a poskytování služeb** (v daném kontextu se mezi služby zahrnují i poradenské a metodologické návody v oblasti ochrany zdraví před hlukovou zátěží).<sup>105</sup>

### 4.3 Právní úprava Švýcarska

Za celkovou orientaci švýcarské zdravotní politiky a ochranu veřejného zdraví před rizikovými faktory hluku odpovídají na federální úrovni Spolková rada (*Bundesrat*)<sup>106</sup> a parlament. Tyto orgány navrhují a přijímají právní předpisy. Národní politika ochrany veřejného zdraví před hlukovou zátěží je vytvářena společnou podporou spolkové a kantonální politiky. **Spolkový úřad pro veřejné zdraví *Bundesamt für Gesundheit*** (dále jen BAG), je integrovaný nezávislý orgán, který zpracovává a prosazuje právní, sociální a ekonomický rámec v zájmu ochrany zdraví švýcarské populace.<sup>107</sup> Od roku 2004 sjednocuje zdravotní politiku spolku a kantonů. Na základě

105 FRUMKIN, H., FRANK, L., JACKSON, R. *Urban Sprawl and Public Health: Designing, Planning, and Building for Healthy Communities*. Washington D.C.: Island Press, 2004, s. 25–38.

106 Spolková rada (*Bundesrat*) spravuje spolkové vládní úřady, tzn. ve věcech ochrany veřejného zdraví Spolkový úřad pro veřejné zdraví *Bundesamt für Gesundheit* a ve věch životního prostředí Spolkový úřad pro životní prostředí *Das Bundesamt für Umwelt*. Ve švýcarském politickém systému zastává tento úřad dominantní roli. Spolková rada monitoruje situaci uvnitř i vně konfederace, navrhuje, koordinuje a provádí spolkovou strategii ochrany veřejného zdraví. Řídí administrativu ve věcech ochrany veřejného zdraví na spolkové úrovni, dohlíží na činnost spolkových úřadů. Zároveň sleduje kantonální legislativu. Spolková rada vede zahraniční zdravotní politiku státu a reprezentuje konfederaci navenek, navrhuje zákony a má pravomoc iniciovat a řídit konzultační proces. Jejím úkolem je zajistit informovanost veřejnosti o opatřeních, týkajících se ochrany veřejného zdraví. Každý kanton má svůj vlastní legislativní orgán, unikamerální parlament s poměrně rozsáhlými pravomocemi, mezi něž patří například reprezentace občanů, vyjádření jejich zájmů nebo právo iniciovat ústavní dodatky. Exekutiva na úrovni kantonů je reprezentována kolegiální vládou (*Regierungsrat*), která má právo iniciovat legislativní a ústavní změny a reprezentuje daný kanton v rámci mezikantonálních vztahů. Juridikativa na úrovni kantonů je integrována do celostátního systému soudů. Blíže CHURCH, C. H. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave, 2004, s. 96–99.

107 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 63–64.

iniciativy Ministerstva vnitřních věcí a konference kantonálních ministrů zdravotnictví v roce 1998 byl nastartován proces nazvaný „Dialog národní zdravotní politiky“ (*Dialog Nationale Gesundheitspolitik* – NGP),<sup>108</sup> jehož cílem je zlepšení vzájemné komunikace mezi spolkovou vládou a jednotlivými kantony v oblasti ochrany veřejného zdraví, a to mimo jiné i v oblasti ochrany před hlukem. V rámci tohoto procesu je prostřednictvím BAGu zajištěna rovněž spolupráce se světovou zdravotnickou organizací (WHO), s Evropskou unií a s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).<sup>109</sup>

Spolkový úřad pro veřejné zdraví je součástí Federálního Ministerstva vnitřních věcí (*das Eidgenössischen Departement des Innern* – EDI). Představuje vrcholný orgán v oblasti ochrany zdraví ve vztahu k mezinárodním organizacím a na národní úrovni je spolu s 29 kantony odpovědný za ochranu veřejného zdraví a národní politiky ve Švýcarsku. BAG vykonává v rámci své činnosti dohled nad dodržováním povinností k ochraně veřejného zdraví, dále má funkci regulační a doporučující (vytváří předpoklady k minimalizaci negativních dopadů hluku na veřejné zdraví) – stanověním určitých standardů. Jako orgán zřízený v Ministerstvu vnitra<sup>110</sup> se podílí společně s Ministerstvem zahraničí na realizaci zahraniční zdravotnické politiky.<sup>111</sup> Spolupracuje s federálními agenturami kantonů, jakož i s dalšími švýcarskými i zahraničními partnery.<sup>112</sup> BAG mimo jiné rovněž monitoruje zdravotní stav obyvatelstva a podporuje zdraví a prevenci onemocnění z hlediska hlukové zátěže. Pravomoci tohoto orgánu vycházejí přímo ze spolkové Ústavy<sup>113</sup> (z článků 117 – 120 Bundesverfassung). BAG svou činností rovněž vytváří rámec pro zdravotní politiku Spolkové vlády.<sup>114</sup>

108 NGP se postupně stal politickým koordinačním orgánem. Blíže CHURCH, op. cit., s. 165.

109 *Bundesamt für Gesundheit. Das BAG* [online]. Das BAG, Direktonsstab, CH-3003 Bern, 2010 [cit. 20. 10. 2013].

110 Uvedená působnost vyplývá z organizačního nařízení Ministerstva vnitra SR 172.212.1 ze dne 28. července 2000 (*Organisationsverordnung EDI*). Viz *Bundesamt für Gesundheit. Das BAG* [online]. Das BAG, Direktonsstab, CH-3003 Bern, 2010 [cit. 20. 10. 2013].

111 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 65–68.

112 BAG při své činnosti úzce spolupracuje zejména se Spolkovým úřadem sociálního pojištění *Bundesamt für Sozialsicherung* (BSV), se Spolkovým statistickým úřadem *Bundesamt für Statistik* (FSO), Spolkovým úřadem pro sport *Bundesamt für Sport* (BASPO), Státním sekretariátem pro hospodářské záležitosti *Staatssekretariat für Wirtschaft* (SECO), Spolkovým úřadem pro odborné vzdělávání a technologie *Bundesamt für Berufsbildung und Technologie* (TZB) a řadou dalších orgánů. Viz *Bundesamt für Gesundheit. Das BAG* [online]. Das BAG, Direktonsstab, CH-3003 Bern, 2010 [cit. 20. 10. 2013].

113 SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 čl.120.

114 *Bundesamt für Gesundheit Das BAG* [online]. Das BAG, Direktonsstab, CH-3003 Bern,

**Spolkový úřad pro životní prostředí *Das Bundesamt für Umwelt*** (dále jen BAFU) je ve Švýcarsku vrcholným orgánem ve věcech udržitelného využívání přírodních zdrojů, jakož i ochrany zdraví člověka proti nadměrnému zatížení a rizikům z životního prostředí před škodlivými látkami, škodlivými organismy a hlukem. Je zřízen v Ministerstvu životního prostředí, dopravy, energetiky a komunikace (*das Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation – UVEK*).

BAFU stanoví strategickou koncepci z hlediska ochrany před hlukovou zátěží v souladu s mezinárodní politikou v oblasti ochrany životního prostředí. Působnost tohoto orgánu vyplývá přímo ze spolkové Ústavy, deseti spolkových zákonů a 52 spolkových nařízení vztahujících se k problematice ochrany životního prostředí a zdraví člověka. Připravuje návrhy právních předpisů k udržitelnému rozvoji. Konzultuje s jednotlivými kantony a s ostatními úřady provádění jednotlivých právních předpisů, jakož i zavádění ekonomických a dobrovolných nástrojů na ochranu životního prostředí. Spolková vláda v posledních letech značně posílila některé pravomoci v oblasti ochrany veřejného zdraví ve smyslu čl. 119 až 120 Ústavy, podle nichž si dále může spolková vláda vyhradit rozhodování mimo jiné i v oblasti nebezpečného negativního vlivu hluku na obyvatelstvo. Tzv. zbytkovou pravomoc (tedy ostatní Ústavou nejmenované oblasti) mají kantony do toho okamžiku, pokud není konkrétní oblast přenesena formou ústavní revize na spolek.<sup>115</sup> Také obce mají v kantonálním systému možnost samostatně rozhodovat v širokém spektru hlukové problematiky. Zejména ve vztahu k lokálním problémům (např. hluk z většího shromáždění obyvatelstva, zábavy, diskoték apod.)<sup>116</sup>

Jednotlivé obce mohou buď samostatně nebo ve vzájemné spolupráci či seskupení podporovat ochranu zdraví před hlukem, resp. přenést určité pravomoci v oblasti ochrany veřejného zdraví na soukromoprávní subjekty.<sup>117</sup>

Zákon o ochraně životního prostředí (USG) řadí mezi vlivy, které mají negativní vliv na zdraví lidí, mimo jiné rovněž hluk a vibrace. Ochrana před negativními vlivy hluku na zdraví lidí je v USG upravena ve smyslu povinnosti provozovatele zařízení (resp. i toho, kdo má v úmyslu provozovat zařízení). Provozovatel takového zařízení, které může poškodit zdraví lidí a jejich přirozené prostředí, je povinen zajistit nezbytná opatření k ochraně (zejména s ohledem na výběr vhodného místa, které splňuje bezpečnostní parametry, dále je provozovatel zařízení povinen zajistit technickou bezpečnost a dohled nad provozem včetně záznamu činnosti). Základní princip ochrany životního prostředí je stanoven v čl. 11 USG, v intencích kterého hluk a vibrace musí být omezeny stanovením emisních limitů

---

2010 [cit. 20. 10. 2013].

115 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 314–316.

116 Blíže CHURCH, op. cit., s. 114–132.

117 Blíže *Das Bafu in Kürze* [online]. Bern: BAFU, 2010 [cit. 14. 9. 2013].

přímo u zdroje znečištění. **Emisní i imisní limity hluku mohou být zpřísněny tehdy, pokud je to stanoveno ve zvláštním předpisu nebo se dají očekávat škodlivé nebo obtěžující účinky s přihlédnutím k dopadu na životní prostředí.** Právní režim imisních limitů je v zákoně stanoven v čl. 13 USG tak, že Spolková rada určí pro posouzení škodlivých nebo rušivých vlivů imisní limity nařízením.<sup>118</sup> Přihlédne přitom k **účinkům imisí na skupiny obyvatel se zvýšenou citlivostí, jako jsou děti, nemocní, staří lidé a těhotné ženy.**<sup>119</sup> **Obyvatelstvo by s ohledem na imisní limity nemělo být výrazně rušeno v podobě (Wohlbefinden).** Uvedené se vztahuje i na imisní limity pro hluk a vibrace ve smyslu čl. 15 USG. Zařízení, která nejsou v souladu s tímto zákonem nebo ustanoveními jiných spolkových zákonů na ochranu životního prostředí, musejí být ve smyslu čl. USG sanována. Provozovatel zařízení je ve smyslu tohoto ustanovení povinen předložit návrh sanace jako podklad pro příslušné správní rozhodnutí. V naléhavých případech může dojít k uzavření příslušného zařízení. Ve smyslu čl. 17 USG mohou úřady v jednotlivých případech udělit výjimku ze sanační povinnosti. Nesmí však dojít k překročení nejvyšší přípustné hladiny hluku. Zákon rozlišuje v režimu ochranných opatření spočívajících ve **zvukové izolaci u stávajících budov a u budov nových.** Ve smyslu čl. 20 USG u stávajících budov a v okolí stávajících silnic, letišť a drah nebo jiných zařízení sloužících veřejnosti, pokud není možné snížit nejvyšší přípustné hladiny hluku u zdroje hluku, jsou **povinni vlastníci zdrojů hluku zajistit, aby prostory, které slouží dlouhodobému pobytu lidí, byly vybaveny zvukotěsnými okny či podobnými stavebními opatřeními k ochraně před hlukem.** Vlastníci **stacionárních zdrojů hluku** jsou povinni nést náklady na ochranu proti hluku ze svého, pokud neprokáží, že v době zahájení výstavby inkriminované budovy již byly překročeny imisní limity nebo byl schválen projekt k umístění veřejně prospěšného zařízení. V případě výstavby nových budov, které mají sloužit dlouhodobému pobytu lidí, musí být ve smyslu čl. 21 USG stavebními opatřeními zajištěna ochrana před hlukem z vnitřního i vnějšího prostředí, jakož i ochrana před vibracemi. Stavební povolení pro takové nové stavby může být uděleno jen tehdy, pokud nebudou překročeny imisní limity.<sup>120</sup>

Požadavky na stavební zóny jsou stanoveny v čl. 24 USG<sup>121</sup> tak, že **stavební zóny** pro nové obytné budovy nebo jiné stavby, které mají sloužit dlouhodobému pobytu

118 *Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest.*

119 *Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere.*

120 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 315–317.

121 *Neue Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, dürfen nur in Gebieten vorgesehen werden, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Die Umzonung von Bauzonen gilt nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen.*

osob, mohou být určeny jen v plánovaných oblastech, u kterých **nebudou překročeny limity hluku** nebo pokud těchto hodnot lze dosáhnout plánovanými projektovými a stavebními opatřeními.

Ve smyslu čl. 25 zákona stacionární zařízení smějí být zřízena jen tehdy, pokud tato zařízení nebudou překračovat imise hluku v okolí ve smyslu plánovaných ukazatelů. **Pokud nelze dodržet při výstavbě silnic, letišť, železnic či jiných veřejných stacionárních zařízení opatřeními u zdroje imisní limity, musí nést náklady na zmírnění negativních účinků hluku (ve formě zvukové izolace oken či jiných podobných stavebních úprav) vlastníci, resp. provozovatelé zdroje hluku.**

K jednotlivým ustanovením zákona na ochranu životního prostředí byla vydána řada prováděcích předpisů. Z pohledu ochrany před hlukem se jedná zejména o nařízení na ochranu veřejnosti před škodlivými účinky hluku a laserových paprsků<sup>122</sup> ze dne 28. února 2007. Nařízení provádí čl. 13 odst. 1 a čl. 39 USG. Účelem tohoto nařízení je ochrana veřejnosti před škodlivými účinky hluku a laserových paprsků. Vztahuje se na **zařízení v budovách i ve venkovním prostředí, která produkují elektroakustický nebo nadměrný hluk** či laserové paprsky. Spolkový úřad pro veřejné zdraví (*Das Bundesamt für Gesundheit – BAG*) poskytuje v součinnosti s jednotlivými kantony informace o škodlivých účincích hluku a laserových paprsků a zároveň doporučuje vhodná opatření ke snížení zdravotního rizika. Nařízení ukládá povinnost každému provozovateli zařízení (ve vazbě na věčnou působnost zákona) dodržet nejvyšší povolené imise hluku stanovené v čl. 6 a 7, jakož i nejvyšší povolené imise laserových paprsků (zejména ve vztahu k maximální přípustné hodnotě expozice rohovky oka) stanovené v čl. 10 a násl. cit. nařízení. Uvedená právní úprava ve svých ustanoveních blíže upravuje ohlašovací povinnost provozovatele zařízení a rovněž i organizační zabezpečení a nástroje přímého působení k zajištění dodržování nejvyšších povolených imisních limitů. Blížší požadavky na zařízení a na měření imisí hluku obsahuje příloha tohoto nařízení.

#### 4.4 Shrnutí

Shora uvedené zahraniční právní úpravy jsou v rámci ochrany před hlukovou zátěží tradičně odlišně utvářeny a koncipovány, avšak sjednocujícím kritériem je vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví před hlukem u všech těchto úprav. Pro přehlednost je uváděna právní úprava Spojeného království jako celku, přičemž pouze v odchylkách je poukázáno na odlišné právní režimy jednotlivých zemí Velké Británie (Anglie, Skotska a Walesu) a Severního Irsku. Švýcarsko není členem EU. Má však adekvátně

122 *Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen 813.814 (Schall- und Laserverordnung).*

zakotvené a dobře fungující právní prostředky na ochranu před hlukem. Z pohledu právní úpravy ve Spojených státech amerických má zejména po stránce organizačního zabezpečení velký význam činnost U. S. EPA, která představuje celosvětově uznávanou autoritu v oblasti metodologie a stanovení standardů ochrany před hlukovou zátěží. Některé právní instituty v rámci zkoumané problematiky těchto zahraničních právních úprav mohou být v mnohém inspirativní i pro naše právní uspořádání v předmětné oblasti, která se teprve v posledních letech nebyvale rozvíjí.

V rámci porovnávaných zahraničních právních úprav na ochranu zdraví před hlukovou zátěží z vnějšího prostředí lze především v právní úpravě Spojeného království poukázat na některé instituty, které by mohly být *de lege ferenda* využity i v naší právní úpravě.

Jedná se např. o právní prostředky zajištění vynutitelnosti zavedení BAT ve vztahu k hlukové zátěži, tak jak vyplývá ze zákona o integrované prevenci znečištění. Zákon nepřipouští výjimky z tohoto režimu. V případě sporů rozhoduje o skutečnosti, zda byla zavedena nejlepší dostupná technika, soud. Ve smyslu trestního a pořádkového zákona hrozí provozovateli nadměrného zdroje hluku v určitých případech (pokračuje-li v protiprávním jednání) nejen možnost soudního postihu, ale i možnost konfiskace zdroje hluku, resp. zamezení přístupu k takovému zdroji hluku. Rovněž operativní je kontrola hluku ve smyslu zákona o antisociálním chování (*The Antisocial Behaviour Act*). Ve smyslu předmětné právní úpravy mohou kontrolní orgány v případě hluku v nočních hodinách vstoupit do obydlí a provést kontrolní měření hluku. V oblasti hlukové problematiky takto ve Spojeném království dochází k efektivnímu propojení občanskoprávní, správněprávní a trestněprávní odpovědnosti, a to i ve vazbě na spolupráci EHO s policií. Významná jsou rovněž oprávnění příslušných úřadů k omezení frekvence letecké a železniční dopravy, resp. k odklonění silniční dopravy z důvodu nepřiměřené hlukové zátěže.

Podle švýcarské právní úpravy (ve smyslu zákona na ochranu životního prostředí) jsou striktně stanoveny povinnosti pro provozovatele stacionárních zařízení, která jsou zdrojem hluku. Pokud taková zařízení nejsou v souladu se švýcarskou platnou právní úpravou, musejí být sanována. Provozovatel takových zařízení je přitom povinen předložit návrh sanace jako podklad pro příslušné správní rozhodnutí. V naléhavých případech může dojít k uzavření příslušného zařízení. V jednotlivých případech sice zákon umožňuje udělit výjimku ze sanační povinnosti, avšak pouze tehdy, nedojde-li k překročení nejvyšší přípustné hladiny hluku (imisi hluku).<sup>123</sup>

## 5 Lidsko-právní povaha ochrany zdraví člověka před hlukem

Lidská práva jako univerzální fenomén se promítají do různých vědních oborů a disciplín. Rozvrstvení lidských práv je tradičně spjato s koncepcí, která je známa jako „teorie generací lidských práv.“ V případě přístupu z historických hledisek úpravy těchto práv v mezinárodních a vnitrostátních dokumentech lidských práv je podstatné třídění na tři generace.<sup>124</sup> V případě práv třetí generace, kam lze zařadit i právo na ochranu zdraví, se vedou ostré diskuse ohledně toho, zda se jedná o práva výhradně kolektivní nebo se jedná již o nová práva individuální.<sup>125</sup>

Ve shodě se Šiškovou<sup>126</sup> bude dále **lidské právo na ochranu zdraví** zkoumáno ve světle současného pojetí koncepce čtyřgenerační. Uvedená koncepce více reflektuje charakter a obsah jednotlivých práv. Lidské právo na zdraví je možno v daném kontextu zařadit jak do práv I. generace směřujících mj. k **ochraně lidského života** (včetně procesní záruky těchto práv formou práva na spravedlivý proces, presumpce nevinu, práva na obhajobu apod.), tak do práv III. generace upravujících ekonomická, sociální a kulturní práva včetně **práva na ochranu zdraví**. Nově se utvářející práva, jejichž povaha je smíšená, lze zařadit do IV. generace lidských práv.<sup>127</sup> **Právo na hodnotné, tj. zdravé a nezatížené prostředí člověka, resp. právo člověka na ochranu před rizikovými, resp. škodlivě působícími faktory prostředí** patří k nejsilněji zastoupené části práv této generace a je vesměs realizováno kolektivně. Zvláště zajímavým a **přínosným z pohledu lidského práva na zdraví, s přihlédnutím k negativním vlivům hluku, se jeví přístup k úpravě práv poslední generace, v evropském právu označovaných jako „moderní práva“**. Tato lidská práva

124 I. generace obsahuje osobní, občanská a politická práva, která byla deklarována období buržoazních revolucí (17. – 19. století), II. generace obsahuje hospodářská, sociální a kulturní práva, jejichž základy byly položeny v období nového liberalismu pod vlivem dělnického a sociálního hnutí (období od konce 19. a začátku 20. století), III. generace obsahuje práva nová, resp. nově se utvářející, někdy označovaná jako práva solidarity. Lze se s nimi setkat od 70. let 20. století. Obsah těchto práv není v současnosti přesně vymezený a nachází se v procesu stanovování. ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, 2. rozšířené a aktualizované vydání, Praha: Linde, 2008, s. 20–25.

125 Viz LUKAŠEVA a kol. *Práva člověka*. Moskva: Norma, 2000, s. 137–141.

126 ŠIŠKOVÁ, op. cit., s. s. 20–23.

127 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 79–61.

v nejnovějších unijních dokumentech zejména reflektují vědecký pokrok a nejlepší dostupné technologie.

## 5.1 Ochrana zdravých životních podmínek před hlukem a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Evropská úmluva)

Evropská úmluva spolu s některými dalšími instrumenty vypracovanými v rámci Rady Evropy vytváří stávající evropský regionální systém ochrany lidských práv. Na rozdíl od mechanismu základních práv na úrovni Unie, který (pokud se jedná o teritoriální působnost) se vyznačuje subregionální dimenzí, v případě Evropské úmluvy se jedná o panevropský dosah a celoevropský regionální mechanismus. Signatáři konvence jsou v současné době více než čtyři desítky evropských států, které zároveň jsou členy Rady Evropy, protože jednou ze základních podmínek členství v Radě Evropy je podpis Evropské úmluvy (v okamžiku vstupu do organizace) a její ratifikace.<sup>128</sup> Uvedený systém je nejstarším regionálním mechanismem ochrany lidských práv na evropském kontinentě.<sup>129</sup> Úmluva vymezuje teritoriální působnost v návaznosti na území jednotlivých signatářských států. Z pohledu osobní působnosti jsou zakotvená práva určena pouze jednotlivcům, zatímco státům z nich plynou jen povinnosti. Konvence zásadně chrání práva každého jednotlivce, jenž se nachází na území smluvní strany a podléhá její jurisdikci, a to bez ohledu na postavení individua, jeho národnost, státní příslušnost a individuální znaky.<sup>130</sup>

Článek 2 Evropské úmluvy zaručuje ochranu práva na život. Představuje obecnou ochranu ve vztahu k dalším ustanovením Evropské úmluvy. Z pohledu ochrany zdraví před hlukem má kromě čl. 2 Evropské úmluvy význam zejména tzv. bezpečnostní klausule obsažená článku 8, odstavci 2. (každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence). Uvedená klausule umožňuje omezit aplikaci Evropské úmluvy v přesně vymezených případech. Jedná se o situace, které jsou v souladu se zákonem, jsou nezbytné v demokratické společnosti a jsou odůvodněny aspekty nezbytnými pro řádný výkon státní moci a dodržování záruk

128 ŠIŠKOVÁ, op. cit., s. 109.

129 Evropská úmluva byla podepsána členy Rady Evropy v Římě 4. listopadu 1950, v platnost vstoupila 3. září 1953. Konvence tvoří základní instrument a hlavní pilíř soustavy, která byla vytvořena za účelem ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy. Evropská úmluva byla postupně doplňována, a to formou přijetí 14 Protokolů, které jednak rozšířily katalog chráněných práv, a také zdokonalily procedurální aspekty jejich ochrany. Blíže ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010, s. 8–14.

130 ŠIŠKOVÁ, op. cit., s. 113–119.

právního státu, přičemž **jedním z případů možného omezení** výše uvedených práv **je i ochrana zdraví**. Vždy však musí jít o důvody zvláštního zřetele vztahující se výhradně k „order public“, které musí být vykládány ve spojitosti s ustanovením čl. 18 (ve smyslu tohoto ustanovení omezení, jež Evropská úmluva připouští pro uvedená práva a svobody, nesmí být využívána k jinému účelu než k tomu, pro který byla určena). Uvedené znamená, že restrikce, vztahující se mimo jiné i k ochraně zdraví, nesmějí být využívány k jinému účelu než k tomu, pro který byly učiněny.<sup>131</sup>

Evropská úmluva se nezabývá úpravou sociálních a hospodářských práv a přenechává (až na malé výjimky) jejich úpravu jiným nástrojům. Nereguluje kolektivní a skupinová práva, ale pouze **práva individuální**, při jejichž třídění je třeba vycházet z jiných hledisek.<sup>132</sup>

S ohledem na hierarchii lidských práv existuje základní členění na práva nedotknutelná a práva ostatní.<sup>133</sup> **Mezi práva nedotknutelná patří právo na život** (ve smyslu čl. 2 Evropské úmluvy).<sup>134</sup> Bližší pozornost bude dále věnována interpretaci tohoto práva z pohledu zkoumané problematiky. Zatímco se doktrína v západní Evropě v posledních desetiletích zaměřovala zejména na problematiku možného zakotvení práva na zdravý život či zdravé životní prostředí, **směřuje současný vývoj spíše k ekologické interpretaci již etablovaných lidských práv**. S přihlédnutím k soudnímu výkladu základních lidských práv lze v současnosti tato práva označit jako „ekologická lidská práva“.<sup>135</sup> Ekologická lidská práva jsou tak odrazem názoru, který akceptuje člověka, resp. jeho zdraví jako ústřední bod chápání lidských práv. Takto chápaná lidská práva jsou však relativní s přihlédnutím k úhlu pohledu na nutnou ochranu životního prostředí, jež je *conditio sine qua non* lidského bytí. Soudní orgány<sup>136</sup> v intencích tohoto názoru dohlížejí na to, aby se při rozhodování o věcech veřejných přihlíželo i k zájmům na zdravé přírodní prostředí.

V návaznosti na výše uvedené lze shrnout, že ani Evropská úmluva neobsahuje žádné konkrétní právo na ochranu zdraví člověka ve vztahu ke zdravému životnímu

131 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 80–82.

132 Blíže ČEPELKA, Č. *Evropský standard ochrany lidských práv*. Praha: Iuridica, 1991, č. 4–5, s. 96–105.

133 SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 193.

134 Právo na život ve smyslu čl. 2 Evropské úmluvy ovšem nezaručuje individuální svobodu rozhodovat o kvalitě života. Viz rozhodnutí ESLP č. 2346/02 ve věci Pretty proti Spojenému království, EP, 2002, č. 11.

135 BOSSELMANN, K. *Ökologische Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos, 1998, s. 89.

136 Kromě Evropského soudu pro lidská práva se jedná zejména o ústavní soudy jednotlivých států.

prostředí. Výše uvedené se pochopitelně týká i ochrany zdraví člověka před hlukovou zátěží. Je přitom již nesporným faktem, že **hluk může zabít** (navíc čím je člověk mladší, tím je nepříznivý efekt hluku větší).<sup>137</sup> Je proto v řadě případů namítaného porušení lidských práv argumentováno **porušením lidského práva na život**, přičemž míra úspěšnosti takových sporů není zdaleka na očekávané úrovni. Rozhodující je tedy otázka, do jaké míry musí být lidský život chráněn.<sup>138</sup> Tato otázka naráží přímo na problém šíře pozitivních povinností státu při ochraně lidského života. Evropská úmluva je primárně koncipována jako ochrana před konkrétními ohroženími, nikoliv však jako ochrana před neurčitými a potenciálními riziky.<sup>139</sup>

Protože v samotné Evropské úmluvě nejsou explicitně zakotvena lidská práva týkající se přímo životního prostředí či lidského zdraví (tzn. ani ochrana před hlukem), bude v rámci analyzované problematiky předmětem dalšího zkoumání judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) v kontextu ochrany jiných lidských práv.

### 5.1.1 Ochrana zdraví před hlukem a judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Předmět a účel Evropské úmluvy jako nástroje ochrany individuálních práv vyžadují, aby byla jednotlivá ustanovení této úmluvy interpretována a aplikována tak, aby

137 Např. *Projekt podpory zdraví MZ ČR pro rok 2005*. Řešitel: Zdravotní ústav se sídlem v Brně.

138 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 86–87.

139 Lidské právo na zdravé životní prostředí tvořilo až do sedmdesátých let spojnicí mezi dosud odděleně pojímaným konceptem ochrany lidských práv a konceptem ochrany životního prostředí. Ke změně tohoto postoje došlo v návaznosti na Stockholmskou konferenci v roce 1972, kde se státy poprvé sjednotily, a na mezinárodní úrovni tak mohl být poprvé vyjádřen vztah mezi lidskými právy a ochranou životního prostředí. Zúčastněné státy zde konstatovaly, že lidstvo není odkázáno pouze na zdravé životní prostředí, nýbrž je jeho neoddělitelnou součástí, přičemž oddělení člověka od přírody nepřipadá v úvahu. Mezinárodní společenství tak poprvé otevřeně konstatovalo, že ekologická krize je zároveň krizí celého lidstva. Po Stockholmské konferenci se mnoho států snažilo ve svém právním řádu zakotvit právo na životní prostředí, a to buď formou práva na zdravé životní prostředí, nebo alespoň formou proklamace ve svých ústavách. V tomto období se na mezinárodní scéně projevuje tendence o kodifikaci takového práva. Jednalo se především o rezoluce OSN, deklarace či rezoluce Rady Evropy. Význam těchto snah je především v explicitním vyjádření významu ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni. Viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část*. 2. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997 – *obecná část*. 2. vyd., Brno: Doplněk, 1997, s. 150.

záruky ochrany lidských práv byly praktické a účinné. Interpretací a aplikací Evropské úmluvy byl pověřen na jejím základě vytvořený Evropský soud pro lidská práva (ESLP).<sup>140</sup> Ve smyslu ustanovení čl. 15 Evropské úmluvy nepřipouští **právo na život** žádné výjimky (kromě možných úmrtí v době války). Článek 2 Evropské úmluvy lze vztáhnout jak k úmyslným, tak i neúmyslným úmrtím.<sup>141</sup> Při působení nadměrné hlukové zátěže je zásadně (spolu s porušením článku 2 Evropské úmluvy) namítáno rovněž porušení ustanovení speciálních, tedy čl. 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) a čl. 10 (svoboda projevu).<sup>142</sup>

Znečištění životního prostředí v obecné rovině může ovlivnit pohodu (*well-being*) člověka a znemožnit mu v užívání jeho obydlí a domova, a to tak, že je ovlivněn soukromý a rodinný život (López Ostra proti Španělsku).<sup>143</sup> Aby měl jednotlivec možnost posoudit, zda a do jaké míry je životní prostředí v jeho okolí znečištěno, musí mít o negativních vlivech na životní prostředí relevantní informace. Neposkytnutím těchto informací se stát dopouští porušení čl. 8 Úmluvy (Guerra proti Itálii).<sup>144</sup>

Rovněž hlukové znečištění může narušit soukromý život. V případech Powell and Rayner proti Velké Británii<sup>145</sup> a Hatton proti Velké Británii<sup>146</sup> spatřovali stěžovatelé bydlicí poblíž letiště narušení svého soukromého života nadměrným hlukem pocházejícím z letiště Heathrow. I když Soud tehdy uznal, že soukromí stěžovatelů bylo hlukem narušeno, rozhodl, že stát má prostor pro uvážení ve věcech sociálních a v technické sféře. Letiště navíc slouží ekonomickým zájmům země.<sup>147</sup>

Za zvláště přínosné z hlediska poskytnutí ochrany před hlukem v rámci celkové ochrany obydlí považuji rozhodnutí ESLP z roku 2010 ve věci Deés proti Maďarsku.<sup>148</sup> Proto bude tento případ blíže komentován. Jeho počátek lze datovat do roku 1997. V důsledku výstavby pozemní komunikace vedla objízdná trasa vozidel v bezprostřední blízkosti domu stěžovatele. Zatížení nemovitosti hlukem a vibracemi bylo o to větší, že vedlejší

140 ČAPEK, op. cit., s. 15–16.

141 HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003, s. 86.

142 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 97–99.

143 Rozsudek ESLP ze dne 9. prosince 1994, č. 16789/90 (López Ostra proti Španělsku)

144 Rozsudek ESLP ze dne 19. února 1998, č. 14967/89 (Guerra and others proti Itálii)

145 Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1990, č. 9310/81 (Powell and Rayner proti Velké Británii)

146 Rozsudek ESLP ze dne 8. července 2003, č. 36022/97 (Hatton and others proti Velké Británii)

147 FIALOVÁ, E. Ochrana soukromí ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 121–127.

148 Rozsudek ESLP ze dne 9. listopadu 2010, č. 2345/06 (Deés proti Maďarsku)

objízdou komunikaci využívala z důvodu vyhnutí se dálničním poplatkům i vozidla s těžkým nákladem. Stěžovatel se obrátil na ESLP a dovolával se porušení čl. 8 Úmluvy. Soud se v daném kontextu zabýval definicí obydlí, kterou vymezil jako „*fyzicky vymezený prostor, ve kterém se odehrává soukromý a rodinný život.*“ Z hlediska namítané hlukové zátěže pak se zabýval i vymezením pohody bydlení. Ačkoli čl. 8 definuje právo na respektování bydlení (tzn., jedná se spíše o předpoklad nezasahování subjektů orgánů veřejné moci do práv jednotlivce), soud v souvislosti s obtěžováním hlukem shledal, že právo na respektování obydlí předpokládá i aktivní jednání orgánů veřejné moci, které mají přijmout taková opatření, která pomohou chránit práva jednotlivce. Soud sice přihlédl k opatřením a prostředkům, která stát vynaložil na to, aby bylo zamezeno obtěžování hlukem, nicméně i přesto konstatoval, že stát nesplnil svůj pozitivní závazek zaručit právo stěžovatele na ochranu soukromí a obydlí. Dle závěru soudu stát nezajistil rovnováhu mezi zájmy uživatelů silnice a místních obyvatel. Třebaže nebylo prokázáno, že by hluk a vibrace byly příčinou škody na domě, podle znalce překročily zákonnou hranici až o 15 %, čímž zasáhly do každodenního života a soukromí stěžovatele.

Z hlediska ochrany před obtěžováním hlukem lze aktuálně uvést mimo jiné i případ Mileva a další proti Bulharsku.<sup>149</sup> V daném případě se jednalo o nezabránění nelegálního provozování počítačového klubu působícího hluk a obtěžování v obytném domě. Stěžovatelé žijí v bytech nacházejících se v jednom obytném domě v centru Sofie. Soukromá společnost si pronajala volný byt v přízemí a bez povolení začala provozovat počítačový klub, v němž bylo k dispozici 46 počítačů a dva výdejní automaty. Klub fungoval nepřetržitě. Jeho návštěvníci, zejména mládež, se často shromažďovali před budovou, kde křičeli, pili alkohol a občas rozbili vchodové dveře a dopouštěli výtržností na chodbě. Stěžovatelé nesčetněkrát podali stížnosti na policii a městském úřadě. Soud judikoval, že způsob, jakým byl klub provozován, provozní doba a hluk, který způsobovali jeho návštěvníci, zasáhl do obydlí stěžovatelů, jakož i do jejich soukromého a rodinného života. Přes množství stížností a s vědomím, že je klub provozován bez povolení, policie a městský úřad neučinily nic na ochranu pohodlí stěžovatelů. Ačkoli krajský kontrolní bytový úřad zakázal v červnu 2002 využívat byt pro účely provozování počítačového klubu, jeho rozhodnutí nebylo vykonáno zejména v důsledku dvojího přerušení exekučního řízení a jeho nepřiměřeného prodloužení.

Soud dospěl k závěru, že se stát danou náležitostí nezabýval náležitě, a nezajistil respektování obydlí stěžovatelů a jejich soukromého a rodinného života. Článek 8 Úmluvy byl porušen.

149 Rozsudek ESLP ze dne 25. listopadu 2010 Mileva and others proti Bulharsku.

## 5.2 Shrnutí

Ve výše uvedených případech ESLP uvedl, že i když čl. 8 znečištění životního prostředí explicitně nezmiňuje, patří právo žít v neznečištěném prostředí do rámce ochrany tohoto článku. Soud zároveň svou rozhodovací činností uznal vedle soukromí, laičního, komunikačního a informačního další dimenzi soukromí, a sice nepřítomnost rušivých vlivů

Právo na zdravé životní podmínky představuje významný aspekt při ochraně zdraví člověka. Často také představuje „spojnici“ mezi hnutím za lidská práva a za ochranu životního prostředí. Toto právo sice nemůže být samo o sobě univerzálně ceněným lidským právem, avšak zejména ve spojení s ochranou lidského života a jeho kvality se jej lze úspěšně v lidsko-právní rovině domáhat. V odborné literatuře již bylo uveřejněno mnoho návrhů, které se pokoušely konkretizovat **právo na životní prostředí z pohledu ochrany lidských práv ve smyslu práva na zachování zdravého, čistého, neporušeného, bezpečného, lidsky důstojného, nejlépe možného či nepoškozeného životního prostředí**.<sup>150</sup> Kvalifikace práva na zdravé životní podmínky jako standardu stávajících lidských práv otevírá možnost ekologického výkladu stávajících lidských práv.<sup>151</sup> Význam pojetí zdravých životních podmínek spočívá v dynamické interpretaci a konkretizaci platných lidských práv.<sup>152</sup> Ekologická lidská práva (na rozdíl od práva na životní prostředí) navazují na jednotlivé hodnoty chráněné stávajícími lidskými právy (život, zdraví, privátní sféra, vlastnictví). **Význam práva na život ve smyslu zdravých životních podmínek je patrný zejména při podstatném ohrožení životního prostředí. Právo na život v tomto pojetí představuje ochranu lidského života před environmentálními hrozbami.** V těchto případech právo na život znamená v podstatě „právo na přežití“. Uvedený výklad je však mnohdy velmi problematický. Ne vždy je takto preferováno právo na život s ohledem na hospodářské zájmy. Má-li být takové právo skutečně vynutitelné, musely by jednotlivé státy zavést taková civilněprávní, trestněprávní a správněprávní opatření, která by účinně reagovala na škody na životním prostředí, které ohrožují lidský život.

S ohledem na výše uvedené bude následně zkoumána právní úprava vztahující se k lidskému právu na ochranu zdraví a života (ve vazbě na zdravé životní podmínky) v České republice. Nejprve budou v kontextu zkoumané problematiky nastíněna ústavně zaručená základní lidská práva. V navazujícím komentáři bude pak pozornost

150 SCHMIDT, R. *Die ökologischen Menschenrechte*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2000, s. 43.

151 HOLÍK, M. *Ekologická interpretace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 29–32.

152 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 102–103.

zaměřena především na stěžejní otázky související s realizací těchto práv (a to v rámci organizačního zabezpečení při výkonu státní moci, účasti veřejnosti, odpovědnostních vztahů, jakož i vynutitelnosti práv).

## **ČÁST DRUHÁ - Ochrana zdraví před hlukem v podmínkách České republiky**

## 6 Východiska ochrany zdraví před hlukem v podmínkách ČR

### 6.1 Vývoj právní úpravy

První ucelenější právní úpravu ochrany „zdravých životních podmínek“ zajišťoval v českém právu od poloviny šedesátých let minulého století zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o péči o zdraví lidu) včetně prováděcích předpisů k tomuto zákonu.<sup>153</sup>

Pokud se jedná konkrétně o úpravu vztahující se k ochraně před hlukem, v roce 1967 byly vydány hlavním hygienikem ČSSR dvě směrnice, které danou oblast blíže upravovaly. Konkrétně se jednalo o směrnici č. 32/1967 Sb. hygienických předpisů, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a o směrnici č. 33/1967 Sb. hygienických předpisů, o ochraně zdraví před nepříznivým působením mechanického kmitání a chvění.<sup>154</sup> Přílohou této vyhlášky byly směrnice hlavního hygienika ČSR, které byly uveřejněny ve Sbírce hygienických předpisů. Tato právní úprava stanovila poměrně vágní a problematicky vynutitelné povinnosti tehdejšími socialistickým organizacím, občanům i dotčeným orgánům činit potřebná opatření ke snížení hluku a vibrací. Ve své podstatě pouze proklamativně předmětná úprava stanovila „*povinnost pečovat o pracovníky a ostatní občany, aby byli v co nejmenší míře vystaveni hluku a vibracím*“. Činnost tehdejších ústředních orgánů a krajských národních výborů v dané oblasti měla koordinovat republiková ministerstva zdravotnictví. Zvláštní postavení v oblasti ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací měly orgány hygienické služby, které vykonávaly státní odborný dozor. Zmiňovaná úprava řadila do tehdejšího organizačního zabezpečení zdravých životních podmínek i národní výbory.

V roce 1977 byla přijata vyhláška Ministerstva zdravotnictví ČSR č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Jednalo se rovněž o právní předpis provádějící zákon o péči o zdraví lidu. Vyhláška ve svém ustanovení § 5 pak stanovovala opatření proti hluku omezováním emisí a imisí hluku (k formálnímu

153 Jednalo se zejména o vyhlášku č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek.

154 Tato úprava byla zrušena vyhláškou č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

zrušení této vyhlášky došlo až vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 20/2001 Sb., kterou se zrušují některé prováděcí právní předpisy vydané v působnosti Ministerstva zdravotnictví).

Navazujícím právním předpisem v oblasti správního trestání byl zákon č. 36/1975 Sb., o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, který byl zrušen přijetím ZOVZ.<sup>155</sup>

Z hlediska související právní úpravy je zapotřebí zmínit zejména zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu včetně jeho prováděcí vyhlášku č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Tato prováděcí úprava se mimo jiné stanovovala, že hluk a vibrace nesmějí zhoršovat životní prostředí ve stavbách a v okolí jejich dosahu nad přípustnou míru.

Speciálně byla problematika ochrany před hlukem upravena např. vyhláškou č. 41/1984 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, která ve svém ust. § 40 vymezovala podmínky provozu vozidel z hlediska jejich hlučnosti.

Hlukové emise byly upraveny především v nařízení vlády č. 194/2000 Sb., kterým se stanovily technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku. Tento právní předpis byl zrušen stávajícím nařízením vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku. Jedná se o prováděcí úpravu k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Přijetím ZOVZ v roce 2000 byla tato nesystematická a neucelená problematika hygienických předpisů na ochranu před hlukem alespoň upravena (oproti předcházející právní úpravě) již na úrovni zákona. Nelze však konstatovat, že úprava dle ZOVZ tak, jak byla původně přijata (a v podstatě i dosud), je zcela adekvátní z hlediska vymezení právních nástrojů na ochranu před hlukem. Z prováděcí úpravy k ZOVZ se pak jednalo především o nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými vlivy hluku a vibrací, došlo ke zrušení a nahrazení předchozí právní úpravy.

## 6.2 Prameny právní úpravy

Stávající právní úprava na ochranu před hlukem z venkovního prostředí není v podmínkách ČR zcela sourodá. Český právní řád v obecné rovině uznává právo na ochranu před hlukem a vibracemi jako subjektivní právo, které je jednou ze složek

---

155 Viz ustanovení § 109 ZOVZ.

či projevů ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí (viz čl. 35 odst. 1 Listiny a zároveň práva na ochranu lidského zdraví zakotveného v čl. 31 Listiny). **Z Evropského práva je zapotřebí uvést zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí,** směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/14/ES týkající se emisí hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/10/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (hlukem). Ve vazbě na ochranu před environmentálním hlukem je v publikaci blíže popsán pouze režim směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí.

V naší právní úpravě jsou stěžejní zákonná ustanovení týkající se ochrany před nepříznivými účinky hluku a vibrací obsažena v ZOVZ a v jeho prováděcí úpravě – zejména v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Problematika hlukových emisí je upravena v nařízení vlády č. 9/2000 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku ve vazbě na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/14/ES o sblížování právních předpisů členských států týkající se emisí hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí byla do českého právního systému transponována v rámci novelizace ZOVZ, dále pak novelizací zákona 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci),<sup>156</sup> a z prováděcích předpisů k ZOVZ zejména vyhláškou o hlukovém mapování.<sup>157</sup>

Hluk z dopravy je provázán zejména s režimem zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1999 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

Stále větší měrou je v dané oblasti diskutována normotvorba obcí zejména v intencích zákona č. 128/2000 Sb., o obcích v platném znění. De lege ferenda je v odborných kruzích zvažováno posílení pozice obcí a oblast jejich regulace na ochranu proti hluku formou obecně závazných vyhlášek obcí.

156 Viz zákon č. 222/2006 Sb., ze dne 25. dubna 2006, kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb.

157 Viz vyhlášku č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování).

S problematikou ochrany před hlukovou zátěží způsobenou environmentálním hlukem úzce souvisí průřezové nástroje, jako je např. posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování a navazující řízení dle stavebního zákona a integrovaná prevence znečištění.

K základním pramenům současné právní úpravy regulujícím přímo hlukovou problematiku lze v návaznosti na shora uvedené zařadit zejména

- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zejména viz novelizaci zákonem č. 223/2013 Sb. (v textu dále jen ZOVZ),
- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (viz zejména novelizaci zákonem č. 69/2013 Sb.),
- nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací,
- vyhlášku č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě,
- vyhlášku č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku.

Z průřezové a související právní úpravy se jedná zejména o:

- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen OZ),
- zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník (dále jen NOZ),
- zákon č. 123/1998 Sb., o právo na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1999 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

### 6.3 Ústavně zaručená práva

Ústava České republiky (dále jen Ústava) ve své preambuli (mimo jiné) proklamuje odhodlání společně sřežít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství. Ve smyslu ustanovení čl. 7 Ústavy má stát dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů<sup>158</sup> a ochranu přírodního bohatství. Jedná se o ústavní zakotvení principu odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí, vyvěrající z uplatňování jeho mocenské role. Odpovědnost státu neznamená jen odpovědnost právní, ale především odpovědnost politickou a morální. Je třeba ji chápat ve smyslu garance. Stát je tak hlavním garantem příznivého stavu životního prostředí.<sup>159</sup> Zároveň odpovědnost uložená státu nezbavuje jiné subjekty odpovědnosti (zejména původce znečištění) ve vztahu k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví.<sup>160</sup>

Listina základních práv a svobod (LZPS) jako součást ústavního pořádku České republiky (na základě čl. 3 Ústavy) obsahuje v oblasti ochrany života a veřejného zdraví několik zásadních ustanovení. Analogicky (jako je tomu v Ústavě) nalezneme i v LZPS již před článkovaným zněním zmínku o myšlence trvale udržitelného rozvoje. Přesněji jde o deklaratorní závazek uvědomování si svého dílu odpovědnosti dnešního společenství vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi. **Právo na život obsažené v čl. 6** je základním právem člověka. Univerzalita tohoto práva se

158 K pojmu „přírodní zdroj“ viz ustanovení § 7 zákona o životním prostředí.

159 KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 71.

160 Článek 7 Ústavy úzce souvisí s čl. 35 Listiny. Do značné míry společně tvoří základní celek ústavního zakotvení ochrany životního prostředí a přírody, jejichž příznivý stav je jednou ze základních biologických a věcných podmínek a předpokladů přežití lidské populace.

projevuje ve spojení s čl. 1 svojí nezadatelností, nezrušitelností, nezczitelností a nepromlčitelností. Chráněn je život jako takový (tj. jeho fyzický aspekt), nikoli již jeho kvalita či úroveň, které jsou ve své podstatě chráněny dle čl. 31 (právo na ochranu zdraví) a čl. 35 LZPS (právo na příznivé životní prostředí). Právo na život v sobě zahrnuje nejen aspekt negatorní (tzn. požadavek, aby nebylo do tohoto práva zasahováno), ale **výkladem LZPS lze dospět i k možnosti předpokládat pozitivní funkci veřejné moci, tedy státu, aby umožnil podmínky pro život a pro ochranu a péči o lidské zdraví**. Vymezení okamžiku, kdy život začíná a kdy končí, je problémem jednak právního charakteru, ale především charakteru lékařského. Právo ve svém působení musí respektovat výsledky lékařské vědy, neboť právě jí přísluší konstatovat, kdy nastává zrození a kdy smrt, a v souladu s tím musí být tyto skutečnosti stanoveny a vyvozeny právní důsledky.<sup>161</sup> Právo na život ve smyslu čl. 6 LZPS, jakož i právo nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 LZPS představují ve své modifikované podobě práva, která jsou chráněna Evropskou úmluvou.<sup>162</sup> Podle čl. 31 má každý právo na ochranu zdraví, z čehož je možné dovozovat povinnost státu zajistit dostatečnou ochranu před různými faktory ohrožujícími lidské zdraví. Ochrana zachování zdraví člověka je předpokladem jeho existence, a tím i nutným předpokladem práva na život a zachování fyzické integrity jedince, jejíž ochranu předpokládá čl. 7 LZPS.<sup>163</sup>

Každý jednotlivec je odpovědný za stav životního prostředí, čímž nepřímo ovlivňuje nejen své zdraví, ale i zdraví ostatních lidí. Ve smyslu čl. 35 odst. 3 listiny je stanovena povinnost neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem při výkonu svých práv. Jde o univerzální povinnost, kterou mají dle svého právního postavení všichni (fyzické i právnické osoby) a která je pak dle zvláštních právních předpisů v případě jejich nedodržování sankcionována<sup>164</sup>. S tím souvisí další omezení obsažené v čl. 11 odst. 3 LZPS upravující vztah mezi vlastnickým právem a životním prostředím. Vlastnictví neznamená pouhé ovládání věci (a s tím související práva), ale jsou s ním spojeny rovněž odpovídající povinnosti. Vlastnictví tak nejen zavazuje a nesmí být zneužito na újmu druhých (anebo v rozporu se zákonem chráněnými veřejnými zájmy), ale zároveň výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.<sup>165</sup> Ve smyslu čl. 41 odst. 1 LZPS je předpokladem pro vymahatelnost určitých lidských práv zapotřebí vytvořit normativní základ na úrovni zákona. Vzhledem k tomu, že tato práva jsou povinně zprostředkována zákonem, výkon těchto práv musí být posuzován

161 KLÍMA a kol., op. cit., s. 635.

162 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 105–108.

163 KLÍMA a kol., op. cit., s. 861.

164 Tamtéž, s. 897.

165 ZELENÝ, M. *Ochrana veřejného zdraví před environmentálními vlivy*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 12–14.

prostřednictvím konkrétních vztahů definovaných zákonem. Další komentář bude proto zaměřen na základní zákonem vymezené vztahy související se zkoumanou problematikou. Nejprve budou v tomto smyslu zkoumány vztahy související s organizačním zabezpečením ochrany veřejného zdraví.

**Ve smyslu LZPS je životní prostředí chráněno jako veřejný statek a současně i jako subjektivní právo, které je možné se v zákonem stanoveném rozsahu domáhat.**<sup>166</sup> Základní právo každého jednotlivce na příznivý stav životního prostředí je upraveno v čl. 35. odst. 1 LZPS. Právo na příznivé životní prostředí úzce souvisí s právem na život a na zdraví. Příznivé životní prostředí vytváří rámec pro spokojený život a zdraví populace i jednotlivce. Z těchto důvodů jsou tato práva úzce provázána a věčně jsou v podstatě neoddělitelná.<sup>167</sup>

Výkladové obtíže mohou nastat v případě neurčitého pojmu „**příznivé prostředí**“ Obecně se jedná o takové prostředí, které splňuje určitá kvalitativní kritéria. Každý člověk vnímá rozdílně, co je pro něj příznivé. To může být problémem při nastavení objektivních kritérií prostřednictvím parametrů a limitů, při jejichž dodržení by měla většina lidské populace vnímat životní prostředí jako příznivé. V environmentální právní úpravě jsou stanoveny limity zátěže či přípustné míry znečištění (zejména hodnotami emisních a imisních limitů a jinými standardy)<sup>168</sup>. Přestože je zatěžování životního prostředí chápáno jako nežádoucí, nemusí se vždy jednat se o chování protiprávní. Určitá míra poškození životního prostředí je v souladu s právem a jsou to právě předpisy na ochranu životního prostředí, které současně stimulují (zejména formou ekonomických nástrojů) jednotlivé subjekty k ekologičtějšímu chování. Postupně, v závislosti na vytváření k tomu nezbytných předpokladů (ekonomických, sociálních, technických a jiných), ale též v návaznosti na vývoj lidského poznání, se mění tak, že sledují celkový trend zpřísnování režimu ochrany.

166 Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

167 KLÍMA a kol., op. cit., s. 896.

168 DUDOVÁ, J. Ochrana veřejného zdraví v environmentální legislativě. In: *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 156–172.

## 7 Hluk v kontextu zákona o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcí právní úpravy

V intencích čl. 41 Listiny právo na ochranu veřejného zdraví dle čl. 31 Listiny i právo na ochranu životního prostředí dle čl. 35 Listiny náleží k právům, kterých je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. V oblasti ochrany před hlukem je stěžejním právním předpisem ZOVZ (v ustanovení §§ 30–34) a jeho prováděcí právní úprava obsažená v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Pokud se jedná o hluk ze zařízení v režimu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o integrované prevenci), zde pak platí zvláštní právní režim. Ve smyslu tohoto zákona je rozhodováno mimo jiné i o emisích hluku z vybraných zařízení (viz příloha č. 1 k tomuto zákonu).<sup>169</sup>

### 7.1 Povinnosti provozovatele zdroje hluku

V intencích ustanovení § 30 ZOVZ jsou vymezeny **povinnosti provozovatele zdroje hluku**. Za provozovatele zdroje hluku je ve smyslu této právní úpravy považována osoba, která používá, resp. provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku. Zvláště se jedná o provozovatele letišť, vlastníky a správce pozemních komunikací, železnic a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk. Provozovatel zdroje hluku (a vibrací) je povinen technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném ZOVZ a prováděcími právními předpisy zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcími právními předpisy pro chráněný venkovní prostor,<sup>170</sup> chráněné vnitřní

169 V intencích § 2 písm. c) zákona o integrované prevenci se emisí rozumí mimo jiné i “vyzařování hluku”.

170 Chráněným venkovním prostorem se v intencích § 30 odst. 3 ZOVZ rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Rekreací se rozumí i užívání pozemku na základě vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu anebo nájem nebo podnájem bytu v nich. Chráněný venkovní prostor je prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely a staveb funkčně obdobných.

prostory staveb<sup>171</sup> a chráněné venkovní prostory staveb<sup>172</sup> (a zároveň musí zajistit, aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby). Ve smyslu ustanovení § 31 ZOVZ je však možné v situaci, kdy nelze z vážných důvodů hygienické limity při používání či provozování zdroje hluku nebo vibrací dodržet, provozovat nadlimitní zdroj<sup>173</sup> na základě povolení. O **povolení nadlimitního zdroje** hluku či vibrací žádá jeho provozovatel. Povolení vydává příslušný orgán ochrany veřejného zdraví, kterým je v prvním stupni krajská hygienická stanice. Orgán ochrany veřejného zdraví povolení vydá, jestliže navrhovatel, tedy provozovatel nadlimitního zdroje hluku či vibrací, prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru.<sup>174</sup>

## 7.2 Režim povolování výjimek při provozování nadlimitních zdrojů hluku

Povolení výjimky lze vydat jen v případě, že hygienické limity nelze dodržet z vážných důvodů. Zjevně je na provozovateli nadlimitního zdroje hluku či vibrací, aby prokázal, že existují vážné, tedy mimořádné a zvláštního zřetele hodné důvody, proč by mu měla být uvedena výjimka, která ve svém důsledku znamená zásah do ochrany veřejného zdraví. Provozovatel dále v řízení prokazuje, že hluk nebo vibrace „budou omezeny“ na rozumně dosažitelnou míru. Základní podmínkou vydání povolení není, jako za dříve platné úpravy, prokázání skutečnosti, že hluk a vibrace byly omezeny

171 Chráněným vnitřním prostorem staveb se ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 ZOVZ rozumí obytné a pobytové místnosti s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování.

172 Chráněný venkovní prostor staveb je ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 ZOVZ prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely a staveb funkčně obdobných.

173 „Nadlimitní zdroj“ je nutno chápat nikoli ve vztahu k emisím, např. určitého stroje nebo zařízení jako takového, ale spíše jako posouzení vztahu mezi takovým zdrojem a chráněným objektem – stavbou, vnitřními a vnějšími prostory staveb. Jde tedy o situaci, kdy zdroj hluku či vibrací v konkrétních podmínkách zatěžuje určité chráněné objekty ve svém okolí nad stanovený limit.

174 ZOVZ vymezuje pojem rozumně dosažitelná míra jako poměr mezi náklady na protihluková nebo protivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob, poměr nákladů a efektivita možných opatření se stanoví i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Tento poměr se stanoví i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Limitní hodnoty hluku byly stanoveny na základě odborných podkladů s ohledem na zdravotní důsledky hlukové zátěže a v tomto kontextu je implicitní důsledek úvah o „počtu exponovaných osob“ nejen nemorální, ale navíc není slučitelný s ústavní zásadou rovnosti a ústavním zakotvením práva každého na ochranu zdraví.

na rozumně dosažitelnou míru, ale pouze konstatování toho, že omezeny budou. Není jasné, čím má provozovatel prokazovat technický způsob, jakým hodlá omezit hluk a také skutečnost, že úpravy, které navrhl ve spisové dokumentaci, po udělení povolení skutečně provede. Uvedené nejasnosti je třeba interpretovat s ohledem na zajištění ochrany před hlukem a vibracemi a s ohledem na úkoly orgánu ochrany veřejného zdraví v tvorbě a ochraně zdravých životních podmínek, resp. podpoře veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví by měl vycházet z takové technické dokumentace, která je podložena údaji o technickém provedení opatření a jeho účinnosti, a také skutečností, že jde o nejhodnější technologii vzhledem k účelu ochrany a dalším podmínkám požadovaných v § 31 ZOVZ. Z procesního hlediska se na řízení o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací použije dle § 94 ZOVZ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nestanoví-li ovšem ZOVZ jinak. Jinak tento zákon stanoví (viz § 94 odst. 2), že účastníkem řízení vedeného podle § 31 odst. 1 ZOVZ je pouze návrhovátelem, tj. provozovatelem zdroje hluku či vibrací. Povolení provozu nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací se nevydává, stanoví-li příslušný orgán ochrany veřejného zdraví závazné podmínky provozu zdroje hluku nebo vibrací pro provoz zařízení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění platné právní úpravy. Překračování hygienických limitů hluku ve většině případů nebude znamenat pouze obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, ale rovněž může představovat **vážné ohrožení výkonu práv**. Nadměrným hlukem je ohrožováno právo vlastnické (konkrétně právo na užívání vlastnictví k účelům bydlení, odpočinku, rekreace atd.) a v souvislosti s nadměrným hlukem rovněž klesá tržní cena nemovitosti, což je závažný zásah do vlastnického práva (viz čl. 11 LZPS). Dále může být zasahováno do práva na příznivé životní prostředí (viz čl. 35 LZPS), jakož i právo na ochranu osobnosti včetně práva na ochranu zdraví (zejména čl. 31 LZPS). V těchto případech je možno využít prostředků soudní ochrany (blíže viz in obecná část této práce).<sup>175</sup>

### 7.3 Hlukové mapování

ZOVZ v ustanovení § 80 odst. 2 stanoví, že v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí se za hluk považuje hluk, kterému jsou lidé vystaveni v zastavěných územích, ve veřejných parcích a tichých oblastech v aglomeracích, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a ostatních oblastech a územích citlivých na hluk. Nepovažuje se za něj hluk způsobený osobou, která je mu vystavena, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk z rekreačních aktivit, hluk na pracovištích, hluk uvnitř dopravních prostředků a hluk způsobený vojenskou činností v objektech důležitých pro obranu státu.

175 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 303–304.

ZOVZ v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí upravuje úkoly dalších orgánů veřejné správy. Jedná se o Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady.<sup>176</sup> Ministerstvo zdravotnictví pořizuje a (dojde-li k podstatnému vývoji, který ovlivňuje stávající hlukovou situaci) aktualizuje (nejdéle však jednou za 5 let) **strategické hlukové mapy**, jejichž součástí jsou mezní hodnoty hlukových ukazatelů.<sup>177</sup> Dále je Ministerstvo zdravotnictví ve vztahu k hluku povinno zpřístupňovat veřejnosti strategické hlukové mapy, upravit prováděcím předpisem mezní hodnoty, základní požadavky na obsah strategických hlukových map<sup>178</sup> a pořizovat **souhrn akčních plánů** na základě akčních plánů předložených krajskými úřady a Ministerstvem dopravy, jejichž součástí jsou **tiché oblasti**<sup>179</sup> v aglomeraci vymezené krajskými úřady a tiché oblasti ve volné krajině stanovené Ministerstvem životního

176 Ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 ZOVZ soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví tvoří pouze Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo vnitra.

177 Mezní hodnotou hlukových ukazatelů se rozumí hodnota hlukových ukazatelů, při jejímž překročení dochází ke škodlivému zatížení životního prostředí.

178 Viz vyhlášku č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování). Vyhláška o hlukovém mapování stanoví hlukové ukazatele pro den, večer, noc, a to pro silniční, železniční a leteckou dopravu, a také pro integrované zařízení (příloha č. 1 vyhl.), základní požadavky na obsah strategických hlukových map (příloha č. 2 vyhlášky), základní požadavky na obsah akčních plánů (příloha č. 3 vyhlášky) a způsob informování veřejnosti o strategických hlukových mapách a akčních plánech tak, že tyto mapy zpřístupňuje Ministerstvo zdravotnictví v listinné podobě ve svém sídle a v elektronické podobě na internetové adrese ministerstva, akční plány zpřístupňují Ministerstvo dopravy a krajské úřady (pořizovatel) v listinné podobě v místě svého sídla, v elektronické podobě na své internetové adrese. Pořizovatel současně vyvěsí na své úřední desce oznámení o tom, kde lze do návrhů akčních plánů a do pořízených akčních plánů nahlédnout. Vyhláška rovněž definuje hlukové mapování: Hlukovým mapováním se rozumí prezentace údajů o stávající hlukové situaci s použitím hlukového ukazatele, které ukazují překročení příslušné mezní hodnoty, údaje o počtu osob a staveb pro bydlení, škol, školských poradenských zařízení, školských zařízení pro zájmové a další vzdělávání, školských výchovných a ubytovacích zařízení, zařízení školního stravování, diagnostických ústavů, dětských domovů, dětských domovů se školou, výchovných ústavů, středisek výchovné péče a nemocnic vystavených definovaným hodnotám hlukového ukazatele v oblasti, pro kterou se zpracovává hluková mapa (viz ustanovení § 3 vyhlášky).

179 Tichou oblastí v aglomeraci se rozumí oblast, která není vystavena hluku většímu, než je mezní hodnota hlukového ukazatele nebo než je nejvyšší přípustná hodnota hygienického limitu hluku stanoveného podle § 34 ZOVZ. Tichou oblastí ve volné krajině se rozumí oblast, která není rušena hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit.

prostředí. **Seznam aglomerací pro hodnocení a snižování hluku** z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí včetně grafického znázornění a jejich vymezení stanoví vyhláška č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku.<sup>180</sup>

---

180 Jedná se o aglomerace nad 250 000 obyvatel (Praha, Ostrava, Brno) a o aglomerace nad 100 000 obyvatel (Ústí nad Labem, Teplice, Plzeň, Liberec, Olomouc).

## 8 Speciální režimy na ochranu před hlukem

Speciální právní režim je ve smyslu ZOVZ stanoven pro **hluk** z leteckého provozu a dále **pro hluk z provozoven služeb a z veřejné produkce hudby**. Další speciální režimy vyplývají ze související právní úpravy. Jedná se zejména o zákon o pozemních komunikacích, zákon o civilním letectví, zákon o drahách, zákon o obcích apod.

### 8.1 Hluk z dopravy

Hluk z dopravy patří k nejvýznamnějším zdrojům hluku. K omezení imisí hluku spojených s provozem je užíváno nejrůznějších opatření. Jedná se např. o protihlukové stěny, terénní nerovnosti, výstavbu silničních obchvatů nebo výsadbu zeleně. K prevenci hluku z dopravy slouží především institut územního plánování a u vybraných zdrojů hluku lze účinně využít zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (blíže viz v samostatném komentáři k posuzování vlivů na životní prostředí). V intencích tohoto zákona jsou obligatorně posuzovány např. novostavby železničních drah delších 1 km,<sup>181</sup> letiště se vzletovou a přistávací dráhou v délce 2 100 m a více<sup>182</sup>, novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic,<sup>183</sup> novostavby, rozšiřování a přeložky silnic nebo místních komunikací o čtyřech a více jízdních pruzích, včetně rozšíření nebo přeložek stávajících silnic nebo místních komunikací o dvou nebo méně jízdních pruzích na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdních pruzích, o délce 10 km a více.<sup>184</sup>

#### 8.1.1 Letecká doprava

**Provozovatel letiště** coby provozovatel zdroje hluku ve smyslu § 30 odst. 1 ZOVZ není oprávněn v obecné rovině požadovat povolení provozu nadlimitního zdroje hluku, ale má možnost překročit za určitých stanovených podmínek hygienické limity (v případě, že je provozovatelem velkého mezinárodního nebo vojenského letiště). Provozovatelé ostatních typů letišť jsou vázáni hygienickými limity a není možné dalším řízením rozhodovat o povolení případné nadlimitní imise hluku. V intencích § 31

181 Viz příloha 1 bod 9.1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

182 Viz příloha 1 bod 9.2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

183 Viz příloha 1 bod 9.3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

184 Viz příloha 1 bod 9.4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

odst. 2 a 3 ZOVZ jsou pak speciálně stanoveny povinnosti provozovateli veřejného mezinárodního letiště, které zajišťuje ročně více než padesát tisíc startů nebo přistání a provozovateli vojenského letiště. Provozovatelé shora uvedených letišť jsou povinni navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Toto opatření vydá Úřad pro civilní letectví po dohodě s krajskou hygienickou stanicí. V rámci zřízeného hlukového pásma mají provozovatelé letišť stanoveny další povinnosti. Musí u vyjmenovaných druhů staveb (u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb; účel staveb je dán kolaudačním rozhodnutím) postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb dodrženy hygienické limity hluku (bližší právní úprava hygienických limitů je stanovena v nařízení vlády č. 272/2011 Sb.). U výše vyjmenovaných staveb nacházejících se v tomto ochranném pásmu, u nichž by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.

Hluk z letadel na letištích či v jejich okolí obtěžuje stále větší počet evropských občanů, a to zejména v noci. Ke zmírnění těchto nežádoucích dopadů je proto nezbytná strategie aktivní regulace hluku. Taková strategie regulace hluku však musí pečlivě sladit zájmy občanů obtěžovaných hlukem se zájmy ostatních stran a také patřičně zohlednit vedlejší dopady na kapacitu celé letecké sítě. Zavedení provozních omezení může mít podstatný dopad na podnikání a provoz, neboť omezuje přístup na letiště. Proces vedoucí k rozhodnutí o provozních omezeních ke snížení hluku by proto měl být jednotný a spolehlivý a založený na prokazatelných datech, aby byl přijatelný pro všechny zúčastněné strany. Mezinárodní organizace pro civilní letectví – *International Civil Aviation Organization* (dále jen ICAO)<sup>185</sup> ve snaze zajistit ucelený přístup k uplatňování opatření ke zmírnění hluku na letištích přijala soubor zásad a pokynů představující takzvaný „vyvážený přístup“ k regulaci hluku, který smluvní státy ICAO podporuje v tom, aby zmírnily hluk z letecké dopravy výběrem optimálního souboru nejrůznějších místních opatření snižujících hluk u zdroje (používáním tišších letadel). Zasazuje se rovněž, aby byly co nejvíc racionálně využívány pozemky (zejména územním plánováním) a zaváděly se provozní postupy zmírňující hluk. Standardy ICAO jsou pro členské státy doporučením, které je posléze přebíráno jednotlivými státy jako zákonná norma.<sup>186</sup>

185 ICAO vzniklo Chicagskou úmluvou ze dne 7. prosince 1944, kterou podepsalo 52 států, mezi nimi také Československo (vyhlášena jako č. 147/1947 Sb.). Dohoda nabyla platnosti ke dni 4. dubna 1947 po ratifikaci polovinou členů a uložením ve Vládním archivu USA, Washington, D.C. V říjnu téhož roku se ICAO stalo specializovanou organizací Spojených národů. Blíže *Mezinárodní organizace pro civilní letectví* [online]. Informační centrum OSN v Praze [cit. 29. 8. 2013].

186 Tamtéž.

Na předmětnou problematiku se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/30/ES ze dne 26. 3. 2006 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství. Zavedení provozních omezení na letištích EU může přispět k cíli předejít zhoršování hluku v okolí letišť, může však vést k narušení hospodářské soutěže. Evropská Unie proto může cíle účinněji dosáhnout pomocí harmonizovaných pravidel pro zavádění provozních omezení v rámci opatření na zmírnění hluku. Směrnice se omezuje na minimum potřebné k dosažení uvedeného cíle a nepřekračuje rámec toho, co je pro tento účel nezbytné. Opatření nezbytná k provádění této směrnice by měla být přijímána v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Hlavním cílem společné dopravní politiky je udržitelný rozvoj, jenž vyžaduje integrovaný přístup zaměřený jak na zajištění účinného fungování dopravních systémů EU, tak na ochranu životního prostředí. Udržitelný rozvoj letecké dopravy vyžaduje přijetí opatření zaměřených na omezení obtěžování hlukem letadel na letištích se specifickými problémy s hlukem. Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) vypracovala novou přísnější normu pro vydávání osvědčení hlukové způsobilosti, definovanou v části II hlavě 4 svazku 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, jež v dlouhodobém výhledu přispěje ke snížení hlučnosti prostředí v okolí letišť. Pro účely této směrnice se: *„letišťem“ rozumí civilní letiště v EU s více než 50 000 pohyby civilních podzvukových proudových letadel za kalendářní rok (pohybem se rozumí start nebo přistání), přičemž se bere v úvahu průměr za poslední tři kalendářní roky před zavedením pravidel této směrnice na daném letišti“*<sup>187</sup>

Směrnice zavádí pojmy „městské letiště“<sup>188</sup>, „civilní podzvuková letadla“<sup>189</sup>, „letadla téměř vyhovujícími předpisům“<sup>190</sup>, „provozní omeze-

187 Viz čl. 3a) cit. směrnice.

188 „Městským letišťem“ se dle čl. 3 b) rozumí letiště, kde žádná rozjezdová dráha nemá použitelnou délku rozjezdu větší než 2 000 metrů a které provozuje pouze letecké linky mezi evropskými státy nebo uvnitř evropských států, nacházející se ve středu velké městské aglomerace nebo tam, kde je značný počet osob objektivně obtěžován hlukem z provozu letišť a kde jakýkoli další nárůst počtu letů znamená zvláště vysokou hlukovou zátěž s ohledem na extrémní stav hluku. Tato letiště jsou uvedena v příloze I. Uvedená příloha může být změněna postupem podle čl. 13 odst. 3.

189 „Civilními podzvukovými proudovými letadly“ se ve smyslu čl. 3c) rozumějí letadla s nejvyšší vzletovou hmotností 34 000 kg nebo větší nebo letadla s osvědčením pro maximální počet míst pro cestující pro daný typ větší než 19, přičemž se nezapočítávají místa určená pro posádku.

190 „Letadly téměř vyhovujícími předpisům“ se dle čl. 3 d) rozumějí civilní podzvuková proudová letadla, která splňují hodnoty pro vydání osvědčení stanovené ve svazku 1 části II hlavě 3 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví kumulativní mezní

ní<sup>191</sup>, „**zúčastněné osoby**“<sup>192</sup> a „**vyvážený přístup**“.<sup>193</sup> Provozní omezení výkonu je založeno na hluku působeném letadlem stanoveném postupem vydávání osvědčení provedeným v souladu se svazkem 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, třetí vydání (červenec 1993).<sup>194</sup> Pokud projekty letiště podléhají posuzování vlivů na životní prostředí na základě směrnice 85/337/EHS, považuje se posouzení provedené podle uvedené směrnice za splnění odstavce 1, zohlední-li co nejvíce informace uvedené v příloze II této směrnice.<sup>195</sup>

Podle ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, se kolem leteckých staveb zřizují ochranná pásma. Tato pásma zřizuje Úřad pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. V intencích § 42a a násl. zákona o civilním letectví je upravena povinnost provést provozní omezení ke snížení hluku na letišti směřující k omezení přístupu podzvukových proudových letadel se vzletovou hmotností 34 tun a vyšší nebo s celkovým počtem sedadel pro cestující více než 19 na letiště nebo omezení jejich provozu na letišti. Jsou-li dlouhodobě překračovány hygienické limity stanovené zvláštním právním předpisem, tj. ZOVZ a jeho prováděcí právní úpravou, je Ministerstvo dopravy povinno vydat rozhodnutí o zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letišti zajišťujícím v předcházejícím kalendářním roce více než 50 000 vzletů a přistání podzvukových proudových letadel ročně<sup>196</sup>.

---

hodnotou nepřesahující 5 EPNdB (decibely skutečně vnímaného hluku), kde kumulativní mezní hodnota je hodnota vyjádřená v EPNdB získaná jako součet jednotlivých mezních hodnot (tj. rozdílů mezi hladinou hluku, pro kterou bylo vydáno osvědčení, a nejvyšší přípustnou hladinou hluku) na třech referenčních měřicích bodech, jak je stanoveno ve svazku 1 části II hlavě 3 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví.

191 „Provozními omezeními“ se dle čl. 3 e) rozumějí opatření ke snížení hluku omezující nebo snižující přístup civilních podzvukových proudových letadel na letiště. Může jít o provozní omezení zaměřená na stažení letadel téměř vyhovujících předpisům z provozu na určitých letištích nebo o částečná provozní omezení, která omezují provoz civilních podzvukových letadel v závislosti na období.

192 „Zúčastněnými osobami“ se dle čl. 3 f) rozumějí fyzické nebo právnické osoby, které jsou nebo mohou být dotčeny nebo mají oprávněný zájem na zavedení opatření ke snížení hluku včetně provozních omezení.

193 „Vyváženým přístupem“ se dle čl. 3 g) rozumí přístup, kdy členské státy posuzují možná opatření k řešení problému hluku z provozu letiště na svém území, zejména očekávaný účinek snížení hluku letadel u zdroje, územního plánování a správy, méně hlučných provozních postupů a provozních omezení.

194 Viz čl. 4 odst. 4 směrnice.

195 Viz čl. 5 směrnice.

196 Rozhodnutí musí být zveřejněno po dobu 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí

Podkladem pro takové rozhodnutí je zpráva o hlukové situaci na letišti nebo stanovisko podle ZOVZ. Zprávu o hlukové situaci na letišti je povinen zpracovávat za každé 2 kalendářní roky provozovatel letiště (zpráva se zasílá Ministerstvu dopravy do 30. června roku následujícího po skončení druhého kalendářního roku, jehož se zpráva o hlukové situaci na letišti týká). Ministerstvo dopravy při vydání rozhodnutí vezme v úvahu přínos provozních omezení ke snížení hluku na letišti a v jeho ochranných pásmech podle § 37 zákona o civilním letectví ve vazbě na ustanovení § 31 ZOVZ, a také předpokládané náklady na zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letišti a jejich vliv na provoz letiště. Je-li to nezbytné k zamezení překračování hygienických limitů, může Ministerstvo dopravy rozhodnutím omezit provoz letadel určených podle právního předpisu Evropské unie pro „určená letadla“ na letišti, a to až po úplný zákaz jejich provozu.<sup>197</sup> Přitom Ministerstvo dopravy přihledne k charakteru provozu letadla, je-li mimořádné povahy, nebo jedná-li se o lety za účelem přestavby, opravy nebo údržby letadla. Toto rozhodnutí je Ministerstvo dopravy povinno po nabytí právní moci bez zbytečného odkladu zaslat Evropské komisi a ostatním členským státům Evropské unie.

S předmětnou problematikou úzce souvisí **ochrana vlastnických práv vlastníků nemovitostí, kteří jsou v důsledku leteckého provozu dotčeni hlukem.**

Dle závěrů Nejvyššího správního soudu, který rozhodl v rozšířeném senátu usnesením ze dne 21. 7. 2009 ve věci č. j. 1 Ao 1/2009 (obec Vysoká nad Labem) zejména vyplývá, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv musí mít ústavně legitimní cíle, které musí být řádně zdůvodněny a omezení vlastnických práv mohou být činěna jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. V předmětném usnesení NSS bylo konstatováno, že shledá-li soud dodržení uvedených shora zásad, není důvodem ke zrušení opatření obecné povahy ani to, že omezení vlastníka ani jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru. Z právního názoru NSS mimo jiné vyplývá, že **při vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného pásma je možné zasáhnout** shora uvedeným způsobem **do vlastnického práva za splnění ústavních a zákonných podmínek.**

Z hlediska zachování základních ústavních principů pak i případná možnost vyvlastnění pro účely realizace protihlukových opatření, resp. ochranného hlukového pásma, je

---

na úřední desce Ministerstva dopravy a bez zbytečného odkladu též v Letecké informační příručce, nejpozději však 2 měsíce před konáním konference Mezinárodního sdružení leteckých dopravců o letových řádech.

197 Viz čl. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/30/ES ze dne 26. 3. 2006 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství.

nepochybně vnímána velmi citlivě. Určení hranice mezi právem vlastníka nemovitosti zasažené hlukem a veřejným zájmem na rozvoji mezinárodní letecké dopravy je obtížné.

Z judikatury lze k dané problematice rovněž zmínit závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006<sup>198</sup>. Navrhovatelé namítali, že v případě výstavby plánované letové dráhy by se jejich nemovitosti ocitly uvnitř ochranného hlukového pásma letiště Ruzyně. Realizace změny územního plánu a výstavba letové dráhy by znamenala **zásah do jejich práv, mimo jiné práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí**. Navrhovatelé dovodili též zásah do práva vlastnického, a to tím, že by své nemovitosti nemohli nadále užívat v dosa-  
vadním rozsahu a kvalitě.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že je nesporné, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí či schválení územní dokumentace. Bez jeho existence není možné vydat rozhodnutí či schválit změnu (§ 10 odst. 3 a odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb.). To znamená, že podle nadále platné úpravy nemohl odpůrce změnu územního plánu bez provedení posouzení vlivu na životní prostředí platně schválit, a to ani tehdy, pokud fáze pořízování územně plánovací dokumentace, ve které by normálně probíhalo zjišťovací řízení, uplynula před účinností zákona. Postup odpůrce byl proto nezákonný. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda odpůrce v rozporu se zákonem v návrhu změny územně plánovací dokumentace nevyznačil ochranná hluková pásma. Jedním z limitů využití území je hladina hluku. Hranice přípustné hladiny hluku jsou stanoveny zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, samotné ukazatele a číselné hodnoty pak příslušným nařízením vlády. Stanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví pak stanoví, že *„Při překročení hygienických limitů hluku z provozu na veřejných mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 000 startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout ochranné hlukové pásmo. Ochranné hlukové pásmo zřídí rozhodnutím správní úřad příslušný podle zvláštního právního předpisu.“*

Jak bylo konstatováno výše, hluk je limitem využití území, který je pořizovatel změny územního plánu povinen při změně vyznačit. Tato obecná povinnost je gradována typem funkčního využití plochy, která je předmětem změny: dopravní a vojenská letiště.

V případě letiště Václava Havla (dříve Ruzyně) se nejedná o malé regionální letiště, ale naopak o největší letiště v České republice (které dalece přesahuje hranici 50 000 startů nebo přistání ročně, kterou zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví jako jednu z podmínek pro podání povinného návrhu na vyhlášení ochranného hlukového

198 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

pásma ze strany provozovatele letiště. Soud bezpochyby zcela adekvátně uzavřel, že *“schválit změnu územního plánu, která je prvním a nejzásadnějším krokem k umožnění nárůstu letecké dopravy podobného rozsahu, a přitom územním plánem nestanovit limit zatížení daného území hlukem je s ohledem na cíle a smysl územního plánování postupem stěžejší pochopitelným, v každém případě však nezákonným“*.

### 8.1.2 Doprava na pozemních komunikacích a doprava na drahách

V intencích zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů je regulován provoz na pozemních komunikacích a drahách. Míru přípustného obtěžování hlukem z této dopravy stanovuje nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen NV). Limity hluku jsou stanoveny odlišně pro jednotlivé chráněné prostory. Pro chráněné vnitřní prostory staveb je hygienický limit v ekvivalentní hladině akustického tlaku stanoven pro hluk pronikající vzduchem zvenčí (a tedy i z dopravy) jako součet základní hladiny akustického tlaku, tedy 40 dB a korekcí (viz ust. § 11 odst. 2 NV). Pro hluk z dopravy v okolí dálnic, silnic I. a II. třídy a místních komunikací I. a II. třídy, kde je hluk z dopravy na těchto komunikacích převažující, a v ochranném pásmu drah se přičítá další korekce plus 5 dB. Tato korekce se nepoužije ve vztahu k chráněnému vnitřnímu prostoru staveb povolených k užívání k určenému účelu po 31. prosinci 2005 (viz příloha č. 2). Pro chráněný venkovní prostor staveb a pro chráněný venkovní prostor je hygienický limit stanoven součtem základní hladiny akustického tlaku (tedy 50 dB) a korekcí podle přílohy č. 3. Pro noční dobu se pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce mínus 10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních drahách, kde se použije korekce mínus 5 dB (viz příloha č. 3).

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru je upravena ve vztahu k chráněnému venkovnímu prostoru lůžkových a zdravotnických zařízení, chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lánů a chráněný venkovní prostor ostatních staveb, jakož i chráněný ostatní venkovní prostor. Chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lánů se použije korekce mínus 5 dB pro hluk na účelových komunikacích a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, zejména rozřaďování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů. Naopak pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích se přičítá korekce plus 5 dB. Stejný režim se použije pro hluk z dopravy na drahách v ochranném pásmu dráhy. Pro hluk z dopravy je tedy právní úprava tolerantnější.

Relativně samostatnou problematikou je tzv. „**stará hluková zátěž**“. Posuzování, co všechno lze podřadit pod starou hlukovou zátěž, je poměrně problematické, neboť jediná úprava tohoto institutu v českém platném právu se omezuje na následující text ustanovení § 2 písm. n) nařízení vlády č. 272/2011 Sb.: „*starou hlukovou zátěží se rozumí hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb, který vznikl před 1. lednem 2001 a je působený dopravou na pozemních komunikacích a drahách*“. Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru je pak specifikována v příloze 3 k tomuto nařízení, kde jsou upravena pravidla použití korekce uvedené v tabulce takto:

*„V případě staré hlukové zátěže z dopravy na pozemních komunikacích korekce zůstává zachována i po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci železničních drah nebo rozšíření vozovek při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace, nebo dráhy, při kterém nesmí dojít ke zhoršení stávající hluchnosti v chráněném venkovním prostoru staveb nebo v chráněném venkovním prostoru, a pro krátkodobé objízdné trasy....“*

Uvedená úprava jen rámcově vymezuje, kdy se uplatní korekce plus 20 dB. Žádná podrobnější úprava, jako např. do kdy je možné určitý zdroj hluku jako starou hlukovou zátěž označit a zda je nutné zaznamenat, kolik dB tento zdroj v době označení vydává, neexistuje. Nestanoví ani to, jak se dokazuje, že něco bylo zdrojem hluku nad běžné limity již před rokem 2001. Jedná se tedy o značně neurčitý právní pojem. S tím souvisí i potíže v rámci interpretace tohoto pojmu v aplikační praxi.

Vždy bude zapotřebí rozlišovat, o jakou pozemní komunikaci se v daném případě jedná (např. pro účelovou komunikaci platí obecný režim stanovení ekvivalentní hladiny akustického hluku). Ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích se za pozemní komunikaci považuje dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení. Dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie. Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. V případě, kdy změna kategorie pozemní komunikace vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, může příslušný silniční správní úřad vydat rozhodnutí o změně kategorie pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem

a budoucím vlastníkem. Do doby převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník.<sup>199</sup> Účelová komunikace je vymezena jako pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací je rovněž komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu.

K problematice dopravy na pozemních komunikacích lze aktuálně uvést rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2945/2011. Na tomto rozhodnutí je možno demonstrovat posun v právním názoru na některé základní soukromoprávní a veřejnoprávní aspekty v dané oblasti. Žalobci – vlastníci domů přilehlých k pozemní komunikaci – se dle petitu jejich žaloby domáhali po žalovanému (Ředitelství silnic a dálnic) splnění povinnosti zdržet se rušení hlukem, resp. imisí hluku na pozemní komunikaci tak, aby „*hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku (A LAeq,T) pro chráněné vnitřní prostory staveb domů nepřesáhla hodnoty 45 dB (A) v době od 6 do 22 hodin a 35 dB (A) v době od 22 do 6 hodin a pro chráněné venkovní prostory a chráněné venkovní prostory staveb těchto domů v žádném z nich nepřesáhla hodnoty 70 dB (A) v době od 6 do 22 hodin a 60 dB (A) v době od 22 do 6 hodin*“. Žalobci uvedli, že komunikace je zdrojem hluku narušujícího práva a oprávněné zájmy žalobců a překračujícího hygienické limity a „*žalovaný je odpovědný za jejich obtěžování (hlukem z provozu na označených nemovitostech) nad míru přiměřenou poměrům i za vážné obroženi výkonu jejich práv*.“ Nejvyšší soud zrušil rozsudky obecných soudů první i druhé instance a vrátil věc k novému řízení. **Právní názory soudů se v dané věci diametrálně rozešly.**

Soud prvního stupně rozsudkem ze dne 3. května 2010, č. j. 28 C 51/2008-94, žalobě zcela vyhověl (s odkazem na ustanovení § 126 a 127 OZ), a to proti žalovanému označenému jako „Ředitelství silnic a dálnic ČR“ (dále též „ŘSD“), kterému rovněž uložil povinnost nahradit náklady žalobcům a státu. Uvedl, že „o věcné legitimaci účastníků není sporu, a že „v řízení bylo prokázáno, že již v r. 2007 byly překračovány hygienické limity hluku u dotčených nemovitostí. K tomu uvedl, že „*obrana žalovaného, že činí opatření s dlouhodobější perspektivou (přeložka komunikací) není v této souvislosti relevantní, neboť na žalobcích nelze spravedlivě požadovat, aby snášeli nadměrnou hlukovou zátěž. Ani argumentace skutečností, že výjimkou KHS bylo žalovanému povoleno provozovat uvedené zdroje hluku silnice I. třídy, při jejichž provozování dochází k nedodržení hygienických limitů hluku, není v daném případě namístě.*

199 Viz ustanovení § 3 a § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

*Uvedená výjimka je závazná jen pro osoby tam uvedené a její význam spočívá v nemožnosti sankcionování žalovaného, z hlediska práva žalobců domáhat se ochrany proti imisím hluku však nemá žádný vliv.“*

K odvolání označeného žalovaného ŘSD odvolací soud potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud se ztotožnil se skutkovým i právním závěrem soudem prvního stupně.

Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podal žalovaný odvolání. Nejvyšší soud, s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky odkázal na náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 ve kterém český orgán ochrany ústavnosti k § 127 odst. 1 OZ vložil a odůvodnil následující právní názory, které jsou soudy povinny při rozhodování ve skutkově obdobných případech reflektovat.<sup>200</sup> Mimo jiné konstatoval, že „i v případě hlukové imise z provozu na pozemní komunikaci se lze domáhat ochrany na základě úpravy podle § 127 obč. zák.; poskytnutí takové ochrany nemůže být vyloučeno z důvodu, že vlastník pozemní komunikace má veřejnoprávní normou udělenou výjimku pro překročení hladiny hluku na této komunikaci. Je tomu tak proto, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah (čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod), tedy shodný rozsah práv a povinností, což (na druhé straně) nevyklučuje rozdílnosti při jejich výkonu. Proto také je důvodný přístup Nejvyššího soudu, který v daném případě vlastníku pozemní komunikace (v rozsudku ze dne 24. listopadu 2010) vložil, že „předmětem žaloby není ochrana před imisemi v režimu veřejnoprávním, již se týká i úprava provedená směrnicemi evropského práva, ale v režimu občanskoprávním, jež představuje samostatný nárok vyplývající z § 127 odst. 1 o. z. Obecně platí, že opírá-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný (srovnej R 65/1972).“ Dle závěrů soudu však (v souladu s aktuální judikaturou) „Přílišný formalismus při výkladu právních norem vedoucí k extrémně nespravedlivému závěru znamená porušení základních práv (viz např. náleží sp. zn. IV. ÚS 1735/07, náleží sp. zn. II. ÚS 3168/09).“ Nejvyšší soud uzavřel, že „jde o pochybení, pokud obecné soudy dostatečně nezohlední specifika obecného užívání místní pozemní komunikace pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva, tj. „nad míru přiměřenou poměrům“. Při rozhodování v dané věci je dle Nejvyššího soudu právně významné, že „obec jakožto vlastník místní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Takové oprávnění náleží (s výjimkami stanovenými v § 24 odst. 8 zák. č. 13/1997 Sb. týkajících se případů, kdy brozí nebezpečí z prodlení) – a to i v případě uzavření či částečného uzavření místní komunikace ve smyslu § 24 odst. 2 tohoto zákona, příslušnému silničnímu správnímu úřadu.

200 Z aktuální judikatury viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. března 2013, sp. zn. 30 Cdo 610/2012.

*Obec jako vlastník komunikace nemůže ovlivnit negativní důsledky, které provoz na komunikaci způsobuje (mimo jiné též hlukové imise); je tudíž pojmově vyloučeno, aby obci byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci. Analogicky lze poukázat na vyloučení odpovědnosti obce za škody vyplývající z provozu na pozemních komunikacích, jež je přímo zakotveno v § 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., podle něhož platí, že vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích. I tato koncepce vyloučení odpovědnosti za škodu způsobenou provozem na pozemních komunikacích zjevně vychází ze skutečnosti, že – na rozdíl od technického nebo stavebního stavu komunikací – je provoz na ní vlastníkem komunikace neovlivnitelný“.*

Jak již bylo uvedeno, je tento postup odchýlný od předchozí rozhodovací praxe soudů v obdobných věcech. Poměrně komplikovanou vazbou mezi § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích a ustanovením § 30 odst. 1 ZOVZ se zabýval již dříve Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. března 2007, č. j. 1 As 7/2006–56. Nejvyšší správní soud se tehdy k namítané kolizi uvedených právních předpisů ztotožnil s právním názorem, podle kterého ZOVZ upravuje v § 30 podmínky provozu na pozemních komunikacích a je tedy normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích upravuje odpovědnost za škody, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tedy vztahy soukromoprávní. Z tohoto důvodu nemůže jít ani o vztah speciálního a obecného právního předpisu.<sup>201</sup>

Autorka této publikace se ztotožňuje s předchozí judikaturou, podle které zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje v § 30 podmínky provozu na pozemních komunikacích a je tedy normou veřejnoprávní, zatímco ustanovení § 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích upravuje odpovědnost za škody, která je jinak upravena občanským zákoníkem, a upravuje tedy vztahy soukromoprávní. Z tohoto důvodu nemůže jít ani o vztah speciálního a obecného právního předpisu. V této souvislosti je třeba uvést, že skutečnost, že zákon o provozu na veřejných komunikacích se v mnoha směrech dotýká vztahů soukromého práva nebo je dokonce přímo zakládá, konstatoval i zvláštní senát Nejvyššího správního soudu zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém rozhodnutí ze dne 14. 4. 2005, č. j. Konf 54/2003-13.<sup>202</sup> Argumentaci v tom smyslu, že dle ustanovení § 27

201 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, č. j. 1 As 7/2006-56.

202 Publikováno pod č. 609/2005 Sb. Nejvyššího správního soudu.

odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích neodpovídá vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích, a tedy ani za překročení zákonem stanovených limitů hluku, považuje za nepodloženou. Tato právní úprava je orientována především k odpovědnostním vztahům za poškození sousedních nemovitostí při dopravních nehodách způsobených účastníky silničního provozu a logicky tuto odpovědnost z vlastníka či správce pozemní komunikace snímá. Citovaný zákon v ustanovení § 27 neukládá povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval stanovené hygienické limity, neboť tato povinnost je povinností uloženou zcela jiným právním předpisem, a to ZOVZ za účelem ochrany zdraví a práv dotčených osob, tj. za účelem ochrany osob před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je „osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, povinná technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby“. ZOVZ zakotvuje základní podmínky ochrany zdraví osob v komunálním prostředí před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to zakotvením povinnosti provozovatelům letišť, vlastníkům a správcům pozemních komunikací, železnic a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk. Jen tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, ohrožující zdraví. Zejména u letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nereálná představa, že za omezení hluku by měli odpovídat vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů.

V návaznosti na shora uvedené je nový trend v rozhodovací praxi soudů problematický z hlediska vynutitelnosti lidských práv na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí před hlukovou zátěží.

## 8.2 Hluk z provozoven služeb a z veřejné produkce hudby

Další zvláštní oblastí, ve které jsou poněkud odlišně stanovovány hygienické limity hluku, je **problematika hluku z veřejné produkce hudby** (koncert, taneční zábava atd.) a **hluk z provozoven služeb**, výslovně regulovaná v § 32 ZOVZ. Ve smyslu tohoto ustanovení hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesmí překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30

ZOVZ. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla. Tento hluk nesmí překročit hygienické limity stanovené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory.<sup>203</sup>

V daném kontextu lze pro názornost uvést některé případy z aplikační praxe. V žalobě podané k Městskému soudu v Praze a následně v kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatel zejména namítal, že protokol o měření není důkazem, který by prokazoval porušení zákonných povinností stěžovatelem. Zdravotní ústav se sídlem v Praze podle stěžovatele prováděl měření ve velké vzdálenosti od místa konání veřejné hudební produkce. Dle názoru stěžovatele tento způsob měření proto nebyl reprezentativní. Toho by bylo podle mínění stěžovatele mohlo být dosaženo jedině tehdy, pokud by bylo provedeno přímo v místě hudební produkce. V této souvislosti se jeví jako zcela zásadní otázka způsobu provádění státní kontroly (státního zdravotního dozoru) nad dodržováním hygienických limitů hluku. Orgány ochrany veřejného zdraví jsou na základě zákonného zmocnění dle ustanovení § 88 odst. 6 ZOVZ oprávněny si přizvat zaměstnance zdravotního ústavu, coby zdravotnického zařízení, které je zřízeno k plnění odborných úkolů na úseku ochrany veřejného zdraví (viz § 86 odst. 2 ZOVZ). Zaměstnanci zdravotního ústavu mají postavení kontrolních zaměstnanců jen pro provádění konkrétního kontrolního úkonu a jen v rozsahu pověřením jim příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2008, č. j. 4 Ads 50/2008–84 vyplývá, že soud dospěl k závěru, že protokol o měření akustického tlaku pozadí, z něž vycházelo Ministerstvo zdravotnictví (v dané věci žalovaný), je důkazem prokazujícím překročení limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na svou předchozí judikaturu – rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, č. j. 9 Ca39/2004–34, ze kterého mj. vyplývá, že „*Protokol o měření hluku pořízený pracovníky zdravotního ústavu (zkušební laboratoře akreditované k provádění takového měření) za účasti pracovníka Krajské hygienické stanice je protokolem o kontrolních zjištěních a je řádným podkladem pro uložení pokuty dle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, osobě, která je zdrojem hluku. Nejvyšší správní soud dospěl k podobným závěrům pak i ve své následné judikatuře.*“<sup>204</sup>

203 Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a jde-li o veřejnou produkci hudby, zajistí splnění této povinnosti pořadatel (nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla). Osoba, která jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistila, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, se dopouští přestupku na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. o) zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, za což jí lze uložit pokutu až do výše 50.000 Kč.

204 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009 č. j. 3 Ads 135/2008–77

Nejvyšší správní soud podmínil provedení měření hluku zdravotním ústavem účasti pracovníka krajské hygienické stanice jako kontrolního orgánu odpovědného za provedení státního zdravotního dozoru (uvedená podmínka přitom explicitně nevyplývá ze ZOVZ).

Problematické může být rovněž chybějící vymezení pojmu „provozovna služeb“ v intencích § 32 ZOVZ. Krajská hygienická stanice uložila právnické osobě provozující prodejnu potravin (jako účastníku řízení), pokutu podle § 92 ZOVZ ve výši 150 tisíc Kč za porušení povinností spočívajících v tom, že nezajistila, aby hluk z jí provozované provozovny služeb nepřekračoval hygienické limity hluku stanovené v tehdy platném nařízení vlády č. 502/2000 Sb. K odvolání účastníka řízení bylo Ministerstvem zdravotnictví potvrzeno toto prvoinstanční rozhodnutí.

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze a následně v kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatel mj. namítal, že se Městský soud v Praze dostatečně nevypořádal s námitkou stěžovatele, že neprovozoval žádnou provozovnu služeb, nýbrž prodejnu potravin a jiných výrobků. Stěžovatel rozporoval závěr, k němuž dospěly správní orgány obou stupňů a správní soud I. stupně, tedy že z hlediska dodržování hygienických limitů hluku je prodejnu potravin třeba posuzovat jako provozovnu služeb ve smyslu § 32 ZOVZ jakožto speciálního ustanovení ve vztahu k obecnému § 30 ZOVZ.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. března 2009 č. j. 3 Ads 135/2008-77 vycházel zejména z té skutečnosti, že zákon o ochraně veřejného zdraví pojem provozovna služeb nevymezuje a je tedy namístě, že žalovaný provedl výklad tohoto pojmu. S právním názorem Ministerstva zdravotnictví se Nejvyšší správní soud ztožnil, neboť z obecné dikce ustanovení § 32 ZOVZ je zřejmé, že cílem zákonodárce bylo regulovat veškerou podnikatelskou činnost prováděnou v provozovně.<sup>205</sup>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, č. j. 4 Ads 19/2008-188, mimo jiné obsahuje **výklad pojmu „veřejná produkce hudby“**. Nejvyšší správní soud k otázce výkladu tohoto pojmu uvedl, že sice lze pochybovat o tom, zda reprodukovaná hudba, je hudební produkcí, nicméně „živou“ hru na hudební nástroje doprovázenou zpěvem, je nutno považovat za hudební produkci. Veřejná produkce hudby není v zákoně o ochraně veřejného zdraví definována. Zákon ve svém § 32 uvádí pouze příkladný výčet akcí, které se mají pokládat za veřejnou produkci hudby. V tomto výčtu jsou uvedeny: koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou. Z vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit, že

---

205 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2009 č. j. 4 Ads 21/2008-125. KRÝSA, I. Soudní přezkum ve věcech ochrany veřejného zdraví. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, Brno: Masarykova univerzita, 2009.

v případě reprodukováné hudby se o veřejnou produkci hudby nejedná. Zdroj takového hluku, pokud se nachází v provozovně, jiné stavbě či prostoru by mohl být nejvýše posuzován svým hlukovým příspěvkem v rámci zjištění a zhodnocení celkového hluku z daného prostoru podle § 30 ZOVZ (objekty, jejichž provozem vzniká hluk) nebo § 32 ZOVZ (provozovny služeb).

Problematikou pozastavení výkonu rušivé činnosti se zabýval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 27. května 2009, č. j. 4 Ads 21/2008-125.

Nejvyšší správní soud interpretoval institut pozastavení výkonu činnosti podle § 84 odst. 1 písm. b) ZOVZ tak, že představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalovaného Ministerstva zdravotnictví, že smyslem tohoto ustanovení je v souladu s čl. 31 a 35 Listiny základních práv a svobod chránit zdraví a zdravé životní podmínky osob před nadměrnou hlukovou zátěží. V zájmu ochrany zdraví lze podle názoru Nejvyššího správního soudu pozastavit výkon činnosti užívání objektu (zde: sportovního hřiště) k veřejným produkcím hudby, pokud skutková zjištění dávají dostatečný podklad pro závěr, že takové opatření je nezbytné, efektivní a jeho uložení splní svůj účel.

Obecně k institutu pozastavení výkonu činnosti, který může být použit i pro jiné případy než je porušení povinností na úseku dodržování hygienických limitů hluku, Nejvyšší správní soud poznamenal, že pozastavení výkonu činnosti představuje významné omezení vlastnického práva, a proto by mělo být užíváno jen výjimečně a v odůvodněných případech, kdy jiné prostředky ochrany zdraví osob selhávají.

Specifické postavení v problematice ochrany před hlukem mají **obce v samostatné působnosti** (blíže k tomu viz v následující kapitole „Organizační zabezpečení ochrany veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí“).

## 9 Organizační zabezpečení ochrany veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí

### 9.1 Ústřední orgány státní správy a jejich role při ochraně před hlukem

V podmínkách ČR se na ochraně veřejného zdraví před rizikovými faktory hluku organizačně podílí při výkonu státní moci řada subjektů, a to jak na ústřední úrovni, tak i na úrovni místní. Na ústřední úrovni se v rámci své působnosti dle zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen kompetenční zákon), jakož i speciálních právních předpisů, podílejí v oblasti ochrany veřejného zdraví kromě Ministerstva zdravotnictví ČR zejména Ministerstvo životního prostředí ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo dopravy ČR a okrajově i Ministerstva obrany a vnitra ČR. Působnost ministerstev je tak stanovena nejen rámcově kompetenčním zákonem, ale i v řadě dalších zákonů hmotněprávní povahy. Kompetenční zákon také obsahuje zásady, které se vztahují na všechny ústřední správní úřady, včetně zásad o vzájemné spolupráci správních úřadů, a to i po linii vertikální. Shora uvedená ministerstva v okruhu své působnosti rozhodují o společenských zájmech spojené mimo jiné i s problematikou ochrany před hlukem, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost. Ministerstva rovněž předkládají za svěřená odvětví podklady pro přípravu opatření širšího dosahu a zabezpečují ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce, jakož i z členství v mezinárodních organizacích. Zaujímají rovněž stanovisko k návrhům, které předkládají vládě České republiky jiná ministerstva, pokud se týkají okruhu jejich působnosti.

Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejich orgánů plní Úřad vlády České republiky.<sup>206</sup>

---

206 Viz ustanovení §§ 22 – 28 kompetenčního zákona.

Pokud jde o nařizovací činnost ministerstev, platí pro ně ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle kterého „*ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněny*“. S ohledem na působnost jednotlivých ministerstev, jakož i povinnosti ministerstev vzájemně spolupracovat a předávat si potřebné informace a podklady, vyplývající z kompetenčního zákona a ze zvláštních právních předpisů, vyvstává otázka, zda platná právní úprava skutečně efektivně a komplexně upravuje ochranu veřejného zdraví před hlukem. Členské státy Evropské unie jsou zavázány spravovat věci veřejné politiky tak, aby byly naplňovány cíle a úkoly Unie. Vnitrostátní parlamenty mají dbát na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>207</sup>

Bude proto v daném kontextu nejprve zkoumána působnost Ministerstva zdravotnictví ČR vyplývající především z kompetenčního zákona a ze zákona o ochraně veřejného zdraví, následně pak působnost ostatních orgánů ochrany veřejného zdraví, a to ve vzájemné provázanosti s další právní úpravou vztahující se ke zkoumané problematice.

ZOVZ stanoví v ustanovení § 78 a násl. působnost ostatních orgánů ochrany veřejné správy, jakož i dalších orgánů, které plní některé úkoly v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí. V oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukovými zátěžemi z venkovního prostředí plní další úkoly vyplývající ze ZOVZ některé další orgány, které však již nejsou součástí soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví.<sup>208</sup>

### 9.1.1 Ministerstvo zdravotnictví

Ve smyslu kompetenčního zákona je Ministerstvo zdravotnictví ČR ve vztahu ke zkoumané problematice ústředním orgánem státní správy pro ochranu veřejného zdraví před hlukem. V intencích ustanovení § 80 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ) Ministerstvo zdravotnictví k ochraně veřejného zdraví řídí a kontroluje výkon státní správy a odpovídá za tvorbu a uskutečňování národní politiky na úseku ochrany veřejného zdraví.<sup>209</sup> V rámci této koncepční činnosti mimo jiné sestavuje celorepublikové programy ochrany a podpory veřejného zdraví a zajišťuje

207 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. C. H. Beck, Praha. 2009, s. 778–781.

208 K dalším orgánům plnícím úkoly ze ZOVZ patří Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady.

209 V Ministerstvu zdravotnictví ČR je zřízena funkce hlavního hygienika, který ve věcech ochrany veřejného zdraví vystupuje jako orgán Ministerstva zdravotnictví. Hlavního hygienika ČR jmenuje a odvolává na návrh ministra zdravotnictví ze státních zaměstnanců zástupce generálního ředitele státní služby. Dále je v Ministerstvu zřízen Inspektorát lázní a zříděl.

opatření k ochraně zdraví fyzických osob. Koordinuje činnost a spolupráci s jinými státními a nestátními orgány a organizacemi, včetně registrovaných občanských sdružení, jakož i se sociálními partnery v oblastech souvisejících s výkonem státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví. Ministerstvo zdravotnictví přijímá rovněž opatření na základě a v mezích přímo použitelných předpisů EU. Ve vztahu k problematice hlukových zátěží usměrňuje výkon státní správy s Ministerstvem obrany a Ministerstvem vnitra, pořizuje a aktualizuje (nejdéle však jednou za pět let) strategické hlukové mapy, jejichž součástí jsou mezní hodnoty hlukových ukazatelů, pořizuje souhrn akčního plánu na základě akčních plánů předložených krajskými úřady a Ministerstvem dopravy, jejichž součástí jsou tiché oblasti v aglomeraci vymezené krajskými úřady a tiché oblasti ve volné krajině stanovené Ministerstvem životního prostředí a spolupracuje s příslušnými orgány sousedních členských států Evropské unie na strategickém hlukovém mapování v blízkosti hranic.

Ministerstvo zdravotnictví pověřuje prováděním autorizace právnickou osobu nebo organizační složku státu v rezortu zdravotnictví a uveřejňuje seznam držitelů autorizace, jakož i název organizační složky státu nebo příspěvkové organizace pověřené organizováním kursů v hodnocení zdravotních rizik.<sup>210</sup> Z pohledu prevence negativních vlivů hluku z venkovního prostředí Ministerstvo zdravotnictví zajišťuje výkon vrchního státního dozoru a vyjadřuje se k rozhodování jiných úřadů z pozice dotčeného orgánu státní správy. Z hlediska instanční nadřazenosti ministerstvo řídí a kontroluje krajské hygienické stanice (KHS) a rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí KHS. Pro výkon státního dozoru je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno stanovit krajským hygienickým stanicím, jakož i Ministerstvu vnitra a Ministerstvu obrany rozsah a četnost kontrol a konkretizovat kontrolní postupy.<sup>211</sup>

V případě řešení sporů o použití metody **vyšetřování faktorů a hodnocení zátěže organismu neupravené právními předpisy** je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno stanovit rozhodčí metodu zahrnující strategii odběru, transportu, uchování a zpracování vzorků, jejich analýzy, hodnocení a kontroly kvality měření<sup>212</sup> (na toto ustanovení se nevztahuje správní řád).

210 Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. f) ve vztahu k ustanovení §83a odst. 2 a § 83c odst. 3, jakož i ustanovení § 83e odst. 7 ZOVZ.

211 Viz ustanovení § 80 odst. 3 ve vazbě na ustanovení § 78 odst. 1 písm. b) a c) ZOVZ.

212 V intencích ustanovení § 80 odst. 4 ZOVZ ve vazbě na ustanovení § 43 ZOVZ proti takto stanovené rozhodčí metodě může podat zaměstnavatel nebo osoba, která podniká podle zvláštních právních předpisů a není zaměstnavatelem, písemné námitky. O námitkách rozhoduje ministr zdravotnictví, který na základě podaných námitek rozhodčí metodu změní nebo zruší, anebo námitky zamítne a metodu potvrdí. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

Ministerstvo zdravotnictví společně s krajskými hygienickými stanicemi a Ministerstvy obrany a vnitra tvoří soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví.

### **9.1.2 Ministerstvo životního prostředí**

Ministerstvo životního prostředí ČR zejména koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy a zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí včetně plošného monitoringu (v návaznosti na mezinárodní dohody). Dále má v oblasti ochrany před hlukem působnost při hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí (tiché oblasti ve volné krajině), integrované prevence znečištění a posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí včetně vlivů, které přesahují státní hranice.

### **9.1.3 Ministerstvo pro místní rozvoj**

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR působí zejména ve věcech územního plánování a řízení dle stavebního zákona, jakož i oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí (stanoví seznam aglomerací dotčených hlukem).

### **9.1.4 Ministerstvo dopravy**

Ministerstvo dopravy ČR v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí podle údajů ze strategických hlukových map vypracovaných Ministerstvem zdravotnictví pořizuje (a dojde-li k podstatnému vývoji, který významně ovlivňuje stávající hlukovou situaci) a aktualizuje akční plány (nejdéle však jednou za 5 let) pro hlavní pozemní komunikace, jimiž se rozumí pozemní komunikace, po nichž projede více než 3 000 000 vozidel za rok a jejichž vlastníkem je stát, hlavní železniční tratě, jimiž se rozumí železniční tratě, po nichž projede více než 30 000 vlaků za rok a hlavní letiště, jimiž se rozumí civilní letiště, která mají více než 50 000 vzletů a přistání za rok, s výjimkou vzletů a přistání lehkých letadel pro cvičné účely. Ministerstvo při zpracování a aktualizaci akčních plánů zpřístupňuje návrh akčního plánu veřejnosti, zveřejňuje způsob vyhodnocení podnětů a stanovisek k návrhu akčního plánu, informuje veřejnost o opatřeních přijatých v rámci akčních plánů a spolupracuje s příslušnými orgány sousedních členských států Evropské unie při tvorbě akčních plánů v příhraničních oblastech.

### 9.1.5 Ministerstvo obrany a vnitra

V intencích ustanovení § 83 ZOVZ úkoly státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v ozbrojených silách vykonává Ministerstvo obrany ČR. Úkoly státní správy v oblasti ochrany veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v bezpečnostních sborech (s výjimkou Vězeňské služby ČR) vykonává Ministerstvo vnitra.

## 9.2 Krajské hygienické stanice (dále jen KHS)

KHS jsou správními úřady ve stanovených správních obvodech,<sup>213</sup> sídlech a územních pracovištích.<sup>214</sup> Náleží jim vydávání rozhodnutí, osvědčení a plnění dalších úkolů státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně zdravotního dozoru v tzv. zbytkové působnosti, pokud není příslušné Ministerstvo zdravotnictví.

KHS vykonává ve smyslu ustanovení § 84 ZOVZ **státní zdravotní dozor** nad dodržováním zákazů a plnění dalších povinností stanovených přímo použitelnými právními předpisy EU, ZOVZ a zvláštními právními předpisy k ochraně veřejného zdraví před hlukovou zátěží. KHS vykonávají státní zdravotní dozor v intencích § 84 odst. 4 ZOVZ podle kontrolních plánů, které určují priority činnosti na tomto úseku ochrany veřejného zdraví. Procesní oprávnění KHS, jakož i navazující nápravné a sankční prostředky dozoru vyplývají z citovaného ustanovení, jakož i navazujících ustanovení ZOVZ. Vlastní postup při provádění státního dozoru pak subsidiárně vyplývá z úpravy obecné obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.<sup>215</sup> V rámci realizace státního dozoru mají orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti, v případech zákonem aprobovaných, povinnost dozírat, zda osoby plní povinnosti stanovené v zákoně, zakázat činnost, kterou byly porušeny povinnosti k ochraně veřejného zdraví před hlukem do doby odstranění závady. Ve vztahu k prevenci a eliminaci vzniku rizikových faktorů hluku lze zmínit zejména působnost KHS, týkající se provádění **hodnocení a řízení zdravotních rizik z hlediska prevence negativního ovlivnění zdravotního stavu obyvatelstva**. Dále se KHS podílí na **monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí, jakož i životních a pracovních podmínek**. Kontroluje a řídí místní programy ochrany a podpory veřejného zdraví a spolupracuje se správními úřady a s orgány samosprávy při tvorbě zdravotní politiky příslušného regionu. Podílí

213 KHS, která působí ve správním obvodu hlavního města Prahy, se označuje jako Hygienická stanice hlavního města Prahy.

214 Viz příloha č. 2 k ZOVZ ve vazbě na ustanovení § 82 ZOVZ.

215 HENDRYCH a kol., op. cit., s. 352.

se mimo jiné také na úkolech integrovaného záchranného systému<sup>216</sup> a na provozování informačního systému, který nakládá s informacemi o zdraví fyzických osob. KHS uplatňuje ve vztahu k ochraně veřejného zdraví mimo jiné také stanoviska k územně plánovací dokumentaci (včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik) a v ostatních věcech, dotýkajících se ochrany veřejného zdraví před hlukem, vystupuje jako dotčený orgán ochrany veřejného zdraví.

### 9.3 Výkon státního dozoru

Při výkonu tohoto státního zdravotního dozoru pak orgány ochrany veřejného zdraví (v rozsahu své působnosti) mj. mohou pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady [§ 84 odst. 1 písm. b)] anebo mohou pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady [§ 84 odst. 1 písm. l)]. Ve vazbě na ustanovení § 30 ZOVZ se tento dozor vztahuje rovněž ke kontrole povinnosti dodržet hygienické limity hluku technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem. Podle tohoto ustanovení je provozovatel zdroje hluku povinen zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. Při výkonu státního dozoru mohou orgány ochrany veřejného zdraví zejména vydávat příslušná rozhodnutí ve správním řízení (rozhodnout např. výjimce z hlukových limitů), jakož i vydávat rozhodnutí mimo správní řízení. ZOVZ v daném kontextu podrobně upravuje jednotlivá oprávnění a povinnosti zaměstnanců orgánů ochrany veřejného zdraví, jakož i povinnosti kontrolovaných osob.<sup>217</sup>

Pouze na okraj lze v daném kontextu zmínit odlišný právní režim dle předchozí právní úpravy vztahující se k ochraně veřejného zdraví. Typickým oprávněním dozorcího orgánu je ukládání sankcí za správní delikty. „Orgány hygienické služby“

216 Viz zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

217 Ve smyslu ustanovení §§ 88 – 90 ZOVZ jsou orgány ochrany veřejného zdraví a zaměstnanci hygienických stanic povinni zachovávat mlčenlivost o údajích vztahujících se k fyzickým osobám a obchodním tajemstvím (s výjimkami dle ustanovení § 89 ZOVZ). Orgány ochrany veřejného zdraví se k plnění úkolů a výkonu oprávnění podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů (které upravují působnost orgánu ochrany veřejného zdraví) prokazují služebním průkazem. Orgány ochrany veřejného zdraví a jejich zaměstnanci jsou oprávněni požadovat důkazy o splnění stanovených povinností, zejména provádět měření hluku.

z pohledu nedávné historie nedisponovaly vlastní sankční pravomocí a předávaly svá zjištění při výkonu správního dozoru k projednání správních deliktů okresnímu úřadu.<sup>218</sup>

Při výkonu veřejné správy v rámci ochrany zdraví před nepříznivými environmentálními vlivy využívají orgány ochrany veřejného zdraví různé prostředky veřejně-mocenského charakteru jako projevu podzákonné, výkonné a nařizovací povahy veřejné správy.<sup>219</sup> Správní rozhodnutí patří k nejfrekventovanějším z nich. V určitých případech rozhodování těchto správních orgánů, vzhledem k často terminologicky nejednotným označením v právních předpisech (jako např. vydávání souhlasu, zákazu, povolení, schválení, závazného stanoviska apod.), bude třeba pečlivě zvažovat povahu takového rozhodnutí a v každém jednotlivém případě přistupovat k takovému rozhodnutí z hlediska jeho obsahu.<sup>220</sup>

Z pohledu zkoumané problematiky vlivů hluku na lidské zdraví však mají orgány ochrany veřejného zdraví v rozhodovacích procesech nejčastěji postavení dotčeného orgánu. V intencích ustanovení § 77 ZOVZ „*orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle ZOVZ a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko, které není rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Souhlas k určitým činnostem může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek*“.

### 9.3.1 Orgány ochrany veřejného zdraví jako dotčený orgán

Formou činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví v pozici dotčeného orgánu jsou zpravidla stanoviska, souhlasy a závazná stanoviska.<sup>221</sup> Příslušný správní úřad podle

218 Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 36/1975 Sb., o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, ve znění pozdějších předpisů, zrušeného k 1. 1. 2001.

219 Blíže PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004 s. 58–60.

220 Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6A 191/1994, ze dne 22. září. 1995 (SJS 157/1997), kde je mimo jiné uvedeno: „*Je zřejmé, že zákonodárce obecně při své legislativní činnosti často užívá promiscue pojmy jako povolení, schválení, koncese, licence a málo dbá o jejich doktrinní vymezení. Proto je nutno v každém jednotlivém případě hodnotit, zda zákonodárcem použitý pojem odpovídá jeho právní vědou definovanému obsahu a jaký je popřípadě jeho skutečný smysl...*“

221 Závazným stanoviskem je ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu „*úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím*“.

zvláštních předpisů nemůže rozhodnout v rozporu se závazným stanoviskem orgánu ochrany veřejného zdraví.<sup>222</sup>

Vzhledem k mnohdy komplikovanému řízení ve věcech ochrany zdraví mohou nastat potíže při řešení otázky, která je předmětem rozhodování. Je třeba proto počítat s možnými rozpory mezi správním orgánem vedoucím řízení (typicky se bude jednat o řízení podle předpisů na ochranu životního prostředí, resp. v rozhodování podle stavebního zákona apod.) na straně jedné a dotčeným orgánem na straně druhé (popř. se může jednat o rozpory mezi jednotlivými dotčenými orgány navzájem). Při jejich řešení se pak postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost.<sup>223</sup> V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu (spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů) bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno.<sup>224</sup>

Orgány ochrany veřejného zdraví zaujímají jako dotčené orgány ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který řízení vede.<sup>225</sup>

---

*ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčené orgány“.*

222 Viz ustanovení § 149 odst. 3 a násl. správního řádu.

223 Viz ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu.

224 SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 102.

225 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008-77 nebo rozsudek ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70, publikovaný pod č. 1877/2009 Sb. Nejvyššího správního soudu.

Velmi často se problematika hluku promítá do řízení dle stavebního zákona. Stanoviska orgánů ochrany veřejného zdraví mají dle § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví charakter závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Orgány ochrany veřejného zdraví ověřují, zda navrhovanou stavbou nebudou ohroženy zájmy ochrany veřejného zdraví. V oblasti ochrany před hlukem musí být posouzeno především to, zda v průběhu realizace stavby a jejího užívání nebudou překročeny hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Stavební úřad je stanoviskový orgán ochrany veřejného zdraví vázán, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v *tomto* ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky. Obdobně i v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163, se vyslovil Nejvyšší správní soud k této otázce tak, že „*v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu*“.

V aplikační praxi může být velmi problematická povaha stanovisek dotčených orgánů – tzn. ve věci posuzování hlukových limitů orgánů ochrany veřejného zdraví. Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.<sup>226</sup>

Souhlasná stanoviska dotčených správních orgánů, tj. v komentovaných otázkách ochrany před hlukem, typicky krajských hygienických stanic, musí být vždy dostatečně odůvodněna. Pokud obsahují pouze obecné konstatování, např. že stavba v podstatných bodech vyhovuje požadavkům předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví, mohou být považována za nepřezkoumatelná. Měla by být tudíž alespoň dodatečně doplněna o konkrétní podklady směřující k vydání rozhodnutí.

V dané souvislosti lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu v oblasti posuzování hlukových emisí v případě realizace stavby parkoviště.<sup>227</sup> V dané věci stě-

226 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009–63.

227 Tamtéž.

žovatel mimo jiné namítal, že hodnocení vlivu stavby na prostředí je nedostatečné a vychází z mylných informací. Ministerstvo zdravotnictví dle jeho názoru nezohlednilo všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení vlivů stavby a namítal, že měla být vypracována **hluková studie**. Orgán ochrany veřejného zdraví ve svém stanovisku konstatoval, že hlučnost stavby je přijatelná. Nejvyšší správní soud přikročil k **posouzení námitek, které směřují proti závazným stanoviskům orgánů ochrany veřejného zdraví**. Institut závazného stanoviska výslovně upravuje v ustanovení § 149. Z toho vychází i převažující<sup>228</sup> následná judikatura Nejvyššího správního soudu.<sup>229</sup>

Nejvyšší správní soud se zabýval okruhem kasačních námitek směřujících proti stanovisku Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví potvrdilo závazné stanovisko krajské hygienické stanice, v němž krajská hygienická stanice vyjádřila souhlas s návrhem projektové dokumentace stavby. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukázal na rozsudek krajského soudu. Krajský soud v tomto rozsudku konstatoval, že závazné stanovisko krajské hygienické stanice netvoří spolehlivý podklad pro řádné a objektivní rozhodnutí o dané věci, neboť jeho odůvodnění je nedostačující a jde o zcela obecnou informaci, podle níž stavba v podstatných bodech vyhovuje požadavkům předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud stěžovatel odvoláním napadl obsah závazného stanoviska, měl na to žalovaný reagovat a požádat o **doplnění závazného stanoviska** krajské hygienické stanice, což však neučinil. Žalovaný si v dalším řízení vyžádal podle § 149 odst. 4 správního řádu od Ministerstva zdravotnictví potvrzení nebo změnu závazného stanoviska krajské hygienické stanice. Ministerstvo zdravotnictví závazné stanovisko krajské hygienické stanice potvrdilo a mj. uvedlo, že vzhledem k provedení a způsobu užívání stavby nedojde k překročení hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru stavby. Zdravotní riziko vyplývající z expozice hluku je přijatelné a není nutno vypracovat hlukovou studii.

Stavební zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví ani prováděcí předpisy k těmto zákonům nestanoví povinnost obstarat si k vydání každého závazného stanoviska hlukovou studii, jejíhož vyhotovení se stěžovatel v daném případě domáhal. S ohledem na § 3 správního řádu bude záviset na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, zda k vydání závazného stanoviska budou dostačovat podklady předložené

228 Na rozdíl od této ustálené judikatury přesto dospěl sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, k závěru, že bez ohledu na výslovnou úpravu závazných stanovisek v § 149 nového správního řádu je závazné stanovisko samostatně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.

229 Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65, a ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78.

stavebním úřadem a účastníky řízení, nebo zda bude nezbytné k vydání závazného stanoviska obstarat i další podklady. Orgán ochrany veřejného zdraví musí v každém případě vážít, zda je nezbytné další podklady pořizovat. Pokud dospěje k závěru, že to nutné není, přestože jejich pořízení účastník řízení požadoval, je jeho povinností svůj závěr řádně odůvodnit. V daném případě dospěly orgány ochrany veřejného zdraví k závěru, že zdravotní rizika spojená s hlukem jsou přijatelná. Podle stanoviska ministerstva nebylo provedení hlukové studie vzhledem k počtu stání, navrženému provedení (nové materiály povrchu, umístění nejméně frekventovanějších stání nejdále od zastavby, výsadba zeleně) a způsobu provozování (v denní dobu) nezbytné k posouzení zdravotních rizik spojených s předmětnou stavbou. Nejvyšší správní soud shledal, že Ministerstvo zdravotnictví v tomto směru své závěry jednoznačným a přezkoumatelným způsobem odůvodnilo. Zejména uvedlo, proč nepovažuje provedení hlukové studie za nezbytné, jeho závěry jsou logicky zdůvodněny okolnostmi posuzovaného případu, přičemž skutkový stav, z něhož Ministerstvo zdravotnictví vycházelo, má oporu ve správním spise. Podle Nejvyššího správního soudu odpovídá postup orgánů ochrany veřejného zdraví zákonným požadavkům na posuzování vlivů stavby z hlediska ochrany veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud proto v uvedené věci shledal kasační námitku týkající se absence hlukové studie nedůvodnou.

Výkon státního dozoru mimo jiné i při hodnocení zdravotních rizik provádí orgány ochrany veřejného zdraví prostřednictvím svých zaměstnanců s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání.<sup>230</sup>

Povinnosti zaměstnanců při výkonu státního zdravotnického dozoru jsou stanoveny v ustanovení § 88 odst. 2 ZOVZ.<sup>231</sup>

V dané souvislosti pro názornost budou rozebrány typické otázky aplikační praxe, týkající se působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví a jejich zaměstnanců. V intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 10. 2006, sp.

230 Viz ustanovení § 88a ve vazbě na zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče, ve znění pozdějších předpisů.

231 Dle tohoto ustanovení „Zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví mohou po předložení služebního průkazu vykonat státní zdravotní dozor v provozovně, v jiné stavbě nebo zařízení (dále jen „provozovna“), je-li při zahájení jeho výkonu přítomna kontrolovaná osoba, zaměstnanec kontrolované osoby, člen jejího statutárního orgánu, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby.

zn. 2 As 71/2005–134 (obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 135/2008–77) „*Provádí-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn, postupuje v rozporu se zákonem [§ 88 odst. 2 ZOVZ, § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole]. S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu. Naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhajícím měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm.*“<sup>232</sup> Ve smyslu tohoto rozhodnutí orgán ochrany veřejného zdraví mohou zahájit měření bez přítomnosti kontrolované osoby, aby nebylo možné v průběhu mařit výkon tohoto měření, a informuje bezodkladně provozovatele o měření. Tato informace je však podána až v okamžiku, kdy již nebude možné dané měření ovlivnit.

Dalším problematickým aspektem může být úhrada nákladů na měření hluku. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 19/2008–188 „*tyto náklady mohou být stanoveny pouze v rámci správního řízení, resp. o nich může být rozhodnuto jen do konce řízení směřujícího ke zjištění závady (závady spočívající v překročení nejvyšší přípustné hranice akustického tlaku). Logicky a z podstaty věci bylo nutné konstatovat, že tyto náklady na měření nevznikly soudu, proto nemohl soud požadovat uhrazení těchto nákladů po provozovateli restauračního zařízení, tyto náklady mohly být vyměřeny pouze ve správním řízení, ve kterém došlo k vyhodnocení výsledků měření (a ve kterém byla použita technika na měření hladiny hluku, čímž vznikly náklady s použitím techniky)*“.

Samotný protokol o měření hluku musí být dostatečně objektivní a přesvědčivý, musí s ním (a jeho výsledky) být kontrolovaná seznámena, a to včas, aby měla prostor pro vytvoření si relevantních a s danou situací aktuálně spjatých připomínek a doplnění.<sup>233</sup> Samotné zaznamenání výsledku měření v podobě kontrolního protokolu není závazným určením práva, ale toliko konstatováním zjištěných skutečností, které mohou být podkladem pro vydání správního rozhodnutí.<sup>234</sup>

Orgány ochrany veřejného zdraví provozují informační systém, který nakládá s informacemi o zdraví fyzických osob v souvislosti s předcházením vzniku a šíření nemocí, ohrožení nemocí z povolání a o expozici fyzických osob škodlivinám v pracovním a životním prostředí. Uvedené informace mají orgány ochrany veřejného zdraví

232 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 2 As 71/2005.

233 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 50/2008.

234 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 65/2006–87.

povinnost shromažďovat a vybrané informace pak předávat mezinárodním organizacím – s ohledem na členství ČR v nich.

#### 9.4 Zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav

Ke specifickým orgánům, které sice nepatří do soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví, avšak velmi úzce s těmito orgány spolupracují, jsou zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav. Zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav jsou zdravotnickými zařízeními. **Zdravotní ústavy se sídlem v Ústí nad Labem a v Ostravě**, jakož i **Státní zdravotní ústav se sídlem v Praze** jsou oprávněny zpracovávat za účelem přípravy podkladu pro tvorbu státní zdravotní politiky a sledování dlouhodobých trendů výskytu onemocnění údaje o zdraví fyzických osob a mimo jiné o expozici fyzických osob škodlivinám v **životním prostředí** a předávat je orgánům ochrany veřejného zdraví. Ve vztahu ke zkoumané problematice má zejména relevanci činnost zdravotních ústavů zaměřená na sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a přípravě podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik, které slouží jako podklad pro činnost orgánů ochrany veřejného zdraví. Zdravotní ústavy mohou v hlavní činnosti dále poskytovat zejména pracovnělékařské služby, specializovanou diagnostickou a ambulantní péči, jakož i referenční činnost. Státní zdravotní ústav může v hlavní činnosti dále provádět vědeckou a výzkumnou činnost v ochraně a podpoře zdraví, notifikační činnost, činnost uvedenou a dále činnost, pro jejíž výkon tento zákon jinak stanoví podmínku autorizace nebo akreditace. Zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav jsou oprávněny zpracovávat za účelem přípravy podkladů pro tvorbu státní zdravotní politiky a sledování dlouhodobých trendů výskytu onemocnění údaje o zdraví fyzických osob v souvislosti s předcházením onemocnění, ohrožení nemocí z povolání a jiných poškození zdraví z práce, o expozici fyzických osob škodlivinám v pracovním a životním prostředí a předávat je orgánům ochrany veřejného zdraví. Statutárním orgánem zdravotních ústavů a Státního zdravotního ústavu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává na návrh hlavního hygienika České republiky ministr zdravotnictví. Další úkoly zdravotních ústavů a Státního zdravotního ústavu stanoví Ministerstvo zdravotnictví statutem. Zdravotní ústavy mohou vykonávat činnosti, pro jejichž výkon tento zákon stanoví podmínku autorizace nebo akreditace, jen pokud tuto podmínku splňují.<sup>235</sup>

235 Blíže ustanovení § 86 ZOVZ.

## 9.5 Autorizované a akreditované osoby

Měření hluku v životním prostředí člověka může provádět pouze držitel osvědčení o akreditaci nebo držitel autorizace podle § 83c ZOVZ.<sup>236</sup> Právní režim vztahující se k akreditovaným osobám je upraven v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V intencích tohoto zákona akreditované osoby na žádost výrobce, dovozce nebo jiné osoby v rámci vydání certifikátu osvědčí, že výrobek nebo činnosti související s jeho výrobou, popřípadě s jeho opakovaným použitím jsou v souladu s technickými požadavky v certifikátu uvedenými.<sup>237</sup>

Provádět hodnocení zdravotních rizik podle ZOVZ jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli osvědčení o autorizaci. Právnícká osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem, může hodnotit zdravotní rizika jen tehdy, pokud pro ni tuto činnost zabezpečuje fyzická osoba, která je držitelem autorizace.<sup>238</sup> Autorizací se pro účely ZOVZ rozumí postup zahájený na žádost fyzické osoby, která je podnikatelem, organizační složky státu, kraje, obce nebo právnické osoby, na jehož základě se vydává osvědčení o tom, že osoba je způsobilá ve vymezeném rozsahu provádět **měření mimo jiné i intenzit hluku**, vibrací a neionizujícího záření v komunálním a pracovním prostředí (§ 30 až 35).<sup>239</sup> Ministerstvo zdravotnictví pověří prováděním autorizace právnickou osobu nebo organizační složku státu, zřízenou k plnění úkolů v oboru působnosti Ministerstva zdravotnictví (dále jen „autorizující osoba“). Toto pověření je nepřevoditelné. Na vydání tohoto pověření se nevztahuje správní řád. Při autorizaci se postupuje podle podmínek, které stanoví pro jednotlivé oblasti Ministerstvo zdravotnictví. Pověření autorizující osoby a zrušení tohoto pověření zveřejní Ministerstvo zdravotnictví ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví. **Autorizující osoba** vydá organizační složce státu, kraje nebo obce, právnické osobě nebo fyzické osobě, která je podnikatelem, na její žádost **osvědčení o autorizaci**. Toto osvědčení lze vydat jen tehdy, pokud žadatel splňuje podmínky autorizace, které jsou blíže vymezeny v ustanovení § 83b ZOVZ.

## 9.6 Obce a kraje

Obce a kraje jsou v zákonem daném rozsahu nadány oprávněním vykonávat působnost v oblasti veřejné správy a jako takové vystupovat jako subjekt veřejnoprávníh

236 Viz ustanovení § 32a ZOVZ.

237 Viz ustanovení § 10 z. 22/1997 Sb.

238 Viz ustanovení § 83e ZOVZ.

239 Viz ustanovení § 83a odst. 1 písm. g) ZOVZ.

vztahů.<sup>240</sup> Obcím a krajům náleží výkon územní samosprávy (v rámci tzv. samostatné působnosti), tedy plnění úkolů, které se svým významem mají prioritně dotýkat příslušného územního společenství. Organům územních samosprávných celků je zákonem svěřováno rovněž plnění úkolů výkonné moci státní (v rámci tzv. přenesené působnosti). Některé úkoly, které podle zákonné úpravy náleží územním samosprávným celkům a jejich orgánům, mohou tyto plnit i jinou než vrchnostenskou pravomocí, tj. i pomocí prostředků soukromého práva (např. při zabezpečování veřejného pořádku).<sup>241</sup> Kraj v samostatné působnosti zajišťuje ve svém územním obvodu<sup>242</sup> **mimo jiné komplexní územní rozvoj, ochranu a rozvoj zdravých životních podmínek a ochranu veřejného pořádku**. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi (nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti). Kraj vystupuje v právních vztazích (a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající) svým jménem. **V přenesené působnosti** zajišťují orgány kraje a obce státní správu ve věcech, které stanoví zákon. Jsou oprávněny v rámci své přenesené působnosti vydávat nařízení.<sup>243</sup> V kontextu zkoumané problematiky lze uvést zejména působnost krajů v přenesené působnosti v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí. Krajské úřady ve smyslu ustanovení § 81c ZOVZ v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí předávají Ministerstvu zdravotnictví údaje o zdrojích hluku získané při výkonu své působnosti ve smyslu zákona o integrované prevenci, pořizují akční plány pro územní aglomerace, jejichž součástí je vymezení tichých oblastí v aglomeraci a akční plány pro hlavní pozemní komunikace, které vlastní kraj, včetně hlavních pozemních komunikací ve vlastnictví obcí ve správním území kraje, a to podle údajů ze strategických hlukových map zpracovaných Ministerstvem zdravotnictví. V dané problematice lze poukázat na relativně obsáhlou judikaturu vztahující se k normotvorbě obcí. Proto této problematice bude dále věnována bližší pozornost.

240 Obce a kraje mohou jako právnické osoby vstupovat rovněž do právních vztahů soukromého práva, nevyplyvá-li ze zákonné úpravy jejich specifického postavení veřejnoprávní korporace jinak.

241 HENDRYCH a kol., op. cit., s. 152–153.

242 Viz ustanovení §§ 35, 36 a 59 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

243 Nařízení kraje i obce musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona (viz § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

### 9.6.1 Vyhlášky obcí v samostatné působnosti

Obec může v rámci své samostatné působnosti<sup>244</sup> zejména vydávat obecně závazné vyhlášky a ukládat v nich povinnosti vztahující se mimo jiné i k ochraně veřejného zdraví (tzn. i z hlediska ochrany před hlukem).

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Tímto ustanovením jsou obce zmocněny k (originární) normotvorbě, k níž již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. Pro stanovení právních povinností obcí při výkonu samostatné působnosti není existence explicitního zákonného zmocnění nezbytnou podmínkou. Podle stávající úpravy obecního zřízení (§ 35 odst. 1 zákona o ocích č. 128/2000 Sb., v platném znění) patří do samostatné působnosti spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon, v případě zákona o obcích jde o záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu rovněž pečuje o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mezi které patří rozvoj zdraví a celkový kulturní rozvoj (§ 35 odst. 1 a odst. 2). Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o samostatnou působnost či o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti obcí (§ 8). Ustanovením § 10 zákona o obcích výslovně stanoví rámec pro ukládání povinností ze strany obce v samostatné působnosti formou obecně závazné vyhlášky. Obecně platí, že obtěžování hlukem a vibracemi, jakož i rušení nočního klidu, může narušit veřejný pořádek a případně i vzbudit veřejné pohoršení. Porušení povinností na ochranu před takovými nežádoucími aktivitami je zejména regulováno § 47 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích V takových případech je však třeba zvážit místní poměry a především okolnost, zda jde o rušení ojedinělé, opakované, úmyslné apod. (Pokud jde o dlouhodobý hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou činností, je tato problematika upravena v ZOVZ). Obec v samostatné působnosti je za určitých podmínek oprávněna **regulovat formou obecně závazné vyhlášky**

244 Samostatná působnost obce je upravena zejména v ustanovení § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům a nejde o přenesenou působnost obce a správních úřadů (jedná se zejména o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zdraví, ochranu životních podmínek, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně). Ve věcech patřících do samostatné působnosti obce rozhoduje zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo rovněž rozhoduje o poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým a právnickým osobám působícím v oblasti ochrany životního prostředí.

**hlukovou zátěž.** Jedná-li se např. o omezení všech prací se zařízeními způsobujícími hluk v ranních a nočních hodinách a ve dnech pracovního klidu, hodnotil tuto problematiku Ústavní soud. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) pak vyplývá, že toto omezení shledal soud přípustným. Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nebyly v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny. Potřebné hlučné práce je tedy možné vykonávat, ovšem pouze v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální. Platí tedy, že obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení, tzn. zakázat jejich používání po delší čas (např. celý pracovní den či dokonce po více po sobě jdoucích dní nebo celý víkend), mohou však používat těchto zařízení přiměřeně omezit (např. v ranních a večerních hodinách, po celý jeden den pracovního klidu za předpokladu, že je to kompenzováno možností užívat po celý další den víkendu apod.). V aktuálním znění ZOVZ již ustanovení § 34 odst. 2 stanoví **pojem „noční doba“**. Pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi se noční dobou rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou.

Pokud jde o **rušení nočního klidu**, je zapotřebí vycházet z aktuální úpravy dle ZOVZ a předchozí judikaturu vztahující se k vymezení nočního klidu<sup>245</sup>, nelze k této problematice již aplikovat (dříve nebyl pojem „noční klid“ v žádném předpise vymezen). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) např. Ústavní soud uvedl, že obec má pravomoc, v obecně závazné vyhlášce demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti zdržet se těchto činností na vymezených místech na území obce. Nelze ovšem přehlédnout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) bylo Ústavním soudem zrušeno ustanovení obecně závazné vyhlášky zakazující rušení nočního klidu zvířaty, a to s odkazem na kolizi s ustanovením § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. **Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí** mohou obce stanovit dle ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích, které umožňuje obci ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, pokud se jedná o akce přístupné veřejnosti. Mezi veřejnosti přístupné podniky jsou zákona zařazeny sportovní podniky a dále kulturní podniky, z nichž jsou jmenovitě vymezeny taneční zábavy a diskotéky. S přihlédnutím k vymezení v dalších právních předpisech je možno taneční zábavy a diskotéky i jiné kulturní akce brát jako akce, které jsou spojeny mj. s veřejnou hudební produkcí a poslechem hudby. Při vymezení těchto podniků je potřebné přihlédnout i k užití těchto pojmů a jejich obsahu v dalších právních předpisech.

Ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích výslovně stanoví, že „*obec může ukládat stanovením závazných podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném*

245 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko)

*k zajištění veřejného pořádku*“. Není zde blíže vymezeno, jaké závazné podmínky mohou být stanoveny. Zde je třeba zdůraznit, že stanovení podmínek má povahu stanovení povinností. Mezi tyto povinnosti může obec zařadit plnění oznamovací povinnosti ke konání akce, zajištění řádné pořadatelské služby a stanovení doby ukončení akce.

Při vymezování jednotlivých povinností musí obec odpovědně vážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost včetně jejich vymahatelnosti. V uvedených případech však musí být přístup obce k regulaci veden principem rozumnosti s přihlédnutím k místním podmínkám. Především **nesmí docházet k diskriminaci**. Je rovněž zapotřebí dbát na to, aby stanovené povinnosti nepřekročily rámec samostatné působnosti obce.

K problematice **veřejné produkce hudby** lze uvést náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov). V dané věci Ústavní soud posoudil jako legitimní zákaz nepřiměřeně obtěžovat občany v obytných domech veřejnou produkcí hudby (např. z restaurací, diskoték a jiných organizovaných akcí). Ústavní soud dospěl k názoru, že i když se předmět a cíl regulace vyhlášky v daném případě přibližoval předmětu a cíli regulace zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, zcela se nepřekrývaly. V této souvislosti pak Ústavní soud poznamenal, že „*pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 písm. a) zákona o obcích, neboť jde jen o demonstrativní výčet. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit*“. Ústavní soud dospěl ještě dále v náleží sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), kdy zhodnotil jako legitimní uložení povinnosti, aby jiné zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musely být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a v blízkém okolí. Ústavní soud uzavřel, že město neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava (tedy při provozní činnosti), ale hodlalo omezit hluchnost různých, i **neprovozních aktivit** v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami a tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé, formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostižitelné, vyhláška považuje za porušení veřejného pořádku. Ústavní soud v dané věci dospěl k závěru, že město Mariánské Lázně sledovalo legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti [§ 10 písm. b) zákona o obcích], v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti. Obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení, tzn. zakázat jejich používání po delší čas, je však možné používání těchto zařízení přiměřeně omezit. Takový postup však musí být v souladu s principem proporcionality a musí také zohledňovat právo občanů a vlastníků nemovitostí obhospodařovat svůj majetek. Obce mohou v obecně závazných vyhláškách stanovit – při zachování principu

proporcionality a rozumnosti úpravy – povinnosti k zabránění nepřiměřenému obtěžování občanů veřejnou produkcí hudby.

Okrajově s problematikou obtěžování hlukem může souviset i pořádání různých veřejnosti přístupných akcí. Obce jsou oprávněny regulovat podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí, a to za podmínek stanovených § 10 písm. b) zákona o obcích. Některá další omezení mohou obce v souvislosti s konáním veřejnosti přístupných akcí stanovit na základě ustanovení § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů. K rušení hlukem dochází mimo jiné i **pořádáním ohňostrojů a jiných hlučných zábav**. Dle judikatury Ústavního soudu je problematika prodeje a používání pyrotechnických předmětů již dostatečně regulována zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní baňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou Českého baňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. V těchto případech obec proto nemůže přikročit k absolutnímu zákazu zábavné pyrotechniky na svém území.<sup>246</sup>

Obce nejsou oprávněny prostřednictvím obecně závazné vyhlášky přistoupit k plošnému paušálnímu zákazu používání pyrotechnických předmětů na svém území. Takový zákaz lze stanovit ve vztahu k určitým veřejným prostranstvím, vyžaduje-li to zajištění místních záležitostí veřejného pořádku např. s ohledem na potřebu ochrany obecního majetku.<sup>247</sup>

Obec je ve své působnosti omezena při vydávání obecně závazných vyhlášek samostatnou správou místních záležitostí. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí normovat určitou místní záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší. Rovněž transpozice textu právního předpisu do právního předpisu jiného (vyhlášky obce) bez dalšího protiústavnost nezakládá. Pokud omezení limitů hluku stanovená ve vyhlášce jsou prioritně v zájmu obyvatel žijících v blízkosti zábavních podniků a diskoték, lze je podřadit pod regulaci místních záležitostí veřejného pořádku. Dle předchozí judikatury ústavního soudu<sup>248</sup> docházelo ke zrušování ustanovení souvisejících s ochranou

246 Např. plenární usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (Šumperk) a Pl. ÚS 2/2000 (Bílina).

247 Např. *Efektivní veřejná správa* [online]. Portál Ministerstva vnitra ČR, Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí [cit. 1. 9. 2013].

248 Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/99, Sbíрка rozhodnutí, sv. 16, str. 69, sp.

proti hluku, a to s odkazem na zákon o ochraně veřejného zdraví, který v ustanovení § 32 upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby. Pro účely některých postupů orgánů státní správy v ochraně veřejného zdraví (§ 78 a násl. ZOVZ) se však za hluk ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví nepovažuje např. hluk způsobený osobou, která je mu vystavena, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk z rekreačních aktivit či hluk na pracovištích a další formy hluku (§ 80 ZOVZ); nařízení vlády 272/2011 Sb. hluk z domácností nepostihuje [§ 1 odst. 2 písm. a)]. Pokud obec vyhláškou nereguluje hluk v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava, ale má v úmyslu omezit hlučnost různých, i neprovozních, aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami, jedná se o právně konformní postup. Tyto (byť lidskému zdraví neškodlivé) formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostížitelné. Zde je tedy dán prostor pro úpravu vyhláškou obce v samostatné působnosti z hlediska porušení veřejného pořádku. Zákon nevylučuje možnost plošných zákazů, avšak v souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Určitou roli hraje i povaha hlučné činnosti. Regulace hlasitých projevů se může dostat do kolize s ústavní garancí svobody projevu. V takovém případě musí být regulace ve vztahu přísné proporcionality ke sledovanému cíli, přípustnému podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Jinými slovy, pokud by Ústavní soud do budoucna připustil plošně formulované zákazy, aniž by obec byla povinna potřebu takové plošné regulace zdůvodňovat, hrozila by územní partikularizace veřejného práva podle územních obvodů jednotlivých obcí. K plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon.<sup>249</sup> Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci, či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího. Plošné zákazy naopak naznačují svévoli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by (v souladu s principem jednotného právního řádu) měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.<sup>250</sup>

zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006 ve věci vyhlášky města Chomutova, sp. zn. Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. 3. 2007 ve věci vyhlášky města Kladna, či sp. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 ve věci vyhlášky obce Těrlicko.

249 Srov. JANKŮ, P.: Diplomová práce „Ochrana životního prostředí a veřejného zdraví před nežádoucími účinky hluku“. Vedoucí práce: JUDr. Jana Dudová, Ph.D. MU Brno 2007, s. 48 – 49.

250 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ve věci zrušení vyhlášky Města Mariánské Lázně ve vazbě na odst. 26. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

## 10 Účast veřejnosti ve věcech ochrany veřejného zdraví před hlukem a ochrana lidských práv

### 10.1 Veřejnost a její postavení v oblasti ochrany před hlukem

Účast veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví na rozhodovacích procesech vychází z Aarhuské úmluvy.<sup>251</sup> Tato úmluva upravuje v širších souvislostech problematiku ochrany před hlukem (vztahuje se provázaně jak k otázkám ochrany životního prostředí, tak i k vlivům prostředí na zdraví člověka). Již z preambule této úmluvy je patrná vůle garantovat veřejnosti přístup k informacím, a to nejen s ohledem na ochranu životního prostředí, ale také vzhledem k **zajištění životní pohody lidí vycházející z přiměřené ochrany životního prostředí**, jakož i ze samotného **práva na život**.<sup>252</sup> Environmentálními informacemi ve smyslu Aarhuské

251 Aarhuská úmluva byla ve Sbírce mezinárodních smluv vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. Je postavena stojí na třech pilířích. První pilíř zakládá právo na informace o životním prostředí ve vazbě na ochranu veřejného zdraví (čl. 4 a 5 Úmluvy). Dle Aarhuské úmluvy má každý jedinec právo na informace o životním prostředí. Aarhuská úmluva rozlišuje pasivní a aktivní zpřístupňování informací. Pasivním poskytováním informací se rozumí zpřístupňování informací na základě podané žádosti. Aktivní zpřístupňování informací předpokládá informační a osvětovou činnost veřejné správy z vlastní iniciativy tak, aby veřejnost byla v co nejvyšší možné míře informována o stavu životního prostředí, jeho změnách, znečištění, dopadech na zdraví apod. Druhý pilíř zakotvuje právo na účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7, a 8 Úmluvy). Úmluva je založena na předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem vyjádřit se k otázkám dotýkajících se životního prostředí a veřejného zdraví. Třetí pilíř zaručuje přístup k právní ochraně (čl. 9 Úmluvy) při rozhodování. Zejména se jedná o právo na přístup k nezávislému přezkoumávání postupu veřejné správy. Jednotlivcům z řad veřejnosti má být k dispozici právní mechanismus, který mohou využít k dosažení přezkumu porušení Aarhuské úmluvy. Cílem takových přezkumů je zabránění poškozování životního prostředí a odvozeně i veřejného zdraví. Evropská Unie Aarhuskou úmluvu ratifikovala 17. 2. 2005 a má tudíž povinnost zakotvit principy v ní obsažené do té části své stávající evropské legislativy, která se týká procesů úmluvou vymezených a v nichž má podle úmluvy být zajištěna účast veřejnosti, přístup k informacím a právo na soudní ochranu. Viz *Aarhuská úmluva a přístup k informacím o životním prostředí v České republice* [online]. ekoaudit.cz [cit. 24. 9. 2013].

252 Viz princip 1. Stockholmské deklarace o životním prostředí člověka, princip 10. Deklarace

úmluvy se rozumí nejen informace o stavu jednotlivých složek životního prostředí, ale v širším smyslu i **informace o faktorech, které ovlivňují** (či pravděpodobně ovlivní) **životní prostředí**, jako je mimo jiné i hluk. S tím úzce souvisí i požadavek na **informace o stavu lidského zdraví**, pokud zdraví je (nebo může být) ovlivněno stavem složek životního prostředí nebo pokud je prostřednictvím těchto složek ovlivňují nepříznivé faktory.<sup>253</sup> V intencích Aarhuské úmluvy jsou vymezeny pojmy „veřejnost“<sup>254</sup> a „dotčená veřejnost“.<sup>255</sup> V rámci takto široce pojatého pojmu „veřejnost“ lze tedy rozumět práva každého. Za dotčenou veřejnost se považují mimo jiné nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních předpisů (v případě těchto organizací se v intencích Úmluvy předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem). Jde-li o subjektivní právo veřejné, míra možnosti subjektu chovat se určitým způsobem musí být vyjádřena a zaručena normami náležejícími do oblasti práva veřejného.<sup>256</sup> V případě žalob v režimu správního soudnictví se soudní ochrany může úspěšně domáhat pouze část veřejnosti, přičemž se jedná o výrazně užší vymezení oproti obecnému pojetí dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy.<sup>257</sup>

o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro, usnesení Valného shromáždění 37/7 z 28. října 1982 o Světové chartě přírody a usnesení 45/94 ze 14. prosince 1990 o nutnosti zajistit zdravé životní prostředí pro životní pohodu jednotlivců, Evropskou chartu o životním prostředí a zdraví Světové zdravotnické organizace ve Frankfurtu nad Mohanem, Německo, 8. prosince 1989. *Aarhuská úmluva a přístup k informacím o životním prostředí v České republice* [online]. ekoaudit.cz [cit. 24. 9. 2013].

253 Ve smyslu čl. 2 odst. 3 písm. b) Aarhuské úmluvy se environmentálními informacemi rozumí informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě o faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí uvedené v pododstavci (a), jako jsou např. látky, energie, hluk a radiace, a o činnostech nebo opatřeních, včetně opatření administrativních, smluv, politik, právních předpisů, plánů a programů týkajících se životního prostředí, a o analýze nákladů a přínosů a o jiných ekonomických analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování v záležitostech životního prostředí.

254 „Veřejností“ se rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a (v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí) jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

255 „Dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je (nebo může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky. Vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Viz *Aarhuská úmluva a přístup k informacím o životním prostředí v České republice* [online]. ekoaudit.cz [cit. 24. 9. 2013].

256 HENDRYCH a kol., op. cit., s. 553.

257 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 124–127.

Názor na celkové postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu a na její význam pro práva osob dotčených rozhodováním ve věcech životního prostředí a veřejného zdraví, nebyl dosud jednoznačný. Ustálená judikatura se přiklání k závěru, že Úmluva nemá povahu *self-executing* smlouvy, tzn. není přímo aplikovatelná a samovykonatelná podle čl. 10 Ústavy, neboť z ní dle ustálené judikatury jednoznačně nevyplývají konkrétní práva jednotlivých osob.<sup>258</sup>

Spor o soulad naší právní úpravy s Aarhuskou úmluvou a o nutnosti legislativní změny se v roce 2010 dostal před Aarhus Convention Compliance Committee (dále jen „ACCC“), orgán Evropské hospodářské komise pro přezkoumávání implementace Aarhuské úmluvy v národních právních úpravách.<sup>259</sup>

ACCC v červnu 2012 přijala nález, ve kterém se uzavírá, že právní úprava účastenství v řízení o povolení hlukové výjimky je v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. ACCC v tomto svém nálezu zdůrazňuje, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznává členům veřejnosti právo domáhat se nápravy v případě porušení těch ustanovení národního práva, která se týkají životního prostředí. Současná česká právní úprava přitom umožňuje provozovateli zdroje hluku, aby překračoval zákonem stanovené hlukové limity, přičemž žádné osobě z řad veřejnosti není přiznána aktivní legitimace k tomu, aby vznášela námitky proti jednání provozovatele nebo proti opomenutí státního orgánu, který má dodržení hlukových limitů vynutit. Takový stav dle názoru ACCC nespĺňuje požadavky na národní právní řády obsažené v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.<sup>260</sup>

## 10.2 Vynutitelnost práva na ochranu před hlukem

Vynutitelnost práva představuje systém skládající se z jednotlivých prostředků ochrany práv, z institucí, u nichž je možné se ochrany dovolávat, jakož i ze vzájemných vazeb mezi jednotlivými prostředky ochrany a jednotlivými institucemi. Nutno mít však na zřeteli, že otázka hranic mezi jednotlivými institucemi a dotčenými obory

258 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-316, usnesení Ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

259 Communication to the Aarhus Convention Compliance Committee from 14. 6. 2010, no. ACCC/C/2010/50. *UNECE* [online]. UNECE, © [cit. 10. 2. 2013]. Sdělení (Communication) o nesouladu některých částí českého právního řádu s Aarhuskou úmluvou podal v roce 2010 k ACCC Ekologický právní servis (nyní Frank Bold Society), občanské sdružení zabývající se ochranou životního prostředí a lidských práv.

260 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic from 29. 6. 2012. *UNECE* [online]. UNECE, © [cit. 10. 11. 2013]. s. 17.

veřejného a soukromého práva postrádá obecně přijatý teoretický základ.<sup>261</sup> Tím spíše to pak platí v právu na ochranu veřejného zdraví, charakterizovaným rozdíly vzájemného postavení subjektů v právních vztazích. Významným faktorem, který především přispěl k naplnění Ústavy ČR, jakož i k reformě správního soudnictví u nás, je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>262</sup> Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným tribunálem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích. Článek 6 se aplikuje bez ohledu na status stran, na charakter právního řádu, jímž se řídí způsob, jakým má být spor rozhodnut a na charakter orgánu, jemuž v dané věci přísluší jurisdikce. Postačující je, že výsledek řízení má být rozhodující pro **soukromá práva a závazky**.<sup>263</sup> Za nezávislý a nestranný tribunál zřízený ze zákona se považuje takový státní orgán, který je při rozhodování nezávislý na exekutivě i na stranách daného případu. Přihlíží se přitom ke způsobu jmenování jeho členů a délce jejich funkčního období, k existujícím předpisům upravujícím odvolání členů i k zárukám jejich neodvolatelnosti, k zákonům zakazujícím udělovat jim instrukce pro rozhodování, k existenci právních záruk proti jiným vnějším tlakům a k účasti členů soudcovského sboru na řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že tribunálem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy se nerozumí pouze jurisdikční orgán klasického typu integrovaný do struktury obecných soudů daného státu. Není tedy vyloučeno, aby o lidských právech rozhodoval státní orgán, který je formálně součástí exekutivy. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy nezaručuje přezkoumání jakýchkoliv rozhodnutí správních úřadů, ale pouze takových exekutivních aktů, které se týkají práva soukromoprávní povahy.<sup>264</sup> Takto uplatněné právo na ochranu je subjektivním právem občana vůči státu. Toto subjektivní právo, jako jedno ze základních práv, je vyjádřeno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, v odst. 1, kde je uvedeno, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že poskytování právní ochrany je nejen povinností, ale i výlučným právem státu, přičemž prioritní je postavení soudní ochrany práv.

Ochrana lidských práv spočívá v poskytnutí státního donucení (hrozba násilí a v případě potřeby použití násilí). Státní donucení směřuje k tomu, aby hrozící

261 MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 58.

262 Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb. o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropská úmluva v době přijetí byla jako mezinárodní smlouva o lidských právech ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR bezprostředně závazná a mající přednost před zákonem.

263 ČAPEK, J. *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva*. Praha: Linde, 1995, s. 45.

264 HLAVSA, P. *Občanský soudní řád, Soudní řád správní – komentář*. Praha: Linde, 2002, s. 227.

ohrožení práva bylo odvráceno (ochrana prevenční), anebo právo, které bylo porušeno tím, že nebyla splněna jemu odpovídající povinnost, bylo realizováno, tj. aby dotyčná povinnost byla splněna, resp. aby škoda, která byla porušením práva způsobena, byla nahrazena (v těchto případech jde o následnou ochranu reparační), popř. aby v případě vzniku nemajetkové újmy, bylo dáno přiměřené zadostiučinění či následná ochrana satisfakční.

Ochrany zdraví před rizikovými faktory hluku z venkovního prostředí se fakticky dovolávají vesměs právnické osoby, typicky občanská sdružení, jejichž cílem je dle jejich stanov primárně ochrana životního prostředí, ev. i přímo ochrana zdraví. K povaze veřejnosti jako účastníka takových procesů již existuje ustálená judikatura. Podle ustanovení čl. 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. O tom, kdo je fyzickou osobou, není pochyb. Nutno však poznamenat, že právnická osoba (občanské sdružení) si nemůže oprávněně stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů, mají-li tato práva individuální charakter. Obdobně také podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva si „nevládní organizace“ ve smyslu čl. 34 Evropské úmluvy nemůže oprávněně stěžovat na porušení práv svých členů, mají-li tato práva individuální charakter.<sup>265</sup> V nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 Ústavní soud mimo jiné uvedl, že právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.<sup>266</sup>

Ve věci nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (Hnutí Duha proti Vrchnímu soudu v Praze)<sup>267</sup> dospěl Ústavní soud k závěru, že mimo jiné bylo porušeno i právo stěžovatele na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 Listiny. Z odůvodnění tohoto nálezu lze však dovodit, že Ústavní soud přiznává subjektivní

265 Viz rozhodnutí Komise ve věci Purcell a další proti Irsku, (1991, stížnost č. 15404/89) a rozsudek ve věci Le Compte, Van Leuven a de Meyere proti Belgii, (1981, stížnost č. 6878/75). V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva v § 46 uvedl, že při aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy musí být prokázáno, že „záležitost“ stěžovatele se vztahuje k jeho „občanským právům nebo závazkům“. Jinak řečeno, že „výsledek řízení“ byl „rozhodující“ pro takové právo. Občanská práva nebo závazky musí být předmětem (nebo jedním z předmětů) řízení, resp. sporu a výsledek řízení musí být přímo rozhodující pro takové právo. Ani Úmluva tedy neumožňuje podání stížnosti ve formě *actio popularis*.

266 Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 4., s. 157.

267 Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 8., s. 375.

veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením, jejichž základním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. K povaze úpravy účastenství v ust. § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud vyjádřil již např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „*účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny*“.

Z výše uvedených důvodů je často účelově občanské sdružení nuceno svou aktivní legitimací dovozovat ze zákona o ochraně přírody a krajiny, byť skutečný a hlavní zájem takového sdružení směřuje do jiné oblasti, typicky k ochraně zdraví a často právě k ochraně před hlukovou zátěží. K tomu lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 26/2011–175. V daném případě byla tímto „zástupným důvodem“ účasti stěžovatele ve stavebním řízení existence dřevin vyžadujících pokácení v důsledku kolize s předmětnou stavbou. Ze spisu však vyplývá, že skutečným důvodem účasti ekologického sdružení byla zejména ochrana před hlukem ze stavební činnosti. Jeho účastenství bylo proto založeno ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, na který jako na zvláštní předpis odkazoval § 59 odst. 1 písm. c) nyní již zrušeného stavebního zákona č. 50/1976 Sb., který upravoval okruh účastníků stavebního řízení. Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány těmito námitkami musí věcně zabývat. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, v němž uvedl, že „*zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně*.“ Na straně druhé z toho aspektu, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, má právo být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisějící. Tím by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních<sup>268</sup> Je-li občanské sdružení odvozující své účastenství ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobcem, musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení a toto tvrzené zkrácení musí být takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Občanské sdružení tedy není legitimováno k uplatnění

268 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009–80.

jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením.<sup>269</sup> Smyslem a účelem jeho účasti ve stavebním řízení není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájilo dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.<sup>270</sup> Občanské sdružení není v těchto případech nositelem hmotného práva, o němž bylo ve správním řízení rozhodováno, ale má pouze práva procesní upravená příslušnými ustanoveními správního řádu. Procesní práva žalobce však v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jeho námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem.<sup>271</sup>

Povaha práv příslušejících sdružení je pak určujícím předpokladem úspěšnosti žaloby proti správnímu rozhodnutí či jinému úkonu správního orgánu, neboť zásadním způsobem limituje jeho aktivní věcnou žalobní legitimaci. Ta mu přísluší v souladu s ust. § 65 odst. 1 a. 2 s.ř.s. tehdy, tvrdí-li, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, případně, není-li k žalobě oprávněn podle odst. 1 citovaného ustanovení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy zamítnutí žaloby.<sup>272</sup> Jistou výjimku představuje ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů, podle kterého občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího

269 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009–251.

270 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011–52.

271 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008–7.

272 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005–62, publ. pod č. 1477/2008 Sb., popř. usnesení senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002–42, uvedl, že „podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. Nejvyššího správního soudu).“

rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů postupem podle soudního řádu správního. Stěžovatel by se tedy mohl domáhat přezkumu rozhodnutí i v ryze hmotněprávní rovině v případě, že by jeho žalobní legitimace byla odvozena od tohoto ustanovení.<sup>273</sup>

Z hlediska specifické povahy ekologických sdružení ve vztahu k ochraně před hlukem lze uvést rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 7/2011. V daném sporu, týkajícím se nedodržení hlukových limitů, bylo občanské sdružení (na rozdíl od předchozího popisovaného případu) v zásadě úspěšné.

V intencích tohoto rozsudku občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, může být aktivně legitimováno k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vydanému ve stavebním řízení nejen na základě svého účastenství ve správním řízení nejen podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, a to v případě, naplní-li podmínky § 8 odst. 5 tohoto zákona (nyní viz ustanovení § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Podle názoru soudu se správní orgány ve svých rozhodnutích dostatečně nevypořádaly s otázkou **ochrany zdraví před hlukem**, ačkoli se toho žalobce opakovaně domáhal v různých fázích řízení. Stavební úřad je ve stavebním řízení povinen zkoumat, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí. To platí i v případě, že ohledně jednotlivých složek životního prostředí či jednotlivých zvláštních veřejných zájmů má k dispozici stanoviska dotčených orgánů státní správy. To, že k ochraně jednotlivých složek životního prostředí a zvláštních veřejných zájmů jsou ustaveny zvláštní orgány, neznamená, že stavební úřad bude rezignovat na svou vlastní povinnost chránit tyto zájmy. Rezignovat na dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru a v chráněných venkovních prostorech staveb je možné jen tehdy, je-li technicky prokázáno, že ani po vyčerpání všech prostředků ochrany před hlukem není technicky možné dodržet tyto limity. Stavební úřad do podmínek stavebního povolení převzal doslovně podmínky stanovené krajskou hygienickou stanicí, když stanovil, že pro případ, že nebude možné dodržet „venkovní“ limity, bude nutno dodržet pouze limity „vnitřní“. Dle názoru soudu měl stavební úřad zkoumat, zda je splněn předpoklad stanovený v prováděcím předpise k ZOVZ, tedy zda skutečně není technicky možné limity dodržet, neboť stavebník to technicky prokázal. Tuto svou povinnost však nesplnil, když se omezil na obecná prohlášení o tom, že stavebník sice navrhl prostředky, které by měly vést k dodržení venkovních limitů, nicméně ve vyšších patrech domů

273 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen.

to možné nebude a stavba se tak započala s vědomím, že na mnoha místech limity zkrátka dodrženy nebudou, aniž by stavební úřad měl stavebníka k tomu, aby navrhl i jiná řešení protihlukové ochrany.

V souladu s ustálenou judikaturou<sup>274</sup> soud dospěl k závěru, že žalobce jakožto občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny na území města Brna, zejména v okolí velkého městského okruhu, není nositelem hmotných práv. Před soudem může účinně namítat jen takové porušení svých procesních práv, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (ustanovení § 65 odst. 2 s. i. s.). Při podávání procesních námitek se žalobce musí pohybovat v mezích svého předmětu činnosti, který vyplývá z jeho stanov, tj. přípustné jsou z jeho strany jen takové námitky, které se týkají ochrany životního prostředí, přírody a krajiny. Samy stanovы však nemohou účastenství žalobce ve správním řízení založit. Další nutnou podmínkou pro přiznání postavení účastníka ve správním řízení je existence zákonného ustanovení, které přiznává občanským sdružením jako právníckým osobám v souvislosti s některou z činností v těchto stanovách uvedenou účastenství ve správních a navazujících soudních řízeních.

Soud uzavřel, že žalobce nebyl sice nadán žalobní legitimací k podávání námitek v oblasti ochrany před hlukem na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (a to vzhledem k tomu, že pod předmět tohoto zákona tak, jak je vymezen v ustanovení § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ochranu lidského zdraví před hlukem podřadit nelze),<sup>275</sup> avšak byl aktivně legitimován v daném stavebním řízení v intencích zákona o posuzování vlivů, jež rozšiřuje rozsah ochrany z oblasti chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny na další složky životního prostředí, mezi jinými i na obyvatelstvo a životní prostředí v obcích a městech.

Proto je také nutno námitky žalobce uplatněné v navazujícím stavebním řízení týkající se ochrany životního prostředí před negativními vlivy hluku chápat jako legitimní ve vztahu k zájmům žalobce jako občanského sdružení chránícího nejen přírodu a krajinu, ale i životní prostředí v širším smyslu.<sup>276</sup>

274 Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. Nejvyššího správního soudu.

275 Těž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, č. j. 3 As 21/2006-94, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, 3 As 8/2005-118, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-316.

276 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-316.

### 10.3 Veřejnost a vynutitelnost práv dle ZOVZ

Má-li být postup veřejnosti při ochraně jakéhokoli veřejného zájmu účinný, měl by být podpořen relevantními informacemi. Ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o právu na informace o životním prostředí) se informacemi o životním prostředí (v souladu s Aarhuskou úmluvou) mimo jiné rozumí informace o hluku,<sup>277</sup> a to ve vztahu k jeho působení na jednotlivé složky životního prostředí.<sup>278</sup> **Zákon o ochraně veřejného zdraví** v obecné rovině účast veřejnosti na ochraně veřejného zdraví neupravuje. Účast veřejnosti lze ve smyslu tohoto zákona dovodit pouze v některých specifických vazbách, a to spíše restriktivně. To se týká zejména problematiky hlukových zátěží. Z procesního hlediska se na řízení o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku<sup>279</sup> použije správní řád,<sup>280</sup> nestanoví-li zákon na ochranu veřejného zdraví jinak. Speciálně upravuje zákon na ochranu veřejného zdraví procesní režim tak, že účastníkem řízení vedeného podle § 31 odst. 1 tohoto zákona je pouze navrhovatel, tj. provozovatel zdroje hluku.<sup>281</sup> Třetí osoby nejsou účastníkem správního řízení o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku. Ve vztahu k účasti veřejnosti při ochraně veřejného zdraví před hlukovou zátěží je problematické vymezení pojmu rozumně dosažitelná míra. ZOVZ vymezuje tento pojem jako poměr mezi náklady na protihluková (nebo antivibrační) opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže fyzických osob. Poměr nákladů a efektivita možných opatření se stanoví i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku. Limitní hodnoty hluku byly stanoveny na základě odborných podkladů s ohledem na zdravotní důsledky hlukové zátěže. Ve smyslu čl. 4 LZPS mohou být meze základních práv a svobod (za podmínek stanovených LZPS) upraveny pouze zákonem, přičemž

277 Viz ustanovení § 2 písm. a) bod 3. zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

278 Vzhledem k poněkud zúženému vymezení práva na informace týkající se hluku, a to pouze ve vazbě na jednotlivé složky životního prostředí, bude vhodné ve vztahu k ochraně veřejného zdraví před nežádoucími účinky hluku žádost o informaci formulovat ve spojení s bodem 5. nebo 8. citovaného ustanovení, tzn. s přihlédnutím buď k nadlimitnímu vlivu hluku ze staveb, činností, technologií a výrobků, popř. obecněji s ohledem na stav veřejného zdraví a podmínky života.

279 Nadlimitní zdroj je nutno chápat nikoli ve vztahu k emisím, např. určitého stroje nebo zařízení jako takového, ale jako posouzení vztahu mezi takovým zdrojem a chráněným objektem – stavbou, vnitřními a vnějšími prostory staveb. Jde tedy o situaci, kdy zdroj hluku či vibrací v konkrétních podmínkách obtěžuje určité chráněné objekty ve svém okolí nad stanovený limit.

280 Viz ustanovení § 94 ZOVZ ve vazbě na správní řád.

281 Viz ustanovení § 94 odst. 2 ZOVZ.

zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

Veřejnost (resp. dotčená veřejnost) tedy není účastníkem správního řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku či provozu a nemá tudíž práva přiznaná ve správním řízení pouze jeho účastníkům (jako např. právo vyjadřovat se k návrhům na zahájení správního řízení, k podkladům předkládaným účastníky řízení, činit návrhy na doplnění dokazování, podávat řádné a mimořádné opravné prostředky apod.). Podle článku 11 odst. 1 LZPS má vlastnické právo všech vlastníků (půjde-li v konkrétním případě o namítaný zásah do vlastnického práva) stejný zákonný obsah a ochranu. Pokud tedy úprava účastensví v řízení podle ust. § 31 odst. 1 ZOVZ preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků (provozovatelů zdrojů hluku či vibrací) před právy ostatních vlastníků, je otázkou, zda se jedná o úpravu ústavně konformní. Dotčená veřejnost se může pokusit do správního řízení zasahovat pouze nepřímo, a to např. formou stížností a věcných námitek, s nimiž je správní orgán, rozhodující ve věci, povinen se vypořádat.<sup>282</sup> S ohledem na výše uvedené je tedy problematická ochrana dotčených osob (veřejnosti), kterým jsou základní práva a svobody na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí omezovány hlukovou zátěží. Pakliže platná právní úprava neumožňuje takto dotčeným osobám stát se rovnocenným účastníkem správního řízení, je namístě zkoumat, zda v takovém případě nedochází rovněž k porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 LZPS.

Postavení veřejnosti dotčené hlukovou zátěží je diskutabilní. Má sice právo nahlížet do strategických hlukových map (za předpokladu, že byly řádně a včas zpracovány), jakož i do akčních plánů, avšak pouze z pozice subjektu, kterému platná právní úprava nepřiznává postavení účastníka správního řízení. Navíc tato úprava ani nestanoví jiný způsob zapojení veřejnosti do procesu rozhodování o hlukové či vibrační zátěži. Nabízelo by se řešení alespoň konzultativní účasti veřejnosti (byť z pohledu shora namítaného nesouladu s ústavními právy by se opět jednalo o poněkud problematické kompromisní řešení). Taková účast by však musela být v právní úpravě jednoznačně stanovena. Ze současného znění právní úpravy (viz shora) nevyplývá zřejmý procesní režim při případném podávání podnětů a stanovisek. Zásadním nedostatkem právní

282 Pokud by se pro vymezení okruhu účastníků tohoto řízení uplatnil § 27 správního řádu, mohl by se například vlastník nemovitosti v okolí zdroje hluku postavení účastníka úspěšně domáhat, protože jeho práva a povinnosti by mohly být povolením provozování nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací určité dotčeny. Lze také poukázat na ustanovení § 15 zákona o životním prostředí, podle kterého se každý může domáhat svých práv, vyplývajících z předpisů upravujících věci životního prostředí. V daném případě však je třeba interpretovat okruh účastníků zúženě (při aplikaci speciální právní úpravy mající přednost před shora uvedenými právními předpisy) ve smyslu ustanovení § 94 ZOVZ.

úpravy je nerovné postavení ve vztahu provozovatel zdroje hluku versus veřejnost dotčená hlukovou zátěží, přičemž platná veřejnoprávní úprava ani nijak blíže neřeší případný zásah ve formě hlukové zátěže do základních práv na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí u případného převažujícího veřejného zájmu (nutno přitom podotknout, že provozovatel zdroje hluku také ovšem veřejný zájem prosazovat nemusí, resp. nemusí jednat v jeho zájmu).

Závěrem lze shrnout, že ve smyslu čl. 4 Ústavy ČR mají být základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Základní práva a svobody z pohledu ochrany před hlukovou zátěží jsou upraveny v čl. 31 a 35 LZPS ve vazbě na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí. V návaznosti na čl. 41 LZPS se lze těchto práv domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. ZOVZ omezuje oproti obecné právní úpravě, dané zejména správním řádem, účast veřejnosti v rozhodovacích procesech, přičemž ani právně relevantně neupravuje postavení veřejnosti v případech mapování a odstraňování hlukových zátěží ve venkovním prostředí tak, jak vyplývá z práva EU.

Nabízí se tedy otázka, zda zkoumaná právní úprava je v souladu s čl. 4 Ústavy ČR, jakož i čl. 36 LZPS, které zaručují ochranu soudní moci a právo každého domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u jiného orgánu. Zejména je v daném kontextu problematická aplikace čl. 36 odst. 2 LZPS, podle kterého ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu přitom nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí, týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Zejména problematika hlukové zátěže se tak stává předmětem častých soudních sporů.<sup>283</sup> Veřejnoprávní postup směřující k úspěšnému uplatnění ústavně zaručeného práva na ochranu před hlukem je problematický.<sup>284</sup>

#### 10.4 Veřejnost a vynutitelnost práv soukromoprávními prostředky

Veřejnost se může svých práv domáhat omezeně, a to spíše v rámci soukromoprávních prostředků – zejména formou negatorní žaloby v intencích ustanovení § 127

283 Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 21/2008–125, č. j. 8 Ao 3/2008–59, č. j. 2 As 67/2008–120, č. j. 7 As 52/2006–143 a rozsudek Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 168/99

284 Blíže DUDOVÁ, J. Aktuální otázky snižování hluku ve venkovním prostředí v kontextu ústavního práva. In: *Days of public law*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 31–33.

občanského zákoníku. Ve smyslu tohoto ustanovení „*vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv...*“. Žalobcem může být každý, koho užívání věci obtěžuje způsobem uvedeným v ustanovení § 127 odst. 1, případně ten, jehož práva toto užívání vážně ohrožuje. Ochrana náleží každému bez ohledu na to, zda je obtěžován jako vlastník věci. Ochrany proti rušení se může za určitých podmínek domáhat i obec, jsou-li obtěžováni její občané (R 6/2001). Imise se mohou týkat jak osoby, tak i nemovitosti (spad popílků, tekuté i pevné odpady apod.). Obecně platí, že opírá-li žalobce výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný (R 65/1972). Jde však jen o oprávnění z hlediska veřejného práva. Bude-li tedy obtěžování vycházet z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevylučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle ustanovení § 127 odst. 1. Povolení např. k výkonu určité živnosti neznámá, že soused by byl nucen trpět všechny negativní důsledky činnosti (např. ani povolení diskotéky neznámá, že by sousedé mohli být nadále obtěžováni hlukem, zejména v nočních hodinách).<sup>285</sup>

Domáhá-li se žalobce jako vlastník nemovitosti ochrany proti hluku, je třeba žalobní návrh formulovat tak, že žalovaný je povinen zdržet se obtěžování žalobce hlukem ze své nemovitosti (případně z jiné své věci), pronikajícím na nemovitost žalobce<sup>286</sup>). Jde totiž o to, že „*činnost, která vyvolává rušení, pochází z užívání věci vlastníkem (resp. jinou oprávněnou osobou), přičemž žalobce není rušen samotnou činností, která ani není konána na jeho pozemku, ale jejími výsledky*“.<sup>287</sup> K této problematice lze blíže rozebrat usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. června 2012, č. j. 22 Cdo 922/2010. V předmětném řízení se žalobkyně domáhala, aby se žalovaní zdrželi jednak obtěžování hlukem pronikajícím po 22.00 hodině, tak i, provozu pohostinství. Soud prvního stupně žalobu v celém rozsahu zamítl. Soud odvolací k odvolání žalobkyně rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, pokud jím byla zamítnuta žaloba o zdržení se provozu pohostinství. Naopak pokud šlo o zamítnutí žaloby o zdržení se obtěžování hlukem, odvolací soud rozsudek prvoinstančního soudu zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. Dovolací soud věc uzavřel tak, že „*tím, o čem jde žalobkyně, je otázka pasivní věcné legitimity, tedy jde o to, zda žalovaným lze anebo nelze přičítat hluk hostů*

285 ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář, I, § 1-459*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 719-720.

286 Např. rozsudek ze dne 22. února 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006 (uveřejněný v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck, pod C 4802, a stejně jako další uvedená rozhodnutí Nejvyššího soudu na internetových stránkách [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz). Ze stejného pravidla vycházel také rozsudek ze dne 27. května 2004, sp. zn. 22 Cdo 1421/2003, uveřejněný též ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 14/2006.

287 ŠVESTKA a kol., op. cit., s. 721.

*odcházejících z pohostinství. Jestliže ano, je však řešením žalobní návrh, aby se žalovaní zdrželi obtěžování hlukem. Vzhledem k výše uvedenému dospěl dovolací soud k závěru, že „dovolání není přípustné, neboť žaloba může být úspěšně podána jak proti přímému rušiteli, tak i proti vlastníku nemovitosti, který ji přenechal jinému k činnosti, ze které rušení vzhází: je pak věci tohoto vlastníka, aby přímému rušiteli v dalším rušení zabránil“.<sup>288</sup>*

Na rozdíl od ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku, které poskytuje ochranu proti imisím již nastalým, za podmínek stanovených v intencích § 417 odst. 2 občanského zákoníku se lze domáhat ochrany i proti imisím teprve hrozícím. V případě vážného ohrožení přiznává občanský zákoník v rámci prevence ohroženému právo domáhat se návrhem na zahájení řízení u soudu, aby ohrožovateli byla uložena povinnost provést určité vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Vhodnost a přiměřenost bude vždy záviset na okolnostech konkrétního případu.<sup>289</sup> V rámci opatření k odvrácení škody, jež hrozí z budoucích imisí, např. nelze podle § 417 odst. 2 občanského zákoníku uložit, aby se zdržel stavebních úprav ve svém domě, nýbrž jen to, aby se zdržel blíže konkretizovaných zásahů do sousední nemovitosti.<sup>290</sup> Vztah ustanovení § 127 odst. 1 k ustanovení § 417 odst. 2 občanského zákoníku v tom rozsahu, pokud obě zajišťují ochranu před vážným ohrožením výkonu práv tím, že umožňují oprávněné osobě domáhat se, aby se jiná osoba zdržela vážně ohrožující činnosti, je vztahem speciálního předpisu k předpisu obecnému.<sup>291</sup> Tím není vyloučeno, aby se oprávněná osoba vůči žalovanému domáhala nejen, aby se zdržel vážného ohrožování práv podle ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku, ale současně, aby podle § 417 odst. 2 provedl vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.<sup>292</sup> Bližší výklad ke stávajícímu trendu rozhodovací praxe, týkajícímu se účasti veřejnosti na ochraně před hlukem (včetně některých aspektů osobnostních práv) je podán v komenáři k odpovědnostním vztahům.

## 10.5 Shrnutí

V návaznosti na shora uvedené lze shrnout, že česká právní úprava postrádá speciální právní nástroje k účasti veřejnosti na ochraně veřejného zdraví, což se negativně

288 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005, též výše uvedený rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2296/2006 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. září 2006, sp. zn. 22 Cdo 1614/2005.

289 ŠVESTKA a kol., op. cit., s. 1192–1193.

290 *Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu*. Praha: C. H. Beck, č. C 3324 – rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 729/2004.

291 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. 6 Aps 1/2013.

292 *Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu*. Praha: C. H. Beck, č. C 3391 – rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1733/2004.

odráží i v rámci zkoumané problematiky ochrany před hlukovou zátěží. Izolované jsou tyto nástroje obsaženy v právní úpravě na ochranu životního prostředí. Jejich úprava je však nesystematická a nekomplexní. Speciální veřejnoprávní úprava, tzn. zákon o ochraně veřejného zdraví, ve své podstatě formy této účasti nijak nevymezuje,<sup>293</sup> příp. stanoví pouze rámcová proklamativní (prakticky nevymahatelná) pravidla. Při srovnání speciální právní úpravy na ochranu zdraví s právní úpravou na ochranu životního prostředí lze uzavřít, že komplexněji (byť zdaleka ne odpovídajícím způsobem) **je problematika účasti veřejnosti na ochraně veřejného zdraví upravena v právní úpravě primárně zaměřené na ochranu životního prostředí.** Průlom do aplikace a interpretace účasti veřejnosti ve věcech, týkajících se ochrany veřejného zdraví před hlukem a dalšími negativními environmentálními vlivy, představuje výkladový trend nastolený Nejvyšším správním soudem.<sup>294</sup> V rámci tohoto rozšiřujícího výkladu organizovaná veřejnost, jejíž hlavním posláním (dle jejich stanov) je ochrana životního prostředí, má právo vyslovit žalobní námítky i **ve vztahu k ochraně veřejného zdraví.** Naopak v určitých specifických případech (zejména v oblasti ochrany před nadlimitními zdroji hluku v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví) je účast veřejnosti na veřejnoprávním řízení ve věcech ochrany zdraví výrazně omezena. Lze konstatovat, že tento stav naší platné právní úpravy není zcela souladný s Aarhuskou úmlouvou.<sup>295</sup>

293 Za problematiku lze označit zejména právo účastnit se vyjmenovaných řízení, tj. právo být informován o určitém okruhu informací z řízení, a to přiměřeně, včas a účinně (včetně podkladových materiálů k rozhodnutí a výsledného rozhodnutí), právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na jednotlivé fáze řízení, právo účastnit se již v rané fázi řízení, právo podávat připomínky a právo na řádné vypořádání připomínek veřejnosti ve výsledném rozhodnutí.

294 Viz výše komentovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009 sp. zn. 9 As 88/2008-31.

295 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 141–143.

## 11 Odpovědnostní vztahy při ochraně veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí

Právní odpovědnost je spojována s nepříznivými právními následky vůči tomu, kdo porušil právní povinnost. Jedná se o sekundární povinnost nastupující v důsledku porušení primární právní normy. Deliktní odpovědností lze v obecné rovině rozumět povinnost každého subjektu nést důsledky za své protiprávní jednání nebo porušení obecných povinností uložených právní normou. Deliktní odpovědnost vychází ze zásady *neminem leadere*.<sup>296</sup>

V oblasti ochrany veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku se důsledky porušení primární právní normy promítají v celé široké škále odpovědnostních vztahů v rámci odpovědnosti správněprávní, občanskoprávní a trestněprávní. V širším kontextu by bylo možno uvést i vazbu na odpovědnost ekologicko-právní. Tento druh odpovědnostních vztahů vzhledem ke specifické povaze posuzované problematiky nebude v této práci komentován, neboť se na ochranu před hlukem přímo nevztahuje.<sup>297</sup>

### 11.1 Správněprávní odpovědnost

Správněprávní odpovědnost vychází primárně ze správního práva EU, které je v převážné míře vykonáváno členskými státy. Doktrína v této souvislosti často hovoří o společné exekutivě a administrativě bez „impéria“, neboť exekutivní a administrativní funkce jsou v Evropské unii vykonávány buďto v rámci sdílené kompetence,

296 STEJSKAL, V. Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.) *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí*. Praha: UK Právnická fakulta, 2002, s. 24.

297 Právní režim vztahující se k ekologické újmě vychází ze zákona o životním prostředí (zejména ustanovení § 10 a § 27 tohoto zákona). K problematice předcházení a nápravy ekologické újmy, tj. problematice ztrát na životním prostředí viz zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě, ve znění pozdějších předpisů. Ekologickou újmou se v intencích tohoto zákona rozumí nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo. Blíže KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. zmeněné a rozšířené vydání, Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 307–316.

anebo platí, že funkce unijních orgánů mají mít pouze koordinační, podpůrnou nebo komplementární povahu. Hlavní odpovědnost za přípravu implementačních rozhodnutí připadá na úrovni Evropské unie zpravidla na Komisi. Regulační výbory spolupůsobí především v rámci přijímání detailnější právní úpravy, svěřené Komisi již přijatými legislativními akty – typicky v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a spotřebitele a tzv. technické harmonizace.<sup>298</sup>

V podmínkách České republiky je veškerá činnost veřejné správy, včetně správního trestání jako součásti jejího výkonu, vázána principem zákonnosti. Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z formálního hlediska má pro naplnění tohoto principu zásadní význam *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Z ní vyplývají požadavky, které byly formulovány a rozvedeny zejména v trestním právu.<sup>299</sup>

Pod pojem správní delikty v nejširším slova smyslu můžeme zahrnout veškerá protiprávní jednání porušující předpisy z oblasti správního práva. Pro potřeby této práce pak budou v užším smyslu dále zkoumány správní delikty coby protiprávní jednání v oblasti práva na ochranu veřejného zdraví před negativními vlivy hluku. Patří sem jak správní delikty fyzických osob (zejména přestupky), tak i jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti.<sup>300</sup>

**Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ)** vymezuje v ustanovení § 94 odst. 2 účastníky správního řízení. Dále stanoví, že účastníkem řízení před orgánem ochrany veřejného zdraví o uložení nápravného opatření nebo sankce je pouze osoba, které tuto povinnost stanoví zákon nebo je jí uložena na základě zákona. Při použití uvedené konstrukce dle zákona o ochraně veřejného zdraví bude subsidiárně aplikován v uvedených případech ohrožení veřejného zdraví (pokud by se nejednalo o trestný čin) správní řád. Za jiný správní delikt lze dle § 92 odst. 1 ZOVZ udělit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti a právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč.<sup>301</sup> Pokutu až do výše 100 000 Kč může uložit orgán ochrany veřejné-

298 HENDRYCH a kol., op. cit., s. 785–788.

299 NOVOTNÝ, O. a kol. *Trestní právo hmotné*. 5., jubilejní, zcela přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 44.

300 Tamtéž, s. 201–202.

301 V intencích § 92 odst. 1 ZOVZ za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropské unie, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. o) uloží orgán

ho zdraví fyzické osobě při její podnikatelské činnosti a právnické osobě za uvedení nepravdivých údajů a informací a dále za ztěžování nebo maření výkonu státního zdravotního dozoru. Pokutu až do výše 1 000 000 Kč může tento orgán uložit osobě, která neoprávněně vystupovala jako autorizující osoba nebo držitel autorizace. Uložení pokuty nejsou dotčena ustanovení zvláštních právních předpisů o náhradě škody. Ve smyslu ustanovení § 93 ZOVZ při rozhodování o uložení pokuty a její výši orgán ochrany veřejného zdraví přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. V případě, kdy došlo k nápravě bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, orgánu ochrany veřejného zdraví byla poskytnuta účinná součinnost a nedošlo k poškození zdraví fyzických osob, může orgán ochrany veřejného zdraví od uložení pokuty upustit. Řízení o uložení pokuty lze zahájit jen do 1 roku ode dne, kdy orgán ochrany veřejného zdraví nesplnění nebo porušení povinnosti zjistil, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k nesplnění nebo porušení povinnosti došlo. Při opakovaném zjištění, že kontrolovaná osoba nesplnila nebo porušila tutéž povinnost do 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení předchozí pokuty, může orgán ochrany veřejného zdraví uložit pokutu až do výše desetinásobku stanovených částek. Zato podmínka je splněna i tehdy, jestliže orgán ochrany veřejného zdraví zjistí, že stejná povinnost provozovatele nebyla splněna ve dvou nebo více jeho provozovnách.

Rovněž dle další (průřezové) právní úpravy, která stanoví působnost orgánů ochrany veřejného zdraví, lze dovodit správní trestání, k němuž je oprávněn orgán ochrany veřejného zdraví v režimu daného zákona. K tomu lze pro názornost uvést právní režim dle IPPC (zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci znečištění, ve znění pozdějších předpisů). V intencích § 35 tohoto zákona ve vazbě na ustanovení § 37 rozhoduje krajská hygienická stanice o správních deliktech v oblasti porušení práva na ochranu veřejného zdraví a může uložit pokutu až do výše 10 milionů Kč.

Ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen přestupkový zákon), jsou vymezeny přestupky za správní delikt v případě zavinění fyzické osoby.<sup>302</sup> Dle ustanovení § 46 přestupkového zákona je možné po-

---

ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč.

302 Viz ustanovení § 29 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona: „Přestupku se dopustí ten, kdo nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby“ (za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč) a § 29 odst. 1 písm. o) přestupkového zákona: „přestupku se dopustí ten, kdo jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity“ (za přestupek lze uložit pokutu do 50 000 Kč).

stihnout za přešupek i jednání proti pořádku ve věcech územní samosprávy. Jedná se o porušení právních povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů. Tyto vyhlášky mohou být vydávány mj. pro úpravu veřejného pořádku, tedy mohou regulovat i ochranu před hlukem. Dle ustanovení § 47 přestupkového zákona, který upravuje přestupky proti veřejnému pořádku, se přestupku může fyzická osoba dopustit tím, že poruší noční klid. V intencích ustanovení § 52 přestupkového zákona by daný přešupek řešil příslušný obecní úřad nebo zvláštní orgán obcí.

## 11.2 Občanskoprávní odpovědnost

### 11.2.1 Obecně k institutu odpovědnosti za škodu na zdraví

Ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou na zdraví je třeba v obecné rovině vycházet z ustanovení § 415 občanského zákoníku (dále jen OZ). Z citovaného ustanovení vyplývá, že každý je povinen počínat si tak, **aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí**. Toto ustanovení vyjadřuje obecnou prevenční povinnost, jež se vztahuje na všechny účastníky občanskoprávních vztahů (a vztahuje se samozřejmě i na toho, komu riziko vzniku škody hrozí). Jde o závaznou právní povinnost každého dodržovat nejen povinnosti uložené právními předpisy a povinnosti převzaté smluvně, ale (i bez konkrétně stanoveného pravidla chování) počínat si natolik obezřetně, aby jednáním či opomenutím nevznikla škodajiným ani jemu samému. Ustanovení § 415 OZ nemá pouze preventivně výchovnou povahu. Povinnost vyslovená tímto ustanovením je pro každého z účastníků občanskoprávního vztahu závaznou právní povinností určitým způsobem se chovat. Proto její nedodržení představuje protiprávní chování. Aplikace tohoto ustanovení ale přichází v úvahu jen tehdy, není-li konkrétní právní úprava, vztahující se na jednání, jehož protiprávnost se posuzuje. Pokud postup stanovený právní normou byl dodržen, je aplikace tohoto ustanovení vyloučena. Porušení prevenční povinnosti, jež znamená zároveň porušení právní povinnosti ve smyslu § 420 OZ, je tedy jedním ze základních předpokladů obecné odpovědnosti za škodu, založené na principu presumovaného zavinění. Ustanovení § 415 OZ nezakládá totiž samostatnou skutkovou podstatu odpovědnosti za škodu, jak je někdy mylně dovozováno, ale porušení této povinnosti představuje protiprávní jednání, které (je-li příčinou vzniku škody), znamená vznik odpovědnosti za škodu podle § 420 OZ. Vždy je třeba posoudit, zda by škodlivý výsledek nastal i bez tohoto porušení, tedy zda počínání v souladu s prevenční povinností bylo způsobitelné škodě, jež vznikla, zabránit.<sup>303</sup>

V ustanoveních §§ 420 až 450 OZ je upravena odpovědnost za materiální újmu. Náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění ve smyslu ustanovení § 444 odst. 1

303 Blíže ŠVESTKA a kol., op. cit., s. 1187.

OZ nenahrazuje sice materiální újmu, avšak v případech škody způsobené na zdraví ji zákon přiznává. Obdobně to platí o tzv. imateriální satisfakci (ve smyslu ustanovení § 444 odst. 3 OZ) v případě usmrcení. Vedle obecné odpovědnosti za škodu (§ 420, 420a OZ) upravuje občanský zákoník řadu případů zvláštní odpovědnosti, které jako *lex specialis* mají přednost před úpravou obecnou. Jedná se o odpovědnost objektivní a vzhledem k tomu, že neexistuje možnost liberace, je označována i jako odpovědnost absolutní (až na okolnosti způsobené vis maior). Odpovědná osoba se nemůže zbavit odpovědnosti ani dokazováním, že učinila vše, co bylo v jejích silách, aby vzniku škody zabránila.<sup>304</sup> Nejde-li o žádný ze zvláštních případů náhrady škody, pro něž jsou stanoveny zvláštní podmínky, posuzuje se nárok na náhradu škody podle ustanovení § 420 OZ, podle kterého každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti (§ 420 odst. 1).<sup>305</sup> Pojem odpovědnosti za škodu v intencích tohoto ustanovení lze považovat za nepříznivý právní následek předvídaný sankční doložkou právní normy a postihující toho, kdo porušil primární právní povinnost. Tento nepříznivý právní následek spočívá v tom, že rušiteli primární právní povinnosti vzniká následná odpovědnostní právní povinnost, kterou dosud neměl (sekundární povinnost) a která je zaměřena na reparaci a v jejím rámci případně též na restituci narušeného právního stavu. Předpoklady vzniku občanskoprávní odpovědnosti ve smyslu ustanovení § 420 OZ jsou porušení právní povinnosti, vznik škody, existence příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody a zavinění.<sup>306</sup> Zejména v případech škod na zdraví způsobených nepříznivými environmentálními vlivy (tj. i hlukem) je někdy velmi problematické prokazování kauzálního nexu mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody. U škody na zdraví jde o zjištění, zda protiprávní úkon (resp. škodní událost v případě objektivní

304 Za škodu způsobenou provozní činností však nelze považovat škodu na zdraví způsobenou následkem pochybení při lékařském zákroku. V takových případech nebylo totiž příčinou vzniku škody provozování zdravotnického zařízení, nýbrž odpovědnost je dána za protiprávní úkon (viz PR, 1998, č. 2, s. 7) a obdobně též rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1906/2004 ze dne 8. prosince 2005.

305 Způsobí-li škodu více škůdců, odpovídají za ni společně a nerozdílně (§ 438 odst. 1). V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že ti, kteří škodu způsobili, odpovídají za ni podle své účasti na způsobení škody (§ 438 odst. 2). Hradí se skutečná škoda a ušlý zisk (§ 422). Ustanovení o obecné odpovědnosti za škodu (§ 420) presumuje odpovědnost pouze v případě porušení právní povinnosti. Odpovědnosti se zproští ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil. OZ však upravuje i případy odpovědnosti za škodu bez ohledu na zavinění (zvláštní odpovědnost). Jedná se o ustanovení §§ 420a a násl. Uvedená odpovědnost za škodu je odpovědností objektivní a vzhledem k tomu, že neexistuje možnost liberace, je označována i jako odpovědnost absolutní (až na okolnosti způsobené vis maior). Odpovědná osoba se nemůže zbavit odpovědnosti ani dokazováním, že učinila vše, co bylo v jejích silách, aby vzniku škody zabránila.

306 Blíže ŠVESTKA a kol., op. cit., s. 1202–1203.

odpovědnosti) byl vyvolávajícím činitelem poškození zdraví.<sup>307</sup> Příčinnou souvislost však nelze vylučovat jen z toho důvodu, že protiprávní jednání škůdce dovršilo již stávající nepříznivý stav poškozeného.<sup>308</sup> V případě škod na zdraví platí, že tzv. „působení na vadný základ“ (predispozice) nevyklučuje příčinnou souvislost.<sup>309</sup> Při případném zkoumání porušení právní povinnosti u škod na zdraví není soud v občanském soudním řízení vázán zprošťujícím trestním rozsudkem, tedy rozhodnutím o tom, že např. trestný čin nebyl spáchán. Dospěje-li např. soud v trestním řízení k závěru, že protiprávním jednáním nebyla způsobena škoda na životě poškozeného, ale „jen“ na jeho zdraví, není soud v občanském soudním řízení vázán tímto negativním závěrem.<sup>310</sup>

### 11.2.2 Náhrada škody na zdraví

Náhrada škody na zdraví vychází z ustanovení §§ 444–450 občanského zákoníku. Jedná se zejména o odškodnění bolestného, ztížení společenského uplatnění, ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě, účelné náklady spojené s léčením, náklady na výživu pozůstalým a pohřebné.

Škoda na zdraví představuje samostatný druh náhrady, odlišný od škod věcných. Hradí se výlučně v penězích, a to jednorázově ve smyslu ustanovení § 444 občanského zákoníku, resp. peněžitým důchodem v intencích § 445 a násl. občanského zákoníku. Občanský zákoník neobsahuje taxativní výčet všech součástí náhrady škody způsobené na zdraví. Podle některých autorů<sup>311</sup> lze mít za to, že může připadat v úvahu i náhrada jiných škod než těch, které jsou v občanském zákoníku výslovně upraveny, i když tento názor není obecně sdílen. Bolestné a náhrada za ztížení společenského uplatnění jsou podrobněji upraveny ve vyhlášce č. 440/2001 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění, ve znění pozdějších předpisů., a to pokud jde o jejich výši. Bolestným se rozumí odškodnění za bolesti, které byly vytrpěny nejen při úrazu, ale i při jeho léčení a odstraňování jeho důsledků (rehabilitace). Náhrada za ztížení společenského uplatnění se poskytuje, jde-li o trvalé poškození zdraví poškozeného, které má nepříznivé důsledky pro jeho životní úkony, pro uspokojování jeho životních a společenských potřeb, anebo pro plnění jeho společenských úkolů. Při škodě na zdraví se jednorázově odškodňují bolesti poškozeného a ztížení společenského uplatnění (§ 444 odst. 1 OZ). Odškodnění se určuje podle sazeb bodového

307 R 28/1980, R 11/1976.

308 R 21/1992.

309 R 1/1963.

310 R 27/1977 a R 22/1979 (s. 118).

311 HOLUB, M., FIALA, J., BIČOVSKÝ, J. *Občanský zákoník, Poznámkové vydání s judikaturou a literaturou*. 10. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Linde, 2005, s. 355–356.

ohodnocení stanoveného v přílohách této vyhlášky, a to na základě lékařského posudku (u bolesti dle příloh č. 1 a 3, u odškodnění společenského uplatnění dle příloh č. 2 a 4). Odškodnění se hodnotí za jednotlivé bolesti, které byly způsobeny jak vlastní škodou na zdraví, tak jejím léčením a odstraňováním následků poškození zdraví.

V případech, kdy poškozený tvrdí, že zdravotní komplikace nastaly v důsledku blíže specifikovaných negativních environmentálních vlivů, tj. mimo jiné i hluku, měl by tuto skutečnost sám doložit.<sup>312</sup> Musí tak unést nelehké důkazní břemeno a platné právo mu přitom nijak (a to ani ve veřejném zájmu) splnění této povinnosti neusnadňuje. U škody na zdraví způsobené jinými vlivy a událostmi, než explicitně stanoví vyhláška č. 440/2001 Sb., bude vyčíslení škody na zdraví poněkud problematičtější. Může se např. jednat o situaci, kdy se poškozený domáhá náhrady za poškození svého zdraví nadlimitním hlukem (a nepůjde přitom o pracovněprávní vztah s tímto provozovatelem zdroje znečištění). V uvedených případech se většinou nepodaří prokázat kauzální nexus mezi negativním environmentálním působením a poškozením zdraví. Z pohledu poškozeného, za předpokladu, že se mu nepodařilo dosáhnout mimosoudního narovnání, je možno uplatňovat nároky vyplývající z občanskoprávní odpovědnosti soudní cestou, resp. iniciovat zahájení příslušného správního či trestního řízení.<sup>313</sup> Na shora naznačený případ poškození zdraví vlivem nepříznivých vlivů životního prostředí by však ustanovení § 444 OZ pravděpodobně nebylo možno s úspěchem vztáhnout, neboť náhrada dle tohoto ustanovení se použije pouze v souvislosti s bolestí a se ztíženým společenským uplatněním (ve smyslu vyhl. č. 440/2001 Sb.).

### 11.2.3 Sousedské žaloby

V současné době se lze právě v otázkách odpovědnosti za hlukovou zátěž v rozhodovací praxi soudů setkat s překvapivými závěry s ohledem na **legitimní očekávání**

312 Blíže DUDOVÁ, J. K některým odpovědnostním vztahům z hlediska ochrany zdraví před znečištěným ovzduším. Časopis pro právní vědu a praxi. 2005, č. 1.

313 U trestněprávní odpovědnosti v souvislosti s ohrožením či poškozením zdraví nepříznivými vlivy prostředí zpřichází prakticky v úvahu nejfrekventovaněji aplikace ustanovení § 273 trestního zákoníku pro trestný čin obecného ohrožení z nedbalosti. Strana poškozená může nejpозději do zahájení soudního dokazování navrhnout, aby soud rozhodl o povinnosti obžalovaného nahradit jí způsobenou škodu. Podmínkou úspěšnosti tohoto návrhu by však musela být okolnost, aby způsobená škoda byla vyčíslitelná v penězích (u takto specifických zdravotních postižení se přitom jedná o ne vždy uspokojivě splnitelný předpoklad), dále, aby návrh na náhradu této škody byl včas uplatněn a aby obžalovaný byl uznán vinným z trestného činu, v jehož důsledku škoda vznikla. Pokud soud v trestním řízení nárok na náhradu škody nepřizná, odkáže poškozeného na občanskoprávní řízení.

účastníků příslušných procesů. K takovým rozhodnutím je možno přiřadit také nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11. Ústavní soud v daném, mediálně poměrně často prezentovaném případě, rozhodoval o obtěžování imisemi hluku z provozu pražské magistrály na ulici 5. května v Praze. V předmětné věci bylo rozhodováno o omezení vlastnického práva v souvislosti s imisemi hluku v návaznosti na hlukovou zátěž. Ústavní soud uvedeným rozhodnutím zrušil rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu ČR, jimiž bylo na základě § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen OZ) hlavnímu městu Praha uloženo, aby se zdrželo rušení hlukem pocházejícím z provozu na pražské magistrále.<sup>314</sup> Uvedenými rozsudky bylo podle Ústavního soudu porušeno základní právo hlavního města Prahy na ochranu majetku zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS).<sup>315</sup>

K posuzované věci se sluší především uvést, že se jedná o dlouhodobý spor s problematickou aplikací a interpretací soukromoprávních a některých veřejnoprávních aspektů platné právní úpravy. Ze strany žalobců, vlastníků přilehlých nemovitostí, nebylo uplatněno právo na náhradu škody na zdraví v souvislosti s působením nadlimitního hluku, a to zřejmě s ohledem na téměř nulovou šanci na úspěšný výsledek sporu (viz shora).

Ústavní soud podpořil výklad, který vybočuje z ustálené rozhodovací praxe. V řízení o ústavní stížnosti<sup>316</sup> podané hlavním městem Praha k povaze úpravy obsažené

314 Jednalo se o rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 390/2007 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3281/2008.

315 Blíže DUDOVÁ, J. Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*. 2012, č. 21, s. 755–758.

316 Soudní řízení bylo iniciováno žalobou třiceti žalobců (v předmětné ústavní stížnosti vedlejších účastníků), převážně vlastníků bytů v domech podél magistrály v oblasti Michle, kteří dlouhodobě trpěli vysokou hlukovou zátěží pocházející ze silničního provozu na magistrále. Žalobci pomocí opakovaných akustických měření prokazovali, že hluk pocházející z provozu na magistrále podstatně převyšuje limity stanovené platnou právní úpravou a tvrdili, že jsou nadměrným hlukem obtěžováni nad míru přiměřenou poměrům. Současně namítali, že trvalým zvýšeným hlukem jsou ohroženi ve výkonu některých Ústavou zaručených práv, zejména práva na zdraví. Vzhledem k tomu, že žalovaný, jako vlastník komunikace, z níž hluk vychází, vykonává své vlastnické právo tak, že nepřípustně obtěžuje sousední vlastníky nemovitostí a dokonce ohrožuje jejich práva, domáhali se žalobci ochrany podle § 127 odst. 1 OZ. Žádali, aby se žalovaný nepřípustného rušení hlukem zdržel. Prvoinstanční soud žalobu zamítl. Na základě provedených důkazů zjistil a konstatoval, že žalobci jsou trvale obtěžováni nadměrným hlukem pocházejícím z komunikace vlastněné žalovaným a že se domáhají ochrany v souladu s příslušnou právní úpravou. Nicméně soud uzavřel, že s ohledem na to, že hlavní město Praha nemůže regulovat nebo omezovat provoz na komunikaci, neboť údajně není jejím provozovatelem, a s ohledem na skutečnost, že se nechová pasivně a připravuje

v § 127 odst. 1 OZ soud uvedl, že jde o regulaci „zaměřenou na řešení kolize dvou (resp. více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických“. Podle Ústavního soudu obecné soudy nedostatečně zohlednily specifika obecného užívání *místní pozemní komunikace* a důsledky automobilového provozu na její okolí, čímž nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva, tj. „míru přiměřenou poměrům“. Tato podmínka, z pohledu testu proporcionality, by měla být přitom souladná s *ústavními principy omezení jednoho ze základních práv*.

Právě specifika obecného užívání pozemní komunikace, resp. jeho důsledky a kritérium míry „přiměřené poměrům“ jsou otázkami, jejichž řešení v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/11 doznalo obratu oproti ustálené soudní praxi i názorům hojně zastávaným odbornou literaturou.<sup>317</sup> Doposud se v těchto případech mohla

---

dlouhodobá, technicky a finančně náročná řešení, nezbude žalobcům než imise hluku trpět do té doby, než tato řešení budou realizována. Požadavek na zdržení se imisí hluku byl podle soudu první instance nereálný, a proto nevykonatelný. K odvolání žalobců o věci rozhodl Městský soud v Praze, který prvoinstanční rozsudek změnil a žalobě vyhověl. Uložil městu, aby se zdrželo rušení hlukem pocházejícím z provozu na vymezeném úseku magistrály tak, aby hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku nepřesahovala hodnoty požadované žalobci odpovídající limitům hlukových imisí přípustným podle příslušného hygienického předpisu. Odvolací soud vyšel ze zjištění, k nimž na základě provedených důkazů dospěl soud prvního stupně, a doplnil dokazování rozhodnutím Hygienické stanice hlavního města Prahy. Tímto rozhodnutím byla žalovanému povolena do 31. 12. 2012 výjimka z dodržování hlukových limitů. Odvolací soud uzavřel, že výrok rozhodnutí, jímž byla výjimka udělena, je závazný jen pro účastníky řízení o jejím udělení, tj. jen pro hlavní město Praha. Na právo žalobců domáhat se ochrany svého vlastnictví proti imisím hluku však žádný vliv nemá. V řízení bylo prokázáno, že žalobci jsou obtěžováni hlukem nad míru přiměřenou poměrům, a proto bylo žalobě vyhověno. Nejvyšší soud zamítl dovolání hlavního města Prahy a odvolací soud rozsudek potvrdil. Poukázal na svou ustálenou judikaturu, podle níž vlastníku sousední nemovitosti náleží ochrana proti obci jako vlastníka nemovitosti, z níž vychází rušení podle § 127 odst. 1 OZ. Obec jako vlastník nemovitosti se může domáhat prostředků ochrany vlastnického práva dané občanským zákoníkem v rámci úpravy sousedských práv, ale také musí respektovat omezení svého vlastnického práva, která jsou touto úpravou stanovena. Při posouzení aplikovatelnosti § 127 odst. 1 OZ na danou situaci se Nejvyšší soud zabýval vztahem mezi ochranou poskytovanou tímto soukromoprávním ustanovením a veřejnoprávními prostředky ochrany před hlukem, včetně zmíněné výjimky z dodržování hlukových limitů. Právně konformně posoudil věc tak, že i v případech, kdy obtěžování vychází z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevyklučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle § 127 odst. 1 OZ. Sousední vlastníci mají nárok na ochranu podle tohoto ustanovení, budou-li obtěžováni nad míru přiměřenou poměrům, i když imise nepřesáhnou meze dané správním předpisem.

317 ŠVESTKA a kol., op. cit., s. 719–720.

veřejnost svých práv domáhat alespoň v rámci soukromoprávních prostředků, a to zejména formou negatorní žaloby v intencích ustanovení § 127 OZ.

Jak již bylo shora naznačeno, v dané věci se jednalo ze strany veřejnosti v podstatě o jediný právně konformní postup, a to soukromoprávními nástroji regulace, neboť z hlediska veřejného práva platná právní úprava neobsahuje adekvátní právní nástroje, které by mohly podpořit vykonatelnost práva na ochranu zdraví před nadměrným hlukovým zatížením v důsledku provozu na pozemní komunikaci.

V problematice hlukové zátěže, opírající se o institut výjimky, je v podmínkách ČR zcela zásadní a směřodatná ta okolnost, že vztah správně právní odpovědnosti lze jen stěží aplikovat a zřejmě nepřipadá v úvahu ani trestněprávní odpovědnost.<sup>318</sup> Vágní právní úprava a téměř „bezbfěhy“ institut výjimek z maximálních povolených limitů umožňují provozovateli zdroje hluku po právu provozovat i takové zdroje, u kterých lze předpokládat, že s ohledem na možná zdravotní rizika mohou být pro zdraví člověka (ale i dalších organismů) nebezpečné. Tímto právním režimem v podstatě zákonodárce rezignoval na deklarovaný účel zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOVZ), kterým by měla být ochrana a podpora veřejného zdraví.<sup>319</sup>

Pokud se jedná o škodu způsobenou provozem na pozemních komunikacích, resp. její náhradu, pak v úvahu přicházející odpovědnostní vztahy dle speciální právní úpravy jsou rovněž poměrně komplikované.

V dané souvislosti Ústavní soud analogicky odkázal na vyloučení odpovědnosti obce za škody vyplývající z provozu na pozemních komunikacích, a to s odkazem na ustanovení § 27 odst. 4 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení platí, že *„vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům*

318 U trestněprávní odpovědnosti v souvislosti s ohrožením či poškozením zdraví nepříznivými vlivy prostředí přichází prakticky v úvahu nejfrekventovaněji aplikace ustanovení § 273 trestního zákoníku pro trestný čin obecného ohrožení z nedbalosti. Strana poškozená může nejpozději do zahájení soudního dokazování navrhnout, aby soud rozhodl o povinnosti obžalovaného nahradit jí způsobenou škodu. Podmínkou úspěšnosti tohoto návrhu by však musela být okolnost, aby způsobená škoda byla vyčíslitelná v penězích (u takto specifických zdravotních postižení se přitom jedná o ne vždy uspokojivě splnitelný předpoklad), dále, aby návrh na náhradu této škody byl včas uplatněn a aby obžalovaný byl uznán vinným z trestného činu, v jehož důsledku škoda vznikla. Pokud soud v trestním řízení nárok na náhradu škody nepřizná, odkáže poškozeného na občanskoprávní řízení.

319 Viz ustanovení § 1 ZOVZ.

*sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích.* “ Ústavní soud proto dospěl k závěru, že „*tato koncepce vyloučení odpovědnosti za škodu způsobenou provozem na pozemních komunikacích zjevně vychází ze skutečnosti, že – na rozdíl od technického nebo stavebního stavu komunikací – je provoz na ní vlastníkem komunikace neovlivnitelný*“. Přitom dle názoru autorky zůstává otázkou, nakolik lze právně relevantním způsobem od sebe oddělit problematiku technického a stavebního stavu komunikace na straně jedné od samotného provozu komunikace na straně druhé.

V návaznosti na shora uvedené lze konstatovat, že normy veřejného práva v našich podmínkách dostatečně nechrání veřejnost před nadlimitním hlukem (včetně očekávané garance práv vyplývajících z odpovědnostních vztahů). Dosud tedy veřejnost mohla využít alespoň obecné soukromoprávní prostředky ochrany v rámci občanského soudního řízení. Právní názor Ústavního soudu, vyjádřený v jeho nálezu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, však ani tuto možnost fakticky nepřipouští. Tím se kruh uzavírá. Takovým výkladem práva přestává mít veřejnost právně relevantní prostředky ochrany před zasahováním do základních lidských práv každého jednotlivce. Autorka má za to, že uvedený postup je jednoznačně v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Lze proto v souladu s konstatováním Nejvyššího soudu shrnout, že vyhovění ústavní stížnosti má ten následek, že se ochrana práv veřejnosti před hlukem (v daném sporu vedlejších účastníků) oddaluje na období časově neurčité a dochází tak k faktickému vyloučení jejich ochrany před hlukovou zátěží.

Vzhledem k okolnosti, že právo na spravedlivý proces nebylo vedlejším účastníkům daným rozhodnutím přiznáno, nezbyvá jim k prosazení daných požadavků v podstatě již jiná reálná možnost, než se obrátit na Evropský soud pro lidská práva.

V návaznosti na uvedený případ je možno nastínit právní prostředky dle zákona č. 89/2012 Sb., nového občanského zákoníku (dále jen NOZ). NOZ by měl být s účinností od 1. 1. 2014 základní platformou pro uspořádání právních vztahů jak v soukromé, tak i veřejnoprávní sféře.

V intencích ustanovení § 2900 a násl. NOZ je každý povinen si preventivně počínat při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného. Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, pak platí domněnka nedbalosti, tzn. má se za to, že škůdce škodu způsobil z nedbalosti (viz ustanovení § 2911 a násl. NOZ). V daném kontextu je třeba zdůraznit, že ve smyslu ustanovení § 2925 a násl. NOZ každý, kdo provozuje zvláště nebezpečný provoz (takovým provozem může být nepochybně i znečišťovatel životního prostředí), nahradí škodu způsobenou zdrojem zvýšeného nebezpečí. Provoz je zvláště nebezpečný, nelze-li předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče (provozem zdroje hluku mohou být způsobeny závažné škody zejména na zdraví, ale i na majetku). Provozovatel se povinnosti zprostí,

prokáže-li, že škodu způsobila zvnějšku vyšší moc nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby (ujednají-li se další důvody zproštění, nepřihlíží se k tomu). Je-li z okolností zřejmé, že provoz významně zvýšil nebezpečí vzniku škody, ačkoli lze důvodně poukázat i na jiné možné příčiny, soud zaváže provozovatele k **náhradě škody v rozsahu, který odpovídá pravděpodobnosti způsobení škody provozem.**

Ve smyslu ustanovení § 2951 NOZ se škoda nahrazuje uvedením do původního stavu. Teprve není-li to možné anebo poškozený tak požaduje, hradí se škoda v penězích. Speciálně v případě škod na zdraví má být nemajetková újma odčiněna přiměřeným zadostiučiněním, které má být a priori poskytnuto v penězích (hradí se přitom skutečná újma i ušlý zisk). Nelze-li výši náhrady škody přesně určit, určí ji podle spravedlivého uvážení jednotlivých okolností případu soud (viz § 2955 NOZ). Je potřeba upozornit na to, že ve sporech je zavinění ve formě nedbalosti presumováno a je na škůdci, aby v každém konkrétním případě prokázal, že své jednání nezavinil.

Vzhledem ke zcela novému pojetí a terminologii NOZ bude však velmi záležet na aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení. Požadavky na transparentnost jednotné aplikace a interpretace nově vymezených pojmů budou zvláště aktuální v teprve rozvíjející se oblasti náhrad škod na zdraví ve vazbě na environmentální vlivy. Pokud by se v podmínkách ČR shora uvedená, velkoryse pojatá, koncepte odškodňování fakticky prosadila, došlo by k výraznému kvalitativnímu posunu s ohledem na právní postavení poškozených. Zároveň by se naznačeným přístupem při odškodňování v rámci této specifické zdravotně právní problematiky naše aplikační praxe výrazně přiblížila modelu nejvyspělejších zemí, nejbliže zemí *common law*.<sup>320</sup>

#### 11.2.4 Ochrana osobnosti

Dále přichází v úvahu v rámci odpovědnostních vztahů souvisejících s hlukovou zátěží i uplatnění ochrany osobnostních práv, resp. žaloba na ochranu osobnosti. Právo fyzické osoby na ochranu osobnosti upravuje občanský zákoník jako jednotné právo. Jeho funkcí je v občanskoprávní rovině zabezpečit ochranu fyzické osoby a její individuální integrity a ucelenosti jako nutnou podmínku její důstojné existence.<sup>321</sup> Občanský zákoník zakotvuje ochranu osobnosti v ustanovení § 11 a násl. Podle něj

320 HINTEREGGER, M. *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Increase in leukemia rate*. Cambridge, 2008, s. 372–394.

321 Viz preambuli Ústavy ČR, čl. 1, 10 LZPS a generální klauzuli čl. 1 Evropské charty základních lidských práv EU z Nice, která zdůrazňuje stěžejní význam důstojnosti lidské osobnosti umožňující plné rozvinutí člověka a jeho kvalit. Tím tato úprava nabývá výrazného antropocentrického charakteru.

má každá fyzická osoba **právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí**, svého jména a projevů osobní povahy. Výčet osobnostních práv dle ustanovení § 11 není uzavřený, ale neustále se vyvíjí. Určitými aktivitami, např. nadměrným hlukem, může být zasahováno do práva na ochranu zdraví, práva na ochranu soukromí a práva na ochranu příznivého životního prostředí, které jsou dílčími složkami práva na ochranu osobnosti. K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti postačí, že jde o zásah, který je způsobilý osobnost pouze ohrozit, nikoliv nutně poškodit. **Pro úspěch žaloby tedy není nutné, aby již došlo k poškození zdraví osoby, která je negativním vlivům na zdraví vystavena.** Zásahem není pouze aktivní jednání nějaké osoby. Za zásah je považována i nečinnost odpovědného subjektu (např. měla by to být i nečinnost provozovatele komunikace, který odmítá přijmout protihluková opatření). **Právo na ochranu zdraví je jedním z nejvýznamnějších práv na ochranu osobnosti.** Nelze dovodit, že uplatnění nároků z titulu práva na ochranu osobnosti supluje, resp. doplňuje a rozšiřuje rozsah náhrady škody. Jedná se o zcela svébytné a samostatné nároky.<sup>322</sup> Právo na život ve smyslu čl. 2 Evropské úmluvy ovšem vždy nemusí zaručovat individuální svobodu rozhodovat o kvalitě života.<sup>323</sup>

Rozlišení náhrady škody a náhrady nemajetkové újmy je však v občanském zákoníku *de lege lata* značně nedůsledné. U náhrady škody jsou zákonodárcem poněkud nesystematicky zakotveny i nároky týkající se újmy nemajetkové, které Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/04 ze dne 4. 5. 2005 označil za „náhradu škody za nemateriální újmu“, a to nároky na bolestné, náhradu za ztížení společenského uplatnění a na jednorázovou náhradu při úmrtí blízké osoby. V rámci ochrany osobnosti se řeší náhrada újmy nemajetkové a ohledně odpovědnosti za škodu způsobenou neoprávněným zásahem do osobnostních práv je zákonem odkazováno na ustanovení o náhradě škody. Lze souhlasit s názorem M. Ryšky v tom smyslu, že by měla být uplatňována zásada *non bis in idem*, neboť se řeší stále stejný skutek (stejně poškození na zdraví), ať již nároky z něj vzešlé označíme jakkoli. Je proto v intencích stávajícího OZ zcela irelevantní, zda se otevírá problematika náhrady škody, náhrady nemajetkové újmy a náhrady škody za nemateriální újmu, neboť pojmenování nároku samo o sobě je nepodstatné. Za podstatnou lze považovat totožnost skutku, osob i vznášených nároků na náhradu. Je tedy např. možné, aby se příbuzní osoby, dotčené na zdraví negativními účinky hluku, domáhali ochrany osobnosti s poukazem na zásah do jejich rodinného života. S ohledem na shora uvedenou zásadu by však již tato osoba samotná neměla mít možnost cestou ochrany osobnosti nahrazovat vlastní nároky na bolestné

322 *Právní rozhledy* č. 23. Praha: C. H. Beck. 2007. Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 154/2007.

323 Viz rozhodnutí ESLP č. 2346/02 ve věci *Pretty* proti Spojenému království.

a na náhradu za ztížení společenského uplatnění.<sup>324</sup> V případě namítaného poškození zdraví hlukem by se ovšem jednalo o velmi problematický nárok. Není to však zcela vyloučené za situace, kdy dle náhradových předpisů (§ 2 odst. 1 vyhlášky č. 440/2001 Sb.) se za bolest považuje i každé **duševní strádání** (např. i při působení nadměrné hlukové zátěže). Rovněž tak vážné duševní poruchy působením otrěsných zážitků nebo jiných nepříznivých psychologických činitelů a tísnivých situací (v případě hluku opět velmi obtížně prokazatelných z hlediska jejich kauzálního nexu) lze (byť problematicky) zařadit v rámci ztížení společenského uplatnění do náhrady škody na zdraví<sup>325</sup> **NOZ již majetkové a nemajetkové újmy adekvátně spojuje do jedné kategorie náhrady škody** a tím tak do značné míry odstraňuje chaos v dosavadní právní úpravě. V intencích ustanovení § 81 a násl. NOZ je chráněna osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého. Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy. Ve smyslu ustanovení § 82 NOZ má člověk, jehož osobnost byla dotčena, právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Nebyla-li povinnost odčinit nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. Podle ustanovení o vzniku povinnosti k náhradě škody se obdobně posoudí vznik povinnosti odčinit i nemajetkovou újmu poskytnutím zadostiučinění. Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy. Způsob a rozsah náhrady je pak ošetřen v ustanovení § 2951 NOZ tak, že se škoda se nahrazuje uvedením do předešlého stavu. Není-li to dobře možné, anebo žádá-li to poškozený, hradí se škoda v penězích. Nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním; nelze-li ji spravedlivě jinak odčinit, poskytne se náhrada v penězích. Dle ustanovení § 2952 NOZ se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Náhrada při újmě na přirozených právech člověka je pak stanovena v ustanovení § 2956 NOZ tak, že ten, kdo odpovídá za újmu na důstojnosti člověka, zejména na jeho životě, svobodě, cti, těle, zdraví, na jménu nebo jiných jeho osobních právech chráněných v části první tohoto zákona, nahradí škodu i nemajetkovou újmu, kterou tím způsobil. Jako nemajetkovou újmu odčiní i způsobené duševní útrapy. Podle ustanovení § 2957 NOZ pak kromě náhrady, k níž je škůdce jinak povinen, vznikne poškozením právo na její přiměřené zvýšení, byla-li újma způsobena úmyslně, zvláště s použitím lsti, pohrůžky, zneužitím závislosti poškozeného na škůdci nebo autority škůdce, diskriminací poškozeného z důvodu pohlaví, zdravotního stavu, etnického původu, víry nebo obdobných závažných důvodů.

324 RYŠKA, M. Kočka má devět životů, kolik zdraví má člověk? [online]. jinepravo.blogspot.cz [cit. 5. 9. 2013].

325 Viz přílohu 2 k vyhlášce č. 440/2001 Sb. pol. 016).

Při stanovení výše plnění se rovněž přihlédne k obavám poškozeného ze ztráty života nebo vážného poškození zdraví vyvolaným hrozbou nebo jinou příčinou. Náhrady při ublížení na zdraví a při usmrcení jsou pak řešeny v intencích ustanovení § 2958 a násl. NOZ. Při ublížení na zdraví odčiní škůdce újmu poškozeného peněžitou náhradou, vyvažující plně vytrpěné bolesti a další nemajetkové újmy; vznikla-li poškozením zdraví překážka lepší budoucnosti poškozeného, nahradí mu škůdce i ztížení společenského uplatnění. Nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti. Škůdce hradí též účelně vynaložené náklady spojené s léčením poškozeného tomu, kdo je vynaložil; požádá-li o to, složí mu škůdce na tyto náklady přiměřenou zálohu (viz ustanovení § 2960 NOZ).

### 11.3 Trestněprávní odpovědnost

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, umožňuje mimo jiné oproti předcházející právní úpravě (dané zákonem č.140/1961 Sb., trestním zákonem) větší diferenciaci trestního postihu a citlivější posuzování poškození zdraví člověka. Na jedné straně se zpřísňuje trestní ochrana života a zdraví člověka (včetně vyšší trestní sazby za trestné činy spočívající v usmrcení a ublížení na zdraví z nedbalosti). Na druhé straně je trestní zákoník založen na zásadě subsidiarity trestní represe vyjádřené výslovně v ustanovení § 12 odst. 2 trestního zákoníku, podle něhož trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Trestněprávní odpovědnost (z pohledu zkoumané problematiky ohrožení zdraví nepříznivými vlivy environmentálního hluku) může vzniknout zejména za situace, kdy jsou lidé vystaveni nebezpečí smrti nebo těžké újmy na zdraví, a to i v důsledku značné hlukové zátěže. V intencích ustanovení §§ 272 a 273 trestního zákoníku lze kvalifikovat úmyslné nebo nedbalostní jednání směřující ke shora uvedeným ohrožením zdraví lidí jako **obecné ohrožení**. Obecné nebezpečí nastane tehdy, vznikne-li obecně nebezpečným jednáním pachatele situace, která svým charakterem, rozsahem a intenzitou ohrožení znamená riziko smrti nebo těžké újmy na zdraví většího počtu osob nebo škody velkého rozsahu na cizím majetku. Ke vzniku obecně nebezpečného jednání je třeba jednání pachatele a jeho následek spočívající v určité míře ohrožení zákonem chráněných zájmů.<sup>326</sup> Na zkoumanou problematiku lze bezpochyby aplikovat i trestněprávní úpravu ve smyslu hlavy VIII. trestního zákoníku, tzn. trestné činy proti životnímu prostředí, zejména v rámci ustanovení, týkajících se **poškození a ohrožení životního prostředí** úmyslně či z nedbalosti.<sup>327</sup> Tato ustanovení jsou trestněprávními normami s banketními dispozicemi, což znamená, že ve výroku o vině těmito

326 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2006 sp. zn. 5Tdo 311/2006.

327 Viz ustanovení §§ 293 až 294 trestního zákoníku.

restnými činy musí být uvedeno příslušné ustanovení právního předpisu o ochraně životního prostředí nebo předpisu o ochraně a využívání přírodních zdrojů.<sup>328</sup> V případě některých shora naznačených restných činů může dojít také k ohrožení či poškození zdraví jedince prostřednictvím nadlimitního hluku (např. abnormálním zesílením, resp. nesprávným postupem při aplikaci konkrétního zdroje hluku). Bude však mnohdy velmi obtížné obvinít konkrétního pachatele. Tento aspekt ochrany zdraví není a priori v našich podmínkách jasně platnou právní úpravou vymezen.

#### 11.4 Shrnutí

Prokázání příčinné souvislosti mezi negativním stavem životního prostředí (v návaznosti na jednání daného znečišťovatele) a zhoršeným zdravotním stavem jednotlivce (nepůjde-li o relativně samostatnou a ucelenou oblast pracovněprávních vztahů a z nich vyplývajících rizikových prací) bude de lege lata vždy velmi komplikovanou záležitostí, spíše výjimkou. Spor se znečišťovatelem, aniž jsou nebo mohou být k dispozici nepochybnitelné důkazní prostředky (rozbory a měření vzešlé z činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví, zdravotních ústavů či jiných státních úřadů nebo akreditovaných osob), ze kterých vyplývá vazba na konkrétního znečišťovatele, nelze de lege lata označit za smysluplný.

Zásadní problém lze spatřovat v neprokázání kauzálního nexu mezi poškozeným zdravím a negativními vlivy hluku, a také mnohdy i ve vyčíslení konkrétního poškození zdraví (které mohlo být již dříve poškozeno v důsledku jiných vlivů, resp. je současně poškozováno také jinými vlivy). Poněkud lepší bilance existuje v případech tzv. negatorních (zápůrčích) žalob – typicky v oblasti ochrany před hlukem (jehož intenzitu lze navíc relativně snadno změřit). Aktivně věcně legitimovány jsou přitom jak fyzické, tak ve stanovených případech i právnické osoby, a to včetně obcí jako veřejnoprávních korporací.<sup>329</sup>

328 Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1152/2008 ze dne 30. října 2008.

329 Uvedený závěr je podpořen např. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000, ze dne 27. března 2001, sp. zn. 23/99, ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 42/05. V intencích těchto nálezů Ústavní soud uzavřel, že rovněž obec jako občanskoprávní korporace, jejíž faktický základ tvoří její občané, se může u soudu ve smyslu ust. 127 odst. 1 občanského zákoníku domáhat vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk, aby se těchto imisí zdržel. Obec však může postupovat i ve smyslu ust. § 10 zákona 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění a upravit vyhláškou ve své samostatné působnosti činnosti narušující veřejný pořádek (tzn. včetně regulace činností způsobujících nadměrný hluk) a preventivně tak předejít rušivým vlivům na zdraví obyvatelstva.

V návaznosti na výše uvedené lze shrnout, že lidské právo na ochranu zdraví před rizikovými faktory hluku, resp. negativními vlivy prostředí, je vynutitelné v relativně úzce vymezeném okruhu případů. Některé shora uvedené aspekty problematické vynutitelnosti lidského práva na zdraví před negativními vlivy životního prostředí lze porovnat s vybranou zahraniční právní úpravou.

V rámci předmětné problematiky je možno v **zahraniční právní úpravě** hledat odpověď na několik zcela zásadních otázek. První otázka směřuje k tomu, **kdo nese důkazní břemeno za účelem prokázání příčinné souvislosti mezi provozováním určité zdraví škodlivé činnosti a nemocí?** Je to provozovatel činnosti, která znečišťuje životní prostředí, nebo nemocný, který byl vystaven negativním vlivům této činnosti? **Nakolik musí být jisté, že uvedená činnost způsobila nemoc,** aby byla nemocnému priznána náhrada škody? Jaké pravidlo hodnocení důkazů se použije?

Většinou platí pravidlo, že důkazní břemeno nese žalobce. V některých evropských zemích je to výslovně stanoveno právními předpisy, např. v Belgii, Francii, Řecku, Itálii, Nizozemí, Portugalsku a Švédsku. V anglosaských zemích je tento princip odvozován z precedentů (Spojené království, USA). V některých zemích soudy vychází v jednotlivých případech z interpretace práva (Rakousko, Německo). Kauzální nexus je prokázán, může-li žalobce doložit souvislost mezi jednáním znečišťovatele a vzniklou zdravotní újmou. Zásadní rozdíly jsou v míře pravděpodobnosti, která je nutná k prokázání příčinné souvislosti. Rakouské, německé, řecké a španělské právo požaduje téměř jistotu. V Belgii, Francii, Itálii a Nizozemí musí žalobce prokázat soudu, že žalovaný skutečně mohl zapříčinit újmu, ale **požadovaný stupeň „jistoty“ není definován.** Soudy tedy mají značné možnosti pro vlastní uvážení v otázce prokázání příčinné souvislosti. Jiná je situace v případě, obrátí-li se oběť na trestní soud, kde je prokázání příčinné souvislosti obtížnější.

V zemích *common law* je požadovaná úroveň „jistoty“ v prokazování příčinné souvislosti nižší. Ve Spojeném království musí žalobce alespoň prokázat, že činnost žalovaného podstatně přispěla ke vzniklé újmě. Při hodnocení důkazů vycházejí soudy všech evropských zemí ze zásady volného hodnocení důkazů soudy. Civilní proces také umožňuje, aby soudy požadovaly po stranách předložení všech důkazů, které mají k dispozici.

Zřetelnou dělicí čáru lze vidět mezi kontinentálními jurisdikcemi, které vyžadují velmi vysoký stupeň jistoty, a severskými zeměmi (včetně Spojeného království), kde je tento stupeň mnohem nižší.<sup>330</sup>

330 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 164–168.

## **ČÁST TŘETÍ - Průřezové prostředky ochrany veřejného zdraví před hlukem z venkovního prostředí**

Průřezové prostředky ochrany veřejného zdraví představují základní státem organizované a zajišťované činnosti a jiné aktivity, které slouží k ochraně veřejného zdraví před rizikovými faktory prostředí. S přihlédnutím k ne vždy zřetelným a transparentním rozdílům mezi jednotlivými prostředky ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem se mohou částečně některé z těchto prostředků překrývat. Vzhledem k tomu, že tato publikace je zaměřena na environmentální hluk, budou prostředky na ochranu před rizikovými faktory hluku z vnitřního prostředí pouze naznačeny. Mělo by však platit pravidlo, že všechny prostředky ochrany veřejného zdraví před hlukem by měly být uplatněny pokud možno provázaně tak, aby bylo veřejné zdraví vždy preventivně chráněno.<sup>331</sup>

---

331 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 169–171.

## 12 Institut hodnocení zdravotních rizik

Ochrana zdraví člověka před hlukovou zátěží může být účinně chráněna především institutem **hodnocení zdravotních rizik**. Dosažení “nulového rizika”, tj. absolutní eliminace daného faktoru, není vždy nezbytné (hlavně ani není možné), nehledě k tomu, že je prakticky bez výjimky spojeno s enormními náklady. Pod pojmem **zdravotní riziko** lze rozumět **pravděpodobnost poškození lidského zdraví účinkem expozice člověka určitému negativnímu faktoru**.<sup>332</sup> Hodnocení rizika jiných faktorů než chemických látek (tzn. faktorů fyzikálních a biologických) je však ještě stále v začátcích. Je to způsobeno tím, že většinou chybí relevantní informace a data, které by toto hodnocení umožňovaly. Největší deficit dat se týká dvou oblastí procesu hodnocení rizika, a to vztahů dávka – účinek a hodnocení expozice. I v této oblasti lze očekávat velmi rychlý rozvoj poznatků. Vlastní proces hodnocení rizika<sup>333</sup> se stává z určení nebezpečnosti,<sup>334</sup> charakterizace nebezpečnosti, hodnocení expozice<sup>335</sup> a charakterizace rizika.<sup>336</sup> **Hodnocení zdravotního rizika je výchozím kritériem pro prostředky regulace a stanovení příslušných standardů**<sup>337</sup> Smyslem tohoto hodnocení je **stanovení příčinné souvislosti míry expozice se škodou na zdraví**.<sup>338</sup> To se týká i problematiky zdravotních rizik z hlukové zátěže, Dosud se však nedaří exaktně stanovit (i přes rychle se vyvíjející vědecké poznatky) **kumulativní povolné působení škodlivin z prostředí, tj. i hluku, na zdraví člověka**.<sup>339</sup>

332 BLÁHA, K., CIKRT, M. *Základy hodnocení zdravotních rizik*. Praha: Fortuna, 1996, s. 12.

333 VOLF, J. *Metodiky hodnocení zdravotních rizik v hygienické službě*. Ostrava: Ostravská univerzita, Zdravotně sociální fakulta, 2002, s. 57.

334 Určení nebezpečnosti je prvním krokem v procesu hodnocení rizika. Zahrnuje sběr dat a vyhodnocení těchto dat o možných typech poškození zdraví, která mohou být vyvolána daným faktorem a o podmínkách expozice, za kterých k těmto poškozením dochází. Viz VOLF, op. cit., s. 69–71.

335 Hodnocení expozice je nejobtížnější a současně klíčový krok při hodnocení rizika. Popisuje zdroje, cesty, velikost, četnost a trvání expozice. BLÁHA, CIKRT, op. cit., s. 25–27.

336 Konečným krokem hodnocení rizika je charakterizace rizika, které zahrnuje syntézu dat získaných v předchozích krocích a vede k určení pravděpodobnosti, s jakou dojde ke zhoršení zdravotního stavu okolního exponovaného obyvatelstva. BLÁHA, CIKRT, op. cit., s. 28–29.

337 BERTOLLINI, R. et al. (eds.) *Environmental epidemiology: exposure and disease*. Boca Raton: CRC Press, 1996, s. 15.

338 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 171–173.

339 *Health Impact Assessment. Main concepts and suggested approach* [online]. WHO, 1999

Hodnocení zdravotních rizik hluku by mělo vycházet ze zásady předběžné opatrnosti. V případě pochybností, resp. nejasností, týkajících se možných zdravotních rizik, by měly být upřednostněny zájmy na ochranu veřejného zdraví a životního prostředí před ekonomickými zájmy. Soudní dvůr EU soud zdůraznil při několika příležitostech, že použití principu předběžné opatrnosti musí být založeno na přístupu vyhodnocení příslušného rizika, jakož i potenciální újmy.<sup>340</sup> Počáteční stádium rozhodování o možných rizicích je založeno na vědeckém a faktuálním úsudku. V rámci následujícího stádia musí být zváženy všechny v úvahu přicházející prostředky, které mají být použity. V praxi je tento vztah daleko komplexnější a soudy velmi obtížně nalézají „opěrné body“, vztahující se k rozdělení mezi faktuálními a normativními stádii (zejména tehdy, pokud mezi příslušnými odborníky nepanuje shoda, jaká váha by měla být přičítána jednotlivým faktorům). Předmětné problémy jsou zřetelné již na úrovni tzv. rizikového managementu. Soud při posuzování rizika vychází ze znaleckého posudku, o němž předpokládá, že je založen na principech „výtečnosti, nezávislosti a transparentnosti“. Orgány EU však nejsou takovýmto posouzením omezeny při svém rozhodování, pokud mají za to, že i **přes vyjádření znalců či vědeckých autorit, stále existuje nejistota vztahující se k možným rizikům pro lidské zdraví**. Případný soudní přezkum posuzování zdravotních rizik vyjádřených postupem rizikového managementu je podle Soudního dvora EU komplikovaný. Mnohdy **neexistují adekvátní srovnatelná kritéria** a často již nelze vycházet z rozhodnutí učiněných v minulosti.<sup>341</sup> V návaznosti na shora uvedené je zapotřebí zkoumat, v jakých souvislostech a mezích by mohla být optimálně integrována vědecká stanoviska do příslušných rozhodovacích procesů v případě nejistoty. S tím úzce souvisí některé otázky, týkající se kompetencí Evropské unie v záležitostech ochrany veřejného zdraví (a obdobně také v právu životního prostředí). Princip předběžné opatrnosti by měl být pečlivě zvažován a komplexně koordinován v příslušných evropských procedurách s politikami členských států. SD EU ve svém rozhodování vychází z předpokladu, že Evropská komise je oprávněna zasáhnout v oblasti ochrany zdraví i tehdy, jedná-li se o „*riziko nepřímého působení na lidské zdraví v budoucnosti*“. Ústřední problém spočívá v tom, jak velká váha by měla být přiznána **principu předběžné opatrnosti** v rozhodovacích procesech. Na úrovni EU jsou tyto procedurální problémy ještě

[cit. 2. 12. 2010].

340 Viz rozsudek Pfizer a Alpharma ze dne 11. září 2002 in Úřední věstník EU (2006/C 48/74). Přestože nebylo v dané věci prokázáno relevantní riziko, jak Rada, tak Komise v souladu s principem předběžné opatrnosti rozhodly o zrušení předmětného povolení. Soud opřel své rozhodnutí o argumentaci, že „*je na kompetentním veřejném orgánu, aby stanovil úroveň rizika, které má za přiměřené pro společnost, a že při výkonu této povinnosti mají instituce Unie široké pole vlastního uvážení*“.

341 KOLEKTIV AUTORŮ. *Manuál prevence v lékařské praxi, VIII. Základy hodnocení zdravotních rizik*. Praha: Fortuna, 2002, s. 20.

markantnější než z pozice jednotlivých členských států (každý členský stát má svůj vlastní způsob, jak integrovat vědu do procesu rozhodování).<sup>342</sup> S ohledem na výše uvedené byly na úrovni EU zřízeny pracovní komise, aby poskytl vědeckou podporu rozhodování orgánům EU (Radě a zejména Komisi) v těchto otázkách. Tyto pracovní komise jsou zároveň určeny k tomu, aby integrovaly a koordinovaly rizikovou analýzu a strategii rizikového managementu.<sup>343</sup>

## 12.1 Právní úprava v podmínkách ČR

Právní úpravu hodnocení zdravotních rizik z venkovního prostředí lze vnímat v širším kontextu v návaznosti na celkovou ochranu životního prostředí. Rámcovým právním předpisem je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o životním prostředí). Tento zákon vymezuje znečišťování životního prostředí jako vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí.<sup>344</sup> Přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy. Tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí. Mezní hodnoty by měly být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.<sup>345</sup>

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ) pojem „**hodnocení zdravotních rizik**“ vymezuje jako posouzení **míry závažnosti zátěže populace vystavené rizikovým faktorům životních a pracovních podmínek a způsobu života**.<sup>346</sup> Podkladem pro hodnocení zdravotního rizika je kvalitativní a kvantitativní odhad rizika. Ve smyslu ust. § 80 odst. 1 písm. l) tohoto zákona zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik, jakož i zásady monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek stanoví a řídí Ministerstvo zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví v intencích ustanovení § 80 odst. 1 písm. m) ZOVZ pověřilo organizováním hodnocení zdravotních rizik Státní zdravotní ústav (dále jen SZÚ) se sídlem v Praze.<sup>347</sup> V rámci svého postupu

342 Rozsudek ESD ze dne 26. listopadu 2002 Artegoda v. Komise a rozsudek ESD ze dne 11. září 2002 Pfizer Animal Health v. Rada in Úřední věstník EU (2006/C 48/74).

343 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 173–175.

344 Viz ustanovení § 8 odst. 1 zákona o životním prostředí.

345 Viz ustanovení § 12 zákona o životním prostředí.

346 Viz ustanovení § 2 odst. 3 ZOVZ.

347 Sdělení Ministerstva zdravotnictví in Věstník Ministerstva zdravotnictví, částka 12, prosinec 2003. Praha: Ministerstvo zdravotnictví, 2003, s. 3.

při hodnocení rizik využívá SZÚ syntézu všech dostupných údajů podle současného vědeckého poznání. Nezbytnou součástí hodnocení zdravotních rizik je analýza nejistot.<sup>348</sup>

Provádět hodnocení zdravotních rizik podle ZOVZ jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli osvědčení o autorizaci. Autorizaci uděluje na žádost fyzické osoby autorizující osoba na základě úspěšného složení zkoušky odborné způsobilosti.<sup>349</sup> Při uznávání odborné kvalifikace nebo jiné způsobilosti, kterou státní příslušníci České republiky nebo členských států Evropské unie nebo jejich rodinní příslušníci získali v jiném členském státě Evropské unie, se postupuje podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů.<sup>350</sup>

Pojem **hodnocení zdravotních rizik** lze porovnat s pojmem **rozumně dosažitelná míra**. Pojem rozumně dosažitelná míra je definován ve speciálních ustanoveních ZOVZ (majícími tudíž přednost před ustanoveními obecnými). Shodná podstata obou pojmů tkví v preventivním posouzení zátěže z prostředí na zdraví člověka. Rozumně dosažitelnou míru lze v obecné rovině vyjádřit jako poměr mezi náklady na opatření k ochraně zdraví člověka na straně jedné a jejich přínosem ke snížení zdraví škodlivé zátěže na straně druhé (tzn. i v rámci stanovení hygienických limitů hluku).<sup>351</sup>

Lze tedy konstatovat, že právní úprava přímo se vztahující k ochraně veřejného zdraví může požadavky na ochranu zdraví člověka omezovat, resp. limitovat přínosem (ekonomických) nákladů k eliminaci škodlivých účinků. **Zásada předběžné opatrnosti není v naší platné právní úpravě důsledně uplatňována.**

348 *Autorizační návod AN 14/03 verze 2 pro hodnocení zdravotních rizik* [online]. Státní zdravotní ústav, Praha [cit. 23. 10. 2013].

349 Viz ustanovení § 83a odst. 2 ZOVZ a vyhlášku č. 490/2000 Sb., o rozsahu znalostí a dalších podmínkách k získání odborné způsobilosti v některých oborech ochrany veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Fyzická osoba musí prokázat odbornou způsobilost dokladem o ukončeném vysokoškolském vzdělání v oblasti lékařství nebo přírodních věd, popřípadě osvědčením o úspěšném ukončení kursu v hodnocení zdravotních rizik a nejméně pětiletou praxí na úseku ochrany zdraví a životních podmínek. Bližší podmínky vztahující se k vydání osvědčení o autorizaci, jakož i k autorizaci samotné, jsou upraveny v ustanoveních §§ 83b – 83f ZOVZ.

350 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 175–180.

351 Např. ustanovení § 31 ZOVZ.

## 12.2 Vybraná zahraniční právní úprava

### 12.2.1 Právní úprava Spojeného království

Ochrana před zdravotními riziky je ve Spojeném království pojata v širokém spektru ochrany před znečištěním jednotlivých složek životního prostředí, a to i s ohledem na nežádoucí účinky hluku. Královská společnost ve Spojeném království definuje v daném kontextu riziko jako situaci, která za určitých okolností může vést k ohrožení či poškození. K prozkoumání míry rizika slouží různé vědecké metody (využívá se mimo jiné psychologická teorie posuzování rizik, zkoumá se i faktor neznámého rizika).<sup>352</sup>

### 12.2.2 Právní úprava USA

Problematika hodnocení zdravotních rizik je v USA v působnosti Agentury na ochranu životního prostředí (U. S. EPA). U. S. EPA je mezinárodně uznávanou odbornou autoritou, která zejména podává kvalifikovaná doporučení vztahující se k hodnocení zdravotních rizik. V USA zejména vznikly tzv. strategie priorit. Zároveň byla navržena analýza *cost-benefit* jako prostředek pro vytvoření metodologické jednotnosti v rozhodování založeném na riziku. V USA vznikl **nový typ „regulační vědy“, tj. praxe, která vyžaduje „předpovědi na hranicích vědy“**<sup>353</sup>. Vzhledem k ne příliš transparentní dělbě kompetencí v rozhodovacím procesu, týkající se stanovení míry rizika, a to zejména v otázkách hlukových zátěží, je tato oblast předmětem častých sporů<sup>354</sup>. Z pohledu prevence (vedle procesu hodnocení rizika) je v USA tradičním nástrojem ochrany veřejného zdraví preventivní dohled nad nemocemi (a to i takovými nežádoucími zdravotními stavy, které jsou způsobeny hlukem).<sup>355</sup>

352 Blíže MORAN, T. *Legal Competence in Environmental Law*. London: E a FN Spon, 1997, s. 122–125.

353 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 180–181.

354 V případě *Whitman versus American Trucking*, americký Nejvyšší soud zaujal zajímavý postoj. Dospěl k závěru, že U. S. EPA je toliko oprávněna, na základě stupně vědeckého poznání, stanovit míru rizika. Samotné rozhodnutí o riziku v rozhodovacím procesu jí však nepřísluší. Pravomoc implementovat standardy do svých právních předpisů mají jednotlivé státy. U. S. EPA proto není oprávněna odkazovat na analýzu *cost-benefit*, pokud jí toto oprávnění nevyplývá z právních předpisů, resp. pokud nemá pravomoc tak učinit legislativní cestou. Blíže MORAN, op. cit., s. 156.

355 SLOVIC, P. *The Perception of Risk*. London: Earthscan, 2010, s. 215–217.

### 12.2.3 Právní úprava Švýcarska

Na hodnocení a sledování zdravotních rizik ve Švýcarsku se podílí podle své působnosti několik úřadů. Rozhodující roli v dané oblasti zastává Spolkový úřad pro veřejné zdraví (*Das Bundesamt für Gesundheit – BAG*) a Spolkový úřad pro životní prostředí (*Das Bundesamt für Umwelt – BAFU*).<sup>356</sup> Uvedené úřady poskytují v součinnosti s jednotlivými kantony informace o negativních účincích hluku a zároveň doporučují vhodná opatření ke snížení zdravotního rizika a zveřejňují doporučené měřicí a výpočetní metody měření. Již z úvodních ustanovení Spolkového zákona o ochraně životního prostředí (USG) vyplývá mimo jiné (ve smyslu zásady předběžné opatrnosti) povinnost včas rozpoznat škodlivé či zatěžující účinky na lidské zdraví a životní prostředí<sup>357</sup>. Navazující ustanovení USG rozvíjejí princip předběžné opatrnosti ve vazbě na preventivní hodnocení zdravotních rizik, a to zejména ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí a lidského zdraví včetně stanovení nejvyšších přípustných limitů – a to mimo jiné i limitů hluku.<sup>358</sup>

### 12.3 Shrnutí

Hodnocení rizik pro lidské zdraví lze také porovnat s **pojmem „ohrožení“**. Pojem „ohrožení“ je však širší a lze je v podstatě univerzálně použít pro potenciální škody, které by mohly vzniknout na lidském zdraví či životním prostředí. Především se však pojem „ohrožení“ v užším smyslu uplatní v tradičních případech (zejména deliktů) odpovědnosti, a to ve vazbě určité konkrétní specifické situace. Na rozdíl od „ohrožení“ založeného na zkušenosti (na základě dlouhodobého procesu praktického rozhodování s pouze „hypotetickým“ rizikem), se postupně objevila celá škála nových typů nejistot (potenciálních rizik). Některá potenciální rizika mají velmi nízkou hladinou známého škodlivého účinku, která nedosahuje hranice ohrožení (ve vazbě na úroveň pravděpodobnosti, jakož i váze potenciálního následku). Často mezi odbornou veřejností navzájem existují pochybnosti vztahující se k pravděpodobnosti vzniku určité škody, resp. nepříznivých následků v souvislosti s působením potenciálních rizik s nízkoprahovým účinkem. Adekvátní znalosti o takových účincích buď vůbec neexistují, nebo nejsou snadno přístupné. Tato spornost sama o sobě může znamenat problém, který je v současnosti složitě jak popsat, tak i pochopit (kvůli nedostatku znalostí

356 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 181–182.

357 Viz čl. 1 odst. 2. Spolkového zákona č. 814.01 Švýcarské konfederace o ochraně životního prostředí ze dne 7. října 1983 ve znění pozdějších změn a doplňků (*Umweltschutzgesetz, USG*).

358 Viz čl. 2–4, č. 19, čl. 23–25 Spolkového zákona č. 814.01 Švýcarské konfederace o ochraně životního prostředí ze dne 7. října 1983 ve znění pozdějších změn a doplňků (*Umweltschutzgesetz, USG*).

a praktických zkušeností, vztahujících se k případným zdravotním následkům). Zásadní dopad „rizika“ (na rozdíl od „ohrožení“) spočívá v nejistotě. Nejistota se pak vztahuje jak k příčinné souvislosti mezi dopadem rizika a způsobenou škodou, tak i k ne příliš pochopeným nepříznivým následkům. Jako příklad rizika lze např. uvést právě hluk (kde je hypotetický nebezpečný následek víceméně známý, ale nikoliv již všechny v úvahu přicházející škody vzniklé v příčinné souvislosti s nadměrnou hlukovou zátěží. Věda (a technologie) hrají čím dál větší roli (jako výchozí podklad) v rozhodovacích procesech. V minulosti se instituce v příslušných rozhodovacích procesech obracely na odborníky ohledně vysvětlení fenoménů, kterým nerozuměly dostatečně dobře. V dnešní době, v procesech rozhodování o riziku, jsou vědci a ostatní aktéři příslušných procesů sami konfrontováni s problémy, kterým ne zcela úplně rozumí. To se vztahuje zejména k pokračujícímu procesu rychlé přeměny vědeckých znalostí na aplikovanou technologii. Některé problémy mohou být lépe pochopeny teprve v budoucnosti. Namísto je tedy vždy **zásada předběžné opatrnosti**. Při porovnání shora uvedených právních úprav lze konstatovat, že tato zásada je stěžejní ve všech zkoumaných právních úpravách. Rozdílná je pouze autorita provedených vědeckých expertíz, navazujících doporučení a standardů. V tomto ohledu je nepochybné, že zásadní světovou autoritou v oblasti hodnocení rizik je Agentura ochrany životního prostředí USA (U. S. EPA).<sup>359</sup>

---

359 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 183–184.

## 13 Posuzování vlivů na veřejné zdraví

### 13.1 Právní úprava EU

Koncepčním nástrojem ochrany před hlukem je i procedura posuzování vlivů na životní prostředí. V obecné rovině právní úprava Evropské unie v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. V roce 2001 byla přijata právní úprava v oblasti SEA – jedná se o Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). Podle této směrnice je posouzení vlivů na životní prostředí důležitým nástrojem pro začlenění úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí v členských státech. Směrnice SEA zdůrazňuje, že posouzení vlivů na životní prostředí zajišťuje, aby tyto vlivy, vyplývající z provádění plánů a programů, byly zohledněny během jejich přípravy a před jejich přijetím. Pro posuzování vlivů některých plánů na životní prostředí určuje směrnice SEA minimální rámec, který stanovuje celkové zásady systému tohoto posuzování.<sup>360</sup> V souladu s principem subsidiarity přenechává detaily vnitrostátní úpravě členských států.<sup>361</sup> Právní úprava EU stanoví (s výjimkou Směrnice Rady 97/62/ES), že nedílnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí je hodnocení vlivů na zdraví (*Health Impact Assessment* – HIA).<sup>362</sup>

Mezinárodním dokumentem, kterým se proces SEA má řídit, je Protokol Evropské hospodářské komise OSN (z roku 1991) k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva). V procesu posuzování vlivů na veřejné zdraví slouží samostatný právní nástroj *Health Impact Assessment* (dále jen HIA), který je povinnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí. Součástí procesu posuzování vlivů na zdraví je i vyhodnocení možných zdravotních rizik. **Hodnocení zdravotních rizik při posuzování vlivů na veřejné zdraví** je postup, který využívá syntézu všech dostupných údajů podle současného vědeckého poznání pro

360 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 184–185.

361 *Protocol on Strategic Environmental Assessment (SEA)* [online]. United Nations Economic Commission for Europe, Kyjev, 2003 [cit. 13. 6. 2013].

362 Tamtéž.

určení druhu a stupně nebezpečnosti představovaného určitým faktorem fyzikálním, chemickým či biologickým. Dále pro určení v jakém rozsahu byly, jsou nebo v budoucnu mohou být působení tohoto faktoru vystaveny jednotlivé skupiny populace a nakonec zahrnuje charakterizaci existujících nebo potenciálních rizik vyplývajících z uvedených zjištění. **Proces posuzování vlivů na veřejné zdraví lze chápat v širším významu než pojem hodnocení zdravotních rizik. Při posuzování vlivů na veřejné zdraví se v širších souvislostech zjišťují a hodnotí pozitivní i negativní vlivy na veřejné zdraví.** V rámci hodnocení zdravotních rizik jsou zvažovány pouze negativní dopady na zdraví. WHO definovala v roce 1999 proces HIA jako **kombinaci postupů, metod a nástrojů, kterými lze posoudit možný vliv na zdraví populace a jeho rozložení v populaci u posuzovaných politik, programů nebo projektů**<sup>363</sup> (*Combination of procedures, methods and tools by which a policy, programme or project may be judged as to its potential effects on the health of a population and the distribution of those effects within the population*).<sup>364</sup>

### 13.2 Právní úprava v podmínkách ČR

V právní úpravě vztahující se k ochraně životního prostředí (komplexně zejména v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí) by měla být preventivně zvažována možná budoucí zátěž na veřejné zdraví. K tomu slouží proces posuzování vlivů na zdraví.

**Zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, ve znění pozdějších předpisů v souladu s právem Evropských společenství upravuje **posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví**, jakož i postup fyzických a právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků. V tomto procesu by měly být komplexně posuzovány i vlivy na lidské zdraví, včetně hlukové zátěže, tak, jak vyplývají záměrů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Zákonodárce pak v dalším textu zákona používá (nedůsledně) k označení a vymezení obou veřejných zájmů (životního prostředí a veřejného zdraví) legislativní zkratku „životní prostředí“, což může být vzhledem k dalšímu organizačnímu rozlišení těchto dvou veřejných zájmů (v rámci Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zdravotnictví) poněkud matoucí. Zákonné vymezení rozsahu posuzování, jak vyplývá z ustanovení § 2 citovaného zákona,<sup>365</sup> je poměrně vágní (viz dále).

363 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 188–190.

364 *Protocol on Strategic Environmental Assessment (SEA)*, op. cit.

365 V intencích uvedeného ustanovení se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy (včetně jejich vzájemného působení a souvislosti).

### 13.2.1 Posuzování vlivů záměrů na veřejné zdraví

Pozitivní vymezení posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (proces EIA) je obsaženo v ustanovení § 4 odst. 1 ve vazbě na přílohy č. 1 kategorie I. a II. tohoto zákona.<sup>366</sup> Zpracovávat dokumentaci, posudek a oznámení předkládané podle § 7 odst. 4 jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace. Tyto osoby zpracovávají samostatně posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a prováděcí vyhlášky č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. V daném kontextu se jedná o posuzování vlivů na životní prostředí v užším smyslu (tzn. bez komplexního posuzování vlivů na veřejné zdraví). V těchto případech uděluje autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví. Posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA) zpracovávají fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace dle ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů na životním prostředí, speciálně pak v režimu vyhlášky č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.<sup>367</sup> Povinnost zajišťovat posuzování vlivů na veřejné zdraví se vztahuje vždy na záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I. Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Automaticky se tedy tato povinnost nevztahuje na záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II, neboť u těchto (a příp. i ostatních) záměrů musí být stanoveno ve zjišťovacím řízení,

366 Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena. Tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy. Dále jsou předmětem posuzování změny záměru uvedeného v příloze č. 1, kategorii I., pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie. Tyto záměry podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Posuzování vlivů podléhají rovněž záměry uvedené v příloze č. 1, kategorii II, jakož i změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně převyšena jeho kapacita nebo rozsah či změněna technologie. Tyto záměry a jejich změny podléhají posuzování, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení. Předmětem posuzování jsou rovněž záměry uvedené v příloze č. 1, které nedosahují příslušných limitních hodnot (podlimitní záměry), pokud příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení a konečně i stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu, mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropské významné lokality nebo pračí oblasti. Tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

367 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 190–192.

zda budou či nebudou posuzovány v samostatné části dokumentace vlivy na veřejné zdraví. Již z povinných náležitostí oznámení oznamovatele ve smyslu ustanovení § 6 a přílohy č. 3 k tomuto zákonu by mělo být rámcově patrné, zda daný záměr může mít **negativní vliv na veřejné zdraví**.<sup>368</sup> U všech záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I a dále u ostatních záměrů, **pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení**, musí být část dokumentace, týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví, zpracována osobou, která je držitelem odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. **Odborně způsobilá osoba bude posuzovat vlivy na veřejné zdraví u záměrů uvedených v příloze č. 1, kategorii II pouze tehdy, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Obdobně se bude postupovat i v případě tzv. „podlimitních záměrů“, tj. takových záměrů, které jsou uvedeny v příloze č. 1 a nedosahují příslušných limitních hodnot.** Z hlediska hlukové problematiky je tedy podmínkou, aby takové záměry mohly být posuzovány ve smyslu HIA v procesu EIA, aby bylo příslušným úřadem (tj. Ministerstvem životního prostředí či orgánem kraje) stanoveno, že tyto záměry budou podléhat zjišťovacímu řízení. Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II a podlimitní záměry tedy podléhají posuzování pouze tehdy, pokud tak bylo stanoveno ve zjišťovacím řízení. V těchto případech Orgány ochrany veřejného zdraví v případě podlimitních záměrů, které sice mohou být potenciálně nebezpečné pro veřejné zdraví, avšak nepodléhají zjišťovacímu řízení, ze zákona nemají oprávnění vyžadovat proces HIA. Právě tento aspekt může mít „negativní efekt“ z hlediska ochrany před hlukem, a to právě s ohledem na skutečnost, že ochrana zdraví člověka před hlukem je zaštitěna de lege lata orgány ochrany veřejného zdraví. Tyto orgány vystupují v ostatních případech v procesu posuzování vlivů na životní prostředí orgány pouze z pozice dotčených správních úřadů. Je tedy velmi málo pravděpodobné, že ochrana veřejného zdraví bude *in favorem* ve smyslu tohoto zákona přednostně posuzována, pokud nebude ze zákona vyplývat povinnost posuzovat vlivy na životní prostředí. Jedná se o určitou nesystémovost, neboť oznámení podlimitního záměru (o kterém rozhoduje příslušný úřad), by mimo jiné mělo obsahovat údaje o výstupech, kterým je rovněž hluk spadající do režimu ZOVZ.<sup>369</sup>

Osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví. Rozhodnutí o autorizaci se nevyžaduje u osoby, která je usazena v jiném členském státě Evropské unie a na území České republiky hodlá dočasně vykonávat shora uvedenou autorizovanou činnost, pokud prokáže, že je státním příslušníkem členského státu Evropské unie a je oprávněna k takové činnosti podle právních předpisů jiného členského státu Evropské unie.

368 Viz část D – údaje o vlivech záměru na veřejné zdraví a na životní prostředí.

369 Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) a d) ve vazbě na ustanovení § 19 odst. 1 a přílohu č. 3a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Pro úplnost zkoumané problematiky však nutno uvést, že v obecné rovině v rámci zjišťovacího řízení, je příslušný úřad na základě dostupných informací a podkladů povinen zkoumat, **zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a obyvatelstvo**. Používá přitom kritéria, která charakterizují na jedné straně vlastní záměr a příslušné zájmové území, na druhé straně z toho vyplývající potenciaální vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí. Při vlastní charakteristice záměru musí být parametry daného záměru zváženy mimo jiné s ohledem na **vliv na veřejné zdraví, území hustě zalidněná**, resp. území zatěžovaná nad míru únosného zatížení (v kontextu hlukové zátěže se bude nejčastěji jednat o území s negativním vlivem dopravy). Celkově předpokládané **vlivy hluku na obyvatelstvo musí být zvažovány rovněž s ohledem na jejich rozsah, povahu, velikost, složitost, pravděpodobnost, jakož i dobu trvání, frekvenci a vratnost vlivů**.<sup>370</sup> Lze tedy uzavřít, že povinnost zpracovávat HIA v rámci EIA je výrazně zúžena a ve stanovených případech podmíněna výsledky zjišťovacího řízení.<sup>371</sup>

### 13.2.2 Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí

Platná právní úprava **posuzování vlivů koncepce na veřejné zdraví** vychází z právní úpravy EU a z tzv. SEA protokolu,<sup>372</sup> který byl Českou republikou (spolu s dalšími 32 zeměmi) podepsán na Kyjevské konferenci ministrů životního prostředí dne 21. května 2003. SEA Protokol ve srovnání se směrnicí SEA klade **větší důraz především na posouzení dopadů na zdraví obyvatel a upravuje také možnost posuzování politik a legislativy**. Předmět strategického posuzování vlivů na životní prostředí je vymezen v ustanovení § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v širokém spektru oblastí (zákonem blíže specifikovaných), u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu.<sup>373</sup> Za koncepci lze ve smyslu plat-

370 Viz ustanovení § 7 a přílohu č. 2 k tomuto zákonu.

371 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 186–188.

372 Při tvorbě SEA Protokolu UNECE se podílela Světová zdravotnická organizace WHO, kde se metodika HIA rozvíjí jak v mezinárodním měřítku, tak na půdě jednotlivých států a jejich vědeckých a odborných organizací. Viz *Zpráva Komise Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES)* [online]. Komise Evropských společenství, Brusel, 2009 [cit. 13. 9. 2013].

373 Tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce, resp. i tehdy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce a stanoví se tak ve zjišťovacím řízení podle § 10d a změny uvedených koncepcí, je-li tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.

né právní úpravy zahrnout strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované resp. ke schvalování předkládané (a to ve vazbě na všechny složky životního prostředí a dále zejména na energetiku, průmysl, dopravu, telekomunikace, cestovní ruch, územní plánování a regionální rozvoj). **V režimu SEA jsou posuzována opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví**, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci těchto vlivů, popř. ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, a to včetně předpokládaných účinků navrhovaných opatření. Již cílem zjišťovacího řízení je upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, popř. také zjištění, zda koncepce nebo její změna bude posuzována podle tohoto zákona.<sup>374</sup> Příslušný úřad může ve svém stanovisku k návrhu koncepce vyjádřit svůj nesouhlas mimo jiné i z hlediska možných **negativních vlivů na veřejné zdraví**, může navrhnout doplnění návrhu, popř. kompenzační opatření a zároveň i opatření ke sledování vlivů koncepce na veřejné zdraví. Pokud předkladatel koncepce zjistí, že provádění koncepce má nepředvídané závažné negativní vlivy na životní prostředí nebo veřejné zdraví, je ve smyslu ustanovení § 10h tohoto zákona povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů. Zároveň je také povinen o těchto skutečnostech informovat příslušný úřad, jakož i dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce. Předmětem posuzování podle tohoto zákona nejsou mimo jiné koncepce zpracováváné pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob. Průběh posuzování vlivů koncepce je upraven v ustanovení § 10e a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Předkladatel je povinen zajistit osobu oprávněnou ke zpracování vyhodnocení podle § 19 (dále jen posuzovatel) a dále je povinen s touto osobou spolupracovat. Za úplné a objektivní zpracování vyhodnocení je odpovědný posuzovatel, přičemž náležitosti vyhodnocení jsou uvedeny příloze č. 9 tohoto zákona.<sup>375</sup> **Hodnocení vlivů na zdraví** (v návaznosti na požadavky odborné kvalifikace) je blíže upraveno vyhláškou č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší **podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví**, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení. Podmínky odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, jakož i osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje Ministerstvo zdravotnictví fyzické osobě, která je držitelem osvědčení o autorizaci k hodnocení zdravotních rizik podle zvláštního právního předpisu nebo splňuje stanovené požadavky. Při uznávání odborné kvalifikace nebo jiné

374 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 188–191.

375 Z bodu 12. této přílohy vyplývá, že povinnou náležitostí je mimo jiné hodnocení vlivů na veřejné zdraví a z bodu 14. pak vyplývá povinnost souhrnného vypořádání vyjádření obdržených ke koncepci jak z hlediska vlivů na životní prostředí, tak i zdraví.

způsobnosti, kterou státní příslušníci České republiky nebo členských států Evropské unie nebo jejich rodinní příslušníci získali v jiném členském státě Evropské unie, se postupuje podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů.

Komplexní posouzení vlivů na zdraví v rámci HIA netkví tedy jenom ve zvládnutí vlastní metodiky, ale zejména v mezisektorovém zapojení dalších odborníků. V daném kontextu by mělo být postupováno v souladu s protokolem SEA, podle kterého se předpokládá zejména úzká součinnost odborníků na ochranu životního prostředí s odborníky na ochranu veřejného zdraví. Cílem tohoto protokolu je zabezpečit vysokou úroveň ochrany životního prostředí včetně zdraví tím, že budou **současně zohledněna hlediska životního prostředí a veřejného zdraví při přípravě strategických plánů a programů**.<sup>376</sup> V SEA procesu je třeba zahájit posuzování vlivů na zdraví již v tzv. zjišťovací fázi (screeningu) a zjistit, zda lze v zamýšlené koncepci, resp. v jejích výsledcích, očekávat vliv na veřejné zdraví. Tam, kde je vliv na zdraví očekávaný, měly by orgány ochrany veřejného zdraví požadovat, aby bylo zahájeno posouzení vlivů koncepce na zdraví – scooping. Někteří autoři kriticky hodnotí institut HIA v aplikační praxi. Podle Volfa jsou problematické až konfliktní situace, kdy se ve screeningu nenaleznou vlivy na životní prostředí, ale lze očekávat vliv na zdraví.<sup>377</sup> Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí stanoví požadavek informování veřejnosti, tj. té části populace, které se daná koncepce přímo nebo i nepřímo týká. Určení této skupiny v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je mnohdy velmi nesnadné.<sup>378</sup>

376 K ochraně životního prostředí ve spojení s ochranou veřejného zdraví by mělo být dle čl. 1 SEA Protokolu přihlíženo při vypracovávání politik a právních předpisů včetně zajištění účasti veřejnosti při strategickém posuzování životního prostředí. *SEA Strategic Environmental Assessment, Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí* [online]. Zpravodaj ústředí monitoringu a centra hygieny životního prostředí, 2004, ročník XI, číslo 1, SZÚ, Praha [cit. 17. 11. 2013].

377 VOLF, J. SEA – Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí In *Zpravodaj ústředí centra monitoringu a hygieny životního prostředí*, roč. XI, 2004, SZÚ Praha.

378 Článek 7 Aarhuské úmluvy nabízí veřejnosti možnost účastnit se přípravy plánů a programů v oblasti životního prostředí. Typickými koncepcemi jsou plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány. Smluvním státům Aarhuské úmluvy je ponechána volnost při výběru nástrojů k zapojení veřejnosti. Tato skupina je často oddělena od koncepcí pro svoji větší neurčitost, vágnost a požadavek na hluboké porozumění i právnímu a politickému kontextu. Přesto jsou smluvní státy povinny usilovat o poskytnutí příležitosti veřejnosti účastnit se v přiměřeném rozsahu. (viz článek 7, poslední věta). Výsledkem ale musí být transparentní a spravedlivý

Příkladem může být koncepce zemědělství nebo energetická politika státu, kdy nelze jednoduše odhadnout, v jak širokém záběru pojímat dotčenou veřejnost. Po organizační stránce **jak v proceduře EIA a SEA, tak i v navazujícím správním řízení, nejsou Ministerstvo zdravotnictví** a ostatní orgány ochrany veřejného zdraví účinně zastoupeny.<sup>379</sup> Mají v podstatě pouze **postavení dotčených správních úřadů s omezenými kompetencemi**. Dotčeným správním úřadem je z hlediska vlivů na veřejné zdraví pro záměry a koncepce přesahující rámec kraje Ministerstvo zdravotnictví a v ostatních případech územně příslušné krajské hygienické stanice (§ 23 odst. 5 cit. zákona).

V případě střetu zájmu na ochranu veřejného zdraví s jinými veřejnými zájmy **není ochrana veřejného zdraví dostatečně podpořena**. Očekávané komplexní posouzení ochrany veřejného zdraví a zejména garance této ochrany tak zůstává s ohledem na stávající právní úpravu ochrany veřejného zdraví (i přes některé její změny učiněné k 1. 5. 2004) pouze ideou zákonodárce a je značně hmotněprávně i procesněprávně limitováno.<sup>380</sup>

Výše uvedené závěry se promítají i do rozhodovací praxe. Lze však aktuálně uvést „osvícené“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který se velmi pečlivě a erudovaně problematikou HIA zabýval v souvislosti s návrhem na zrušení zásad územního rozvoje (dále jen ZÚR) Jihomoravského kraje. Ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. června 2012 tak dospěl ke zcela adekvátním závěrům, které jsou hlediska dosud zúženého náhledu na danou problematiku velmi potřebným impulsem pro další přístupy v aplikační a rozhodovací praxi.

Navrhovatelé mimo jiné namítali, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území zpracováno nedostatečně, neboť sice identifikuje možné problémové lokality s kumulací více záměrů, avšak samotné hodnocení (ani kvalitativní, ani kvantitativní) neprovádí a neuvádí, zda je možné tyto záměry dohromady akceptovat, případně za jakých podmínek. **Odpůrce neprovedl** ani u tří nejzatíženějších lokalit definovaných v HIA (*health impact assessment*), **hodnocení vlivů na veřejné zdraví**, které je přílohou vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území. Absence tohoto vyhodnocení se pak projevila v samotných ZÚR a jejich odůvodnění. Odpůrce nezohlednil současné zatížení území, na němž jsou již nyní překračovány hygienické limity; jeho závěry, že vymezované záměry jsou z hlediska hluku a znečištění ovzduší výrazně pozitivní a že dojde ke snížení zátěže obyvatel, shledal soud za nepodložené a ZÚR v této části zrušil.

rámec pro účinnou účast veřejnosti.

379 Viz vyhláška č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

380 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 192–193.

Nutnost posuzování kumulativních vlivů na životní prostředí, tzv. *Cumulative Effects Assessment* (dále jen CEA) zahrnuje jak vlivy kumulativní, tak synergické. Přijetí směrnice SEA na úrovni Evropské unie je v odborných kruzích považováno za příležitost vyhodnotit a řešit vlivy, na něž byl doposud brán zřetel jen zcela okrajově a nedostatečně.<sup>381</sup> Důvodem této diskuse vedoucí posléze k přijetí příslušných právních úprav je logická úvaha opírající se o narůstající důkazní materiál: nejdůležitější změny životního prostředí nemusí být důsledkem přímých účinků individuální činnosti, nýbrž důsledkem kombinace vícero menších účinků v průběhu času.<sup>382</sup> Právní rámec odrážející CEA v podmínkách České republiky tvoří v případě ZÚR stavební zákon, který promítá požadavky směrnice SEA. Požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů činností/záměrů na životní prostředí není v českém právním řádu ničím novým. Již před přijetím stavebního zákona byla povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy záměr na životní prostředí obsažena v příloze č. 3 (část C/III.) zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a v písm. b) bodu 2 přílohy č. 8 a v bodu 6 přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.). Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu.<sup>383</sup> Kumulativními a synergickými vlivy lze pak z hlediska gramatického rozumět účinky vzniklé v důsledku hromadného nebo společného působení. Rozdíl mezi oběma pojmy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je možno demonstrovat následovně: kumulativní (hromadný vliv) je dán součtem vlivů stejného druhu, např. více menších zdrojů hluku umístěných blízko sebe způsobí významný vliv na území a obyvatelstvo „nahromaděním“ těchto emisí, přičemž při posuzování jednotlivých zdrojů izolované by takový vliv nemusel být shledán. Synergický (společný) vliv vzniká působením vlivů různého druhu a je od těchto vlivů odlišný, např. současné působení vícero zdrojů různých emisí (průmyslové objekty, povrchové doly, automobilová doprava, letecká doprava) může mít za následek kombinované vlivy na lidské zdraví.<sup>384</sup>

Článek 5 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále

381 JAMES, E., McCOLL, P. T. V., FRY, Ch. *Final Report – Literature Review/Scoping Study on Cumulative Effects Assessment and the Strategic Environmental Assessment Directive*. Project Report PR SE/730/03, Environment Agency, 2003, zejm. s. 13 a násl.

382 JAMES, McCOLL, FRY, op. cit.

383 Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

384 K tomu COOPER, L. M. *Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans*. EPMG Occasional Paper 04/LMC/CEA, London: Imperial College, 2004, s. 4.

jen směrnice SEA) stanoví, že pokud je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. (jedná se mimo jiné, i o vlivy na obyvatelstvo a zdraví). Původní návrh směrnice SEA požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů plánů na životní prostředí neobsahoval.<sup>385</sup> Hospodářský a sociální výbor coby poradní orgán unijního zákonodárce však na tento nedostatek upozornil a podal konkrétní návrh na doplnění textu směrnice, jenž přes určité nepodstatné úpravy odpovídá dnešní textaci.<sup>386</sup> Ke kumulativním vlivům je naopak v zásadě nutno přihlídnout vždy tehdy, mohou-li být podle okolností v jednotlivém případě významné.<sup>387</sup>

Význam posouzení kumulativních a synergických vlivů zdůraznil i Soudní dvůr Evropské unie<sup>388</sup> Směrnice EIA má přes shodný požadavek na posouzení kumulativních vlivů kvalitativně odlišný předmět regulace: soustředí se na posuzování konkrétních projektů a není konstruována na zohlednění širších souvislostí a na posouzení vlivů koncepčních variant plánů a záměrů ve velkém měřítku. Zde je právě dáno široké pole působnosti posuzování SEA včetně kumulativních a synergických vlivů.<sup>389</sup> Rovněž Soudní dvůr EU opakovaně dospěl k závěru, že *účel směrnice nelze obejít rozdělením jednoho záměru a nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít za praktický následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, když jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí a člověka.*<sup>390</sup>

Lze uzavřít, že **posuzování vlivů na veřejné zdraví, a to i přihlédnutím ke hlučným zátěžím, není dosud jasně definovanou částí procesu posuzování vlivů na životní prostředí.** Z hlediska organizačního zabezpečení však mohou existovat důvodné pochybnosti v rámci vymahatelnosti posouzení vlivů na veřejné zdraví. Jak

385 Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, COM/96/0511 final – SYN 96/0304, Úř. věst. C 129, 25. 4. 1997, s. 14–18.

386 Odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

387 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 28. 6. 2011 ve věci C-404/09 Komise proti Španělsku, dosud nepublikováno, body 170–179.

388 Rozsudek ze dne 22. 9. 2011, ve věci C-295/10 Genovaité Valčiukienė, dosud nepublikován, body 51–52.

389 *Zpráva Evropské komise ke směrnici EIA* [online]. Europa, s. 22 [cit. 15. 9. 2013].

390 Rozsudek ze dne 21. 9. 1999 ve věci C-392/96, *Komise proti Irsku*, Recueil s. I-5901, body 76 a 82; rozsudek ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA*, Sb. rozh. s. I-6097, bod 44; rozsudek ze dne 10. 12. 2009 ve věci C-205/08 *Umweltan-walt von Kärnten*, Sb. rozh. s. I-11525, bod 53.

už bylo shora naznačeno, HIA není vždy nezbytnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí. Přesto nástroje, kterými orgány ochrany veřejného zdraví mohou ovlivnit proces posuzování těchto vlivů, jsou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (byť nedůsledně) obsaženy. Pokud v určitých věcech nebude panovat shoda mezi orgány ochrany životního prostředí a orgány ochrany veřejného zdraví, pak zcela jednoznačně převáží názory orgánů ochrany životního prostředí (tyto orgány mají rozhodující pravomoc v procesu posuzování vlivů na životní prostředí). HIA v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí je v našich podmínkách stále jen méně podstatnou součástí tohoto procesu. Samotný proces je završen vydáním stanoviska jako podkladu pro následné správní rozhodování. Stanovisko vydává příslušný úřad, tzn. vždy orgán ochrany životního prostředí. Měly by v něm být mimo jiné obsaženy i předpokládané vlivy na veřejné zdraví. Poněkud ukvapená a v mnoha ohledech nesourodá právní úprava však stále poskytuje omezený prostor pro dlouhodobé strategie HIA v rámci procesu SEA. V oblasti komplexního posouzení vlivů na zdraví v našich podmínkách dosud neexistují potřebné autority, které by dokázaly jasně definovat a prosadit komplexní ochranu veřejného zdraví před hlukem. Také výzkum (včetně relevantních výstupů) při hodnocení zdravotních rizik (*Health Risk Assessment* – HRA) v rámci procesu HIA u nás ve srovnání se zahraničím pokulhává.

### 13.3 Vybraná zahraniční právní úprava

#### 13.3.1 Právní úprava Spojeného království

Právní úprava Spojeného království ve vazbě na právo EU reguluje právní režim posuzování dopadů vybraných aktivit na životní prostředí a zdraví člověka. Od konce devadesátých let minulého století je zvýšená pozornost při tomto posuzování zaměřena zejména na dopravu, ochranu půdy a vod, jakož i na celkovou ochranu zdraví člověka před možnými budoucími negativními vlivy z prostředí (*Environmental Health*), speciálně pak na ochranu dětského zdraví. Proces HIA vychází ve Spojeném království ze zásad stanovených WHO. WHO definuje *Health and Environmental Impact Assessment* (HIA) jako kombinaci metod, kterými politika, programy nebo projekty jsou posuzovány jako dopady, které mohou mít vliv na zdraví populace.<sup>391</sup> Jedná se o nástroj ochrany veřejného zdraví (PH), pro politické rozhodování. Klíčové principy HIA obsahují explicitní zájem na vytvoření sociální a environmentální spravedlnosti formou multidisciplinárního přístupu, otevřenosti a důrazem na účast veřejnosti. HIA byla vyvinuta vedle institutu EIA.<sup>392</sup>

391 *Clarifying Health Impact Assessment*. London: Health Development Agency, 2004, s. 14–15.

392 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 193–195.

Obě procedury jsou zabezpečeny *Environmental Agency* a jsou vyžadovány jako pomocný nástroj zejména ve vazbě na pozemkové právo, resp. v souvislosti s územním plánováním a rozhodováním v dotčeném území. Zásadní částí *Environmental Impact Assessment* (dále jen EIA) je SIA (*Social Impact Assessment*). Podle současné legislativy Spojeného království EIA sice mimo jiné zahrnuje posuzování také aspektů lidského zdraví, hlavním cílem je však posoudit navrhovaný projekt z územního hlediska ve vztahu k ochraně životního prostředí. Na rozdíl od doporučení CIEH a *British Medical Association* (BMA) se ve Spojeném království paralelně aplikuje vedle procesu EIA i proces HIA. Právní režim HIA odráží tradici, která trvá ve Spojeném království přes třicet let. Hlavní důraz při posuzování budoucích aktivit v území je vedle ochrany životního prostředí zvláště kladen na ochranu veřejného zdraví. Uvedený postup se snaží reflektovat rovnoměrně vedle sebe oba veřejné zájmy, a to jak ochranu životního prostředí, tak i ochranu veřejného zdraví.<sup>393</sup> Principy HIA jsou podobné jako u *Social impact assessment* (SIA – posuzování sociálních vlivů) a taktéž i EIA. Zpočátku vznikla tato koncepce jako přirozené rozšíření již používaných metod. Při posuzování vlivů na životní prostředí (proces EIA) bylo jen velmi málo environmentálních posouzení vydáno s přihlédnutím k vlivům na lidské zdraví. Proces HIA byl proto navržen a vyvinut jako nezávislý nástroj, který má zlepšit stav veřejného zdraví v již existující a nově vznikající politice a rovněž i v následných projektech. Nejdůležitější částí HIA je identifikace a sběr evidence zdravotních rizik, které může daný projekt ovlivnit. Zvažovány jsou i hlavní determinanty zdraví. Cílem je získat co nejobektivnější poznatky k identifikaci hlavních zdravotních rizik, jakož i případných přínosů pro lidské zdraví. Rozhodování důležitosti každého dopadu je však vždy spojeno s balancováním mezi objektivní evidencí a subjektivním názorem a je evidentně otevřeno střetu zájmů mezi dotčenými subjekty. Podle některých autorů však stále přetrvávají metodické potíže v rámci procesu HIA. Při komparativním porovnávání jednotlivých rizikových faktorů pro zdraví se liší názory odborné i laické veřejnosti, a to zejména s přihlédnutím k okolnosti, že jednotlivé modely možných zdravotních dopadů se navzájem různí.<sup>394</sup> Vždy je proto velmi komplikované posoudit zdravotní dopady v jejich složitosti tak, aby bylo možno jednoznačně a komplexně určit, jaké budou výsledné dopady pro veřejné zdraví. I přes shora uvedené potíže Fleeman považuje proces HIA za nejdůležitější preventivní nástroj z pohledu ochrany veřejného zdraví.<sup>395</sup>

393 FORD, N. J., RENNIE, D. M., FALCONER, R., RAY, K. Risk management for environmental health. In: *Clays Handbook of Environmental Health*. Nineteenth edition, London: Spon Press, 2004, s. 216–220.

394 WINTERS, L., SCOTT, A. *Health impact assessment of the community safety projects, Huyton SRB area*. Observatory report series No 38. Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1997, s. 47–48.

395 FLEEMAN, N. *A prospective health impact assessment of the Merseyside integrated transport strategy (MERITS)*. Observatory report series No 45. Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1999, s. 26–34.

### 13.3.2 Právní úprava USA

Ve smyslu zákona o národní politice životního prostředí *National Environment Policy Act* (NEPA) je zajišťujícím orgánem v procesu posuzování vlivů na životní prostředí agentura U. S. EPA. NEPA stanoví povinnost zpracovávat v případě projektů tzv. *Environmental Impact Statement* (EIS), tzn. popis možných negativních vlivů na životní prostředí spolu s návrhy na jejich možné vyloučení či alespoň omezení. V intencích tohoto zákona národní politika podporuje harmonii mezi lidmi a životním prostředím, jakož i aktivity, které předcházejí nebezpečným vlivům na životní prostředí a zdraví lidí či eliminují škody na životním prostředí a biosféře a zároveň stimulují zdraví a **pohodu lidí**.<sup>396</sup> NEPA je rovněž prvním právním předpisem, který v zárodečné podobě upravuje i strategické posuzování. Ve svém čl. 102 odst. 2 písm. c) stanoví, že návrhy právních předpisů a dalších hlavních federálních opatření, které mají významný vliv na životní prostředí, musí obsahovat podrobnou charakteristiku vlivů na životní prostředí. SEA se podle těchto předpisů neomezují pouze na plány a programy, ale obsahuje veškeré nové i probíhající činnosti – těmi jsou míněny projekty i programy realizované z úrovně federace a také předpisy, plány a politiky (policies). Je tedy zřejmé, že SEA je na poměrně obecné úrovni (nerozlišuje mezi SEA a EIA z dnešního pohledu), zároveň však její záběr je relativně široký.<sup>397</sup> Posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA) není v USA tradičním nástrojem. Pojmově lze tento proces vymezit jako „kombinaci procedur, metod a nástrojů, kterými je politika, program nebo projekt posuzován v podmínkách jejich potenciálních dopadů na zdraví populace populaci“.<sup>398</sup>

V současné době je zvažováno, zda bude proces HIA tak, jako je tomu ve Spojeném království, koncipován samostatně či zůstane součástí procesu EIA. Podle stávající právní úpravy NEPA je proces HIA využíván k evaluaci dopadů na zdraví zejména v politikách a projektech místního významu, jakož i v dopravním plánování. Někteří autoři navrhují proces HIA de lege ferenda pojmut jako dobrovolný nástroj v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. Za velmi problematické až determinující z pohledu prosazení skutečně účinných opatření na ochranu veřejného zdraví a životního prostředí člověka pak považují faktické odtržení ochrany veřejného zdraví a životního prostředí s vlivnými ekonomickými a sociálními partnery.<sup>399</sup> Dle názoru jiných autorů

396 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 195–197.

397 DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Časopis České společnosti pro právo životního prostředí. 2010, č. 1, s. 4–13.

398 *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach*. [online]. Brussels, Belgium: European Centre for Health Policy, World Health Organization Regional Office for Europe; 1999. Gothenburg Consensus Paper [cit. 14. 10. 2013].

399 COLE, B., SHIMKHADA, R., FIELDING, J., KOMINSKI G., MORGENSTERN, H. *Methodologies for realizing the potential of health impact assessment*. *Am J Prev Med.* (Medline), 2005, s. 382–389.

je proces EIA v USA natolik transparentní a důvěryhodný, že by mohl zajistit procesu HIA adekvátní základ, jakož i legitimitu.<sup>400</sup> Některé státní zákony (např. v Kalifornii) stanoví nad rámec NEPA povinnost komplexní analýzy nežádoucích dopadů na zdraví člověka v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.<sup>401</sup> Vysokou prioritu má ve Spojených státech zavedení dobrovolných „pilotních testů“, které vycházejí z již existujících procesů HIA ve světě. Smyslem tohoto postupu je vyzkoušení celosvětově používaných metod v procesu HIA v aplikační praxi v podmínkách Spojených států (včetně komunikace napříč odborníky v aplikační praxi, vědeckými autoritami, místními komunitami a dotčenou veřejností).<sup>402</sup>

### 13.3.3 Právní úprava Švýcarska

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je upraven ve smyslu ustanovení čl. 10a – 10d Spolkového zákona na ochranu životního prostředí (USG).<sup>403</sup> V rámci tohoto procesu se také hodnotí vlivy na veřejné zdraví (HIA). Vlivy na životní prostředí se posuzují u stanovených zařízení na základě zákona a dále tehdy, pokud bude o určitých záměrech rozhodnuto ve zjišťovacím řízení. V intencích ustanovení čl. 10a USG příslušný úřad může rozhodnout o plánování, zřízení nebo změně zařízení pouze tehdy, pokud došlo k posouzení vlivů na životní prostředí. Spolková rada stanoví, která zařízení mají podléhat procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Určuje rovněž limitní hodnoty vztahující se k těmto zařízením. Limitní hodnoty jsou pravidelně přehodnocovány s přihlédnutím k vědeckým poznatkům. Ve smyslu čl. 10b USG každý, kdo plánuje, zřizuje nebo hodlá změnit zařízení, které podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, musí tento svůj záměr oznámit příslušnému úřadu. Tento úřad pak oznámení posoudí a stanoví další rámec posuzování vlivů. Oznámení musí obsahovat stanovené informace (zejména vyhodnocení původního stavu, vyhodnocení dopadu navrhovaného záměru, a to včetně případné havárie, jakož i očekávané kontaminace životního prostředí). USG stanoví podmínky pro zjišťovací řízení (má-li být realizováno). Příslušný úřad může vyžadovat další informace nebo vysvětlení.

400 *Health Impact Assessment online training module* [online]. Université Laval, Faculté de médecine [cit. 13. 9. 2013].

401 V Kalifornii je povinnost realizovat proces HIA stanovena v zákoně o kvalitě životního prostředí *California Environmental Quality Act*. Blíže *CEQA Statute* [online]. California Public Resources Code. Division 13: Environmental Protection. [cit. 13. 6. 2013].

402 RUTT, C.D, PRATT, M., DANNENBERG, A.L, COLE B.L. *Connecting public health and planning professionals: health impact assessment*. Places: Forum Environmental Design, 2005, s. 86–87.

403 814.01 *Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)* vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. Oktober 2009).

Ve smyslu čl. 44 USG má věcnou působnost při posuzování vlivů na životní prostředí Spolková vláda a jednotlivé kantony. Spolková rada koordinuje postup a shromažďuje příslušné údaje, týkající se vlivů genetického inženýrství, potravin, léků, chemikálií, zemědělského hospodaření, epidemických vlivů, chorob zvířat a vlivů organismů. Zbytkovou věcnou působnost pak mají jednotlivé kantony. Příslušný úřad, který rozhoduje v procesu hodnocení vlivů na životní prostředí, vydává závěrečné stanovisko. Ostatní dotčené úřady mohou podávat vyjádření, uplatňovat námitky či požadovat vysvětlení. Pro posouzení vlivů rafinerií, hutí, tepelných elektráren nebo velkých chladících věží příslušný úřad rozhoduje jen na základě vyjádření Spolkového úřadu pro životní prostředí. Spolková rada může rozšířit povinnost Spolkového úřadu podávat vyjádření i na další zařízení. Závěrečné stanovisko v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je veřejné, každý může do něj nahlížet. Tím nejsou dotčeny předpisy vztahující se k ochraně některých soukromých i veřejných zájmů. Zejména tím není dotčeno právo na ochranu osobních údajů, výrobního a obchodního tajemství.<sup>404</sup> Lze tedy mít za to, že vlivy na veřejné zdraví jsou v těchto procesech zohledňovány a náležitě zkoumány (zejména se jedná o nastavení limitních hodnot v rámci nepříznivých environmentálních vlivů na zdraví člověka, které jsou pravidelně přehodnocovány v souvislosti s novými vědeckými poznatky).<sup>405</sup>

### 13.4 Shrnutí

Proces posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA) je rozvíjející se fenomén, který z celosvětového hlediska aspiruje na vytvoření právní platformy k objektivnímu zlepšení veřejného zdraví, resp. *Environmental Health*. Do tohoto procesu (obdobně jako v procesech EIA a SEA) je zapojeno množství zainteresovaných subjektů, tzn. nejen úřady či agentury, které po stránce organizační zaštiťují předmětný proces, ale zejména dotčené orgány, veřejnost a další osoby (odborníci, vědecké autority apod.), kteří mohou tento proces po kvalitativní stránce významně ovlivnit. Největší zkušenost s procesem HIA má Spojené království, ale i další řada evropských zemí a z celosvětového hlediska např. i Kanada.<sup>406</sup> Z hlediska zavedení a účinné aplikace procesu HIA lze naznačit také určitá úskalí. Zejména se jedná o problematiku ukotvení teoreticko-právního rámce při rozhodování o zdravotních dopadech a zdravotních determinantách.<sup>407</sup>

404 Blíže čl. 10a – 10d a čl. 44 Spolkového zákona č. 814.01 Švýcarské konfederace o ochraně životního prostředí ze dne 7. října 1983 ve znění pozdějších změn a doplňků (*Umweltschutzgesetz, USG*).

405 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 197–199.

406 WRIGHT, J, PARRY, J, MATHERS, J. *Participation in health impact assessment: objectives, methods and core values*. Bull World Health Organ. [Medline] 2005, s. 58–63 [cit. 16. 10. 2013].

407 REGULA, K. N., NORTHRIDGE, M, GRUSKIN, S. et al. *Assessing health impact*

*De lege ferenda* lze zvážit doplnění institutu posuzování vlivů na zdraví o komplexněji pojaté sociální aspekty, tak, jak je tomu v případě SIA ve Spojeném království. Jako komplexní přístup z pohledu prevence před budoucími zdravotními riziky lze označit samostatné posuzování vlivů na zdraví vedle režimu EIA v rámci procesu HIA. Lze však shrnout, že v rámci zkoumaných právních úprav je relativně efektivně (až na některé shora uvedené výhrady vztahující se zejména k chybějící provázanosti organizačního zabezpečení v oblasti ochrany životního prostředí a ochrany veřejného zdraví) proces posuzování vlivů na veřejné zdraví upraven v právní úpravě v rámci posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>408</sup>

---

*assessment: multidisciplinary and international perspectives.* J Epidemiol Commun Health. [Abstract/Free Full Text] 2003, s. 659–662 [cit. 18. 11. 2013].

408 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 199.

## 14 Integrovaná prevence znečištění

Integrovaná prevence a omezování znečištění (*Integrated Prevention Pollution and Control – IPPC*) představuje komplexní přístup k zabránění znečištění již před jeho vznikem volbou vhodných výrobních postupů. Integrovaná prevence překonává princip složkového přístupu, který často vedl jen k přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé.<sup>409</sup>

### 14.1 Právní úprava EU

Omezování znečištění z průmyslové a zemědělské činnosti patří mezi priority Evropské unie v oblasti životního prostředí. Doposud uplatňované strategie pro snížení zatížení životního prostředí (zejména instalování tzv. koncových technologií) ustupují do pozadí. Důraz je kladen na integrovanou prevenci, která znamená přechod od koncových technologií k nejlepším dostupným technikám *Best Available Techniques* (dále jen BAT) a ochraně životního prostředí jako celku.

Vrcholným evropským koordinačním orgánem pro oblast nejlepších dostupných technik je Fórum pro výměnu informací (*International Exchange Forum – IEF*). Členy fóra jsou experti jednotlivých členských států, zástupci Evropské komise, experti přístupujících států, zástupci evropských organizací sdružující provozovatele zařízení spadajících do integrovaného povolování a nevládní organizace. Fórum schvaluje dokumenty v rámci systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách *BAT Reference Document* (dále jen BREF). Na přípravě jednotlivých dokumentů BREF pracují evropské technické pracovní skupiny, zaměřené na konkrétní oblasti průmyslu.<sup>410</sup>

Stěžejní právním předpisem je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění. Nejlepší dostupné techniky a normy kvality životního prostředí jsou blíže specifikovány v čl. 10 a 11 této směrnice. Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepší dostupné techniky, je především nutno

409 MARŠÁK, J., SLAVÍK, J. a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečišťování*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007, s. 7.

410 *O nejlepších dostupných technikách (BAT)* [online]. CENIA, Česká informační agentura životního prostředí, 2007 [cit. 24. 2. 2013].

tato mimořádná opatření v povolení uvést (aniž jsou dotčena ostatní opatření, která mohou být v zájmu dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna). Členské státy jsou povinny zajistit, aby příslušný orgán sledoval vývoj nejlepší dostupné techniky, nebo aby o něm byl informován.

Citovaná směrnice stanovuje požadavky a podmínky pro rozvoj vybraných průmyslových a zemědělských činností (specifikovány v příloze I ke směrnici) tak, aby byl ve shodě s udržitelností životního prostředí. Směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění byla nastavena zcela nová pravidla pro povolování výrobních činností velkých průmyslových a zemědělských podniků. Poprvé se v ní objevily požadavky na integrovaný přístup k omezování znečištění. Základem integrované prevence v ochraně životního prostředí je přechod od složkové ochrany životního prostředí ke komplexnímu posuzování dopadu provozu konkrétních zařízení, přechod od masového využívání koncových technologií, které často pouze převádějí znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé, k prevenci a minimalizaci znečištění přímo u jeho zdroje.

Členské státy EU měly za povinnost podniknout takové kroky, aby všechna tzv. stávající zařízení spadající do působnosti směrnice měla do 30. 10. 2007 povolení vydané v souladu se směrnici. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění stanoví opatření, která mají vyloučit anebo, pokud to není možné, snížit emise v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Seznam nejdůležitějších znečišťujících látek, které je třeba brát v úvahu při stanovování emisních limitů je uveden v příloze 3 této směrnice. Směrnice stanoví obecná pravidla vymezující základní povinnosti provozovatele zařízení. Uvádí nezbytná opatření zajišťující, že žádné nové zařízení, které by mohlo ovlivnit emise a znečištění nebude provozováno bez povolení.<sup>411</sup>

Od 7. ledna 2014 je shora uvedená směrnice nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2012 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

## 14.2 Právní úprava v podmínkách ČR

Integrovaná prevence znečištění ve smyslu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, je zabezpečena integrovaným výkonem veřejné správy při povolování provozu vybraných zařízení, jakož i při provozování integrovaného registru znečištění. Ve smyslu

411 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 199–201.

tohoto zákona se s přihlédnutím k nejlepším dostupným technikám vydává integrované povolení, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství.

Zákon se mimo jiné vztahuje i na znečištění lidskou činností přímo či nepřímo způsobené unikem **hluku**, které může být škodlivé pro **zdraví člověka** nebo zvířat nebo může negativně ovlivnit kvalitu životního prostředí. Při žádosti o vydání integrovaného povolení příslušný úřad, který je místně příslušný k vydání integrovaného povolení (dále jen úřad) stanoví v závazných podmínkách provozu kromě jiného opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a ohrožení zdraví člověka pocházejících ze zařízení (a to i po ukončení činnosti), pokud k takovému **riziku či ohrožení zdraví člověka** může dojít. Příslušné správní úřady, jejichž správní úkony jsou nahrazeny vydáním integrovaného povolení, vykonávají v rámci řízení své pravomoci podle zvláštních právních předpisů tím, že se vyjadřují k žádosti o vydání integrovaného povolení.<sup>412</sup> Ve svém vyjádření se příslušné správní úřady zaměřují na přezkoumání žadatelem navrhovaných závazných podmínek provozu zařízení a na jejich vyhodnocení, přičemž se vyjadřují k žádosti z hlediska své působnosti stanovené v příslušném složkovém právním předpisu. V tomto směru mohou být učiněny i návrhy na jiné závazné podmínky v povolení, pokud jsou nezbytné k dodržení příslušných právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. **Vyjádření odborně způsobilé osoby není povinnou součástí řízení.** Úřad si však její vyjádření může vyžádat a specifikovat jeho rozsah. O tomto postupu neprodleně informuje účastníky řízení. Odborně způsobilá osoba<sup>413</sup> zpracovává ve smyslu ustanovení § 11 odborné vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik nebo k celé žádosti, pokud o to byla úřadem požádána.<sup>414</sup> Celková koncepce tohoto zákona

412 Pokud se provoz zařízení může dotýkat životního prostředí jiného státu, je nutné zaslat žádost dotčenému státu (§ 8 odst. 1 písm. c). Úřad (v tomto případě Ministerstvo životního prostředí) mu dále postoupí žádost v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

413 Odbornou způsobilostí se pro účely zákona o integrované prevenci rozumí pověření právnické osoby nebo fyzické osoby Ministerstvem životního prostředí k poskytování odborných vyjádření, a to zapsáním do Seznamu odborně způsobilých osob. Do Seznamu odborně způsobilých osob zapisuje tyto osoby (s uvedením věcně vymezeného rozsahu jejich odborné způsobilosti) Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem průmyslu nebo Ministerstvem zemědělství (viz ustanovení § 6 ve vazbě na § 11 tohoto zákona).

414 Vyjádření odborně způsobilé osoby je pak zveřejněno na internetu a vyvěšeno na úřední desce povolujícího správního úřadu. Musí být veřejnosti zpřístupněno na dobu 30 dnů (viz § 11 odst. 3 zákona).

je z pohledu zdravotních kritérií při určování a posuzování nejlepších dostupných technik velmi problematická, a to zejména z pohledu **absence odborně způsobilých osob oprávněných podávat vyjádření v oblasti ochrany veřejného zdraví** (blíže viz dále k problematice nejlepších dostupných technik). Ústní jednání není povinné.<sup>415</sup> Může je nařídit povolující úřad a přizvat kromě účastníků řízení též odborně způsobilou osobu, Českou inspekci životního prostředí a příslušné správní úřady, tzn. je na správním uvážení úřadu, zda k ústnímu jednání přizve rovněž orgány ochrany veřejného zdraví. Rozhodnutí povolujícího úřadu musí být vydáno podle všeobecných, správním řádem definovaných zásad a obsahovat náležitosti podle § 13 zákona. Ve svém rozhodnutí musí úřad mimo jiné podrobně uvést důvody, které jej k vydání rozhodnutí vedly, zejména se musí vypořádat s vyjádřeními příslušných správních úřadů, účastníků řízení a odborně způsobilé osoby (pokud byla požádána o vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik). Z pohledu ochrany veřejného zdraví má význam zejména požadavek stanovený v ustanovení § 13 odst. 5, podle kterého úřad je povinen zahrnout do integrovaného povolení podmínky uvedené ve vyjádření (stanovisku) příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví, které se dotýkají zájmů chráněných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedená zákonná díkce nepřipouští výjimky z pravidla, a to na rozdíl od povinnosti zahrnout požadavky k ochraně životního prostředí stanovené ve stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí (pokud jsou v něm uvedené) ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>416</sup>

V případě odvolání proti rozhodnutí o integrovaném povolení se Ministerstvo zdravotnictví vždy vyjadřuje z hlediska ochrany veřejného zdraví. K možnému ovlivnění nejlepších dostupných technik však nedisponuje potřebnými právními nástroji (viz dále).<sup>417</sup>

Krajské hygienické stanice ve smyslu ustanovení § 35 (v návaznosti na ustanovení § 82 ZOVZ) posuzují žádosti z hlediska ochrany veřejného zdraví a kontrolují plnění závazných podmínek stanovených v integrovaném povolení, které se dotýká veřejného zdraví. Jsou rovněž oprávněny omezit nebo zastavit provoz zařízení nebo jeho části, pokud by jeho dalším provozem nastalo nebo hrozí závažné poškození zdraví člověka. Jedná se o správní orgán, který vedle krajského úřadu a České inspekce životního prostředí rozhoduje o správních deliktech.<sup>418</sup>

415 Viz ustanovení § 12 tohoto zákona. Úřad je povinen nařídit jednání vždy, požádá-li o to účastník řízení.

416 Úřad není povinen požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí zohlednit. Musí však uvést důvody, proč tak neučinil, resp. učinil jen zčásti.

417 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 201–203.

418 Ve smyslu ustanovení § 38 odst. 5 cit. zákona projednává správní delikty v prvním stupni

### 14.2.1 Nejlepší dostupné techniky

Nejlepší dostupné techniky (BAT) představují specifický nástroj k prosazení požadavku na ochranu veřejného zdraví a zdravých životních podmínek v procesu integrovaného povolování. Požadavky na zavádění BAT se také průřezově promítají i v některých dalších právních předpisech. Nejlepší dostupná technika má odpovídat nejúčinnější existující technologii v nejpokročilejším stadiu jejího vývoje při optimálním způsobu provozování, který zajistí nejmenší možné negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Jde tedy o kombinaci zavádění nejmodernějších technologií a přísné kontroly jejich ekologických dopadů. Pokud při provozu konkrétní průmyslové technologie není možné zcela vyloučit negativní vliv na lidské zdraví a životní prostředí, měla by nejlepší dostupná technika vést alespoň ke snížení škodlivých emisí a dalších vlivů na minimum.

Pojem „nejlepší dostupná technika“<sup>419</sup> (v souladu s právní úpravou EU) je vymezen v ustanovení § 2 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o integrované prevenci). Při posuzování nejlepší dostupné techniky ve smyslu zákona o integrované prevenci se přihlíží k hlediskům uvedeným v příloze č. 3 k zákonu o integrované prevenci.<sup>420</sup> Podstatou celého procesu je srovnávání konkrétní navržené technologie a výrobních postupů s nejlepšími dostupnými technikami, a to zejména v oblasti účinnosti a emisí škodlivých látek do prostředí. Systém výměny informací o nejlepších dostupných technikách (BREF) je upraven v ustanovení § 27 citovaného zákona.<sup>421</sup> BREF podává informaci o úrov-

---

Česká inspekce životního prostředí. Správní delikty podle § 37 odst. 1 až 3 projednává v prvním stupni též krajský úřad nebo krajská hygienická stanice, přičemž příslušným orgánem k projednání je ten orgán, který zahájil řízení jako první.

419 Technikami se rozumí jak použitá technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyřazováno z provozu. Dostupnými technikami se rozumí techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice. Nejlepší technikou se pak rozumí nejúčinnější technika z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. *O nejlepších dostupných technikách (BAT)* [online]. CENIA, Česká informační agentura životního prostředí, 2007 [cit. 24. 7. 2013].

420 BAT se hodnotí s přihlédnutím k podmínkám stanoveným v pravomocných integrovaných povoleních, k plnění ohlašovacích povinností dle hlavy III. cit. zákona, a k výsledkům provedených kontrol.

421 V intencích tohoto ustanovení zabezpečuje systém výměny informací ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem

ni techniky, které dané odvětví dosáhlo. Informace v těchto dokumentech uvedené nejsou právně závazné ani vymahatelné, ale jsou směrodatné pro rozhodnutí o tom, zda příslušná technologie a způsob jejího provozování odpovídá požadavkům zákona o integrované prevenci a zda bude vydáno povolení k provozu průmyslových zařízení. Kritéria BAT jsou ve smyslu pojmového vymezení nejlepších dostupných technik dle ustanovení §2 písm. e) zákona o integrované prevenci mimo jiné limitována technikami vyvinutými v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice. Pro některé technologie a technické postupy nejsou vytvořeny referenční dokumenty popisující nejlepší dostupné techniky. Pokud úřad místně příslušný k vydání integrovaného povolení (dále jen úřad) posuzuje zařízení, pro které není zpracován dokument BREF, musí hodnotit míru naplnění určitých kritérií stanovených zákonem.<sup>422</sup>

V intencích ustanovení § 14 odst. 1 zákona o integrované prevenci stanoví úřad emisní limity pro znečišťující látky uvedené v příloze č. 2 k tomuto zákonu, pokud jsou ze zařízení vypouštěny, jakož i další emisní limity, které se stanovují na základě jiných právních předpisů. **Zejména z pohledu ochrany veřejného zdraví má význam další oprávnění úřadu stanovit emisní limity pro jiné skupiny a kategorie znečišťujících látek, a to mimo jiné i hluku.** Výkon státní správy je zajištěn úřady v rezortu ministerstev životního prostředí, zemědělství, průmyslu a obchodu a zdravotnictví. Odborně způsobilá osoba<sup>423</sup> ve smyslu ustanovení § 11 zákona o integrované prevenci zpracovává

---

zemědělství, českou inspekci životního prostředí a agenturou zajišťující odbornou podporu státní správy v oblasti integrované prevence.

- 422 Zejména se jedná o použití nízkoodpadové technologie, látek méně nebezpečných, o zhodnocování a recyklaci látek, které vznikají nebo se používají v technologickém procesu, případně zhodnocování a recyklaci odpadu, zkoumání srovnatelných procesů, zařízení či provozních metod, které již byly úspěšně vyzkoušeny v průmyslovém měřítku, technický pokrok a změny vědeckých poznatků a jejich interpretaci, charakter, účinky a množství příslušných emisí, informace o stavu a vývoji BAT a jejich monitorování zveřejňované Evropskou komisí nebo mezinárodními organizacemi, jakož i o datum uvedení nových nebo existujících zařízení do provozu (blíže viz přílohu č. 3 k zákonu o integrované prevenci).
- 423 Odbornou způsobilostí se pro účely zákona o integrované prevenci rozumí pověření právnické osoby nebo fyzické osoby Ministerstvem životního prostředí k poskytování odborných vyjádření, a to zapsáním do Seznamu odborně způsobilých osob. Do Seznamu odborně způsobilých osob zapisuje tyto osoby (s vedením věcně vymezeného rozsahu jejich odborné způsobilosti) Ministerstvo životního prostředí po dohodě s ministerstvem průmyslu nebo Ministerstvem zemědělství (viz ustanovení § 6 ve vazbě na § 11 tohoto zákona).

odborné vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik nebo k celé žádosti, pokud o to byla úřadem požádána. Režim zákona o integrované prevenci neupravuje zapsání odborně způsobilých osob, které by se mohly vyjadřovat k možným dopadům na zdraví, do tzv. Seznamu odborně způsobilých osob. Na rozdíl od příslušných odborně způsobilých osob evidovaných v tomto seznamu Ministerstvem životního prostředí po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zemědělství předmětná právní úprava s odborně způsobilými osobami na ochranu veřejného zdraví, které by případně mohly zpracovávat vyjádření relevantní z pohledu zdravotních rizik či dopadů, nepočítá. Ve smyslu ustanovení § 29 písm. f) cit. zákona Ministerstvo životního prostředí zabezpečuje sledování vývoje BAT obsažených v dokumentech Evropských společenství z hlediska vlivů BAT a v oblasti, která není v působnosti ostatních ministerstev.<sup>424</sup> Předmětná úprava znamená určitou diskrepanci ve vazbě na působnost Ministerstva zdravotnictví. Ve smyslu ustanovení § 32 uvedeného zákona je toto ministerstvo oprávněno toliko se vyjadřovat v oblasti své působnosti k odvolání nebo k rozkladu proti rozhodnutí o vydání integrovaného povolení. Podle uvedené právní úpravy tak **orgány ochrany veřejného zdraví nedisponují právními nástroji k ovlivnění a prosazení BAT.**<sup>425</sup>

Právní nejistotu z hlediska stavu příznivého životního prostředí a ochrany veřejného zdraví mohou někdy představovat výjimky z nástrojů přímé regulace. V intencích ustanovení § 14 odst. 4 zákona o integrované prevenci může úřad stanovit výjimky z emisních limitů na dobu nejdéle šest měsíců, jestliže provozovatel zařízení plánuje uskutečnit opatření vedoucí ke snížení znečištění (např. uvedení zařízení do provozu, krátkodobé přerušení či definitivní ukončení provozu).

V režimu některých právních předpisů mohou být výjimky z emisních limitů propojeny s ekonomickými nástroji.

Režim výjimek z nástrojů přímé regulace obsahuje rovněž ustanovení § 31 a násl. ZOVZ. Pokud při používání, popř. provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou

424 V oblasti své působnosti zajišťují zveřejnění příslušných dokumentů, sledování a výměnu informací k BAT rovněž Ministerstvo průmyslu a obchodu dle ustanovení (§ 30) a Ministerstvo zemědělství (§ 31). Ministerstvo životního prostředí zapisuje odborně způsobilou osobu do Seznamu odborně způsobilých osob po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zemědělství (nikoli však již s Ministerstvem zdravotnictví), a to podle oblasti jejich působnosti (viz ustanovení § 6 odst. 2 zákona integrované prevence).

425 Ministerstvu zdravotnictví není tímto zákonem svěřena pravomoc k možnému ovlivnění BAT, a to ani v rámci systému výměny informací o BAT ve smyslu ustanovení § 27 cit. zákona. Krajské hygienické stanice mohou ovlivnit kvalitu příslušného provozu pouze ve vztahu k posouzení žádosti z hlediska ochrany veřejného zdraví (což ovšem automaticky neznamená, že mohou požadovat BAT, o kterých navíc v rámci příslušného systému informací chybějí relevantní informace).

letišť, nelze z vážných důvodů dodržet hygienické limity, může osoba provozovat zdroj hluku nebo vibrací jen na základě povolení vydaným orgánem ochrany veřejného zdraví. Toto **povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem podle zákona o integrované prevenci**. Ve smyslu zákona o integrované prevenci<sup>426</sup> může úřad stanovit **emisní limity** mimo jiné také **pro hluk**. Je rovněž oprávněn stanovit **výjimky z emisních limitů** na dobu nejdéle šest měsíců, jestliže provozovatel zařízení v této době plánuje uskutečnit opatření vedoucí ke snížení znečištění.

V režimu ZOVZ ani v režimu zákona o integrované prevenci nejsou stanoveny žádné ekonomické nástroje. Je proto otázkou, nakolik je provozovatel zdroje znečištění motivován ke snížení nadlimitních hodnot znečištění prostředí. Poněkud vágní zákonná dílce pravděpodobně nebude znamenat pro provozovatele zdroje nadlimitního znečištění očekávaný účinný nástroj stimulace.

V obecném režimu ustanovení § 31 **ZOVZ** je na provozovateli nadlimitního zdroje hluku, aby prokázal, že existují vážné, tedy mimořádné a zvláštního zřetele hodné důvody, proč by mu měla být udělena výjimka, která ve svém důsledku znamená zásah do ochrany veřejného zdraví. Provozovatel v řízení prokazuje, že hluk (nebo vibrace) „budou omezeny“ na rozumně dosažitelnou míru. Základní podmínkou vydání takového povolení není, jako dle předchozí právní úpravy, prokázání skutečnosti, že hluk a vibrace byly omezeny na rozumně dosažitelnou míru, ale pouze konstatování toho, že omezeny budou. Není jasné, čím má provozovatel prokazovat technický způsob, jakým hodlá omezit hluk a také skutečnost, že úpravy, které navrhl ve spisové dokumentaci, také po udělení povolení skutečně provede. Záleží pouze na správním uvážení orgánu ochrany veřejného zdraví, na jak dlouhou dobu bude tato časově omezená výjimka provozovateli udělena.<sup>427</sup>

**V případě režimu dle zákona o integrované prevenci** je výjimka obdobně podmíněna okolností, že „provozovatel zařízení plánuje uskutečnit opatření vedoucí ke snížení znečištění“. Vzhledem k tomu, že je **výjimka časově limitována** dobou šesti měsíců, lze využít existujících nástrojů přímé regulace, kterými úřad může, po marném uplynutí této lhůty ze strany provozovatele zařízení, nařídít např. zastavení provozu. Je ovšem otázkou, nakolik důsledně budou po uplynutí stanovené lhůty tyto nástroje úřadem uplatněny. Půjde-li o výjimku dle tohoto zákona ve vztahu k nadlimitnímu hluku, pak s ohledem na shora naznačené chybějící kompetence orgánů ochrany veřejného zdraví v rámci problematiky BAT, nejsou jasně stanovena pravidla při určování zdravotních kritérií nejlepších dostupných technik.

Poněkud nepřehlednou situaci vytváří zákon o ochraně veřejného zdraví, který sice povinnost zavádět BAT přímo neukládá, avšak stanoví povinnost v určitých aspektech

426 Viz ustanovení § 14 odst. 2 a 4 zákona o integrované prevenci.

427 Blíže DUDOVÁ, 2007, op. cit., s. 28–33.

porovnatelnou, a to dodržovat tzv. „**rozumně dosažitelnou míru**“. Tou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková a antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob. Byť se jedná o rozdílně koncipované právní nástroje,<sup>428</sup> určitou analogii s BAT zde lze nalézt z pohledu očekávané aplikace dostupných technických opatření ke snížení zátěže na zdraví člověka. V případě, že je znečišťovateli v režimu ZOVZ udělena výjimka ze zákonem stanovených limitů, pak již není motivován žádnými ekonomickými nástroji (a v podstatě ani odpovídajícími nástroji přímé regulace) k dalším opatřením směřujícím v reálné lhůtě ke zmírnění či eliminaci svého nadlimitního působení na veřejné zdraví a okolní prostředí. Ani zákon o integrované prevenci problematiku posuzování nadlimitního hluku důsledně neřeší. Jak již bylo shora uvedeno, chybí účinný nástroj k prosazení aplikace nejlepších dostupných technik ze strany orgánů ochrany veřejného zdraví, neboť z pohledu organizačního nemají adekvátní oprávnění v příslušných řízeních. Půjde-li o nadlimitní působení hluku posuzovaného podle zákona o integrované prevenci, lze využít pouze (omezeně) nástroje přímého působení. Při rozhodování v rámci tohoto zákona, ve kterém by se právem dala očekávat ingerence orgánů ochrany veřejného zdraví, platná právní úprava těmto orgánům nepřiznává potřebnou autoritu, resp. působnost.<sup>429</sup>

## 14.3 Vybraná zahraniční právní úprava

### 14.3.1 Právní úprava Spojeného království

Současná právní úprava IPPC ve Spojeném království obsahuje v souladu s právem EU požadavek na zavádění nejlepších dostupných technik (BAT). Posouzení, zda došlo v rámci konkrétní technologie k aplikaci BAT, náleží soudům.

Vývojově byla předmětná problematika upravena v rámci zákona o integrované kontrole znečištění (IPC). Tento zákon zavedl nástroj označený jako „Nejlepší praktikovatelný environmentální přístup“ – *Best Practicable Environmental Option* (dále jen BPEO). BPEO představuje komplexní, široce využitelnou koncepci při integrované prevenci znečištění. Základní impuls k jejímu zavedení vyšel z Královské komise

428 Zásadní rozdíl mezi požadavky na zavádění BAT a požadavky na „rozumně dosažitelnou míru“ spočívá v odlišném vnímání počtu fyzických osob exponovaných nadlimitní zátěží. Požadavky na BAT jsou na rozdíl od požadavků na „rozumně dosažitelnou míru“ limitovány očekávanými náklady a přínosy (tzn. bez ohledu na počet exponovaných fyzických osob). Z pohledu ochrany lidských práv se nepochybně jedná o adekvátnější právní režim.

429 Blíže DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 203–210.

na environmentální znečištění *Royal commission on Environmental Pollution*.<sup>430</sup> Spojené království mělo zájem tento termín prosadit v rámci práva EU, avšak tento záměr se v konfrontaci s ostatními členskými státy nepodařilo prosadit.

Termín znečištění životního prostředí byl poprvé použit v zákoně o ochraně životního prostředí (EPA) z roku 1990. EPA tento pojem vymezuje jako pravděpodobnost určité látky způsobit poškození člověku nebo jinému žijícímu organismu. Z tohoto pojmu vychází i termín poškození životního prostředí jako zásah do zdraví živých organismů či ekologických systémů, které mohou zasáhnout do integrity člověka či poškodit jeho majetek. Pojem znečištění bere v úvahu fyzické poškození, poškození ekosystému a majetku.<sup>431</sup>

Teprve později (v srpnu 2000), s ohledem na novelizaci zákona IPC, byl zaveden do tohoto zákona nový režim prevence a kontroly znečištění „Pollution Prevention and Control“ (dále je PPC). Tento právní režim ukládá další stupně kontroly všem procesům v rámci zákona IPC, jakož i zákona o kontrole znečištění místního ovzduší (*Local Air Pollution Control* – LAPC). Vznikly tak nové úrovně kontroly. Pojem „BAT“ v podmínkách Spojeného království v sobě nezahrnuje zvýšené náklady v souvislosti se zaváděním nejlepších dostupných technik. Jedná se o specifickou úpravu v rámci „BATNEEC“ (*best available techniques not entailing excessive cost*). Rozhodovací pravomoc v rámci předmětné problematiky mají místní autority ve smyslu zákona o ochraně životního prostředí (EPA) z roku 1990.<sup>432</sup>

### 14.3.2 Právní úprava USA

V intencích zákona o prevenci znečištění – *Pollution Prevention Act* (dále jen PPA) je ve Spojených státech amerických regulováno celkové znečištění u vybraných znečišťovatelů. Smyslem této právní koncepce je předcházení znečištění nebo jeho redukce přímo u zdroje. Znečištění, kterému nelze předejít, podléhá regulaci takovým způsobem, který je co nejvíce šetrný pro životní prostředí. Vypouštění znečišťujících látek do životního prostředí by mělo být až poslední možností a mělo by být redukováno

430 Jedná se o skupinu nezávislých poradců jmenovaných federální vládou UK. Zpráva komise z roku 1988 obsahuje návrh pojmu BPEO jako výsledku systematické konzultativní rozhodovací procedury s důrazem na ochranu a konzervaci životního prostředí s ohledem na ochranu země, ovzduší a vody. BPEO zahrnuje zkoumání podmínek pro zlepšení stavu životního prostředí jak z pohledu dlouhodobé perspektivy, tak i krátkodobě. Hlavním cílem BPEO je provázaná kontrola znečištění životního prostředí napříč jeho složkami. Blíže MEGAINNEY, CH. *Introduction to environmental protection in Environmental Health*, In: BASSET, op. cit., s. 625–629.

431 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 211–212.

432 Tamtéž, s. 630–643.

nejlepšími dostupnými technikami. PPA se vztahuje zejména na průmysl a vyjadřuje veřejný zájem na redukcii znečištění životního prostředí. Současná vládní struktura v USA se potýká se znečištěním životního prostředí a často postrádá efektivní a koordinovaný postup. Z toho důvodu někteří autoři<sup>433</sup> namítají, že kontrola znečištění stále není vnímána jako jednotný a vzájemně propojený systém (zejména se tato námitka vztahuje k odpovědnostním vztahům). Sjednocující a rozhodující postavení v procesu předcházení znečištění má U. S. EPA. Michigan, Pensylvánie, Rhode Island a Illinois patří mezi státy, které vyhlásily čisté životní prostředí jako ústavní právo.<sup>434 435</sup>

### 14.3.3 Právní úprava Švýcarska

Švýcarská právní úprava integrované prevence znečištění vychází z aproximace právní úpravy EU. Základní princip integrované ochrany životního prostředí je stanoven v čl. 11 zákona USG. Ve smyslu uvedené právní úpravy jsou před povolením vybraných aktivit v území komplexně zkoumány emisní a imisní limity. Znečištění mj. i hlukem je omezeno stanovením emisních limitů přímo u zdroje znečištění.<sup>436</sup>

Emisní limity mohou být zpřísněny tehdy, pokud je to stanoveno nebo se dají očekávat škodlivé nebo obtěžující účinky s přihlédnutím k dopadu na životní prostředí.<sup>437</sup> Právní režim imisních limitů je v zákoně o ochraně životního prostředí stanoven v čl. 13 a násl. tak, že Spolková rada určí pro posouzení škodlivých nebo rušivých vlivů imisní limity nařízením. Přihlédne přitom k účinkům imisí (mj. i hluku) na skupiny obyvatel se zvýšenou citlivostí jako jsou děti, nemocní, staří lidé a těhotné ženy. Imisní limity pro znečištění s ohledem na ochranu lidí, zvířat, rostlin a jejich společenstev a prostředí se stanoví s ohledem na stav vědeckého poznání. Obyvatelstvo by s ohledem na imisní limity nemělo být výrazně rušeno v pohodě (*Wohlbefinden*).<sup>438</sup>

433 LOCKE, P., FALK, H., KOCHTITZKY, CH. Environmental Health and Protection. In: *Environmental Health Law*. New York: LEXIS Publishing, 2002, s. 386–392.

434 Tamtéž, s. 402–412.

435 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 212.

436 *Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen)*.

437 *Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden*.

438 *Bundesamt für Gesundheit Das BAG* [online]. Das BAG, Direktionsstab, CH-3003 Bern, 2010 [cit. 20. 10. 2013].

#### 14.4 Shrnutí

Při porovnání zkoumaných zahraničních právních úprav je možno konstatovat, že právní úprava EU ovlivnila zejména právní režim Spojeného království. Za inspirativní koncepci lze v souvislosti se zaváděním BAT označit „Nejlepší praktikovatelný environmentální přístup“ (*Best Practicable Environmental Option* – BPEO) aplikovaný ve Spojeném království. BPEO představuje komplexní, široce využitelnou koncepci při integrované prevenci znečištění. Z pohledu ochrany veřejného zdraví před negativními environmentálními vlivy lze vyzdvihnout univerzálnost koncepce BATNECC (nelimitované ekonomickými přírůsky) v rámci zavádění nejlepších dostupných technik. Jedná se z pohledu evropského práva o přísněji nastavená kritéria posuzování zdravotních rizik. Rovněž švýcarská právní úprava stanoví přísnější režim z hlediska prevence znečištění životního prostředí, a to s ohledem na některé skupiny obyvatel, u nichž lze očekávat zvýšenou citlivost v rámci expozice některým negativním vlivům z prostředí, mj. i hlukem.<sup>439</sup>

439 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 212–213.

## 15 Územní plánování a navazující řízení dle stavebního zákona

Územní plánování představuje základní právní nástroj k vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území spočívající v harmonizaci životních podmínek, hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti obyvatel v území. Zároveň je významným preventivním nástrojem k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Prvořadým úkolem územního plánování je eliminování takových aktivit v území, které by mohly mít zásadní negativní dopad na veřejné zdraví a životní prostředí. Rovněž v navazujících řízeních, z hlediska prostorového uspořádání území, jsou mimo jiné sledovány a konkretizovány požadavky na ochranu veřejného zdraví před nepříznivými vlivy, resp. rizikovými faktory hluku z venkovního prostředí.

### 15.1 Právní úprava EU

Právní úprava na úseku územního plánování zejména transponuje požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen směrnice SEA). V intencích čl. 1 směrnice SEA je „*cílem zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.*“ Ve smyslu navazujících ustanovení (zejména čl. 4 a 5 směrnice SEA) „*Tvoří-li plány a programy část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie.*“ Základním předpisem EU v **oblasti stavebnictví** je *Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2011/305/EU ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizační podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh*. Účelem směrnice SEA je zajistit sjednocení základních požadavků kladených ve veřejném zájmu na stavební výrobky a zajistit volný pohyb těchto výrobků v rámci Evropské unie i na území států Evropského hospodářského prostoru. Směrnice stanoví základní požadavky na stavby, definuje technické specifikace jako dokumenty, jejichž respektováním je možno zajistit splnění požadavků směrnice aplikovaných na stavební výrobky, určuje zásady prokazování shody stavebních výrobků s těmito technickými specifikacemi. Evropská technická schválení vydávají

schvalovací orgány jmenované členskými státy a registrované u Evropské komise. Jsou užívány především v případech, kdy není k dispozici harmonizovaná evropská norma, u výrobků dílčího významu nebo u nových technických řešení, která se podstatně odchyľují od normy.<sup>440 441</sup>

## 15.2 Právní úprava v podmínkách ČR

### 15.2.1 Územní plánování

Cíle územního plánování jsou vymezeny v ustanovení § 18 – 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). Tento zákon byl mnohokrát novelizován (naposledy viz zákon č. 350/2012 Sb.). Z pohledu zkoumané problematiky ochrany před hlukem se jedná zejména o vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval **podmínky života generací budoucích**. Územní plánování ve veřejném zájmu by mělo chránit přírodní, kulturní a civilizační hodnoty v území, zejména s ohledem na ochranu krajiny jako **podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti**.<sup>442</sup> **Provázanost s ochranou veřejného zdraví před rizikovými environmentálními faktory, tj. mimo jiné i před hlukem**, je dána jak v procesu územního plánování, tak i územního rozhodování s tavebního řízení. Požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, příhraničních a mezinárodních souvislostech (zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území) jsou určeny v politice územního rozvoje.<sup>443</sup> Ve smyslu ustanovení § 19 odst. 2 je posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí. Jeho součástí je mimo jiné posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy ke stavebnímu zákonu, součástí vyhodnocení vlivů tohoto dokumentu na udržitelný rozvoj území.

Hluk je přitom cca v posledních patnácti letech shledáván jako jeden z nejkomplicovanějších faktorů při zpracování územních plánů. Jedná se především o hluk z průmyslové výroby (s ohledem na existující technické možnosti jeho eliminace) a o hluk v okolí

440 *Portál Českého stavebnictví – Technické požadavky pro stavební výrobky dle dokumentů ČR, SR a EU* [online]. Portál Českého stavebnictví, 2008 [cit. 27. 10. 2013].

441 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 214.

442 Viz ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona.

443 Viz ustanovení § 31 a násl. stavebního zákona.

silnic a dálnic, kde možnosti snížení hluku jsou minimální. To se týká i problematiky hluku z leteckého provozu (viz podkapitolu letecká doprava). S ohledem na výše uvedené se často zájem na ochranu proti hluku promítá do návrhů na zrušení územních plánů coby opatření obecné povahy. K tomu lze uvést základní aspekty v práci již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006.<sup>444</sup> Navrhovatelé odůvodnili v dané věci návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny územního plánu – tím, že předmětná změna nebyla ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s.ř.s. vydána (tedy projednána a schválena) zákonem stanoveným způsobem. Nezákonost dovodili ze skutečnosti, že nebylo rozhodnuto o jejich námitkách.

Soud bezpochyby zcela adekvátně uzavřel, že *„schválit změnu územního plánu, která je prvním a nejzásadnějším krokem k umožnění nárůstu letecké dopravy podobného rozsahu, a přitom územním plánem nestanovit limit zatížení daného území hlukem je s ohledem na cíle a smysl územního plánování postupem stěží pochopitelným, v každém případě však nezákonným“*.

Dále je možné v daném kontextu uvést rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011–527, podle kterého bylo rozhodnuto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje (dále jen ZÚR) Jihomoravského kraje. Navrhovatelé brojili primárně proti vymezení koridorů staveb páteřní silniční infrastruktury ve vydaných zásadách územního rozvoje. Ve světle předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>445</sup> Navrhovatelé mimo jiné namítali (v závislosti na své konkrétní situaci), že přijetím ZÚR byli výrazně dotčeni – zejména tím, že ZÚR neřeší současný špatný stav imisí z dopravy, ale naopak způsobí jejich nárůst, zvýšení hlukové zátěže, snížení pohody bydlení či pokles tržní hodnoty nemovitostí.

K námitkám zaujal soud názor, že *„navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení. S těmito závěry nekoliduje navrhovatelé uváděná evropská právní úprava. Navrhovatelé zmiňovaný článek 7 odst. 1 ve spojení s článkem 2 odst. 5 směrnice 96/62/ES obdobně jako články 13 odst. 1 a 22 odst. 2 směrnice 2008/50/ES (jež nahradila právě směrnici 96/62/ES) požadují po členských státech dodržování stanovených mezních hodnot určitých znečišťujících látek“*.

444 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

445 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007–73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. Nejvyššího správního soudu.

Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni Politiky územního rozvoje (dále jen PÚR). Ačkoliv ta obecně vytyčuje strategické právně-politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat, a jejím předmětem není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace.

Dopravní a technická infrastruktura je v PÚR vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům (viz ustanovení § 32 stavebního zákona). Pořizovatel zásad územního rozvoje se musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů. Míra podrobnosti jejich vymezení může být v PÚR v případě určení koncových bodů relativně vysoká, ovšem ve zbylé části by měla v souladu se smyslem PÚR jen obecně určovat základní směr. Stavební zákon ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, co by mělo být konkrétním obsahem posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR; jednoznačně však požaduje, aby toto posouzení bylo provedeno. Ani judikatura se doposud k obsahové stránce posouzení kumulativních a synergických vlivů ZÚR blíže nevyjádřila. Soud uzavřel, že kumulativní vlivy je třeba zkoumat nejen v případě většího počtu navrhovaných záměrů, ale též tehdy, je-li koncipován být jediný záměr v území, ve kterém se již nacházejí realizované záměry a jejichž společné působení s navrhovaným záměrem by mohlo mít kumulativní nebo synergický efekt. Nemůže obstát opakovaná obrana odpůrce, že neměl k dispozici dostatečná data a nebyl schopen souhrnnou zátěž kvantifikovat. Měl-li tedy odpůrce údaje k jednotlivým záměrům (jejich variantám), musel je logicky mít i k vyhodnocení kumulace těchto záměrů. Jinou otázkou je, že si odpůrce nevypracoval žádnou metodologii, jak tato data u kumulativních a synergických vlivů. Ze závěrů soudu pak mimo jiné vyplývá, že odpůrce dostatečně nezohlednil kumulativní a synergické vlivy, tzn. mimo jiné i hlukovou zátěž z dopravy.<sup>446</sup>

### 15.2.2 Územní řízení

V územním řízení (popř. zjednodušeném územním řízení) stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, platnou právní úpravou a s cíli a úkoly územního plánování. Ochrana před hlukem by měla být garantována zejména požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a na obecné požadavky při využívání území.<sup>447</sup>

446 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009–59, publikované pod č. 2009/2010 Sb. Nejvyššího správního soudu, a důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období 2002–2006, sněmovní tisk č. 998, digitální repozitář.

447 Viz ustanovení § 90 stavebního zákona.

V souvislosti s povolovacími procesy dle stavebního zákona lze samostatně zmínit judikaturu vztahující se k realizaci dopravních staveb. K tomu lze uvést např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci 7 As 26/2011–175. V předmětné věci shledal soud nedůvodnou námitku stěžovatele, že stavební povolení mělo být zrušeno už jen proto, že soud zrušil územní rozhodnutí, na něž přezkoumávané stavební povolení navazuje. Vyšel přitom s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a zásady ochrany dobré víry jejich adresátů. Zrušení správního rozhodnutí má účinky *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna, a proto nemůže založit další práva a povinnosti. Výjimku představují nicotné akty. Ke dni vydání stavebního povolení i rozhodnutí o odvolání existovalo pravomocné územní rozhodnutí a jeho následné zrušení soudem nemůže mít za následek vadu rozhodnutí vydaného ve stavebním řízení.

V řízení se jednalo mimo jiné i o to, že pokud byla předložena **rozptylová a hlu-  
ková studie** v územním řízení a stěžovateli nebylo umožněno do těchto dokumentů nahlédnout, jednalo se o jeden z důvodů, proč soud zrušil územní rozhodnutí. To ale dle závěrů soudu neopravňuje stěžovatele k tomu, aby se předložení dokumentů patřících do územního řízení domáhal v řízení stavebním, tedy aby tato vada přetrvávala i do dalších fází a zakládala nezákonnost navazujících rozhodnutí. Pro potřeby stavebního řízení byla následně vypracována „**Akustická studie** – hluk ze stavební činnosti“, z níž poté vycházelo stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví. Soud uzavřel, že stěžovateli zjevně nejde o hluk ze stavební činnosti, nýbrž o hluk z provozu stavby, který byl posuzován již v územním řízení. Ve stavebním řízení se však otázka emisí z provozu stavby koncepčně už neřešila, neboť toto bylo předmětem územního řízení. Pokud byly stěžovateli upřeny podklady stanovisek vydaných v územním řízení, nezpůsobilo to nezákonnost stavebního povolení. Tento závěr je podepřen judikaturou Nejvyššího správního soudu, která se již opakovaně vyjádřila k otázce, zda je třeba zohlednit zrušení pravomocného rozhodnutí relevantního pro přezkoumávané rozhodnutí.<sup>448</sup> Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu

448 Např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 2 As 4/2009-111 a ze dne 24. 6. 2009, č. j. 4 As 38/2008-97. Oba citované rozsudky pak odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, publ. pod. č. 1815/2009 Sb. Nejvyššího správního soudu, který otázku důsledků a časových účinků pozdějšího zrušení podkladového rozhodnutí komplexně pojednal se závěrem, že „(s)právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (viz HENDRYCH a kol., op. cit., s. 225, resp. v judikatuře Nejvyššího správního soudu např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005-188).

má účinky toliko *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv.<sup>449</sup>

V rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128 se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k argumentu provázanosti rozhodnutí v územním a stavebním řízení ve vztahu k situaci, kdy bude v novém územním řízení vyhověno námítkám, což povede buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí tak, že tato skutečnost musí vést k obnově stavebního řízení, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat. V opačném případě by nebylo respektováno právo účastníků řízení na řádné projednání a rozhodnutí o námítkách, kterými se brání před zásahy stavebního záměru do své právní sféry.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246, o umístění stavby EPOQUE PANKRÁČ – HOTEL v Praze na Pankráci, vyplývá mimo jiné závěr k **posuzování nejvyšších přípustných hodnot hluku v území** tak, že „do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupně a významně přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěživ území“. Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona, podle něž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu s požadavky zvláštních předpisů a stanovisek dotčených orgánů]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle něž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.

### 15.2.3 Stavební řízení

V rámci stavebního řádu jsou požadavky na ochranu veřejného zdraví před rizikovými faktory hluku stanoveny jak u staveb, terénních úprav a udržovacích prací nevyžadujících ohlášení (dále jen stavby nevyžadující ohlášení),<sup>450</sup> tak u jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací vyžadujících ohlášení stavebnímu

449 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69.

450 Viz ustanovení § 103 stavebního zákona.

úřadu (dále jen jednoduché stavby vyžadující ohlášení),<sup>451</sup> jakož i při ohlášení staveb v režimu ustanovení § 105 a násl. stavebního zákona. Uvedené požadavky jsou konkretizovány zejména s přihlédnutím k povinnostem stavebníka, vlastníka stavby a osob podnikajících ve výstavbě. Tyto osoby jsou povinny mimo jiné dbát v souvislosti s výstavbou zřetel na ochranu života a zdraví osob, zvířat, ochranu životního prostředí a majetku.<sup>452</sup> Pro stavbu mohou být navrženy a použity jen takové výrobky, materiály a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu předpokládané existence splní požadavky mimo jiné i na ochranu proti hluku.<sup>453</sup> Ve smyslu nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky, musí být stavba mimo jiné navržena a postavena takovým způsobem, aby hluk vnímaný obyvateli nebo osobami poblíž stavby byl udržován na úrovni, která neohroží jejich zdraví a dovolí jim spát, odpočívat a pracovat v uspokojivých podmínkách. Blížší parametry na ochranu před hlukem jsou stanoveny pomocí technických norem pro navrhování a provádění staveb – kategorie 7305 (akustika, teplo, denní osvětlení).

Stavebník je zejména povinen zajistit, aby před započítím užívání stavby byly provedeny a vyhodnoceny zkoušky předepsané zvláštními právními předpisy (mimo jiné i ve vazbě na akustické studie z hlediska ochrany před hlukem). Stavební úřad užívání stavby zakáže, jestliže na základě závěrečné kontrolní prohlídky zjistí, že nejsou splněny podmínky ochrany života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí nezbytné pro její užívání, že stavba ohrožuje bezpečnost nebo nejsou dodrženy technické požadavky na výstavbu, pokud je právním předpisem vyžadováno.<sup>454</sup> Obdobně postupuje stavební úřad u stavby provedené v rozporu se stavebním povolením či ohlášením nebo užívané bez předchozího oznámení (odvolání proti rozhodnutí o zákazu užívání stavby nemá odkladný účinek).<sup>455</sup>

Se shora uvedenou problematikou dle stavebního zákona úzce souvisí **pojem „pohoda bydlení“**. Tento pojem platná právní úprava exaktně nevymezuje. V intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2005–116 (a obdobně též viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 69/2009–142) je *„pohodou bydlení nutno rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné*

451 Viz ustanovení § 104 stavebního zákona.

452 Viz ustanovení §§ 152–155 stavebního zákona.

453 Viz ustanovení § 156 stavebního zákona ve vazbě na zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky.

454 Blíže vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

455 Viz ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona.

pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, **např. nízkou hladinou hluku** (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.<sup>456</sup>

Pojem „pohoda bydlení“ lze chápat jako subjektivní kategorii. Určitou spornou otázkou subjektivity však jsou problematické hranice, které by platily obecně. Do pohody bydlení lze zařadit jak sociální aspekty lidského života, tak i materiální podobu bydlení s konkrétními požadavky na „komfort“. Do jisté míry právě tento „komfort“ lze označit jako pohoda bydlení.

Soud se nemůže zabývat takovými složkami bydlení, které souvisejí s emocionálním uspokojením jedince, a které nelze je vynutit. Z výše uvedeného vyplývá, že pohoda bydlení je institut z velké části subjektivního charakteru, přesto se soud pokusil v již ustálené judikatuře o jeho objektivizaci.<sup>457</sup> Pohoda bydlení může být také narušena hustotou zástavby. Vyšší koncentrace zástavby pak logicky může mimo jiné negativně ovlivnit celkovou hlukovou zátěž dané lokality.<sup>458</sup>

## 15.3 Vybraná zahraniční právní úprava

### 15.3.1 Právní úprava Spojeného království

Ve Spojeném království upravuje problematiku územního plánování (včetně požadavku na ochranu před hlukem) zejména směrnice Spojeného království o městském plánování *Town and Country Planning Assessment of Environmental Effects Regulations* z roku 1988. Předmětná směrnice navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí a implementuje rovněž právní úpravu EU. Organizační zabezpečení územního plánování, jakož i kontrola a prostředky vynutitelnosti ve smyslu této směrnice jsou svěřeny místním správcům, a to ve vazbě na doporučenou politiku plánování (*Planning Policy Guidance – PPQ*) z roku 1994. V současné době je tato směrnice revidována ve vazbě na vztah mezi územním plánováním a kontrolou znečištění a ve vazbě na právo EU.<sup>459</sup>

456 Právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 44/2005–116.

457 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 69/2009–142.

458 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 69/2011–176.

459 Blíže MEGAINNEY, CH. *Introduction to environmental protection in Environmental*

Ve Spojeném království jsou dlouhodobě sledovány vlivy bydlení na zdraví. Syndrom nemoci z bydlení představuje fenomén, kdy uživatelé určité budovy mají mnoho společných symptomů poškozeného zdraví. Může se přitom v konečném výsledku jednat o kombinaci několika zdraví nepříznivých faktorů (mimo jiné i hlukové zátěže) včetně nedostatečné kontroly nad vnitřním prostředím budov. V politickém rozhodování je využíván jako podklad tzv. „Souhrn dat o podmínkách bydlení“, který pravidelně vydává (*English House Condition Survey – EHCS*). *De lege ferenda* je uvažováno o uceleném využití těchto údajů pro stanovení příslušných indikátorů zdraví.<sup>460</sup> Platná právní úprava stanoví podmínky zdravého bydlení v zákoně o bydlení z roku 1985 (*Housing Act*). Tato úprava obsahuje bližší právní režim monitoringu a kontroly zdravotní nezávadnosti bydlení. *Housing Act* byl ve své části 605. nepřímou novelizován ustanovením § 85 zákona *Local Government and Housing Act* z roku 1989. Podle tohoto ustanovení místní správa minimálně 1x ročně musí kontrolovat podmínky bydlení a v případě závad navrhnout řešení (tato kontrola se však obligatorně nevztahuje na vnitřní prostory). Od r. 2003 WHO podporována Evropskou komisí<sup>461</sup> rozvíjí strategii *Environmental Health* indikátorů ve vztahu k otázkám bydlení a zdraví. V návaznosti na tuto strategii jsou v současné době dostupné aktuální informace k dané problematice na vládních webových stránkách.<sup>462</sup>

Místní správa má kontrolní pravomoc z hlediska dodržování hygienických aspektů bydlení včetně hlukové zátěže. V oblasti soukromého bydlení úředníci působící v oblasti ochrany zdravých životních podmínek „Environmental health officer“ (EHO) poskytují spíše konzultace a mají zejména roli poradní v dané oblasti. Místní správy zpracovávají vlastní programy podporující nezávadnost bydlení pro člověka. V daném kontextu je možno uvést „Zelený papír o bydlení“ (*The Housing Green Paper*) a vládní návrh zákona o bydlení (*Housing Bill*). Zelený papír je politickým, právně nezávazným dokumentem, vládní návrh zákona o bydlení obsahuje nástroje pro zlepšení standardů v bydlení, podporuje udržitelné vlastnictví domů a jejich zdravotně nezávadnou obnovu.<sup>463 464</sup>

---

*Health*. In BASSET, op. cit., s. 636–639.

460 COX, J. SULLIVAN, E. F. *Building Regulation and Health Safety*. CRC, London, 2003, s. 2–3.

461 *Development of environment and health indicators for European Union countries ECO-EHIS* [online]. European centre for environment and health, Lisbon, 2003 [cit. 16. 7. 2010], rovněž také *WHO/Europe* [online]. WHO European regional office, 2004 [cit. 16. 7. 2010].

462 Např. *BRE: Home* [online]. BRE, 2010 [cit. 17. 7. 2013], příp. i *The Joseph Rowntree Foundation* [online]. Joseph Rowntree Foundation – Search Demonstrate Influence, 2010 [cit. 17. 7. 2013].

463 COX, J. SULLIVAN, op. cit., s. 8–11.

464 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 222–223.

### 15.3.2 Právní úprava USA

Ve Spojených státech amerických je problematika územního plánování zastřešena zákonem o krizovém plánování a právu veřejnosti na informace *Emergency Planning and Community Right to Know Act* (dále jen ECPRA). Ve smyslu příslušné územně plánovací dokumentace není možno umísťovat nové objekty pro bydlení v zónách znečištění a nadlimitní hlukové zátěže. V režimu ECPRA byly zřízeny státní komise a místní rady, které v rámci své územní působnosti kontrolují proces vypouštění nebezpečných látek ve vztahu k ochraně veřejného zdraví v zónách určených k bydlení a shromažďování většího počtu osob.<sup>465</sup>

Právní úprava v USA z pohledu možných zdravotních rizik v souvislosti s výstavbou je pak zaměřena zejména na rizika ve vztahu k vnitřnímu prostředí staveb a nezávadnosti bydlení včetně ochrany před hlukem. Obdobně jako je tomu ve Spojeném království, je tato úprava orientována zejména na stanovení určitých standardů, resp. emisních a imisních limitů. Kontrolní pravomoc v dané oblasti Agentura ochrany životního prostředí U. S. EPA. Takto získané informace jsou pak zveřejňovány. Účelem zákona je ochrana osob před nebezpečnými vlivy prostředí včetně nadlimitních hlukových hodnot formou zveřejněné informace (třetí osoby takto mají prostředek k vlastní aktivní ochraně před nebezpečnými vlivy prostředí). Zákon však již nestanoví právní režim, který by se případně vztahoval k odstranění negativních vlivů z prostředí.<sup>466 467</sup>

### 15.3.3 Právní úprava Švýcarska

Ve Švýcarsku je problematika územního plánování úzce spjata s maximálními povolenými limity znečištění stanovenými pro dané území. Ve smyslu zákona na ochranu životního prostředí (USG) je třeba veškeré činnosti v území plánovat s ohledem na ochranu lidí, zvířat, rostlin a jejich společenstev a prostředí. Obyvatelstvo při plánování stavebních aktivit v území nesmí být s ohledem na imisní limity hluku výrazně rušeno v pohodě (*Wohlbefinden*). Požadavky na stavební zóny jsou stanoveny tak, že zóny pro nové obytné budovy nebo jiné stavby, které mají sloužit dlouhodobému pobytu osob, mohou být určeny jen v plánovaných oblastech, u kterých nebudou překročeny imisní limity zdraví škodlivých látek (nebo pokud těchto hodnot lze dosáhnout plánovanými projektovými a stavebními opatřeními). Stávající zařízení, která nejsou v souladu s tímto zákonem nebo ustanoveními jiných spolkových zákonů

465 LOCKE, FALK, KOCHTITZKY, op. cit., s. 341–352.

466 *Indicators of sustainability – Sustainable Measures* [online]. Sustainable Measures, 1998–2010 [cit. 5. 10. 2013].

467 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 223–224.

na ochranu životního prostředí, musí být ve smyslu čl. 16 USG sanována.<sup>468</sup> Znečišťovatel zařízení je povinen předložit konkrétní návrh sanace, a to ještě předtím, než úřad o sanaci rozhodne. V naléhavých případech může dojít rovněž k uzavření příslušného zařízení. Ve smyslu čl. 17 USG mohou úřady v jednotlivých případech udělit výjimku ze sanační povinnosti. Nesmí však dojít k překročení stanovených imisních v daném území.

USG rozlišuje režim tzv. ochranných opatření spočívajících v izolaci zdraví škodlivých látek u budov stávajících a u budov nových. U stávajících budov jsou povinni vlastníci takových objektů zajistit, aby prostory, které slouží dlouhodobému pobytu lidí, byly vybaveny takovými stavebními opatřeními, které zamezí působení škodlivých vlivů z prostředí na zdraví člověka. **Vlastníci stacionárních zdrojů hluku jsou povinni nést náklady na ochranu proti hluku, pokud neprokáží, že v době zahájení výstavby inkriminované stavby již byly překročeny imisní limity nebo byl schválen projekt k umístění veřejně prospěšného zařízení.** V případě výstavby nových budov, které mají sloužit dlouhodobému pobytu lidí, musí být stavebními opatřeními zajištěna ochrana zdraví před škodlivými vlivy z vnitřního i vnějšího prostředí. Stavební povolení pro nové stavby může být uděleno jen tehdy, pokud nebudou překročeny imisní limity zdraví škodlivých látek, tzn. mimo jiné i hluku.<sup>469 470</sup>

## 15.4 Shrnutí

Závěrem je možno shrnout, že ochrana veřejného zdraví před environmentálním hlukem může být v územním plánování a v rozhodovacích procesech při umístování staveb a zařízení v území účinně zajištěna zejména s ohledem na vyjádření a stanoviska dotčených správních úřadů, tzn. orgánů ochrany veřejného zdraví a orgánů ochrany životního prostředí. V určitých případech může orgán ochrany veřejného zdraví individuálním správním aktem dle ZOVZ uložit povinnost úpravy stavby nevyhovující stanoveným hygienickým podmínkám.

Z pohledu ochrany zdraví člověka před environmentálním hlukem v rámci územního plánování a navazujícího řízení (zejména s ohledem na následné stavební aktivity) lze u zkoumaných zahraničních úprav považovat některé právní prostředky za velmi inspirativní. V intencích švýcarské právní úpravy např. obyvatelstvo při plánování stavebních aktivit v území (s ohledem na imisní limity), jakož i v rámci již existující výstavby, nesmí být výrazně rušeno v pohodě (*Wohlbefinden*). Jedná se o universálně

468 *Anlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, müssen saniert werden.*

469 Viz čl. 19–24 USG.

470 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 224–225.

použitelné ustanovení vůči veškerým v úvahu přicházejícím negativním environmentálním vlivům (a v takto použité formulaci i v širším smyslu člověkem nepříjemně pocíťovaných vjemů z prostředí). Je ovšem otázkou, z jakých parametrů bude vycházeno při konkrétních rozhodnutích, resp. správním uvážení v aplikační praxi. Prvořadou úlohou je proto adekvátní „nastavení“ imisních limitů jako podkladů pro plánování a rozhodování v území.

Ve Spojeném království v tomto ohledu reagováno na pojem „syndrom nemoci z bydlení“. Byť platná právní úprava tuto problematiku dosud neupravuje, je uvažováno de lege ferenda o jejím zavedení (viz shora). Ve Spojeném království jsou právně regulovány tzv. podmínky zdravého bydlení, a to v zákoně o bydlení z roku 1985 (*Housing Act*). Tato úprava obsahuje bližší právní režim monitoringu a veřejné kontroly zdravotní nezávadnosti bydlení. Obdobně i v platné právní úpravě v USA existuje veřejná kontrola a veřejný informační systém o těchto rizicích. Uvedené právní režimy následné kontroly zdravotních rizik by de lege ferenda mohly být (s přihlédnutím k našim podmínkám) zavedeny i do naší právní úpravy.<sup>471</sup>

---

471 DUDOVÁ, 2011, op. cit., s. 225–226.

## 16 Inspirativní právní nástroje a návrhy *de lege ferenda*

Smyslem shora popsaných právních nástrojů k ochraně zdraví před environmentálním hlukem v našich podmínkách a nástrojů ve vybrané zahraniční právní úpravě bylo zjistit, zda se institut hodnocení zdravotních rizik skutečně odráží do opatření sloužících k ochraně člověka před nadměrnou hlukovou zátěží. Nakolik jsou v dané souvislosti provázané instituty hodnocení zdravotních rizik a posuzování vlivů na veřejné zdraví, jakož i odpovědět na otázku, zda skutečně v našich podmínkách existuje objektivní zhodnocení všech kumulativních a synergických efektů v rámci ochrany člověka před hlukem. Pakliže lze na tuto otázku odpovědět kladně, koresponduje s touto skutečností i platná právní úprava? Jaká je v tomto ohledu vynutitelnost práva? Veřejnoprávní aspekty jsou přitom v dané problematice čím dál více propojeny s aspekty soukromoprávními. To se projeví do budoucna i v návaznosti na zcela novou soukromoprávní úpravu s účinností nového občanského zákoníku a s ním souvisejících právních předpisů.

### 16.1 Inspirativní právní nástroje vyplývající z vybrané zahraniční úpravy

Lze konstatovat, že u všech shora analyzovaných zahraničních právních úprav je v podstatě zajištěna adekvátní vynutitelnost ochrany veřejného zdraví před hlukem. Jak Spojené království, tak USA i Švýcarsko mají účinné nástroje této ochrany především již z hlediska územního plánování. Ve Spojeném království a USA mají zásadní význam při stanovení limitů hluku především **technické normy**. Ve Švýcarsku je stanoven základní princip ochrany životního prostředí v čl. 11 USG, v intencích kterého hluk a vibrace musí být omezeny stanovením emisních limitů přímo u zdroje znečištění. Vymahatelnost emisních a imisních limitů hluku vychází přímo ze zákona USG. **Limity mohou být zpřísněny** tehdy, pokud je to stanoveno ve zvláštním předpise nebo se dají očekávat škodlivé nebo obtěžující účinky s přihlédnutím k dopadu na životní prostředí nebo na obyvatelstvo se zvýšenou citlivostí (se zřetelem k zachování pohody (*Wohlbefinden*)). Vynutitelnost práva je zajištěna řadou právních nástrojů. Jedním z nich je **požadavek na sanaci takového zařízení, které nesplňuje stanovené hlukové limity**. Provozovatel zařízení je povinen předložit návrh sanace jako podklad pro příslušné správní rozhodnutí. V naléhavých případech může dojít

k uzavření příslušného zařízení. Ve smyslu čl. 17 USG mohou úřady v jednotlivých případech udělit výjimku ze sanační povinnosti. Nesmí však dojít k překročení nejvyšší přípustné hladiny hluku. Zákon rozlišuje v režimu ochranných opatření spočívajících ve zvukové izolaci u stávajících budov a u budov nových. Ve smyslu čl. 20 USG **u stávajících budov a v okolí stávajících silnic, letišť a drah nebo jiných zařízení sloužících veřejnosti, pokud není možné snížit nejvyšší přípustné hladiny hluku u zdroje hluku, jsou povinni vlastníci zdrojů hluku zajistit, aby prostory, které slouží dlouhodobému pobytu lidí, byly vybaveny zvukotěsnými okny či podobnými stavebními opatřeními k ochraně před hlukem.** Vlastníci stacionárních zdrojů hluku jsou povinni nést náklady na ochranu proti hluku ze svého, pokud neprokáží, že v době zahájení výstavby inkriminované budovy již byly překročeny imisní limity nebo byl schválen projekt k umístění veřejně prospěšného zařízení. V případě výstavby nových budov, které mají sloužit dlouhodobému pobytu lidí, musí být ve smyslu čl. 21 USG stavebními opatřeními zajištěna ochrana před hlukem z vnitřního i vnějšího prostředí, jakož i ochrana před vibracemi. **Stavební povolení pro takové nové stavby může být uděleno jen tehdy, pokud nebudou překročeny imisní limity.**

U všech tří zkoumaných zahraničních právních úprav rovněž funguje účinná kontrola nad dodržováním povinností. Ve Spojeném království ve smyslu zákona o antisociálním chování (The Antisocial Behaviour Act) z roku 2003 **mohou kontrolní orgány v případě nočního hluku vstoupit do obydlí a provést kontrolní měření hluku.** Postih je možný ve smyslu trestního a pořádkového zákona (The Crime and Disorder Act) z roku 1998. Environmental Health Officer (dále jen EHO), mohou uložit fixní blokovou pokutu ve výši 100 liber přímo na místě nebo mohou udělit napomenutí, pokud nedojde k redukci nadlimitního hluku. **Pokud provozovatel zdroje hluku pokračuje v protiprávním jednání, pak je dána možnost soudního postihu. Místní správa může rovněž zamezit přístup ke zdroji hluku, resp. konfiskovat zdroj hluku** (EHO mají v tomto ohledu stejnou pravomoc jako policie). V návaznosti na výše uvedené lze konstatovat, že v oblasti hlukové problematiky ve Spojeném království dochází k efektivnímu propojení občanskoprávní, správněprávní a trestněprávní roviny, a to i ve vazbě na spolupráci EHO s policií. Z hlediska organizačního je propojena oblast ochrany veřejného zdraví prostřednictvím National Health Service (NHS) s ochranou životního prostřednictvím EPA a místních samospráv. V rámci zákona EPA je stanovena odpovědnost za protiprávní chování, a to mimo jiné i v souvislosti s nadměrným hlukem. Zákon EPA ve vazbě na zákon o kontrole znečištění z roku 1974 stanoví (ve své části 62.) sankce za **hlasité projevy na ulici v nočních hodinách** (ampliony, reproduktory apod.).<sup>472</sup>

472 Tato část zákona zakazuje na ulici hlasité projevy od 9. hodiny večerní do 8. hodiny ranní s výjimkou havarijního použití policí, hasiči či ambulantní zdravotní službou. Blíže viz

Obdobně i v USA ve sporech, týkajících se problematiky ochrany před hlukem, je mimo jiné obvykle tvrzeno, že byla žalobci způsobena újma na zdraví působením nadlimitního hluku emitovaného žalovaným. Dle zvykového práva může takové jednání mít formu nedbalosti, resp. v případě znečišťovatele může jít o takové jednání, které bývá spojeno s absolutní odpovědností, obtěžováním, nepovoleným postupem, podvodem, resp. uvedením v omyl. Např. **dle zákona o udržitelnosti zdrojů a o obnově *Resource Conservation and Recovery Act* (dále jen RCRA) může občan podat žalobu proti každé osobě či proti jakémukoliv orgánu veřejné moci (např. i proti postupu U. S. EPA) pro porušení zákonem stanovených požadavků.**

Ochrana před hlukem a vibracemi je de lege lata mimo jiné zabezpečena rovněž **v režimu zákona o integrované prevenci znečištění** v kategorii A1 a A2 (jedná se o imise, které mohou poškozovat lidské zdraví nebo životní prostředí). Tento zákon stanoví **povinnost používat nejlepší dostupné techniky (BAT)**. Cílem zavádění BAT je mimo jiné zajistit, aby veřejnost v okolí zdroje hluku nebyla vystavena neúměrné hlukové zátěži. **O tom, zda byla (či nebyla) použita v dané situaci nejlepší dostupná technika, rozhoduje soud.**<sup>473</sup>

Podle zákona o kontrole znečištění z roku 1974 (v sekci 63.–67.) může místní správa stanovit **tiché oblasti** (*Noise Abatement Zones*). V takto stanovených oblastech by měl být hluk ve veřejném zájmu hluk pokud možno vyloučen, resp. minimalizován v rámci stanovení přísnějších imisních limitů, jakož i zákazu některých aktivit. V rámci nové výstavby by takto měl být preventivně **redukován i tzv. podprahový hluk**.<sup>474</sup> Pravomoc místní správy není v tomto směru však příliš využívána, neboť se jedná o časově i pracovně náročnou evidenci (tiché oblasti se musí poměrně složitě registrovat v příslušném veřejném registru).

**Hlukové limity pro mobilní zdroje hluku** (automobilovou dopravu) jsou stanoveny v ustanoveních zákona o silniční dopravě (*Road Traffic Act*) z roku 1972 a v návaznosti na to i ve směrnici o motorových vozidlech (*Motor Vehicle Construction and Use Regulations*) a ve směrnici o typech povolených motorových vozidel (*The Motor Vehicle Type Approval Regulations*) z roku 1976. Hluk z motocyklů je upraven ve smyslu přílohy č. 3 směrnice o silničních vozidlech a směrnice o motocyklech (všechny shora uvedené směrnice implementují příslušnou evropskou právní úpravu). **Místní správa může** podle zákona o regulaci silniční dopravy z roku 1967, s ohledem na hlukovou zátěž, **přemístit dopravu**. K předmětné problematice se vztahuje rovněž zákon

---

SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 52.

473 GRIMWOOD, op. cit., s. 6–8.

474 Viz britskou směrnici z roku 1976 o kontrole hluku *The Control of Noise (Measurement and Register) Regulations*. Viz SQUIRES, LEECH, op. cit., s. 663.

o kompenzaci půdy (*The Land Compensation Act*) 1973. Tento právní předpis ve své druhé části mimo jiné stanoví, že **majitelé domů přilehlých k silniční dopravě mohou získat finanční podporu od místní správy silnic ke zřízení hlukové izolace na těchto svých nemovitostech.**<sup>475</sup>

V režimu zákona o civilním letectví (v sekci 78. a 79.) je stanovena **možnost aplikace operativní hlukové kontroly pro státního tajemníka pro dopravu tak, že tento může vydat rozhodnutí pro majitele letišť z důvodu hlukového odstínění, resp. omezení.** Operativní omezení hluku se vztahují k nočním letům na vybraných letištích (resp. i na určitá roční období).

Jak ve Spojeném království, tak i v USA, má v oblasti ochrany před hlukem stěžejní postavení **místní správa**. Podmínky uložené místní správou mohou konkretizovat denní limit pracovních hodin v určité lokalitě, umístění mobilních zdrojů hluku v daném místě, jakož i úpravu přístupových cest pro vozidla. Povinné subjekty ve stavebnictví musí před započítím prací požádat místní správu o předběžný souhlas s navrhovanými pracemi. Proti rozhodnutí je možno podat odvolání. Jako metodologický návod pro místní správu k měření a posuzování hluku na staveništích a otevřených místech včetně jejich dopadů slouží v těchto zemích **technické normy**.

Požadavky na stavební zóny jsou stanoveny v čl. 24 USG tak, že **stavební zóny** pro nové obytné budovy nebo jiné stavby, které mají sloužit dlouhodobému pobytu osob, mohou být určeny jen v plánovaných oblastech, u kterých **nebudou překročeny limity hluku** nebo pokud těchto hodnot lze dosáhnout plánovanými projektovými a stavebními opatřeními.

Na rozdíl od naší právní úpravy ve shora uvedené právní úpravě se nepřipouští institut výjimek z imisních limitů nad rámec únosného zatížení území. Lze konstatovat, že ač se jedná v případě porovnávání zahraničních úprav o mnohdy rozdílné právní prostředí (včetně historických souvislostí), ochrana člověka a jeho lidských práv před hlukovou zátěží je v těchto úpravách adekvátně garantována.

Ze zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí<sup>476</sup> v souladu s článkem 11 směrnice 2002/49/ES především vyplývá, že navzdory zlepšení srovnatelnosti strategického hlukového mapování není situace zdaleka ideální. Z probíhajících hodnocení Evropské komise v oblasti hlukové

475 Obdobně lze takto sekundárně získat finanční podporu i na hlukovou izolaci oken. Podporu nelze přiznat, pokud jsou zvýšené hladiny hluku způsobeny jiným než stanoveným režimem dopravy. Blíže JACKSON, op. cit., s. 1382–1384. Rozhodnutí Komise 2006/66/ES o technické specifikaci pro interoperabilitu subsystému „hluk“ konvenčních kolejových vozidel.

476 *Noise* [online]. EEA Europa [cit. 25. 10. 2013].

zátěže je patrné, že je stále obtížné předložit srovnatelné údaje o počtu osob, které jsou vystaveny nadměrným úrovním hluku. Problémy souvisejí mimo jiné s odlišnými způsoby shromažďování údajů, kvalitou a dostupností údajů a použitými metodami hodnocení. To je příčinou různých výsledků v členských státech EU.

V roce 2008 Komise začala pracovat na vývoji harmonizovaných metod hodnocení expozice hluku (podle čl. 6 odst. 2). Projekt s názvem „CNOSSOS-EU“ (Společné metody hodnocení hluku v Evropě), který vede Společné výzkumné středisko, zajistí technický základ pro přípravu prováděcího rozhodnutí Komise. Komise zvažuje rovněž možnost revizi směrnice o hluku ve venkovním prostředí.<sup>477</sup> Nový harmonizovaný metodický rámec by se mohl soustředit zejména na strategické mapování a prosadit společný pracovní program Komise, Evropské agentury pro životní prostředí a členských států zaměřený na provádění projektu CNOSSOS-EU, aby byl tento projekt funkční pro třetí cyklus podávání zpráv v roce 2017. Nabízí se rovněž užší koordinace a integrace řízení kvality ovzduší a řízení hluku. Provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší totiž vyžaduje obdobné prvky, tj. shromažďování údajů v aglomeracích, zdokonalení metod hodnocení, přípravu akčních plánů, informování veřejnosti a podávání zpráv Komisi. Hlukem ve venkovním prostředí se na úrovni EU zabývá celá řada nástrojů včetně ustanovení o požadavcích na přístup na trh v případě určitých vozidel a vybavení, specifikací pro interoperabilitu železnic<sup>478</sup> a pravidel pro provozní omezení na letištích.<sup>479</sup> Do budoucna se nabízí, aby tato opatření byla dále ve vztahu ke hlukovým zátěžím z venkovního prostředí rozvíjena. Jedná se zejména o **bílou knihu o dopravě**,<sup>480</sup> která stanoví akční plán do roku 2050, který kromě dosažení jiných cílů má přispět ke snížení hlukového znečištění z dopravy. Revidována by měla být směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES o **hluku na letištích**, která by mohla zlepšit hlukové mapování na základě mezinárodně uznávaných metod a údajů a vést k přijetí hospodárného opatření ke zmírnění hluku s ohledem na mezinárodně dohodnuté normy.

477 Viz expertízu *Světová zdravotnická organizace – Společné výzkumné středisko, 2011; zpráva „Zátěž onemocnění způsobených hlukem ve venkovním prostředí“ („Burden of disease from environmental noise“)*. [online]. WHO [cit. 25. 10. 2013].

478 Rozhodnutí Komise 2006/66/ES o technické specifikaci pro interoperabilitu subsystému „hluk“ konvenčních kolejových vozidel.

479 Zejména revize politiky EU týkající se snižování hluku ze železniční dopravy, která vychází ze „sdělení o opatřeních na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřených na stávající vozový park“ z roku 2008 a následných návrhů Komise, např. ze směrnice 2001/43/ES o hluku pneumatik a návrhů týkajících se hluku vozidel kategorie L, které jsou upraveny směrnicí 97/24/ES.

480 Viz KOM(2011) 144 v konečném znění.

Další možností by mohlo být zavedení přípustné hodnoty hluku v EU, minimální požadavky nebo doporučení EU. Tyto přístupy by mohly sloužit jako minimální prahové hodnoty, jejichž překročení by bylo podnětem k opatřením na snížení hluku, nebránily by však členským státům, aby v nezbytných případech stanovily přísnější požadavky. Současná směrnice od členských států vyžaduje, aby používaly stanovené hlukové indikátory  $L_{den}$  a  $L_{night}$  a podávaly zprávy o expozici obyvatelstva hluku o síle 55 dB a 50 dB nebo více. Stávající trend podávání zpráv ze strany členských států opomíjí skutečnost, že značný podíl obyvatelstva v EU je vystaven hlukovému znečištění na nižších úrovních, u nichž je však rovněž pravděpodobné, že mohou mít škodlivé účinky na zdraví. Podle nejnovějších doporučení Světové zdravotnické organizace by oznamované rozsahy hodnot indikátoru  $L_{night}$  měly být sníženy na 40 dB, aby bylo dosaženo hodnocení dopadů hlukového znečištění v celé EU, které by mnohem více odpovídalo skutečnosti. Směrnice neobsahuje jasný režim prosazování požadavků za situace, kdy dochází k překročení hladin hluku a s možnými sankcemi, a to dokonce i v případech, kdy členské státy mají na vnitrostátní úrovni zavedeny právně závazné mezní hodnoty. Z hodnocení, které vyplývá z hlukových map, je patrné, že mezní hodnoty hluku jsou často překračovány bez jakýchkoli důsledků. Mohlo by být zváženo objasnění cílů, obsahu a prosazování akčních plánů, jakož i stanovení tichých oblastí s ohledem na dodržení zásady subsidiarity a proporcionality.<sup>481</sup>

## 16.2 Aktuální změny platné právní úpravy a návrhy *de lege ferenda*

Ochrana před hlukem, tak, jak je dosud upravena v ZOVZ, je předmětem kritiky ze strany odborné i laické veřejnosti. Ministerstvo zdravotnictví již delší dobu deklaruje, že dojde v této oblasti ke změnám. Dosavadní kritizovaná úprava ochrany před hlukem měla být změněna a měl být předložen zákon, který by se věnoval jenom hlukové problematice, konkrétně zákon o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (tzv. „zákon o hluku“). To vyplývá rovněž z programového prohlášení vlády z roku 2010, kde se v oblasti zdravotnictví uvádí, že: „*vláda prosadí zákon komplexně řešící ochranu zdraví před hlukem*“, a dále pak v oblasti životního prostředí, že: „*bude prosazovat efektivní protihluková opatření, která ochrání obyvatele před negativními vlivy dopravy...*“

Poslední návrh věcného záměru tohoto zákona byl předložen v roce 2012 (s předpokládaným termínem nabytí účinnosti zákona o hluku v lednu 2014). Nakonec však Ministerstvo zdravotnictví zpracovalo pouze věcný záměr a k vypracování paragrafového znění zákona o hluku se již nedostalo vzhledem k poměrně značné kritické odezvě

481 Viz expertízu *Světová zdravotnická organizace – Společné výzkumné středisko, 2011; zpráva „Zátěž onemocnění způsobených hlukem ve venkovním prostředí“ („Burden of disease from environmental noise“)*. Op. cit.

ze strany obcí, nevládních aktivit i jednotlivých občanů. Rovněž zástupkyně veřejného ochránce práv navrhla vypracovanou předlohu pro mimořádně nízkou úroveň odložit a začít pracovat za účasti odborné veřejnosti na nové předloze zákona o hluku. Zároveň doporučila vypracovat v historicky krátkém čase novelu ZOVZ, která by zahrnovala základní implementační povinnosti vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/49/ES.<sup>482</sup> V květnu 2013 byl proto koncipován alespoň návrh novely ZOVZ pro meziresortní připomínkové řízení. Návrh měnil dílčím způsobem oblast ochrany veřejného zdraví před hlukem a vibracemi. K veřejné diskusi byla předložena část návrhu novely zákona, která se týká hluku a vibrací, ve které mělo dojít k věcným změnám. V červenci 2013 (s účinností od 1. 8. 2013) byl přijat zákon č. 223/2013 Sb., kterým se novelizuje ZOVZ, avšak k zásadním navrhovaným změnám v oblasti ochrany před hlukem v této úpravě nedošlo.<sup>483</sup>

### 16.2.1 Navrhované změny

Cílem nové právní úpravy by mělo být umožnění nového komplexního a koordinovaného přístupu, neboť problematika ochrany zdraví a řízení hluku je mezioborovou záležitostí, vyžadující komplexní pojetí. Navrhovaný zákon měl mít charakter kodexu. Navrhovaná úprava měla nahradit „*stávající paternalistický a centralizovaný přístup a přenést odpovídající pravomoci a odpovědnost na jednotlivé stupně státní a veřejné správy, včetně podílu občanů na základě principu sdílené odpovědnosti a subsidiarity.*“<sup>484</sup> Dosavadní praxe ukázala na mnohé problémy, které je vhodné co nejdříve odstranit. Stávající právní úprava adekvátně neřeší problém tzv. staré hlukové zátěže, hlukové kapacity území či krátkodobé expozice nadlimitnímu hluku. Vyřešeno není ani propojení se související legislativou např. v oblasti územního plánování. Významným problémem je také nevhodně nastavené vydávání časově omezených povolení k překročení hygienických limitů podle § 31 ZOVZ. Za nedostatek platné právní úpravy rovněž lze označit absenci vymezení tichých oblastí, tak, aby došlo k minimalizaci hlukové zátěže ve volné přírodě a krajině.

Hlavními navrhovanými změnami bylo zavedení tzv. **hlukových zón** a změna centralizovaného přístupu takovým směrem, aby i další úrovně veřejné správy měly v oblasti hluku své pravomoci. (v kompetenci obcí by měla být řešena hluková zátěž, která nemá přímý negativní dopad na lidské zdraví, ale zhoršuje kvalitu života).

482 V oblasti strategického hlukového mapování a tvorby akčních plánů např., kdy stávající úprava neřeší otázku závaznosti.

483 *Sněmovní tisk 887. Novela z. o ochraně veřejného zdraví* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [cit. 13. 9. 2013].

484 Viz věcný záměr zákona o hluku [online]. Knihovna připravované legislativy [cit. 13. 9. 2013].

V oblasti regulace hluku z dopravy ve venkovním prostoru věcný záměr navrhoval opustit od právně vymahatelných pevně stanovených hygienických limitů. Namísto hygienických limitů by měly být zavedeny čtyři hlukové zóny podle stupně míry zdravotního rizika. **Hluková zóna A by představovala nejnižší zátěž, zóna D zátěž nejvyšší.** V jednotlivých zónách by byly určeny **požadavky na stupeň protihlukové ochrany, kterou by musela zajistit na své náklady stavebník. Hlukové zóny by byly vyhlášovány příslušným orgánem státní správy a byly by součástí územně plánovací dokumentace** na úrovni obce. Tato regulace by se týkala pouze hluku v komunálním prostředí, tzn. environmentálního hluku. Požadavky a limity na hluk uvnitř budovy, ve vnitřním obytném a pobytovém prostor, ani posuzování hluku ze stacionárních zdrojů ani limity pro chráněný venkovní prostor i vnitřní prostor by se nezměnily.

Odborná i laická veřejnost vyslovila znepokojení nad stávající zákonnou úpravou, jakož i navrhovanou právní úpravou a vymezila základní problémy.<sup>485</sup> Podle principu tzv. hlukových zón, který má sloužit k regulaci dopadů hluku z dopravy ve venkovním prostoru, mají jednotlivé zóny představovat **společensky přijatelné míry zdravotních rizik expozice hluku, avšak bez definice oné společensky přijatelné míry.** Plánovaný zákon si klade za cíl řešit problematiku komplexně, opuštěním pevných hygienických limitů ve venkovním prostoru a upřednostňováním limitů pro vnitřní prostor staveb, ale řeší tuto problematiku jednostranně. Důležitou výtkou je také to, že „netechnické“ (náhodné/stochastické) zdroje hluku nemusí být jen zdrojem akustického diskomfortu, ale mohou představovat přímé ohrožení zdraví, což návrh nezohledňuje. **K regulaci „netechnických“ zdrojů hluku byl používán preventivní hygienický dozor vykonávaný orgány ochrany veřejného zdraví a předání výkonu této prevence obcím může výrazně zatížit stavební úřady.**

V roce 2012 proběhlo meziresortní připomínkové řízení s termínem připomínek do 26. 7. 2012. Vznesen byl velký počet připomínek ze strany odborné i laické veřejnosti. Problémem věcného záměru byl relativně nekompetentní a právně irelevantní popis záměrů ohledně podoby hlukových zón a tichých oblastí. Pokud by tyto zóny a k nim přiřazené přípustné hodnoty byly jednoduše změnitelné, mohl by jejich efekt být z hlediska protihlukové ochrany zpochybňován. Návrhu věcného záměru také chybělo konkrétní vymezení role obcí, často nebylo zřejmé, zda jde o samostatnou či přenesenou působnost. Věcný záměr zmiňoval také problém vymahatelnosti hlukových

485 Např. komuniké Společnosti hygieny a komunitní medicíny České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně k návrhu Věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákona o hluku) [online]. Společnost hygieny a komunitní medicíny České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně, 2012 [cit. 31. 7. 2013].

limitů, kdy dosavadní úprava vedla k neřešitelným sporům (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. ÚS 451/11). Konkrétní návrh řešení však věčný záměr nepřináší.<sup>486</sup>

Ministerstvo zdravotnictví ustoupilo od přípravy kritizovaného zákona o hluku.

### 16.2.2 Kritické připomínky k připravované právní úpravě ČR a návrhy řešení

V nové právní úpravě by měla být zohledněna zejména vymahatelnost hlukových limitů, tak, aby byl zajištěn soulad s právní úpravou EU (zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hluku ve venkovním prostředí). Dle názoru autorky publikace v případě, že budou zrušeny hygienické limity hluku, dojde ještě k dalšímu zhoršení stávající, problematické, vynutitelnosti práva v dané oblasti. Pokud se jedná o náhodné zdroje hluku, které způsobují zhoršování akustického komfortu obecným rušením a otežňováním, lze souhlasit s tím, že tato problematika bude organizačně zabezpečena i nadále místními samosprávami formou obecně závazných vyhlášek (musí však být jasně vymezeny příslušné kompetence). Týká se to zejména hlasů lidí a zvukových projevů zvířat, provozu sportovních areálů, areálů volnočasových aktivit apod. Hluk z průmyslových (resp. jiných zásadních technických zdrojů v území) by měl být i nadále v působnosti státního zdravotního dozoru jako dosud, protože jde o zdroje hluku, které mohou svým (zejména kontinuálním) působením ohrozit lidské zdraví. Za akceptovatelný lze rovněž považovat trend, kdy v oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukem se bude klást větší důraz na ochranu vnitřních prostor staveb pro bydlení, výuku, zdravotní a sociální účely, protože expozice hluku v těchto prostorech má rozhodující vliv na výsledné zdravotní účinky. Míra zdravotního rizika by měla být v tomto případě minimalizována stanovením závazného hygienického limitu stejného pro všechny hlukové zóny i technické zdroje hluku.

Nelze se však ztotožnit s navrhovaným přístupem v ochraně zdraví před hlukem z dopravy, kdy pro regulaci hluku ve venkovním prostoru Ministerstvo zdravotnictví navrhuje nahradit systém pevných, právně vymahatelných limitů, systémem hlukových zón v území které budou stanoveny na základě přijatelné míry zdravotního rizika. Ministerstvo se přitom odvolává na to, že tento systém je používán např. ve Švýcarsku a ve Velké Británii. K této problematice je třeba zdůraznit, že problematika přijatelné míry rizika je pojem velmi neurčitý a v současné právní úpravě ČR ve své podstatě zásadně snižuje vynutitelnost práva na příznivé životní prostředí. I z hlediska ústavního pořádku je neslučitelné, aby v hlukové zóně s nejméně přísnými limity docházelo legálně k poškozování zdraví člověka. Hygienický limit hluku i v současné podobě zcela jistě zohledňuje právě zdravotní rizika pro obyvatele za účelem zajištění ochrany

486 RYŠAVÝ, Ivan. Větší pravomoci obcí pro boj s hlukem? Kolik budou stát? [online]. *Moderniobec.ihned.cz*, 2012 [cit. 15. 8. 2013].

zdraví při projednávání jednotlivých záměrů a stávajících zátěží. Mám za to, že právní úprava Švýcarska a Velké Británie je v návrhu vyložena nesprávně a zcela účelově (ostatně návrh ani neodkazuje na konkrétní právní nástroje). Nikde není kladen důraz na prevenci před hlukovou zátěží a motivaci znečišťovatele, resp. provozovatele zdroje hluku nástroji přímého a nepřímého působení (příčemž právě shora uvedené zahraniční úpravy takové nástroje obsahují). Zejména v dané oblasti postrádám smysluplné využití ekonomických nástrojů. Zavádění zón včetně individuálního posuzování zdravotních rizik bez ohledu na jejich vynutitelnost je zjevně nesprávné a zbytečné. Hygienické limity podléhají určitému vývoji v závislosti na společenské shodě a měly by mít tendenci klesat. Jestliže ministerstvo opravdu hodlá snížit hlukovou zátěž, je krok ke zrušení limitů evidentně nesprávný. Negativní vlivy hlukové zátěže nelze snížit cestou odbourání limitů. Ve většině zemí Evropské unie (a ve Švýcarsku) je dodržování hlukových limitů striktně stanoveno, přísně kontrolováno a jsou tam rovněž respektovány připomínky veřejnosti v exponovaných lokalitách. Příkladem může být omezení nočního provozu na letišti Stuttgart či Frankfurt.<sup>487</sup>

Argumentace neexistencí hlukových limitů např. ve Švýcarsku či Velké Británii je zavádějící. Ve Švýcarsku totiž mají fungující zpětnou vazbu v podobě referenda a navíc, jak bylo shora popsáno, imisní i emisní limity vyplývají zcela jednoznačně z environmentální právní úpravy. Ve Velké Británii zase zatím stále plně platí sjednané podmínky a především dodržování závazných technických norem. U nás existují značné komplikace v aplikační praxi i v rámci zákonem stanovených limitů a kroky, které by vedly k celkovému odstranění limitů, by mohly nakonec v některých lokalitách vyústit v upřednostňování podnikatelských záměrů, které by mohly být z hlediska hluku neúnosné, a tím by také mohlo dojít k dalšímu zvyšování hlukové zátěže obyvatelstva.

Věcný záměr zákona o hluku operoval i s termínem „stará hluková zátěž“<sup>488</sup>. Je zvažováno, že by také stará hluková zátěž měla být stanovena hlukovými zónami. Nástroje řešení by měly být údajně zakotveny v akčních plánech s tím, že vlastníci zdrojů staré hlukové zátěže budou povinni výsledky a postupy stanovené v akčních plánech zahrnout do závazného systému realizace svých protihlukových opatření. Kriticky je třeba poznamenat, že dosud není adekvátně vyřešen **problém kumulativního a synergického hlukového zatížení, která jsou jedním z nejčastějších problémů hlukových zátěží obyvatelstva**. Dle názoru autorky publikace by měly být důsledně

487 Nejvyšší správní soud spolkové země Hesensko zakázal ve Frankfurtu noční lety mezi 23. hodinou večerní a 5. hodinou ranní, jak to požadovali lidé z okolí. Letiště se ještě odvolalo ke spolkovému správnímu soudu v Lipsku, který toto rozhodnutí potvrdil. K tomu např. *Gericht vendet Streik* [online]. Hamburger Abendblatt, 29. 2. 2012 [cit. 20. 10. 2013].

488 Viz návrhy zákonů [online]. Knihovna připravované legislativy [cit. 13. 9. 2013].

zvažovány nejen již existující zátěže, ale zároveň i zátěže nové (např. v případě nového zdroje hluku z podnikatelských záměrů, které mohou způsobit změnu hlukového zatížení v daném místě ve vazbě na stávající zdroje). Tak, jak je tomu zejména u švýcarské právní úpravy. Právní úprava by měla jasně stanovit, že provozovatelé nových zdrojů hluku musí nejprve prokázat, že v důsledku jejich činnosti nevzroste za žádných okolností hladina hluku nad zákonem stanovený hlukový limit zajišťující přiměřenou ochranu zdraví, a to bez ohledu na případné zavedení hlukových zón. Rovněž státní dozor by měl být efektivnější a především důslednější z hlediska kontroly daných limitů. Pokud by např. hlukové zóny a v nich obsažené přípustné hodnoty byly snadno změníitelné, byl by jejich efekt z hlediska protihlukové ochrany velmi problematický. Pro názornost lze uvést zónu D, tedy tu nejhlučnější. Tam nemá být dle některých návrhů de lege ferenda postavení nové chráněné budovy (domy, školy, nemocnice apod.) povolováno. Problémem však zůstává environmentální hluk, který působí na stávající zástavbu, resp. její okolí. Nová právní úprava by proto měla bezvýhradně garantovat komplexní posílení vymahatelnosti ochrany zdraví před hlukovou zátěží, a to i ve vazbě na ostatní průřezové právní prostředky (tzn. územní plánování a rozhodování podle stavebního zákona, posuzování vlivů na životní prostředí, integrovanou prevenci znečištění apod.). Zejména by mělo dojít k celkovému posílení autority státního zdravotního dozoru v oblasti ochrany před environmentálním hlukem. Hodnocení zdravotních rizik z hlediska expozice hlukovou zátěží by mělo být u environmentálního hluku právně vymahatelným právním nástrojem k zajištění prevence, jakož i snižování hlukové zátěže.

## 17 Závěr - vyhodnocení zkoumaných hypotéz

Autorka při zpracování této publikace vycházela z těchto základních hypotéz:

1. V podmínkách České republiky není důsledně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně veřejného zdraví před environmentálním hlukem.
2. Ochrana veřejného zdraví před hlukem není v podmínkách České republiky dostatečně organizačně zabezpečena.
3. Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem se v podmínkách České republiky nelze úspěšně dovolat.

### Ad 1. V podmínkách České republiky není důsledně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku

V podmínkách České republiky je k ochraně veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku přistupováno dvojím způsobem: jednak z hlediska ochrany veřejného zdraví a jednak ve vazbě na ochranu životního prostředí. Tyto dva přístupy však nejsou vzájemně dostatečně propojeny. Problematika ochrany před hlukovou zátěží by měla být komplexně posuzována i ve vazbě na oblast územního plánování, a o včetně veškerých synergických a kumulativních účinků staré i nové hlukové zátěže. V tomto směru princip únosného zatížení území není dostatečně vymezen. Právní úprava na ochranu veřejného zdraví ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví obsahuje pouze některé aspekty „hygieny životního prostředí“, především ve vazbě na **posuzování zdravotních rizik**. Pokud budou posuzována zdravotní rizika ve vazbě na významnou hlukovou zátěž, často tento proces bude provázán s institutem posuzování vlivů na veřejné zdraví. Tento institut je upraven v právní úpravě vztahující se primárně k ochraně životního prostředí v rámci procesu **posuzování vlivů na životní prostředí**. V obou případech se jedná o právní nástroje, které by měly de lege lata sloužit k naplnění zásady předběžné opatrnosti. Z hlediska posuzované problematiky je relevantní zejména část procesu posuzování vlivů na životní prostředí zaměřená na hodnocení vlivů na veřejné zdraví (Health impact assessment, resp. HIA). **Současná právní úprava HIA v procesu posuzování vlivů na životní prostředí neskýtá záruky komplexního a objektivního posouzení zdravotních rizik venkovního prostředí, a tudíž ani environmentálního hluku**, v souladu se

zásadou předběžné opatrnosti. Posuzování vlivů na veřejné zdraví není jasně definovanou částí procesu posuzování vlivů na životní prostředí. To se odráží i v procesu SEA. Posuzování vlivů koncepce na veřejné zdraví by mělo být de lege lata zahájeno již ve zjišťovací fázi (screeningu). Ve smyslu platné právní úpravy však není jasně stanoven postup v případě, kdy ve screeningu nebyly shledány vlivy koncepce na životní prostředí, ale lze přitom očekávat vlivy na veřejné zdraví. Výše uvedené nedostatky platné právní úpravy se rovněž negativně úzce promítají do posuzování strategických koncepcí týkajících se environmentálního hluku.

Zásadní nedostatek platné právní úpravy, spočívající v ignorování zásady předběžné opatrnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví, je možno spatřovat z hlediska hodnocení zdravotních rizik. Pojem **hodnocení zdravotních rizik** lze porovnat s pojmem **rozumně dosažitelná míra**, který je definován ve speciálních ustanoveních ZOVZ (majícími tudíž přednost před ustanoveními obecnými). Shodná podstata obou pojmů tkví v preventivním posouzení zátěže z prostředí na zdraví člověka. Tyto dva právní nástroje jsou navzájem velmi úzce propojeny. **Rozumně dosažitelnou míru lze v obecné rovině vyjádřit jako poměr mezi náklady na opatření k ochraně zdraví člověka na straně jedné a jejich přínosem ke snížení zdraví škodlivé zátěže na straně druhé.** Poměr nákladů a efektivity možných opatření se např. v oblasti ochrany před hlukem **stanoví i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku.** V tomto kontextu je implicitní důsledek úvah o „počtu exponovaných osob“ **neslučitelný s ústavní zásadou rovnosti a ústavním zakotvením práva každého na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod.** Lze tedy konstatovat, že ve smyslu právní úpravy přímo se vztahující k ochraně veřejného zdraví, mohou být požadavky na ochranu zdraví člověka omezeny, resp. limitovány přínosem (ekonomických) nákladů k eliminaci škodlivých účinků. Ochrana veřejného zdraví je takto nejen limitována „ekonomickými přínosy“, ale (na rozdíl od zkoumané zahraniční úpravy Spojeného království, USA a Švýcarska) navíc omezena stanovením mezních hodnot expozice rizikovým faktorům až na základě **přímo prokázaných účinků na zdraví.** Zkoumané zahraniční právní úpravy přitom berou v potaz již riziko „na hranici vědy“, tzn. riziko, o kterém se dosud nepodařilo bezpečně prokázat zdraví škodlivé účinky. Stejný postoj zaujal ve své rozhodovací praxi i SD EU. Některé formulace platné právní úpravy vzbuzují otázku, zda je ještě lze, jejich logickým výkladem, subsumovat pod pojem zdravotní riziko, či zda dokonce při jejich interpretaci a aplikaci není třeba vzít v úvahu již přímé zdravotní ohrožení. **Zásada předběžné opatrnosti** v oblasti ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem **není v naší platné právní úpravě důsledně a adekvátně uplatňována.** S ohledem na výše uvedené **lze první hypotézu potvrdit.**

## Ad 2. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory environmentálního hluku není dostatečně organizačně zabezpečena

Ministerstvo zdravotnictví nemá v procesu posuzování vlivů na životní prostředí v určitých případech (např. při tzv. podlimitním posuzování vlivů na veřejné zdraví) z pohledu ochrany veřejného zdraví právo „veta“ ve vztahu k některým aktivitám, které by mohly být potenciálně nebezpečné pro lidské zdraví. Zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, jakož i postup fyzických a právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků. Zákonodárce pak v dalším textu zákona používá (nedůsledně) k označení a vymezení obou veřejných zájmů (životního prostředí a veřejného zdraví) legislativní zkratku „životní prostředí“, což je vzhledem k dalšímu **organizačnímu rozlišení** těchto dvou veřejných zájmů (v rámci Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zdravotnictví) poněkud matoucí. Zákonné vymezení rozsahu posuzování, jak vyplývá z ustanovení § 2 citovaného zákona, je poměrně vágní. Z hlediska organizačního zabezpečení proto mohou existovat důvodné pochybnosti v rámci vymahatelnosti posouzení vlivů environmentálního hluku na veřejné zdraví. Jak už bylo shora naznačeno, HIA není vždy nezbytnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí. Přesto nástroje, kterými orgány ochrany veřejného zdraví mohou ovlivnit proces posuzování těchto vlivů, jsou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (byť nedůsledně) obsaženy. Pokud však v určitých věcech nebude panovat shoda mezi orgány ochrany životního prostředí a orgány ochrany veřejného zdraví, pak zcela jednoznačně bude směrodatný názor orgánů ochrany životního prostředí (tyto orgány mají rozhodující pravomoc v procesu posuzování vlivů na životní prostředí). HIA v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí je v našich podmínkách stále jen méně podstatnou součástí tohoto procesu. Samotný proces je završen vydáním stanoviska jako podkladu pro následné správní rozhodování. Stanovisko vydává příslušný úřad, tzn. vždy orgán ochrany životního prostředí. Měly by v něm být mimo jiné obsaženy i předpokládané vlivy na veřejné zdraví. Poněkud ukvapená a v mnoha ohledech nesourodá právní úprava však stále poskytuje omezený prostor pro dlouhodobé strategie HIA v rámci procesu SEA. Po organizační stránce jak v proceduře EIA a SEA, tak i v navazujícím správním řízení, nejsou Ministerstvo zdravotnictví a ostatní orgány ochrany veřejného zdraví účinně zastoupeny. Mají v podstatě pouze postavení dotčených správních úřadů, jejichž kompetence jsou speciálními právními předpisy omezeny.

V režimu **zákona o integrované prevenci znečištění** je výkon státní správy zajištěn úřady v rezortu ministerstev životního prostředí, zemědělství, průmyslu a obchodu a zdravotnictví. Režim zákona o integrované prevenci neupravuje zapsání odborně způsobilých osob, které by se mohly vyjadřovat k možným dopadům na zdraví, do tzv.

Seznamu odborně způsobilých osob. Na rozdíl od příslušných odborně způsobilých osob evidovaných v tomto seznamu Ministerstvem životního prostředí po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zemědělství předmětná právní úprava s odborně způsobilými osobami na ochranu veřejného zdraví, které by případně mohly zpracovávat vyjádření relevantní z pohledu zdravotních rizik či dopadů, nepočítá. Ve smyslu ustanovení § 29 písm. f) citovaného zákona Ministerstvo životního prostředí zabezpečuje sledování vývoje BAT obsažených v dokumentech EU v oblasti, která není v působnosti ostatních ministerstev. Uvedené ustanovení by bylo z hlediska komplexního posouzení BAT adekvátně koncipováno pouze tehdy, pokud by také Ministerstvo zdravotnictví mělo ve své působnosti danou oblast. Tak tomu však není. Předmětná úprava znamená určitou diskrepanci ve vazbě na působnost Ministerstva zdravotnictví. Ve smyslu ustanovení § 32 uvedeného zákona je toto ministerstvo oprávněno toliko se vyjadřovat v oblasti své působnosti k odvolání nebo k rozkladu proti rozhodnutí o vydání integrovaného povolení. Podle uvedené právní úpravy tak **orgány ochrany veřejného zdraví nedisponují právními nástroji k ovlivnění a prosazení BAT, a to i z hlediska environmentálního hluku**. Mají-li orgány ochrany veřejného zdraví povinnost rozhodovat v oblasti ochrany zdraví před environmentálním hlukem v souladu s nejnovějšími vědeckými poznatky, chybí jim k tomuto postupu odpovídající právní nástroje.

Lze tedy uzavřít, že i **druhá hypotéza se ukázala být pravdivá**, neboť stávající organizační zabezpečení při procesu posuzování vlivů na veřejné zdraví, jakož i při prosazování BAT není dostatečnou zárukou ochrany zdraví před environmentálním hlukem.

### **Ad 3. Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem se v podmínkách České republiky nelze úspěšně dovolat**

Ve smyslu čl. 4 Ústavy ČR mají být základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Základní práva a svobody z pohledu ochrany před hlukovou zátěží z venkovního prostředí jsou upraveny v čl. 31 a 35 LZPS ve vazbě na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí. V návaznosti na čl. 41 LZPS se lze těchto práv domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Nabízí se tedy otázka, zda zkoumaná právní úprava je v souladu s čl. 4 Ústavy ČR, jakož i čl. 36 LZPS, které zaručují ochranu soudní moci a právo každého domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u jiného orgánu. Právní režim zákona o ochraně veřejného zdraví<sup>489</sup> stanoví, že jediným účastníkem správního řízení je navrhovatel. Mají-li třetí osoby za to, že jim hrozí věcné riziko (v případě nadlimitního hluku), nemohou veřejnoprávními prostředky

489 Viz ustanovení § 31 odst. 1 ZOVZ.

de lege lata takové procesy ovlivnit. Zejména je v daném kontextu problematická aplikace čl. 36 odst. 2 LZPS, podle kterého ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu přitom nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí, týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. V návaznosti na výše uvedené nezbyvá než konstatovat, že veřejnost nemá vždy právně konformně upraven veřejnoprávní postup směřující k úspěšnému uplatnění ústavně zaručeného práva na ochranu zdravých životních podmínek. Veřejnoprávní ochrana zdraví, z pohledu vynutitelnosti tohoto práva, je v případě ochrany před environmentálním hlukem problematická. Pokud se veřejnost dovolává přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy, je přitom třeba vycházet z již konstantní judikatury Ústavního soudu, podle které z textu této úmluvy nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních.<sup>490</sup> Nabízí se proto použití soukromoprávních prostředků vynutitelnosti tohoto práva, a to zejména formou negatorní žaloby v intencích ustanovení § 127 občanského zákoníku. Ochrany proti rušení se může za určitých podmínek domáhat i obec, jsou-li obtěžováni její občané. Imise se mohou týkat jak osoby, tak i nemovitosti. Obecně platí, že opírá-li žalobce výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný. Jde však jen o oprávnění z hlediska veřejného práva. Bude-li tedy obtěžování vycházet z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevylučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle ustanovení § 127 odst. 1. Za podmínek stanovených v intencích § 417 odst. 2 občanského zákoníku se lze domáhat ochrany i proti imisím teprve hrozícím. V případě **vážného ohrožení** příznává občanský zákoník v rámci prevence ohroženému právo domáhat se návrhem na zahájení řízení u soudu, aby ohrožovateli byla uložena povinnost provést určité vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Vhodnost a přiměřenost bude vždy záviset na okolnostech konkrétního případu. Dále přichází v úvahu žaloba na ochranu osobnosti. Právo fyzické osoby na ochranu osobnosti upravuje občanský zákoník jako jednotné právo. Jeho funkcí je v občanskoprávní rovině zabezpečit ochranu fyzické osoby a její individuální integrity a ucelenosti jako nutnou podmínku její důstojné existence. K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti postačí, že jde o zásah, který je způsobilý osobnost pouze ohrozit, nikoliv nutně poškodit. Pro úspěch žaloby tedy není nezbytně nutné, aby již došlo k poškození zdraví osoby, která je negativním vlivům hluku vystavena. Současný trend rozhodovací praxe soudů (v intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/11) podle názoru autorky této publikace však v určitých případech (zejména u hluku z pozemní komunikace) právo stěžovatele na spravedlivý proces a na ochranu zdraví před environmentálním hlukem nepřiznává.

490 Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

S ochranou lidských práv úzce také souvisí vymahatelnost náhrady škody na zdraví poškozeném mimo jiné i environmentálním hlukem. Vymahatelnost náhrady škody na poškozeném zdraví v souvislosti s působením environmentálního hluku (stejně tak jako i v případě ostatních negativních faktorů venkovního prostředí) je v podmínkách naší právní úpravy velmi sporná. Jedná se o velmi obtížně prokazatelnou příčinnou souvislost mezi působením určitých škodlivých vlivů z prostředí a konkrétním zdravotním postižením. Lidské právo na ochranu zdraví před rizikovými faktory, resp. negativními vlivy prostředí, je vynutitelné v relativně úzce vymezeném okruhu případů.

Některé shora uvedené aspekty problematické vynutitelnosti lidského práva na zdraví před environmentálním hlukem lze porovnat s vybranou zahraniční právní úpravou.

Zřetelnou dělicí čáru lze vidět mezi kontinentálními jurisdikcemi, které vyžadují velmi vysoký stupeň jistoty (vztahující se k příčinné souvislosti mezi jednáním znečišťovatele a zdravotním poškozením) a **zemí *common law***, kde je tento stupeň mnohem nižší. Ve Spojeném království např. musí žalobce alespoň prokázat, že **jednání** (činnost) žalovaného **podstatně přispělo** ke vzniklé škodě (na zdraví). K prokázání kauzálního nexu postačuje pouhá **pravděpodobnost a předvídatelnost zdravotní újmy**. Ve Spojených státech amerických může žalobce s úspěchem argumentovat **rizikem budoucí zdravotní újmy**, přičemž může požadovat odškodnění za zvýšené riziko onemocnění, strach z onemocnění a poškození imunitního systému.

Výše uvedený právní režim by v našich podmínkách mohl být v budoucnu uplatněn s ohledem na ustanovení § 2925 NOZ, ze kterého vyplývá, že pokud je z okolností zřejmé, že provoz významně zvýšil nebezpečí vzniku škody, ačkoli lze důvodně poukázat i na jiné možné příčiny, **soud zaváže provozovatele k náhradě škody v rozsahu, který odpovídá pravděpodobnosti způsobení škody provozem**. Dle názoru autorky může být toto ustanovení výhledově aplikováno a interpretováno i ve vazbě na nadlimitní provoz hluku.

Vzhledem k okolnosti, že lidské právo na ochranu zdravých životních podmínek bude vykládáno ad hoc v souvislosti s výkladem jiných lidských práv, protože není samostatně zakotveno, bude zapotřebí namítat dotčení jiných lidských práv. V intencích judikatury Evropského soudu pro lidská práva se bude jednat zejména o pokojné užívání obydlí a o ochranu života – ve smyslu zajištění jeho očekávané kvality. Jedná se o poměrně komplikovaný problém vzhledem k vyvíjející se a dosud ne zcela transparentní interpretaci lidských práv v oblasti ochrany lidského života ve zdravých životních podmínkách. Přesto mám za to, že v případě stávající aplikační praxe, kdy nedochází k očekávanému poskytnutí transparentní ochrany obyvatelstvu před environmentálním hlukem ze strany státu, se jedná minimálně o porušení práva na nerušené užívání obydlí, jakož i soukromého a rodinného života.<sup>491</sup>

491 Např. Deés proti Maďarsku.

S ohledem na výše uvedené **lze potvrdit i třetí hypotézu**, podle které se lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem v podmínkách České republiky dosud nelze vždy úspěšně dovolat. Důslednou aplikací a interpretací nového občanského zákoníku by mohlo v budoucnu dojít k nápravě. V intencích ustanovení § 81 NOZ by měla být chráněna osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Ochrany dle uvedené právní úpravy požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí.

## Resumé

### An Assessment of the Examined Hypotheses

When working on this publication the authoress drew on the following basic hypotheses:

1. The principle of preliminary carefulness in protection of public health against environmental noise is not consistently applied in the Czech Republic.
2. Protection of public health is not sufficiently ensured in the Czech Republic.
3. Human rights to protection of health against environmental noise cannot be successfully claimed in the Czech Republic.

### Ad 1) The principle of preliminary carefulness in protection of public health against risk factors of environmental noise is not consistently applied in the Czech Republic

In the Czech Republic, protection of public health against risk factors of environmental noise is approached in two ways: from the viewpoint of protection of public health and in connection with protection of the environment. However, these two approaches are not sufficiently interconnected. The issue of protection against noise stress should be dealt with complexly in connection with zone planning including all synergic and cumulative effects of both the old and new noise stresses. In this respect, the principle of tolerable stress on an area is not sufficiently defined. The legal regulation of public health protection in the sense of the Act on Protection of Public Health includes only some aspects of “hygiene of the environment”, especially in connection with **health risks assessment**. If health risks are assessed regarding a significant noise stress this process will be interlinked with the institute of assessment of impacts on public health. This institute is regulated in the legal regulation relating primarily to protection of the environment within the process of **assessing impacts on the environment**. In both cases these are legal instruments designed, according to the existing law, to fulfill the principle of preliminary carefulness. As for the given topic, especially relevant is the part of the process of assessing impacts on the environment focused on public health assessment (HIA hereinafter). **The existing legal regulation of HIA**

**within the process of assessing impacts on the environment does not represent a guarantee of a complex and objective assessment of health risks of the outdoor environment, including the environmental noise, in conformity with the principle of preliminary carefulness.** The assessment of impacts on public health is not a clearly defined part of the process of assessing impacts on the environment. This is reflected in the SEA process, too. Assessing the effects of the conception on public health should be, according to the existing law, started already during the screening phase. However, the existing legal regulation does not clearly establish the steps in the case when, within the screening, no impacts of the conception on the environment were found but impacts on public health may be expected. The above mentioned drawbacks of the existing legal regulation are also negatively projected into the assessment of strategic conceptions relating to environmental health.

The principle drawback of the existing legal regulation, which is disregarding the principle of preliminary carefulness in protection of public health, may be dealt with from the viewpoint of the assessment of health risks. The concept of **health risks assessment** may be compared to the concept of **reasonably achievable degree** which is defined in special provisions of the Act on Public Procurement. (thus having precedence over general provisions). The identical substance of both concepts lies in the preventive assessment of the environmental stress on human health. These two legal instruments are closely interconnected. **A reasonably achievable degree may generally be defined as the rate of costs of measures aimed at protection of human health and their contribution to decreasing the harmful stress on health.** The rate of costs and effectiveness of possible measures is set, for example in the area of protection against noise, **also with regard to the number of natural persons exposed to over-limit noise.** In this context, the implicit consequence of considerations about “the number of exposed persons” is **incompatible with the constitutional principle of equality and the constitutional confirmation of the right of every person to health protection expressed in Article 31, The Charter of Fundamental Rights and Freedoms.** Therefore we may state that in the sense of the legal regulation directly concerning public health protection the requirements for human health protection may be limited, or restricted by the contribution of (economic) costs to the elimination of harmful effects. Public health protection is thus not only limited by “economic benefits” but also (unlike the examined regulations from the United Kingdom, the USA and Switzerland) restricted by establishing limit values of exposure to danger factors only after the **direct effects on health have been proven.** The examined foreign legal regulations take into consideration the risk “on the border of science”, i.e. the risk in which harmful impacts on health have not been steadfastly proven yet. The same attitude has been taken by the ECJ in its decision practice. Some formulations of the existing legal regulation provoke a question whether they are still to be subsumed

under the concept of health risk, or whether, when being interpreted and applied, the direct health danger should not be taken into consideration. The principle of preliminary carefulness in the area of public health protection against environment **noise is not consistently and adequately asserted in the existing Czech legal regulation.** With regard to the above mentioned, **the first hypothesis may be confirmed.**

## **Ad 2) Protection of public health against risk factors of environmental noise is not sufficiently ensured**

The Ministry of Health does not have, in the process of assessing impacts on environment in certain cases (e.g. in the so-called under-limit assessment of impacts on public health), the veto right over some activities that might be potentially dangerous to human health. The Act No 100/2001 Coll. on Assessing Impacts on Environment and Public Health, as amended, regulates the assessment of impacts on the environment and public health as well as the steps of natural and legal persons, administrative bodies and territorial self-governing units. The lawmaker has used in the text of the Act (inconsistently) the term “environment” for labeling and defining both public interests (environment and public health), which is rather confusing **regarding another organizational differentiation** of these two public interests (within the Ministry of Environment and Ministry of Health). The legal definition of the extent of assessment, as it results from Section 2 of the above mentioned Act, is rather vague. Therefore, from the viewpoint of organization, there may be reasonable doubts concerning enforceability of an assessment of impacts of environmental noise on public health. As suggested above, HIA is not always a necessary part of assessing impacts on the environment. In spite of that, tools with which bodies of public health protection may influence the process of assessing these impact are included in the Act on Assessing Impacts on the Environment (even if not consistently). However, if there will be no agreement in certain matters between bodies of environment protection and bodies of public health protection then the opinion of bodies of environment protection will undoubtedly prevail (these bodies have a decisive power in the process of assessing impacts on the environment). In the Czech Republic, HIA within the process of assessing impacts on environment is still a less significant part of that process. The process itself is crowned with issuing an opinion as the basis for the following administrative decision. The opinion is issued by the respective body, i.e. always a body of environment protection. It should also include, among others, the expected impacts on public health. A little hastily made and, in many respects, inconsistent legal regulation still provides a limited space for long-term strategies of HIA within the SEA process. As for organization, the Ministry of Health and other bodies of public health protection are represented neither in the EIA and SEA procedures nor in the

following administrative procedure. In fact, they have only the status of affected administrative bodies the competences of which are limited by special legal regulations.

Under the **Act on Integrated Prevention of Pollution** the exercise of state administration is ensured by authorities within the Ministries of Environment, Agriculture, Industry and Trade, and Health. The Act on Integrated Prevention of Pollution does not regulate registration of professionally qualified persons capable of assessing possible impacts on health in the so-called Register of professionally qualified persons. Unlike the respective professionally qualified persons registered in this Register by the Ministry of Environment with the consent of the Ministry of Industry and Trade and the Ministry of Agriculture, this legal regulation does not take into account professionally qualified persons dealing with public health protection. Pursuant to Section 29, Para f), the Act on Integrated Prevention of Pollution, the Ministry of Environment ensures the monitoring of the BAT development included in EU documents, and in the area which is not within the power of the other ministries. From the viewpoint of a complex assessment of BAT, the respective provision would be adequately drafted only if the Ministry of Health had the given area within its power. This not the case, though. This legal regulation represents a certain discrepancy in connection with the power of the Ministry of Health. Pursuant to Section 32 of the above mentioned Act this Ministry is only authorized to make comments within its power on appeals or expositions against a decision on issuing an integrated permission. So pursuant to this legal regulation, **bodies of public health protection do not have legal means to influence and enforce BAT, and this concerns environmental noise, too.** If bodies of public health protection have a duty to decide in the area of health protection against environmental noise in conformity with the latest scientific knowledge they lack respective legal instruments for that.

We may conclude, then, that **the second hypothesis proved to be true as well** since the existing arrangement for assessing impacts on public health, including the enforcing of BAT, is not a sufficient guarantee of health protection against environmental health.

### **Ad 3) Human rights to protection of health against environmental noise cannot be successfully claimed in the Czech Republic**

Pursuant to Article 4, Czech Constitution, the fundamental rights and freedoms should be under protection of the judicial power. The fundamental rights and freedoms from the viewpoint of protection against noise stress coming from the outdoor environment are regulated in Articles 31 and 35, The Charter of Fundamental Rights and Freedoms (CFRF hereinafter), in connection with protection of health and

a favorable environment. Pursuant to Article 41, CFRF, these rights may be claimed only within the laws applying these provisions. A question may arise then whether the analyzed legal regulation is in keeping with Article 4, Czech Constitution, and with Article 36, CFRF, which ensure protection of the judicial power and the right to claiming one's rights in a specified manner before an independent and impartial court and also, in specified cases, before another authority. The Act on Public Health Protection<sup>492</sup> provides that the complainant is the only party to the administrative proceedings. If third persons believe that they face a real risk (in the case of over-limit noise) according to the existing law they cannot influence such processes with public law means. Especially problematic is, in the given context, the application of Article 36, Para 2, CFRF, according to which the person who claims that his/her rights were prejudiced due to a decision of an administrative body may appeal to the court for re-examining legality of such a decision unless the law provides otherwise. However, the court must not be excluded from reviewing decisions concerning the fundamental rights and freedoms pursuant to the CFRF. In connection with the above mentioned we have to note that the public does not always have a public law procedure available for a successful exercise of the constitutionally guaranteed right to protection of conditions for healthy life. The public law protection of health, from the viewpoint of enforceability of this right, is problematic in the case of protection against environmental noise. When the public calls for direct applicability of the Aarhus Convention, it is necessary to draw on the case law of the Constitutional Court according to which it is not possible to infer from the text of this Convention that it should be a direct source of any civic rights or duties, let alone fundamental rights or freedoms.<sup>493</sup> Therefore, an option may be to make use of private law means for enforcing this right, especially in the form of an action to repel a claim pursuant to Section 127, Civil Code. Protection against nuisance may also be claimed, under certain conditions, by a community if its citizens are inconvenienced. Air pollution may concern both persons and real estate. Generally, it holds that if the plaintiff, when exercising the owner's rights, relies on a certificate of authority and the defendant has not gone beyond the limits of this certificate it is necessary to consider the exercise of the owner's rights to be legitimate. However, it is only legitimacy from the viewpoint of public law. If the nuisance is due to activities for which a certificate of authority has been issued this does not exclude protection against nuisance caused by these activities pursuant to Section 127, Sub-Section 1. Under the conditions set in Section 417, Sub-Section

---

492 Cf. Section 31, Sub-Section 1, Act on Public Health Protection.

493 Cf., among others, the resolution of the Constitutional Court from 2 September 2010, file I. ÚS 2660/08. See in *Ústavní soud-Ústavní soud* [online] © Ústavní soud, Brno [cited on 10. 10. 2010]. Available from: <http://www.concourt.cz/clanek/internetcs>

2, Civil Code, one may also claim protection against air pollution which is only imminent. **In the case of a serious danger** the Civil Code preventively provides the endangered person with the right to claim a commencement of judicial proceedings so that the endangering person should be imposed with a duty to take suitable and adequate measures to avert the imminent danger. Suitability and adequacy will always depend on the circumstances of particular cases. There is also a possibility of bringing an action for the protection of personal rights. The right of a natural person for the protection his/her personal rights is regulated by the Civil Code as a uniform right. Its function is to ensure, at the civil law level, protection of a natural person and his/her integrity as a necessary condition of his/her dignified existence. To find someone liable for interference with the right to protection of personal rights it is enough to prove that the interference may only endanger an individual and not necessarily harm him/her. For the success of the action it is not then necessary for an individual exposed to negative impacts of noise to have been already injured. The current trend in the decision practice of courts (in keeping with the judgment of the Constitutional Court, file I. ÚS 451/11) is that, in the opinion of the authoress of this publication, the claimant's right to fair trial and protection of health against environmental noise is not adjudicated in certain cases (especially in the case of road noise). Protection of human rights is closely related to recoverability of damages for health injury due to environmental noise, among others. Recoverability of damages for injured health due to environmental noise (as well as in the case of other negative factors of the outdoor environment) is very problematic in the conditions of the Czech legal regulation. It is very difficult to prove a causal link between certain harmful environmental impacts and a particular health injury. The human right to protection of health against risk factors, or negative impacts of the environment, is enforceable in a relatively small number of narrowly defined cases.

Some of the above mentioned aspects of problematic enforceability of the human right to protection of health against environmental noise may be compared with selected legal regulations abroad.

A clear dividing line may be seen between Continental jurisdictions which require a very high degree of certainty (relating to the causal link between the conduct of the polluter and someone's health injury) and **common law countries** where this degree is much lower. For example, in the United Kingdom the plaintiff has to prove at least that the defendant's **conduct** (activities) **substantially contributed** to the health injury incurred. Mere **probability** and **foreseeability** of health injury is sufficient for proving the causal nexus. In the United State of America the plaintiff may successfully use the argument of a **future health injury** while seeking damages for a higher risk of illness or for fear of illness and damage to the immune system.

The above mentioned legal regime could be applied in the Czech Republic in the future regarding Section 2925, New Civil Code, from which it follows that if it is obvious from the circumstances that the traffic significantly increased the danger of damage, even if other possible causes may be referred to as well, **the court will order the respective operator to pay damages to such an extent that corresponds with the probability of the traffic causing the damage.** According to the authoress this provision may be applied and interpreted in the future also in connection with over-limit noise.

Regarding the fact that the human right to protection of healthy life conditions will be interpreted ad hoc in connection with the interpretation of other human rights, as it is not established separately, it will be necessary to argue against infringement of other human rights. In conformity with the case law of the European Court for Human Rights these will include mainly peaceful use of dwelling and protection of life, i.e. ensuring its expected quality. It is a rather complicated problem regarding the still developing and not quite transparent interpretation of human rights in the area of protection of human life in healthy living conditions. In spite of that, the authoress holds the view that in the case of the existing application practice when the state does not provide the population with the expected transparent protection against environmental noise the question at issue is minimally the infringement of the right to undisturbed use of dwelling and the right to undisturbed private and family life.<sup>494</sup>

Regarding the above mentioned, **even the third hypothesis may be confirmed**, according to which human rights to protection of health against environmental noise still cannot be always successfully claimed in the Czech Republic. By a consistent application and interpretation of the new Civil Code a rectification should be achieved in the future. Pursuant to Section 81, New Civil Code, the personality of human beings should be protected including all their natural rights. According to this legal regulation what enjoys protection is especially the life and dignity of human beings, their health and right to living in a favorable life environment.

---

494 Cf., for example, Deés vs. Hungary.

## Literatura a další použité zdroje

### Monografie a časopisecká literatura

- [1] ASHTON, J., SEYMOUR, H. *The new public health*. Philadelphia: Open University Press, 1988, 160 s. ISBN 9780335155507.
- [2] BAGGOTT, R. *Public Health Policy and Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2000, 320 s., ISBN 9780333676493.
- [3] BASSETT, W. H. *Environmental Health Procedures*. 6th. ed. London: Spon Press, London, 2002, 608 s., ISBN 9780415257190.
- [4] BERGER, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. 1. české vydání (překlad JUNGWIERT, B.), Praha: IFEC, 2003, 769 s., ISBN 8086412237.
- [5] BERTOLLINI, R. et al. (eds.) *Environmental epidemiology: exposure and disease*. Boca Raton: CRC Press, 1996, 238 s. ISBN 1566700671.
- [6] BLÁHA, K., CIKRT, M. *Základy hodnocení zdravotních rizik*. Praha: Státní zdravotní ústav, nakladatelství Fortuna, 1996. ISBN 8070710403.
- [7] BLAHOŽ, J. Úvaha o podstatě lidských a občanských práv, *Právník*. 1998, č. 10–11.
- [8] BOGUSZAK, J. Diference lidských práv, *Právník*. 2000, č. 3.
- [9] BOSSELMANN, K. *Ökologische Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos, 1998. ISBN 9783789052347.
- [10] British Standards Institution. *Meth for Rating Industrial Noise Affecting Mixed Residential and Industrial Areas* BS 4142, BSI, London, 1997.
- [11] British Standards Institution. *Safety of Household and Similar Electrical Appliances. Particular Requirements: Microwave Ovens* BS EN 60335, BSI, London, 2003.
- [12] Bundesamt für Umwelt BAFU. *Polychlorierte Biphenyle der Schweiz*. Bern: BAFU, 2010.
- [13] Bundesamt für Umwelt BAFU. *Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation*. Bern: BAFU, 2010.
- [14] ČAPEK J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*. Praha: Linde, 2010.

- [15] COLE, B., SHIMKHADA, R., FIELDING, J., KOMINSKI G., MORGENSTERN, H. *Methodologies for realizing the potential of health impact assessment*. Am J Prev Med. [Medline], 2005.
- [16] COX, s. J., SULLIVAN, E. F. *Building Regulation and Health Safety*. London: CRC, 2003.
- [17] ČEPELKA, Č. *Evropský standard ochrany lidských práv*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1991.
- [18] DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, 599 s., ISBN 9788071794981.
- [19] DEFRA. *National Strategy to Combat Acidification and Ground-Level Ozone*, Consultation Paper, London, 2002.
- [20] DEFRA. *Safekeeping our Seas: A Strategy for the Conservation and Sustainable Development of our Marine Environment*, London, 2002.
- [21] Department of the Environment. Transport and the Regions and the Welsh Assembly. *Waste Strategy 2000*. The Stationery Office, London, 2000.
- [22] Department of the Environment. Mineral Planning Guidance: *The Control of Noise at Surface Mineral Workings*, MPG 11, HMSO, London, 1990.
- [23] Department of the Environment. *Planing and Noise. Policy Guidance Note (PPG)24*, London, 1985.
- [24] Department of the Environment. *Report of the Noise Review Working Party*. London: HMSO, 1990.
- [25] Department of Transport. Consultation Paper: *Control of Aircraft Noise*. London: HMSO, 1991.
- [26] Department of Transport. *Review of Aircraft Noise Legislation, Announcement of Conclusion*. London: HMSO, 1993.
- [27] DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006, 703 s. ISBN 8072016261.
- [28] DUDOVÁ, J. Aktuální otázky snižování hluku ve venkovním prostředí v kontextu ústavního práva. In: *Days of public law*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 9788021044302.
- [29] DUDOVÁ, J. Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*, roč. 2012, č. 21, s. 755–758.

- [30] DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011, 420 s., ISBN 9788072018543.
- [31] DUDOVÁ, J. Ochrana veřejného zdraví v environmentální legislativě. In: *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 802103629-X.
- [32] DUDOVÁ, J. K některým odpovědnostním vztahům z hlediska ochrany zdraví před znečištěným ovzduším. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 2005, č. 1.
- [33] DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí. *Časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Roč. 2010, č. 1.
- [34] DWYER, J. P. *The role of state law area federal preemption: lesson from environmental regulativ*. Chicago: University of Chicago, 2003.
- [35] European Policy Centre. *Making Europe Work: Improving the Transposition, Implementation and Enforcement of EU Legislation*, Working Paper. No 25, European Policy Centre, June 2006.
- [36] FIALOVÁ, E. Ochrana soukromí ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 121–127.
- [37] FLEEMAN, N. A prospective health impact assessment of the Merseyside integrated transport strategy (MERITS). *Observatory report series No 45*. Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1999.
- [38] FORD, N. J., RENNIE, D. M., FALCONER, R., RAY, K. *Risk management for environmental Health*. Clays Handbook of Environmental Health, Nineteenth edition, London: Spon Press, 2004.
- [39] FRENK, J. *The New Public Health. The crisis of public health – Reflection for the debate*, Washington, D. C., 1992 (Scientific Publication No. 540).
- [40] FRUMKIN, H., FRANK, L., JACKSON, R. *Urban Sprawl and Public Health: Designing, Planning, and Building for Healthy Communities*. Washington DC: Island Press, 2004, 338 s.
- [41] GEDDES, A. C. *Protection of Individual Rights Under EC Law*. London: Butterworths, 1995.
- [42] GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*:

- základy českého ústavního práva*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Prospektrum, 1999, 519 s. ISBN 8071750778.
- [43] GITTINS, M. J. *Air pollution*. Clays handbook of Environmental Health, Nineteenth edition., London, 2004.
- [44] GOLDSTEIN, A. et.al. The public health workforce education and training study (Editorial). *Australian journal of public health*. Melbourne, 1995.
- [45] GOSTIN, LO. *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- [46] GRIMWOOD, C. Noise abatement zones – a method of preventing deterioration environmental noise levels? *Proceedings of the Institute of Acoustics*, part 4 – 8, London, 2001.
- [47] HAMER, L., EASTON, N. *Community Strategies and Health Improvement: a Review of Policy and Practice*. London: Health Development Agency, 2002.
- [48] HARRISON, L. *Environmental health, and safety auditing handbook*. 2nd ed. New York: Mc Graw-Hill, 1995, 647 s. ISBN 0070269041.
- [49] Health and Safety Commission. *Approved Carriage List. Information Approved for the Carriage of Dangerous Goods by Road and Rail, Other than Explosives and Radioactive Material*, HSE Books, Sudbury. Suffolk, 1999.
- [50] Health and Safety Commission. *Approved Supply List: Information Approved for the Classification and Labeling of Substances and Preparations Dangerous for Supply*, HSE Books, Sudbury, Suffolk, 2002.
- [51] Health Development Agency. *Clarifying Health Impact Assessment*, London: HDA, 2004.
- [52] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. BECK, 2009, 837 s. ISBN 9788074000492.
- [53] HIGGIT, J. The organization of environmental health the United Kingdom. In: BASSET, W. H. (ed) *Clays handbook of Environmental Health*. Nineteenth edition, London: Spon Press, 2004. ISBN 0415318084.
- [54] HINTEREGGER, M. *Environmental Liability and Ecological Damage European Law*. Cambridge. 2008, Cancer from pollution.
- [55] HINTEREGGER, M. *Environmental Liability and Ecological Damage in*

- European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 697 s. ISBN 9780521889971.
- [56] HLAVSA, P. *Občanský soudní řád, Soudní řád správní – komentář*. Praha: Linde, 2002.
- [57] HMSO. *The Report of the Committee of Inquiry into the future Development of the Public health Function*. London: HMSO, 1988.
- [58] HODÁČOVÁ, L., SRB, V., MAREŠ, J. *Nové veřejné zdraví v podmínkách udržitelného rozvoje: nová situace na přelomu 2. a 3. tisíciletí*. Praha: Karolinum, 1999, 62 s. ISBN 8071847690.
- [59] HODÁČOVÁ, L. *Nové výzvy veřejného zdraví*, Praha: Nakladatelství UK, 1999.
- [60] HOFMAN J., VÁCHA R., KULOVANÁ M. Ekotoxikologické hodnocení vytěžených sedimentů a tuhých odpadů a legislativní změny In: *Sborník abstraktů ze symposia Odpadové fórum 2009*. Milovy-Sněžné n. Moravě. ISBN 9788002021087.
- [61] HOLÍK, M. *Ekologická interpretace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 163 s.
- [62] HOLUB, M., FIALA, J., BIČOVSKÝ, J. *Občanský zákoník, Poznámkové vydání s judikaturou a literaturou*, 10. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2005.
- [63] HRADLOVÁ, V. *Úvod do problematiky mezinárodního práva soukromého v USA* [online]. E-polis.cz, 20. březen 2007
- [64] HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003, 743 s. ISBN 807201417x.
- [65] CHMELÍK, J. *Trestní právo hmotné: zvláštní část : s aplikačními příklady*. Praha: Linde, 2010, 367 s. ISBN 9788072018208.
- [66] CHURCH, C. H. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave, 2004, 285 s. ISBN 0333692772.
- [67] CHURCH, C., ELSTER, J. *Thinking Locally, Acting Nationally*. Community Development Foundation. New York: Joseph Rovntree Foundation, 2010.
- [68] JACKSON, R. *The impact of the built environment on health: an emerging*

- field*. London: Public Health, 2003.
- [69] JANDA, K. *Výzva demokracie: systém vlády v USA*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998, 423 s. ISBN 8085850540.
- [70] JANEČKOVÁ, H. HNILICOVÁ, H. *Úvod do veřejného zdravotnictví*. Praha: Portál, 2009. ISBN 9788073675929.
- [71] JANKŮ, P.: Diplomová práce „*Ochrana životního prostředí a veřejného zdraví před nežádoucími účinky hluku*“. Archiv. Právnické fakulty MU. Vedoucí práce: JUDr. Jana Dudová, Ph.D. Brno 2007
- [72] JOHNSON C. W. *Failure Safety-Critical Systeme: A Handbook of Accident and Incident Reporting*. Glasgow: University of Glasgow Press, 2003.
- [73] KEBZA, V. *Psychosociální determinanty zdraví*. Praha: Academia, 2005, 263 s. ISBN 8020013075.
- [74] KEMM, J., PARRY, J. The development of HIA. In: KEMM, J. et al. *Health Impact Assessment: concepts, theory, techniques, and applications*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 432 s. ISBN 0198526296.
- [75] KICKBUSCH, J. The new public orientation for the city. *The new public health an urban kontext*. Copenhagen: World Health Organization, 1989.
- [76] KLEIN, O., BENCKO, V. *Ekologie člověka a zdraví*, Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1996, 189 s. ISBN 8070783761.
- [77] KLÍMA, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 1019 s. ISBN 808689844x.
- [78] KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, 423 s. ISBN 8072016067.
- [79] KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 8071790281.
- [80] KODRIKOVÁ, Z. *Ochrana subjektivních občanských práv v řízeních před orgány veřejné správy*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 175 s.
- [81] Kolektiv autorů. *Manuál prevence v lékařské praxi, VIII. Základy hodnocení zdravotních rizik*. Praha: Fortuna, 2002. ISBN 8070711612.
- [82] KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*, 2. zmen. a rozš. vydanie, Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 680 s. ISBN 9788089363131.
- [83] KŘEPELKA, F., SKŘIVÁNKOVÁ, K., BACHO, D. *Právo Evropské*

- unie: multimediální učební text pro studenty bakalářských programů. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 117 s. ISBN 9788021052758.*
- [84] LIBERKO, M. *Hluk v prostředí: problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, 27 s. ISBN 8072122711.
- [85] LOCKE, P., FALK, H., KOCHTITZKY, CH. *Environmental Health and Protection in: Environmental Health Law*. New York: LEXIS Publishing, 2002.
- [86] LUKAŠEVA a kol. *Prava člověka*. Moskva: Norma, 2000.
- [87] LYČKA, M., KUNC, B., ŠLÉGLOVÁ, K. a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010, 447 s. ISBN 9788072018123.
- [88] Mac ARTUR, I. D., BONNEFOY, X. *Environmental Health Services Europe – Policy Options*. Copenhagen: WHO, 1998.
- [89] MACEDO, G. *The Kontext. The crisis of public health – reflections for the debate*. Washington, DC: Pan American Health Organization (Scientific Publication No 540), 1992.
- [90] MADAR, Z. a kol. *Slovník práva, Díl 2., P–Z*. Praha: Linde, 1995, s. 719–1390. ISBN 8085647621.
- [91] MALDENKER, D. State environmental policy acts. In: NEPA: *Law and Litigation*. 2nd ed. St. Paul, MN: West Publishing Company Release, 2000.
- [92] MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část. 2. opr. a dopl. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 1997, 215 s. ISBN 8021015365.
- [93] MANN, J. M. (ed.) *Health and human rights*. New York: Routledge, 1999, 505 s. ISBN 0415921023.
- [94] MANT, D. C., MUIR, G. *Building Regulation and Health*. Building Research Establishment Report. Watford, 1986.
- [95] MARŠÁK, J., SLAVÍK, J. a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečišťování*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007. ISBN 8072124633.
- [96] MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány, *Právní rozhledy*. 2003, č. 2.
- [97] MEGAINNEY, CH. *Introduction to environmental protection Environmental*

- Health*, Clays handbook of Environmental Health, nineteenth Edition, edited by Bassett, W. H., London, 2004.
- [98] MEIER, B. M. The World Health Organization, the evolution of human rights, and the failure to achieve Health for All. In: HARRINGTON, J., STUTTAFORD, M. (eds.) *Global Health and Human Rights*. New York, 2010. ISBN 978-0415631624.
- [99] Ministerstvo zdravotnictví. *Hodnocení zdravotních rizik*. Věstník Ministerstva zdravotnictví, částka 12, prosinec 2003, Praha, 2003.
- [100] Ministerstvo životního prostředí. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky*. Praha, 2005.
- [101] MORAN, T. *Legal Competence Environmental Law*. E a FN Spon, London, 1997.
- [102] NEPA. *Law and Litigation*, 2nd ed. MN: West Publishing Company Release. St. Paul, 2000.
- [103] NOVOTNÝ, O. a kol. *Trestní právo hmotné*. 5., jubilejní, zcela přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2007, 555 s. ISBN 9788073572587.
- [104] OTTOVÁ, E., VACULÍKOVÁ, N. Úvod do studia práva. Bratislava. Vydavatelské oddělení Právnické fakulty Univerzity Komenského, 2000.
- [105] PARASCANDOLA, J. L. *Public Health Service. Kurian GT ed. A historical Guide to The U. S. Government*. New York: Oxford University Press, 1998.
- [106] PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda: *I. díl Obecná státověda*. Dotisk 2003. Praha: Linde, 1998, 369 s. ISBN 8072011413.
- [107] PIKNA, B. Amsterodamská smlouva a její dopady do oblasti justice a vnitřních věcí. *Právník*. 2000, č. 1.
- [108] PEKÁREK a kol. *Péče o životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, 216 s. ISBN 802100715x.
- [109] POSPÍŠIL, B. Životní prostředí očima právníka. Brno: UJEP, 1981, 293 s.
- [110] PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd., (v nakl. Doplněk 1.). Brno: Masarykova univerzita, 2004, 356 s. ISBN 8021033509.
- [111] PRUSÁK, J. *Ludská práva tretej generácie a ochrana životného prostredia*. Bratislava: Univerzita Komenského, Acta fakultatis iuridiciae Universitatis

- Comenianae č. XVII, 2000.
- [112] Rada vlády pro udržitelný rozvoj, Ministerstvo životního prostředí. *Situační zpráva ke strategii udržitelného rozvoje ČR*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007, ISBN 9788072124626.
- [113] RACHEL, J. FLOWERS, IAN s. GRAY, IAN D. MAC ARTUR. *Introduction to environmental health Clays Handbook of Environmental Health*, nineteenth Edition, edited by BASSETT, W. H., London, 2004. ISBN 0415318084.
- [114] RUTT, C. D, PRATT, M., DANNENBERG, A. L., COLE, B. L. *Connecting public health and planning professionals: health impact assessment*. London: Places, Forum Environmental Design. 2005.
- [115] SCOTT, S. A., BIRLEY, M. H., ARDERN, K. *The Merseyside guidelines for health impact assessment*. Liverpool: Public Health Observatory, University of Liverpool, 1998.
- [116] SEIDL-HOHENVELDERN, L. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: CODEX Bohemia, 1999, 415 s. ISBN 8085963825.
- [117] SCHMIDT, R. *Die ökologischen Menschenrechte*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2000.
- [118] SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 9788073801106.
- [119] SLOVIC, P. *The Perception of Risk*. London: Earthscan, 2010. ISBN 9781853835285
- [120] SQUIRES, M., LEECH, J. Noise. *Clays Handbook of Environmental law*. Nineteen Edition, edited by Basset, W. H., London: Spon Press, 2004.
- [121] STEJSKAL, V. *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. Editor DAMOHORSKÝ, M. Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002.
- [122] SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 364 s. ISBN 8021014857.
- [123] SZÚ Praha. *Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ve vztahu k životnímu prostředí – subsystém 3 „Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku « – odborná zpráva za rok 1997*. Praha: SZÚ, 1998.
- [124] ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii, 2. rozšířené*

- a aktualizované vydání, Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 9788072017102.
- [125] ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář, I, § 1-459*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1373 s. ISBN 9788074001086.
- [126] TARIMO, E., WEBSTER, E. G. *Primary health care concepts and challenges a changing world: Alma-Ata revisited*. Geneva: World Health Organization, 1997.
- [127] TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 953 s. ISBN 9788074003332.
- [128] VANDERBROUCKE, J. P. *New public health and the rhetoric (editorial)*. London, 1994.
- [129] VAVROUŠEK, J. Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. In: Nováček, P., Vavroušek, J. (eds.) *Lidské hodnoty a trvale udržitelný způsob života. Sborník přednášek*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1993.
- [130] VOGEL, D. *National Style of Regulation*. Cornell University Press, USA, 1986.
- [131] VOLF, J. *Metodiky hodnocení zdravotních rizik v hygienické službě*. Ostravská univerzita, Zdravotně sociální fakulta v roce 2002. ISBN 8070423366.
- [132] VOLF, J. SEA – Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *Zpravodaj ústředí centra monitoringu a hygieny životního prostředí*, roč. XI, 2004, SZÚ Praha.
- [133] VONDRÁČEK, L., KURZOVÁ, H. *Zdravotnické právo: pro praxi a posluchače lékařských fakult*. Praha: Karolinum, 2002, 142 s. ISBN 8024605317.
- [134] WHO European Region (European Health for All Series; No. 6) – *Health for all (HFA)*, Health policy, Health priorities, Regional health planning Europe I. Series ISBN 9289013494.
- [135] WHO. *Expert Committee on Public Health Administration, First Report*. Geneva: World Health Organisation, 1952 (WHO Technical Report Series, No. 55).
- [136] WHO. *Health 21: the health for all policy framework for the WHO European Region* (European Health for All Series; No. 6) – Health for all (HFA), Health policy, Health priorities, Regional health planning Europe I. Series. ISBN 9289013494.
- [137] WHO. *Organizational Study of Methods of Promoting the Development of*

*Basic Health Services*. WHO Official Records No. 206, Annex II, 1973.

- [138] WILKINSON, R., MARMOT, M. (eds.) *Social determinants of health: the solid facts*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 2003, 33 s.
- [139] WILSON, A. *Noise, Final Report*. London: HMSO, 1963, s. 12–25.
- [140] WINTERS, L., SCOTT, S. A. Health impact assessment of the community safety projects, Huyton SRB area. *Observatory report series No 38*. Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1997.
- [141] Zelený kruh. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy*. Praha: Zelený kruh, 2009, ISBN 9788087417010.
- [142] ZELENÝ, M. *Ochrana veřejného zdraví před environmentálními vlivy*. Diplomová práce. Archiv Právnické fakulty MU. Brno, 2007. Vedoucí práce Jana Dudová.

### Internetové zdroje

- [1] BAFU – Bundesamt für Umwelt [online].  
Dostupné z: <http://www.bafu.admin.ch> [cit. 21. 10. 2013]
- [2] BAFU – Bundesamt für Umwelt. Elektrosmog [online].  
Dostupné z: <http://www.bafu.admin.ch/elektrosmog/01100/01101/index.html?lang=de> [cit. 23. 10. 2013]
- [3] Bundesamt für Gesundheit. Das BAG [online].  
Dostupné z: <http://www.bag.admin.ch/org/index.html?lang=de> [cit. 20. 10. 2013]
- [4] Bundesamt für Gesundheit. Das BAG. Téma drogy [online].  
Dostupné z:  
<http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/07322/07827/index.html?lang=de> [cit. 14. 6. 2013]
- [5] BRE Group. About BRE [online]. Dostupné z: <http://www.bre.co.uk> [cit. 15. 12. 2013]
- [6] Businessinfo.cz. Oficiální portál pro podnikání a export. Vnitropolitická charakteristika Švýcarska [online]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cz/sti/svycarsko-vnitropoliticka-charakteristika/2/1000681/> [cit. 12. 11. 2013]

- [7] Burden of disease from environmental noise [online]. Dostupné z [http://www.who.int/quantifying\\_chimpacts/publications](http://www.who.int/quantifying_chimpacts/publications) WHO, 2011 [cit. 11. 10. 2013]
- [8] California Natural Resources Agency (CERES). Environmental Law [online]. Dostupné z: [http://ceres.ca.gov/topic/env\\_law/ceqa/stat](http://ceres.ca.gov/topic/env_law/ceqa/stat) [cit. 15. 11. 2013]
- [9] CENIA – Česká informační agentura životního prostředí [online]. Dostupné z: <http://www.cenia.cz/> [cit. 12. 10. 2013]
- [10] CENIA – Česká informační agentura životního prostředí. Nejlepší dostupné techniky (BAT) [online]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/\\_c12571b20041e945.nsf/\\$pid/mzpmsfgri2l4](http://www.cenia.cz/_c12571b20041e945.nsf/$pid/mzpmsfgri2l4) [cit. 24. 7. 2013]
- [11] CENIA – Česká informační agentura životního prostředí. Environmentální vzdělávání [online]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/c12571b20041e945.nsf/\\$pid/mzpmsfi1t6uc](http://www.cenia.cz/c12571b20041e945.nsf/$pid/mzpmsfi1t6uc) [cit. 14. 11. 2013]
- [12] CENIA – Česká informační agentura životního prostředí. Seznam kontaminovaných míst [online]. Dostupné z: <http://www.cenia.cz/nikm> [cit. 28. 10.2013]
- [13] CENIA – Česká informační agentura životního prostředí. O nejlepších dostupných technikách [online]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/mzpmsfgri2l4](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/mzpmsfgri2l4) [cit. 14. 10. 2013]
- [14] České technické normy [online]. Dostupné z: [http://pdfonline.cni.cz/html\\_nahledy/01/74390/74390\\_nahled.htm](http://pdfonline.cni.cz/html_nahledy/01/74390/74390_nahled.htm) [cit. 12. 11. 2013]
- [15] Český červený kříž. Oficiální stránky Českého červeného kříže [online]. Dostupné z: [http://www.cervenyriz.eu/cz/cz\\_root.asp](http://www.cervenyriz.eu/cz/cz_root.asp) [cit. 15. 12. 2013]
- [16] Das BAFU in Kürze. Bundesamt für Umwelt. 2010, 10 s. [online] Dostupné z: <http://www.umwelt-schweiz.ch/ud-1015-d> [cit. 21. 10. 2013]
- [17] Department for Environment Food and Rural Affairs [online]. Dostupné z: <http://www.defra.gov.uk> [cit. 27. 10. 2013]
- [18] Ekoaudit, spol. s r.o., oficiální stránky. Aarhuská úmluva [online]. Dostupné z: <http://www.ekoaudit.cz/registr/eia/registrlegislativy/aarhuskaumluva.htm> [cit. 21. 10. 2013]

- [19] Ekolist.cz [online]. Dostupné z: <http://www.ekolist.cz/nazor.shtml?x=2089258> [cit. 26. 11. 2013]
- [20] Environment Agency UK. Domovská stránka [online]. Dostupné z: <http://www.environmentagency.gov.uk> [cit. 27. 10. 2013]
- [21] Enviweb. Ochrana životního prostředí. Nový zákon pro ochranu ovzduší [online]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/79044/novy-zakon-pro-ochranu-ovzdusi> [cit. 6. 12. 2013]
- [22] Evropská komise. Veřejné zdraví [online]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/other\\_policies/pharma\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/other_policies/pharma_forum_en.htm) [cit. 15. 12. 2013]
- [23] EUR-Lex – přístup k právu EU. Konsolidované znění SFEU [online]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:c:2008:115:0047:0199:cs:pdf> [cit. 15. 12. 2013]
- [24] EUR-Lex – přístup k právu EU. Rozhodnutí EP a Rady č. 1350/2007/ES, kterým se zavádí 2. akční program ES v oblasti zdraví 2008 – 2013 [online]. Dostupné z: <http://eur-ex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2007:301:0003:0013:cs:pdf> [cit. 15. 12. 2013]
- [25] EUR-Lex – přístup k právu EU. Směrnice EP a Rady 2009/30/ES [online]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2009:140:0088:0113:cs:pdf> [cit. 4. 12. 2013]
- [26] Evropské státy – Spojené království [online]. Dostupné z: [http://europa.eu/abc/european\\_countries/eu\\_members/unitedkingdom/index\\_cs.htm](http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/unitedkingdom/index_cs.htm) [cit. 15. 12. 2013]
- [27] Europa – Agentura Evropské unie – EAHC [online]. Dostupné z: [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/eahc/index\\_cs.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/eahc/index_cs.htm) [cit. 31. 10. 2013]
- [28] Hodnocení zdravotních rizik [online]. Dostupné z: <http://www.zdravotni-rizika.info> [cit. 23. 10. 2013]
- [29] Hochfrequente Strahlung und Gesundheit. BAFU. 2007. 165 s. [online]. Dostupné z: <http://www.umwelt-schweiz.ch/uw-0722-d> [cit. 14. 11. 2013]
- [30] HURTLEY, CH., BENGIS, D. (eds.) Night noise guidelines for Europe [online]. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2009. Dostupné z: <http://www.euro.int/Document/E92845.pdf>. [cit. 20. 9. 2013]

- [31] Indicators of Sustainability. Sustainable Measures [online].  
Dostupné z: <http://www.sustainablemeasures.com/indicators/index.html>  
[ cit. 5. 10. 2013]
- [32] Informační centrum OSN v Praze. Zpravodajství [online].  
Dostupné z: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1309>  
[cit. 7. 11. 2013]
- [33] Interdisciplinäre Gessellschaft für Umweltmedizin e. V. [online].  
Dostupné z: <http://www.igumed.de/apell.html> [cit. 26. 11. 2013]
- [34] Joseph Rowntree Foundation. UK [online].  
Dostupné z: <http://www.jrf.org.uk> [cit. 15. 12. 2013]
- [35] Ministerstvo zdravotnictví ČR. Dokumenty [online].  
Dostupné z: [http://www.mzcr.cz/dokumenty/rok\\_3827\\_1100\\_5.html](http://www.mzcr.cz/dokumenty/rok_3827_1100_5.html)  
[cit. 2. 11. 2013]
- [36] Ministerstvo zdravotnictví ČR. Program Zdraví 21 [online].  
Dostupné z: [http://www.mzcr.cz/obsah/program-zdravi-21\\_1101\\_5.html](http://www.mzcr.cz/obsah/program-zdravi-21_1101_5.html)  
[cit. 25. 7. 2013]
- [37] Ministerstvo zdravotnictví ČR. Politika veřejného zdraví v EU [online].  
Dostupné z: [http://www.mzcr.cz/unie/obsah/politika-verejneho-zdravi-v-eu\\_1989\\_8.html](http://www.mzcr.cz/unie/obsah/politika-verejneho-zdravi-v-eu_1989_8.html) [cit. 2. 11. 2013]
- [38] Nález a usnesení Ústavního soudu ČR [online].  
Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/search/search.aspx> [cit. 15. 12. 2013]
- [39] Nejvyšší soud ČR. Vyhledávání rozhodnutí a stanovisek [online].  
Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/judikaturans\\_new/ns\\_web.nsf/webspreadsearch](http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/webspreadsearch)  
[cit. 15. 12. 2013]
- [41] Office of Public Sector Information (OPSI). HMSO online [online].  
Dostupné z: <http://www.England-legislation.hmso.gov.uk/act/act2000/pdfukpga-20000038-en.pdf> [cit. 21. 11. 2013] [40]  
Nejvyšší správní soud. Rozhodovací činnost [online].  
Dostupné z: <http://www.nssoud.cz> [cit. 15. 12. 2013]
- [42] Oficiální stránka Aarhuské úmluvy v ČR [online].  
Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz> [cit. 8. 11. 2013]
- [43] Portál ESLP. ECHR Portal Result List [online].  
Dostupné z: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/portal>.

asp?sessionId=64036317&skin=hudoc-en&action=request  
[cit. 12. 10. 2013]

RYŠKA, M. Kočka má devět životů, kolik zdraví má člověk? [online].  
Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2008/11/michal-ryka-koka-m-devt-ivot-kolik.html> jinepravo.blogspot.cz [cit. 5. 9. 2013].

- [44] Státní zdravotní ústav. Autorizace [online].  
Dostupné z: [http://www.szu.cz/uploads/documents/ska/autorizace/an14\\_03\\_zdrav\\_rizika.pdf](http://www.szu.cz/uploads/documents/ska/autorizace/an14_03_zdrav_rizika.pdf) [cit. 23. 10. 2013]
- [45] Státní zdravotní ústav. Dokumenty. Autorizace. Zdravotní rizika [online].  
Dostupné z: [http://www.szu.cz/uploads/documents/ska/autorizace/an14\\_03\\_zdrav\\_rizika.pdf](http://www.szu.cz/uploads/documents/ska/autorizace/an14_03_zdrav_rizika.pdf) [cit. 23. 10. 2013]
- [46] Státní zdravotní ústav. Publikace monitoring zdraví a životního prostředí [online].  
Dostupné z: <http://www.szu.cz/publikace/monitoring-zdravi-a-zivotniho-prostredi> [cit. 18. 11. 2013]
- [47] Státní zdravotní ústav. Souhrnná zpráva o monitoringu [online].  
Dostupné z: [http://www.szu.cz/uploads/documents/chzp/souhrnna\\_zprava/rada\\_monitoring\\_09.pdf](http://www.szu.cz/uploads/documents/chzp/souhrnna_zprava/rada_monitoring_09.pdf) [cit. 31. 10. 2013]
- [48] SZÚ v Praze, Zpravodaj Ústředí monitoringu a Centra hygieny životního prostředí. Ročník XI (2004), č. 1. S. 1 – 4. Volf, J. SEA – posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí [online].  
Dostupné z: <http://www1.szu.cz/chzp/zpravodaj/documents/zprav0104.doc> [cit. 14. 6. 2013]
- [49] The Chartered Institute of Environmental Health [online].  
Dostupné z: <http://www.cieh.org> [cit. 19. 7. 2013]
- [50] UNECE. Protocol on Strategic Environmental Assessment [online].  
Dostupné z: [http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.htm](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm) [cit. 13. 9. 2013]
- [51] U. S. Environmental Protection Agency (U. S. EPA) [online].  
Dostupné z: <http://www.epa.gov> [cit. 23. 10. 2013]
- [52] U. S. Environmental Protection Agency (U. S. EPA). Posuzování vlivů [online].  
Dostupné z: <http://www.epa.gov/ncea/pdfs/efh/sec.3pdf> [cit. 22. 10. 2013]

- [53] U. S. Environmental Protection Agency (U. S. EPA). Posuzování rizik [online]. Dostupné z: [http://www.epa.gov/oswer/riskassessment/risk\\_superfund.htm](http://www.epa.gov/oswer/riskassessment/risk_superfund.htm) [cit. 11. 7. 2013]
- [54] U. S. Environmental Protection Agency (U. S. EPA). Hodnocení rizik [online]. Dostupné z: <http://www.epa.gov/reg3hwmd/risk/riskmenu.htm> [cit. 21. 11. 2013]
- [55] Vláda ČR. Knihovna připravované legislativy [online]. Dostupné z: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> [cit. 12. 10. 2013]
- [56] World Health Organization. Regional Office for Europe (WHO). Zdravotní indikátory [online]. Dostupné z: <http://www.euro.who.int/ehindicators/indicators/> [cit. 15. 12. 2013]
- [57] World Health Organization. Regional Office for Europe (WHO). Environmental Health [online]. Dostupné z: [http://www.euro.who.int/envhealthpolicy/plans/20020807\\_1](http://www.euro.who.int/envhealthpolicy/plans/20020807_1) [cit. 31. 10. 2013]
- [58] World Health Organization, Kancelář v České republice. Zdraví 21 [online]. Dostupné z: <http://www.who.cz/pdf/zdravi21.pdf> [cit. 31. 10. 2013]
- [59] World Health Organization, Kancelář v České republice. WHO/Evropa [online]. Dostupné z: <http://www.who.cz/whoeuro.htm> [cit. 21. 10. 2013]
- [60] World Health Organization, Kancelář v České republice. Základní informace [online]. Dostupné z: <http://www.who.cz/zaklinfo.htm> [cit. 14. 11. 2013]
- [61] World Health Organization. Regional Office for Europe (WHO) [online]. Dostupné z: <http://www.who.dk/document/pae/gothenburgpaper.pdf> [cit. 15. 11. 2013]
- [62] World Health Organization. Participation in health impact assessment: objectives, methods and core values. Wright, J., Parry, J., Mathers, J. 58 s. [online] Dostupné z: <http://www.who.int/bulletin/volumes/83/1/58.pdf> [cit. 16. 11. 2013]
- [63] Zpráva Evropské komise k Společným metodám hodnocení hluku v Evropě (CNOSSOS-EU) [online]. EUROPA. Press Releases, 2012. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>.

do?reference=IP/12/961&format=HTML&aged=0&language=EN&gui-Language=en [cit. 19. 10. 2013]

## Přehled judikatury

### ESD/SD EU

- Rozsudek ESD ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada ( C-91/05, SbSD s. I-3651).
- Rozsudek ESD ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a Bonifaci v. Itálie (C 6/90 a 9/90, SbSD, s. I-5357).
- Rozsudek ESD ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo ( C-59/89, SbSD, s. I -2608).
- Rozsudek ESD ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (Chania II, C-387/97, SbSD, s. I-5047).
- Rozsudek ESD ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C491/01, SbSD s. I - 3251).
- Rozsudek ESD ze dne 13. července 2006, Manfredi a další (C295/04 až C298/04, SbSD s. I6619).
- Rozsudek ESD ze dne 23. září 2003, Komise v. Dánsko (C192/01, Recueil, SbSD s. I9693).
- Rozsudek ESD ze dne 19. června 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers a Andibel (C219/07, SbSD. s. I4475).
- Rozsudek ESD ze dne 10. září 2009, Komise v. Belgie (C100/08, dosud nezveřejněné v SbSD).
- Rozsudek SD EU ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Francie (C333/08, dosud nezveřejněný v SbSD).
- Rozsudek ESD ze dne 12. ledna 2006, National Farmers' Union a další (C504/04, SbSD s. I679).
- Rozsudek ESD ze dne 26. listopadu 2002, Artegoda v. Komise (T429/05, SbSD s. II4945) in Úřední věstník EU (2006/C 48/74).
- Rozsudek ESD ze dne 11. září 2002, Pfizer Animal Health v. Rada (T13/99, SbSD s. II3305).

- Rozsudek ESD ze dne 11. září 2002, Alpharma v. Rada (T70/99, Recueil, SbSD s. II3495).
- Rozsudek SD EU ze dne 12. 5. 2011, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, dosud nezveřejněné v SbSD).
- Rozsudek ze SD EU dne 22. 9. 2011, ve věci Genovaitė Valčiukienė ( C-295/10, dosud nezveřejněné, body 51–52).
- Usnesení SD EU ze dne 11. března 2010, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad ( C-24/09, dosud nezveřejněné v SbSD).

### **ESLP**

- Rozsudek ESLP ve věci Pretty proti Spojenému království, (2002, stížnost č. 2346/02).
- Rozsudek ESLP stížnost L.C.B. proti Spojenému království (1998, stížnost č. 14/1997/798/1001).
- Rozsudek ESLP ve věci López Ostra proti Španělsku (1994, stížnost č. 16798/90).
- Rozsudek ESLP ve věci Fadějevová proti Rusku (2005, stížnost č. 55723/00).
- Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Hatton a ostatní proti Spojenému království (2003, stížnost č. 16798/90).
- Rozsudek ESLP ve věci Purcell a další proti Irsku (1991, stížnost č. 15404/89).
- Rozsudek ESLP ve věci Le Compte, Van Leuven a de Meyere proti Belgii (1981, stížnost č. 6878/75).
- Rozsudek pléna ESLP ve věci Klass proti Německu (1978, stížnost č. 5029/71).
- Rozsudek ESLP ve věci Balmer Schafroth proti Švýcarsku (1997, stížnost č. 22110/93).
- Rozsudek ESLP ve věci Athanassoglou proti Švýcarsku, (2000, stížnost č. 27644/95).
- Rozsudek ESLP ve věci Kreuz proti Polsku, (2001, stížnost č. 28249/95).
- Rozsudek ESLP ve věci Golder proti Spojenému království, (1975, stížnost č. 4451/70).

- Rozsudek ESLP ve věci Lars and Astrid Fagerskiold proti Švédsku (2008, stížnost č. 37664/04).
- Rozsudek ESLP ve věci Okyay a další proti Turecku (2005, stížnost č. 36220/97).
- Rozsudek ESLP ve věci Asselbourg a Greenpeace proti Lucembursku (1999, stížnost č. 29121/95).
- Rozsudek ESLP ve věci Tatar proti Rumunsku (2007, stížnost č. 67021/01).
- Rozsudek ESLP ve věci Lars a Astrid Fagerskiold proti Švédsku (2008, stížnost č. 37664/04).
- Rozsudek ESLP ve věci Guerra a další proti Itálii (1998, stížnost č. 14967/89).
- Rozsudek ESLP ve věci Tatar proti Rumunsku (2007, stížnost č. 67021/01).
- Rozsudek ESLP ve věci Powell and Rayner proti Velké Británii (1990, stížnost č. 9310/81).
- Rozsudek ESLP ve věci Deés proti Maďarsku (2010, stížnost č. 2345/06).
- Rozsudek ESLP ve věci Mileva and others proti Bulharsku (2010).
- Rozsudek ESLP ve věci Lars a Astrid Fagerskiold proti Švédsku (2008, stížnost č. 37664/04).
- Rozsudek ESLP ve věci Branduse proti Rumunsku (2009, stížnost č. 6586/03).

### **Ústavní soud**

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. března, sp. zn. Pl. ÚS 42/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 1999, sp. zn. I. ÚS 168/99.

- Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 42/05.
- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.
  
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. května 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

### **Nejvyšší soud**

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 22 Cdo 1733/2004.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. 25 Cdo 2905/2004.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. srpna 2010 sp. zn. 21 Cdo149/2009.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. července 2003, sp. zn. 21 Cdo 642/2003.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 5 Tdo 311/2006.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2008, sp. zn. 8 Tdo 1152/2008.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. března 2013, sp. zn. 30 Cdo 610/2012.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. 7 Tdo 219/2005.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. června 2007, sp. zn. 30 Cdo 154/2007.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2008, sp. zn. 8 Tdo 1421/2008.

### **Nejvyšší správní soud**

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 1009, č. j. 4 Ads 21/2008–125.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2008, č. j. 2 As 67/2008-120.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2007, č. j. 7 As 52/2006-143.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 88/2008-31.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2007, 2 As 12/2006-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008–136.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 13. srpna 2009, č. j. 9 Ao 1/2009–36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2009, č. j. 4 As 24/2009–25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2007, č. j. 7 As 17/2007–59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2009, č. j. 6 As 34/2009–89.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2008, č. j. 5 As 24/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2008, č. j. 7 As 50/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2007, č. j. 2 As 12/2006-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2008, č. j. 9 As 14/2008-57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008-77.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, č. j. 1 As 7/2006-56.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, č. j. 4 Ads 19/2008-188.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-316.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 26/2011-175.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-7.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005-134.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 Ads 135/2008-77.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2008, č. j. 4 Ads 50/2008-86.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2007, č. j. 6 As 65/2006-87.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, 3 As 8/2005-118.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, č. j. 3 As 21/2006-94.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 2 As 4/2009-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 44/2005-116.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012 č. j. 1 Ao 7/2011-526.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-316.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-14.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, č. j. 3Azs 24/2010-173.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2004, č. j. 6A 93/2001-56.

#### **Ostatní judikatura**

- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. září 1995, sp. zn. 6A 191/1994, (SJS 157/1997).
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. ledna 1999, sp. zn. 6 A 234/96.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, č. j. 9 Ca39/2004-34

**Abstrakt:** Monografie je zaměřena na právní prostředky ochrany před venkovním hlukem v podmínkách ČR ve vazbě na právo EU. Komentována je rovněž aktuální judikatura a právní úprava vybraných zemí EU a USA. Cílem práce bylo ověřit nebo vyvrátit tři základní hypotézy, a to 1) V podmínkách ČR není dostatečně uplatňována zásada předběžné opatrnosti při ochraně zdraví před environmentálním hlukem. 2) Ochrana veřejného zdraví před hlukem není v podmínkách ČR dostatečně organizačně zabezpečena. 3) Lidských práv na ochranu zdraví před environmentálním hlukem se v podmínkách ČR nelze úspěšně odvolat. Autorka monografie kriticky analyzuje platný právní stav, porovnává jej s vybranou zahraniční právní úpravou a v závěru se přiklání k názoru, že všechny tři hypotézy lze potvrdit.

**Klíčová slova:** environmentální hluk; ochrana zdraví; vynutitelnost práva

**Abstract:** The monograph focuses on legal means of protection against outdoor noise in the terms of CR in relation to EU law. Current case law and legislation in selected EU countries and USA are also commented. The aim of the study was to verify or disprove three hypotheses, namely 1) In the CR is not sufficiently applied the precautionary principle in the protection of health against environmental noise. 2) protection of public health against noise in the CR is not enough organozational support. 3) Human rights to health from environmental noise in the conditons of the Czech Republic can not be successfully invoked. The author of the monograph critically analyzes the current legal status. Thus compares with the selected foreign laws and in the end is inclined to think that all three of these hypotheses can be confirmed.

**Keywords:** Environmental noise, health protectoin, law enforcement



### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,  
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc., PhDr. Alena Mizerová,  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D., doc. RNDr. Lubomír Popelínský,  
Ph.D., Mgr. David Povolný, Mgr. Kateřina Sedláčková,  
Ph.D., prof. MUDr. Anna Vašků, CSc., prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

## **PRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED ENVIRONMENTÁLNÍM HLUKEM**

**JUDr. Jana Dudová, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita roku 2013

Spisy Právnické fakulty MU č. 450 (řada teoretická, Edice S)

Ediční rada:

J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,

N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno 2

1. vydání, 2013

ISBN 978-80-210-6522-2