

# Analýza hlukových výjimek

Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst.1  
zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

JUDr. Michal Bernard  
Mgr. Pavel Doucha  
Robert Plachý

[červenec 2008]

## **Analýza hlukových výjimek**

Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Bernard, Doucha, Plachý

© Ekologický právní servis, 2008

---

Zpracování této analýzy bylo finančně podpořeno ze zdrojů EU, DG Životní prostředí, a nadacemi Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe a Open Society Institute. Výhradní odpovědnost za obsah analýzy nese Ekologický právní servis.



---

## Obsah

1. Úvod.....	4
2. Charakteristika řízení o povolení k překročení hygienických limitů podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. ....	5
3. Analýza žádostí o udělení povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku podle § 31 odst. 1 ZOVZ.....	6
3.1. Vážné důvody, pro které nelze hygienické limity dodržet.....	6
4. Nedostatky vydaných povolení o udělení výjimky .....	9
4.1. Vymezení předmětu řízení.....	9
4.2. Stanovení podmínek, na které se váže povolení k překračování hygienických limitů.....	10
4.3. Doba platnosti vydaných rozhodnutí.....	13
5. Účast ve správním řízení .....	14
6. Návrhy na změnu aplikační praxe - doporučení pro orgány ochrany veřejného zdraví .....	14
6.1. K žádostem o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku.....	14
6.2. K rozhodnutím o povolení nadlimitního zdroje hluku.....	15
6.3. Příklady dobré praxe.....	16
7. Návrhy de lege ferenda .....	16
8. Závěr:.....	17

..

## 1. Úvod

Předmětem této práce je aktuální problematika ochrany veřejného zdraví před hlukem, konkrétně analýza rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic při vydávání povolení dle § 31 odst. zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Toto ustanovení umožňuje provozovatelům zdrojů hluku, u kterých se prokáže, že jeho emise přesahují stanovené maximální hygienické limity, žádat Krajské hygienické stanice, jako příslušný orgán ochrany veřejného zdraví, o vydání časově omezeného povolení provozu. Jedná se tedy o jakousi možnost povolení výjimky z jinak obecné povinnosti dodržovat zákonem stanovené limity<sup>1</sup>.

Z podstaty věci budí možnost výjimek z ustanovení právní předpisů vždy pozornost. Ať již se jedná o hlukové výjimky, nebo třeba o výjimky z placení parkovného, prostor pro nestandardní jednání ze strany úřadu či žadatele je v takových případech velký (nejde jen o klasické nešvary, jako je klientelismus či korupce, ale i o prostou nedůslednost či nedbalost v postupu úřadu při zkoumání, zda jsou splněny podmínky pro povolení výjimky). Rozhodovací praxí široce pojatá možnost povolování výjimek by pak mohla devalvovat zákonné limity a potenciálně snížit úroveň ochrany před negativními jevy (často zásahy do životního prostředí) jako je hluk.

Z hlediska výjimek z povinnosti dodržovat hygienické limity hluku se tato analýza zaměřuje výhradně na silniční dopravu jako zdroj nadlimitního hluku. Je to právě automobilová doprava, která je převažujícím zdrojem nadlimitní hlukové zátěže v ČR<sup>2</sup>. Z toho hlediska je pochopitelné, že tlak na vydávání výjimek bude největší právě ze strany vlastníků či správců silničních komunikací<sup>3</sup>.

Cílem této práce je zjistit, jakým způsobem je v praxi aplikováno ust. § 31 odst. 1 zák. o ochraně veřejného zdraví, a to jak z hlediska procesního (průběh řízení o povolení výjimky), tak z hlediska hmotného (naplnění podmínek zákona pro povolení výjimky, náležitosti rozhodnutí apod.). Za tím účelem shromáždili autoři této analýzy na základě žádostí o informace dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím všechny výjimky, které v ČR vydaly orgány ochrany veřejného zdraví vlastníkům či provozovatelům silničních komunikací. Tato rozhodnutí byla zkoumána ke stavu z ledna 2008 a jednalo se celkem o 131 dočasných povolení nadlimitního zdroje hluku dle shora uvedeného ustanovení.

Díličními cíli této analýzy je:

- i. posoudit, jak jednotlivé Krajské hygienické stanice interpretují podmínky vydání povolení, které jsou obsaženy v § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen „ZOVZ“); výsledky statisticky kvantifikovat,
- ii. posoudit, do jaké míry povolení provozu nadlimitního zdroje hluku (včetně předchozího správního řízení) splňují požadavky obecných předpisů o správním řízení; výsledky statisticky kvantifikovat,
- iii. v případě zjištěných nedostatků analyzovat jejich příčiny,

---

<sup>1</sup> Podrobný popis veřejnoprávní úpravy ochrany zdraví před hlukem např. in „Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy“ (Černý, Doucha, Právní rozhledy 17/2007)

<sup>2</sup> Dle údajů společnosti EKOLA group, s r.o. uveřejněných v článku *Hluk problém moderní společnosti*, je silniční doprava zdrojem nadlimitního hluku v ČR z cca 60%.

<sup>3</sup> Vlastník nebo správce je dle § 30 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., odpovědnou osobou za dodržení hygienických limitů hluku z komunikace.

- iv. navrhnout úpravy praxe vydávání výjimek a
- v. navrhnout úpravy změn příslušných právních předpisů (*de lege ferenda*), ukáže-li se to jako nezbytný krok pro odstranění systémových nedostatků při povolování výjimek.

Z hlediska struktury této práce lze předmět zkoumání rozdělit do dvou hlavních částí:

- i. první část se věnuje analýze žádostí o vydání povolení dle § 31 odst. 1 ZOVZ,
- ii. druhá část je pak zaměřena na samotná rozhodnutí orgánů ochrany veřejného zdraví.

## **2. Charakteristika řízení o povolení k překročení hygienických limitů podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.**

Řízení o vydání povolení dle § 31 odst. 1 ZOVZ je na základě ust. § 94 odst. 1 téhož zákona správním řízením, se všemi náležitostmi stanovenými zákonem č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád).

ZOVZ obsahuje pouze dvě speciální ustanovení, které jsou modifikací správního řádu a použijí se přednostně:

- i. § 94 odst. 2 ZOVZ upravuje okruh účastníků řízení dle § 31 odst. 1, když stanoví, že účastníkem tohoto řízení je pouze navrhovatel,
- ii. § 99 ZOVZ stanoví, že rozhodnutí o povolení výjimky dle § 31 odst. 1 lze vázat na podmínky.

Řízení o vydání povolení je řízením návrhovým, může být tedy zahájeno pouze na základě iniciativy navrhovatele, nikoliv z vůle orgánu ochrany veřejného zdraví. Ten po provedeném dokazování vydává správní rozhodnutí s náležitostmi dle § 66 a násl. správního řádu. Proti rozhodnutí se může účastník řízení odvolat k Ministerstvu zdravotnictví a následně dle zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podat správní žalobu.

Vedle obecných požadavků, vyplývajících ze správního řádu, musí být pro vydání povolení dle § 31 odst. 1 ZOVZ naplněno množství konkrétních podmínek, stanovených přímo v tomto ustanovení. Jedná se zejména o tato kritéria:

- i. povolení lze vydat jen v případech, kdy nelze-li hygienické limity hluku dodržet z vážných důvodů,
- ii. navrhovatel musí prokázat, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se přitom 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,
- iii. povolení musí být vydáno na dobu určitou.

Je zřejmé, že se jedná o značně obecné formulace, které musí orgány ochrany veřejného zdraví aplikovat v konkrétních případech, přičemž interpretace těchto ustanovení se může případ od případu do značné míry lišit.

### **3. Analýza žádostí o udělení povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku podle § 31 odst. 1 ZOVZ**

Jak již bylo shora uvedeno, je řízení dle § 31 odst. 1 ZOVZ řízením návrhovým, které je zahajováno výhradně na základě žádosti vlastníka nebo správce nadlimitního zdroje hluku. Ten je také v průběhu řízení povinen prokázat, zda jsou splněny podmínky pro vydání povolení. Svou žádost je tedy povinen patřičně odůvodnit, případně podložit důkazním materiálem.

Podané žádosti posuzují krajské hygienické stanice jako prvostupňové orgány ochrany veřejného zdraví. ZOVZ podmiňuje vydání povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku splněním následujících podmínek:

- i. hygienické limity nelze z vážných důvodů dodržet,
- ii. navrhovatel je povinen prokázat, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru.

#### **3.1. Vážné důvody, pro které nelze hygienické limity dodržet**

Existenci vážných důvodů, pro které nelze hygienické limity dodržet, je povinen prokázat provozovatel zdroje hluku, jenž žádá o vydání povolení k překračování hygienických limitů. ZOVZ tento pojem dále nekonkretizuje, nedává orgánům ochrany veřejného zdraví žádné vodítko, podle které by bylo možné toto kritérium posuzovat. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem, jeho konkrétní obsah musí orgány ochrany veřejného zdraví hledat v jednotlivých případech. Z toho důvodu je praxe jednotlivých KHS značně odlišná.

Zákonnou podmínku „vážných důvodů“ nelze zaměňovat za pouhý fakt, že k překračování limitů dochází. Povolení by nemělo být vydáváno automaticky. Krajské hygienické stanice by měly pečlivě zkoumat, zda v konkrétních případech provozovatel prokázal vážnost důvodů a v opačném případě povolení neudělit.

V rozhodovací praxi se nejčastěji setkáváme s těmito argumenty na podporu tvrzené existence vážných důvodů v případech, kdy se jedná o hluk ze silničních komunikací:

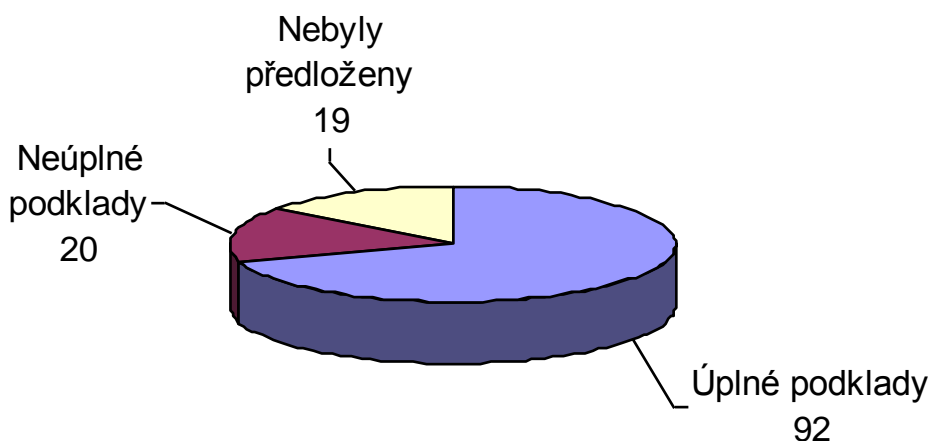
- i. zhodnocení stávající hlukové situace (překročení hygienických limitů),
- ii. počet obyvatel zasažených nadlimitním hlukem,
- iii. zdůvodnění, proč nelze limity dodržet,
- iv. jaká opatření k omezení hlukové zátěže byla provedena ke dni podání žádosti.

**Doložení shora uvedených skutečností lze považovat za nezbytný předpoklad pro to, aby orgán ochrany veřejného zdraví mohl posoudit, zda jsou skutečně dány vážné důvody pro povolení výjimky.**

Co se týče zdůvodnění, proč nelze hygienické limity dodržet, tak to se bohužel prakticky nevyskytuje. Navrhovatelé se omezují pouze na konstatování, že hygienické limity jsou překračovány, a to dokládají výsledky provedených měření.

Předložení ostatních uvedených podkladů je ze 131 případů vydaných výjimek splněno ve 112 případech, z toho ve 20 případech jsou tyto podklady neúplné. Ve zbylých 19 případech nejsou předloženy vůbec a KHS si je ani dodatečně nevyžádaly.

## Úplnost předložených podkladů



### 3.2. Omezení hluku na rozumně dosažitelnou míru

Další povinností provozovatele zdroje hluku, který navrhuje vydání povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku, je prokázat, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru. Zákon o ochraně veřejného zdraví vymezuje pojem rozumně dosažitelná míra jako poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku.

Pokud by z této definice mělo vyplývat, jak se v praxi někdy děje, že překračování limitů hluku u určitého (menšího) okruhu osob je přípustné, pokud dojde ke snížení zátěže většího počtu osob, má toto kritérium diskriminační povahu a je v rozporu s čl. 1 a 3 odst. 1 ve spojení s čl. 31 a 35 odst. 1 Listiny. Limitní hodnoty hluku jsou stanoveny na základě odborných podkladů o působení hlukové zátěže na „průměrného člověka“ a základní práva (tedy i právo na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí – viz výše) se zaručují všem bez rozdílu. Protihluková opatření tedy nelze aplikovat na úkor dalších osob.<sup>4</sup>

V každém případě je na navrhovateli, aby prokázal, že při provozování nadlimitního zdroje hluku, bude hluk omezen na rozumně dosažitelnou míru. Z formulace tohoto ustanovení je zřejmé, že je ke spolehlivému zjištění stavu věci nutné, aby navrhovatel uvedl počet obyvatel zasažených nadměrným hlukem, plánovaná protihluková opatření s výpočtem jejich účinnosti a časový harmonogram jejich realizace, případně také odhad nákladů na realizaci protihlukových opatření.

V praxi je naplňování této podmínky pro udělení výjimky problematické. Problémem je již poměrně nejasné zákonné vymezení pojmu rozumně dosažitelná míra (viz výše) a určení úrovně hlučnosti, která je pro konkrétní případ považována za „rozumně dosažitelnou“. Není možné, aby rozumně dosažitelná míra hlučnosti byla nad úrovní maximálních hygienických limitů hluku. To by znamenalo nezákonné prolomení závazných limitů (stanovených jako hodnoty, které ještě nepoškozují lidské zdraví) a časově omezeného charakteru povolení.

<sup>4</sup> „Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy“ (Černý, Doucha, Právní rozhledy 17/2007).

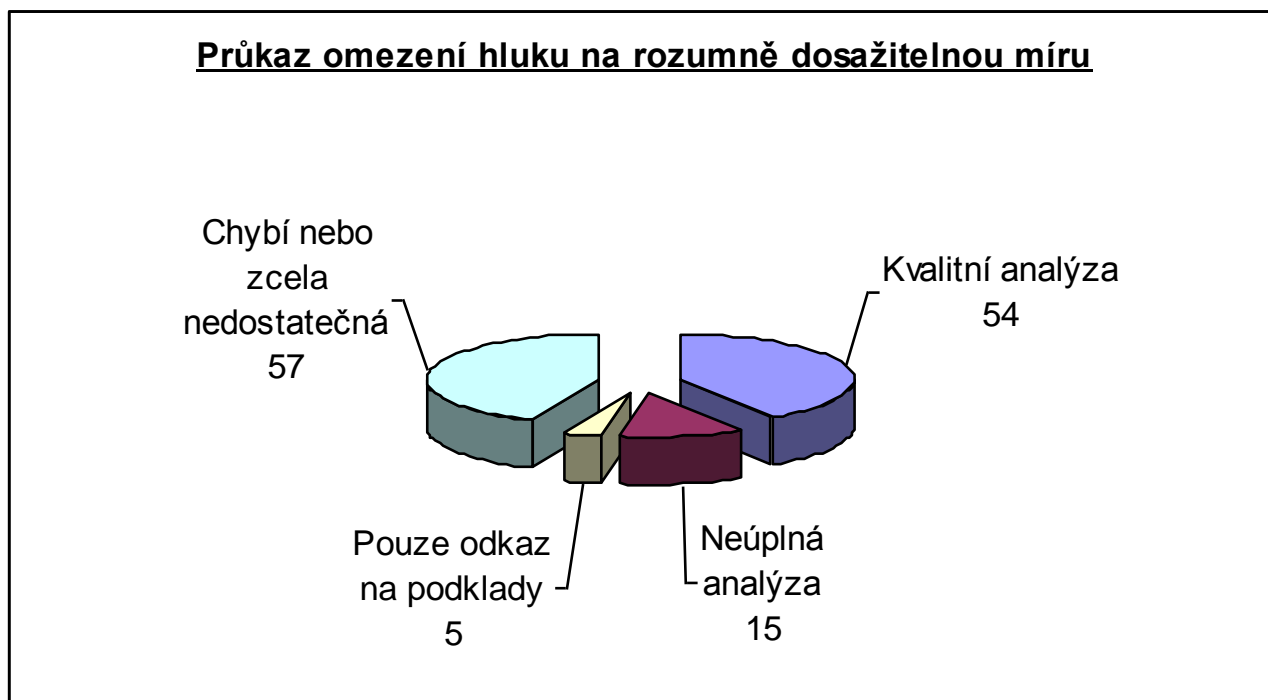
Cílový stav proto musí být vždy v rámci hygienických limitů hluku, rozdílná může být pouze doba, za kterou k naplnění cílového stavu dojde.

Krajské hygienické stanice by neměly **pojem „rozumně dosažitelná míra“ vykládat benevolentně, s přílišným důrazem na finanční aspekt protihlukových opatření**. Počet obyvatel zasažených nadlimitním hlukem ve vztahu k nákladům může být pouze vodítkem pro stanovování harmonogramu odstraňování hlukové zátěže a doby, za kterou musí dojít ke splnění hygienických limitů hluku. V extrémních případech (nízký počet exponovaných osob a současně vysoké náklady na protihluková opatření) by mělo řešení spočívat v odkupu nemovitosti nebo jiných kompenzacích ze strany provozovatele. Povolení k nadlimitnímu provozu zdroje hluku na desítky let nebo dokonce opakované vydávání těchto povolení nesmí suplovat řešení daného problému.

Současně by krajské hygienické stanice mohly **aktivněji zasahovat do výběru konkrétních protihlukových opatření ze strany žadatele, resp. v rámci správního řízení hledat ve spolupráci s provozovatelem nejvýhodnější opatření z hlediska účinků, doby realizace a nákladů**.

Ze 131 vydaných výjimek je v 54 případech předložena orgánu ochrany veřejného zdraví kvalitní analýza, prokazující výše uvedené náležitosti. V 15 případech je předložena analýza neúplná a v dalších 5 případech rozhodnutí krajské hygienické stanice pouze odkazuje na podklady, které ji pro vydání výjimky byly předloženy. V 57 případech buď potřebná analýza zcela chybí, nebo je pro účely vydání povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku zcela nedostatečná.

Z uvedených výsledků je zřejmé, že ve více než polovině případů je prokázání této zákonné podmínky nedostatečné a povolení tak vydáno být nemělo.





## 4. Nedostatky vydaných povolení o udělení výjimky

Samotná rozhodnutí o udělení výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku, vydávaná krajskými hygienickými stanicemi, obsahují řadu nedostatků. Tyto nedostatky se týkají jednotlivých náležitostí rozhodnutí, které vyplývají z obecných předpisů o správním řízení a z podmínek ust. § 31 odst. 1 ZOVZ.

### 4.1. Vymezení předmětu řízení

Předmětem řízení o udělení povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku podle § 31 ZOVZ je konkrétní zdroj hluku ve vlastnictví jeho provozovatele. Tímto zdrojem hluku jsou silniční komunikace.

**Předmět řízení musí být v rozhodnutí o povolení výjimky vymezen dostatečně určitě, tzn. z rozhodnutí musí být jasné, pro které komunikace a její úseky se povolení vydává.**

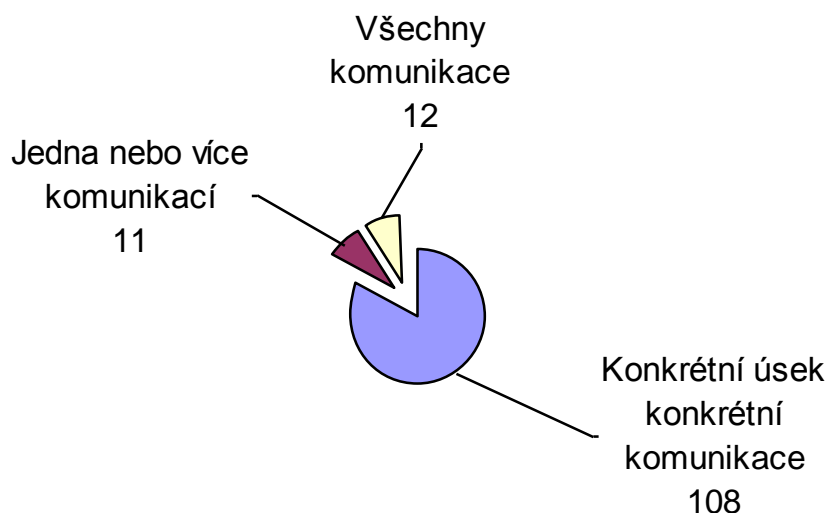
Z celkového počtu 131 vydaných rozhodnutí o povolení výjimky je ve 108 případech vymezen předmět řízení dostatečně určitě, tedy je zde uveden konkrétní úsek dané silniční komunikace, pro který se výjimka vydává. V 11 případech se udělení výjimky vztahuje vždy na jednu nebo více celých silničních komunikací, bez určení konkrétních úseků. Z těchto případů se vymyká rozhodnutí vydané Hygienickou stanicí hlavního města Prahy, které povoluje provozování nadlimitního zdroje hluku hned na 194 silničních komunikací najednou bez určení konkrétních úseků.

Nejvíce zavádějící jsou případy, kdy je předmět řízení vymezen plošně. Rozhodnutí o povolení výjimky se v těchto případech vztahuje na všechny komunikace na území kraje/ města.

Neurčité vymezení předmětné komunikace nebo jejího úseku odporuje zásadám správního řízení. Z věcného hlediska je kontroverzní z několika důvodů. Správce komunikace si tím výrazně ulehčuje situaci a odsouvá řešení problému (chybí analýzy a individuální přístup k jednotlivým problematickým úsekům). Za druhé, z rozhodnutí a podkladů nemusí být vůbec zřejmé, kterých konkrétních silnic se to týká a jaká opatření v jakém horizontu se na nich mají realizovat. Za třetí, chybí jakákoliv možnost kontroly postupného odstraňování hlukové zátěže, jak ze strany správních orgánů, tak ze strany veřejnosti.

Neurčitému vymezení předmětu řízení odpovídá 12 případů, s tím že v 11 případech bylo takové rozhodnutí vydané KHS Jihočeského kraje a jednou KHS Středočeského kraje.

### Vymezení komunikací, které jsou předmětem výjimky



#### **4.2. Stanovení podmínek, na které se váže povolení k překračování hygienických limitů**

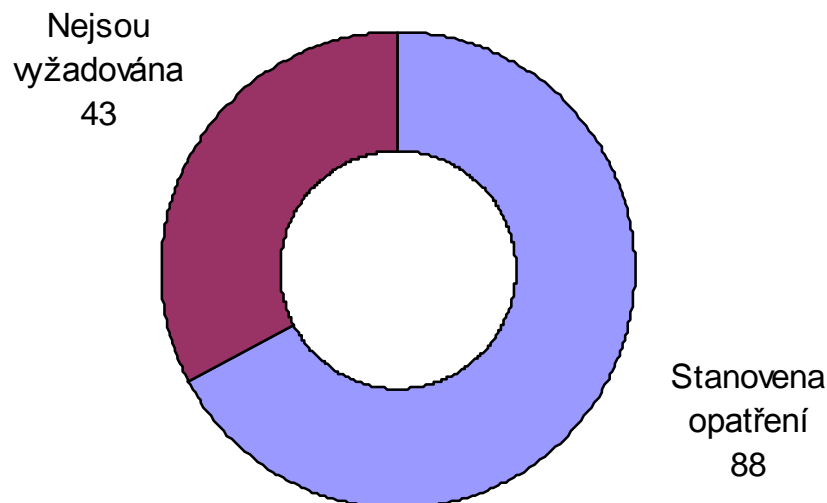
Jak vyplývá z ust. § 99 ZOVZ, může příslušný orgán ochrany zdraví ve svém rozhodnutí o povolení výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku vázat jeho vydání na splnění následujících podmínek:

- **stanovení konkrétních protihlukových opatření**

Mezi podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení výjimky by rozhodně nemělo chybět stanovení konkrétních protihlukových opatření, která by měla být během rozhodného období realizována. Takovými opatřeními jsou např. protihlukové stěny, výstavba přeložky silnice, výměna oken atd. V praxi téměř nepoužívané, ale z důvodu nízkých nákladů a časové nenáročnosti velmi efektivní opatření může v určitých případech spočívat ve snížení maximální povolené rychlosti nebo jiných dopravně organizačních opatřeních (omezení vjezdu nákladních vozidel, zužování profilu vozovky atd.)

Realizace konkrétních protihlukových opatření je jako podmínka pro vydání povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku vyžadována krajskými hygienickými stanicemi v 88 z celkového počtu 131 případů. Výjimečně je protihlukové opatření vymezeno pouze obecně. Ve zbývajících 43 případech není realizace konkrétních protihlukových opatření vyžadována.

### Vymezení protihlukových opatření

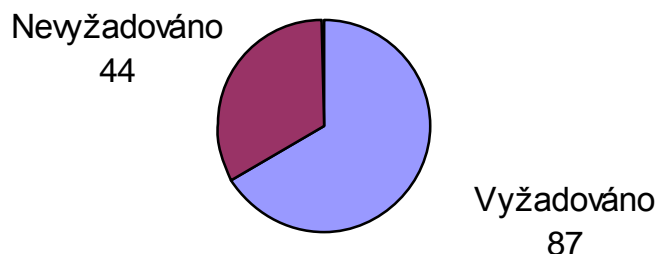


#### - průběžné poskytování informací o realizaci protihlukových opatření a měření hladiny hluku

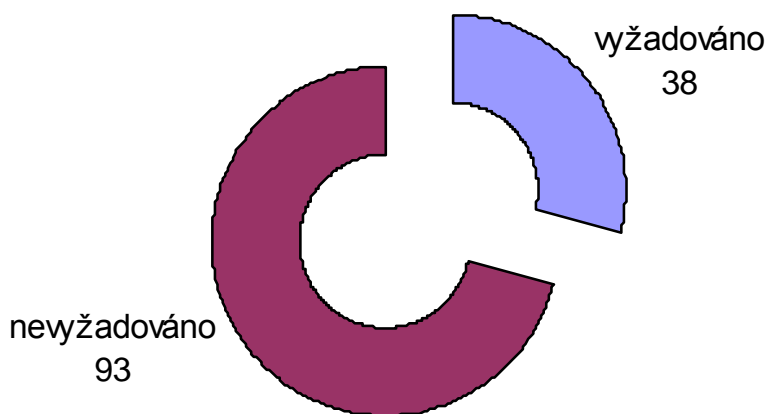
Další podmínkou, na kterou bývá rozhodnutí o povolení výjimky vázáno, je povinnost provozovatele nadlimitního zdroje hluku průběžně poskytovat informace o stavu realizace protihlukových opatření a provádět průběžná kontrolní měření hladiny hluku. Tato podmínka slouží k ověření předpokladu, zda provedená opatření vedou ke snížení hluku na rozumně dosažitelnou míru.

Průběžné poskytování informací je příslušnými orgány vyžadováno v 87 případech z celkového počtu 131. Ve zbývajících 44 případech tyto průběžné informace o stavu realizace protihlukových opatření vyžadována nejsou. Průběžná měření jsou vyžadována jen v 38 případech, naopak v 93 případech výsledky průběžných měření stavu hladiny hluku požadovány nejsou. V některých případech je na provozovateli vyžadováno předložení výsledků měření hladiny hluku až po vypršení časově omezeného povolení provozovat nadlimitní zdroj hluku. Takové výsledky měření již ale ze své podstaty nemohou plnit úlohu průběžné kontroly.

### Monitoring realizace protihlukových opatření – poskytování informací



### Monitoring realizace protihlukových opatření – průběžná měření hluku

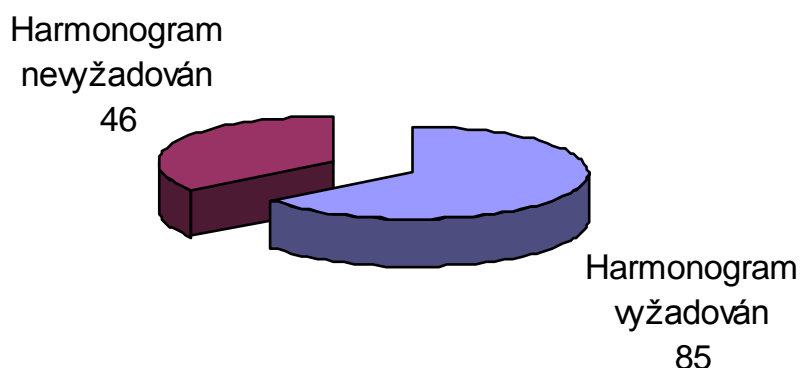


#### - časový harmonogram

Poslední důležitou podmínkou, na kterou se váže vydání povolení k překračování hygienických limitů, je časový harmonogram. Tato podmínka bezprostředně souvisí s předcházejícími podmínkami. Jejím účelem je stanovit závazný časový plán, který stanoví konkrétní termíny pro dokončení případných protihlukových opatření, pro poskytování průběžných informací a pro předkládání výsledků kontrolních měření.

Časový harmonogram je jako podmínka pro vydání rozhodnutí o povolení provozování nadlimitního zdroje hluku stanovena v 85 případech z celkového počtu 131 případů. Ve zbývajících 46 případech časový harmonogram vyžadován není.

### Časový harmonogram



**Stanovení závazných podmínek vydaného povolení by mělo být krajskými hygienickými stanicemi hojně využíváno. Stanovení konkrétních protihlukových opatření, konkrétního časového harmonogramu pro jejich přijetí a průběžná kontrola realizace a účinnosti těchto opatření prostřednictvím vyžadování informací či měření mohou přinést významné zkvalitnění celého procesu vydávání časově omezených výjimek.** Tyto podmínky budou motivovat provozovatele k průběžnému odstraňování hlukové zátěže prostřednictvím jednotlivých opatření až k dosažení cílového stavu, budou flexibilně reagovat na účinnost nebo neúčinnost dílčích opatření a na jiné okolnosti (nárůst nebo pokles dopravy atd.) a pomohou orgánu ochrany zdraví kontrolovat průběžné naplňování daného cíle. V případě, že provozovatel závazné podmínky neplní, pak hygienická stanice vydané povolení dle § 84 odst. 1 písm k) ZOVZ zruší a postupuje v souladu s § 84 odst. 1 písm. l).

#### **4.3. Doba platnosti vydaných rozhodnutí**

Důležitou okolností při vydávání povolení k překračování hygienických limitů je i doba, na kterou jsou tato povolení vydávána. Průměrná doba platnosti vydaných rozhodnutí o udělení výjimky je mezi 5 a 6 roky. Výjimečně je doba platnosti stanovena na dobu 10 až 12 let.

Na dobu až 12 let je stanovena pouze výjimka vydaná Hygienickou stanicí Hlavního města Prahy a na dobu 10 let jsou pak stanoveny výjimky vydané krajskými hygienickými stanicemi v Plzni a v Hradci Králové.

Časové omezení platnosti povolení je jedním z jeho zásadních aspektů. Je to dáno charakterem výjimky oproti základní povinnosti zajistit dodržování hygienických limitů hluku. Platnost výjimky na deset či více let ztrácí tento svůj aspekt a znamená konzervaci současného nevyhovujícího (za normálních podmínek nezákonného) stavu. Dlouhá doba platnosti povolení je také výrazně demotivujícím faktorem pro provozovatele k náležitému řešení problematiky snižování hlukové zátěže. Čím delší doba platnosti, tím přísnější kritéria

by měla daná konkrétní výjimka splňovat. Maximální doba platnosti by se však měla pohybovat na úrovni pěti až šesti let.

## 5. Účast ve správním řízení

Naprosto zásadní problém však pro postavení osob dotčených nadlimitním hlukem představuje skutečnost, že podle ust. § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. je **účastníkem řízení o povolení provozu zdroje tohoto hluku pouze navrhovatel, tj. provozovatel zdroje.**<sup>5</sup> Přitom je podle našeho názoru zřejmé, že pokud by se pro vymezení okruhu účastníku tohoto řízení uplatnilo obecné ustanovení správního řádu,<sup>6</sup> mohl by se například vlastník nemovitosti v okolí zdroje hluku postavení účastníka úspěšně domáhat. Jeho práva mohou být povolením provozování „nadlimitního zdroje“ nepochybně dotčena. Podle článku 11 odst. 1 Listiny má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Pokud tedy úprava účastenství v řízení podle ust. § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. zcela jednoznačně preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků (provozovatelů zdrojů hluku) před právy ostatních vlastníků, lze těžko hovořit o úpravě ústavně konformní. **Taková úprava je jednoznačně v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny.** Dotčené osoby nemohou v řízení uplatňovat svá práva, nemají k dispozici žádné právní prostředky, jak ovlivnit délku dalšího „překračování“ hygienických limitů hluku, časový harmonogram odstraňování hlukové zátěže a zvolení technického řešení tohoto stavu (protihluková okna, protihlukové stěny atd.), ačkoliv tyto skutečnosti mají zásadní vliv na výkon jejich práv. V rozhodnutí může být žadateli stanovena povinnost k stavebnětechnickým nebo jiným úpravám na nemovitostech osob vystavených hluku, aniž by se oni o této skutečnosti dozvěděli. Veřejnoprávní rozhodnutí tak ingeruje do soukromoprávní sféry těchto lidí, aniž by měli možnost to jakkoliv ovlivnit či se o tom vůbec dozvědět. Kromě toho lze poukázat i na znění ust. § 15 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, podle něž se každý může domáhat svých práv, vyplývajících z předpisů upravujících věci životního prostředí.

**Účast veřejnosti a dotčených osob na rozhodování vede v obecné rovině zpravidla ke zvýšení kvality rozhodovacích procesů veřejné správy, neboť její výkon je pod větší veřejnou kontrolou. Lze předpokládat, že nízká kvalita hlukových výjimek, na níž tato analýza poukazuje, je do značné míry způsobena omezením účastenství v řízení pouze na navrhovatele.** Ze správního řízení v důsledku tohoto ustanovení mizí jakákoliv veřejná kontrola či kontradiktornost, která by mohla vést ke zvýšení kvality rozhodovací praxe.

## 6. Návrhy na změnu aplikační praxe - doporučení pro orgány ochrany veřejného zdraví

Tato kapitola obsahuje doporučení pro orgány ochrany veřejného zdraví pro aplikaci vydávání povolení k provozu nadlimitních zdrojů hluku. Vychází z výše uvedené analýzy současné praxe a popisu jednotlivých nedostatků žádostí a následně vydaných povolení, včetně statistického přehledu těchto nedostatků.

### 6.1. K žádostem o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku

- existence vážných důvodů:

Zákonnou podmínku „vážných důvodů“ nelze zaměňovat za pouhý fakt, že k překračování limitů dochází. Krajské hygienické stanice by měly pečlivě zkoumat, zda v konkrétních

<sup>5</sup> Je vhodné připomenout, že toto ustanovení nebylo v původním znění zákona obsaženo; bylo do něj vloženo novelou č. 320/2002 Sb.

<sup>6</sup>Viz § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

případech provozovatel prokázal vážnost důvodů a v opačném případě povolení neudělit. Základními aspekty pro posouzení vážnosti důvodů by měly být minimálně:

- I. zhodnocení stávající hlukové situace (překročení hygienických limitů),
- II. počet obyvatel zasažených nadlimitním hlukem,
- III. zdůvodnění, proč nelze limity dodržet,
- IV. jaká opatření k omezení hlukové zátěže byla provedena ke dni podání žádosti.

**- omezení na rozumně dosažitelnou míru:**

Krajské hygienické stanice by neměly pojem „rozumně dosažitelná míra“ vykládat benevolentně, s přílišným důrazem na finanční aspekt protihlukových opatření. Počet obyvatel zasažených nadlimitním hlukem ve vztahu k nákladům může být pouze vodítkem pro stanovování harmonogramu odstraňování hlukové zátěže a doby, za kterou musí dojít ke splnění hygienických limitů hluku. V extrémních případech (nízký počet exponovaných osob a současně vysoké náklady na protihluková opatření) by mělo řešení spočívat v odkupu nemovitosti nebo jiných kompenzacích ze strany provozovatele. Povolení k nadlimitnímu provozu zdroje hluku na desítky let nebo dokonce opakované vydávání těchto povolení nesmí suplovat řešení daného problému.

Současně by krajské hygienické stanice mohly aktivněji zasahovat do výběru konkrétních protihlukových opatření ze strany žadatele, resp. v rámci správního řízení hledat ve spolupráci s provozovatelem nejvýhodnější opatření z hlediska účinků, doby realizace a nákladů.

## **6.2. K rozhodnutím o povolení nadlimitního zdroje hluku**

**- vymezení předmětu řízení (komunikace, na kterou se povolení vztahuje):**

Předmět řízení by měly krajské hygienické stanice v rozhodnutí o povolení výjimky vymezovat dostatečně určitě, tzn. z rozhodnutí by mělo být zcela jasné, pro kterou konkrétní komunikaci a její úseky se povolení vydává.

**- stanovení závazných podmínek povolení:**

Stanovení závazných podmínek vydaného povolení by mělo být krajskými hygienickými stanicemi hojně využíváno. Stanovení konkrétních protihlukových opatření, konkrétního časového harmonogramu pro jejich přijetí a průběžná kontrola realizace a účinnosti těchto opatření prostřednictvím vyžadování informací či měření mohou přinést významné zkvalitnění celého procesu vydávání časově omezených výjimek. Tyto podmínky budou motivovat provozovatele k průběžnému odstraňování hlukové zátěže prostřednictvím jednotlivých opatření až k dosažení cílového stavu, budou flexibilně reagovat na účinnost nebo neúčinnost dílčích opatření a na jiné okolnosti (nárůst nebo pokles dopravy atd.) a pomohou orgánu ochrany zdraví kontrolovat průběžné naplňování daného cíle. V případě, že provozovatel závazné podmínky neplní, pak hygienická stanice vydané povolení dle § 84 odst. 1 písm k) ZOVZ zruší a postupuje v souladu s § 84 odst. 1 písm. l).

**- doba platnosti povolení:**

Krajské hygienické stanice by měly vydávat povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku pouze na dobu nezbytně nutnou k realizaci protihlukových opatření a dosažení cílového stavu. Čím delší doba platnosti povolení, tím přísnější kritéria (podmínky) by mělo dané rozhodnutí splňovat. Maximální doba platnosti by se však měla pohybovat na úrovni pěti až šesti let.

### 6.3. Příklady dobré praxe

Mezi rozhodovací praxí jednotlivých krajských hygienických stanic jsou velmi výrazné rozdíly. Tuto skutečnost by mělo vzít na zřetel Ministerstvo zdravotnictví a metodickými pokyny a odborným dohledem praxi jemu podřízených úřadů sjednotit. Optimální praxi vydávání hlukových výjimek se nejvíce přibližuje Krajská hygienická stanice kraje Vysočina. KHS Vysočina vydává povolení na zcela konkrétní úseky jednotlivých silnic. V závazných podmínkách povolení přesně specifikuje protihluková opatření (včetně opatření dopravně organizačních – vyloučení tranzitní nákladní dopravy, viz. rozhodnutí čj. KHSV – II – HOK – 7617/2005 – Bry) a stanoví termíny jejich realizace. Zároveň požaduje provedení kontrolního měření pro zjištění, zda daná opatření vedla ke snížení hlukové zátěže na úroveň hygienických limitů hluku. V porovnání s většinou ostatních krajských hygienických stanic se jedná o ojedinělý případ kvalitní rozhodovací praxe orgánu ochrany veřejného zdraví, který nemůže touto analýzou zůstat opominut. Rozhodovací praxe KHS Vysočina by měla být prvotní inspirací pro ostatní hygienické stanice při vydávání povolení k provozu nadlimitních zdrojů hluku.

## 7. Návrhy de lege ferenda

V této kapitole jsou popsány návrhy změn současné právní úpravy, které by přispěly k efektivnější ochraně veřejného zdraví před hlukem. Jedná se o nedostatky současného zákona, které nelze vyřešit změnou aplikační praxe, ale je nutné novelizovat stávající znění zákona.

### **- rozšíření okruhu účastníků řízení dle § 31 odst 1 ZOVZ o osoby, jejichž práva jsou v tomto řízení dotčena**

Jak bylo argumentováno v kap. 5 této analýzy, lze současnou právní úpravu, vylučující dotčené osoby z účastenství v řízeních podle § 31 odst. 1 ZOVZ považovat za protiústavní. Jediné řešení odstranění tohoto závadného stavu spatřujeme ve změně ust. § 94 odst. 2 ZOVZ, resp. vypuštění odkazu dle § 31 odst. 1 ZOVZ z okruhu řízení, jejichž jediným účastníkem je žadatel. V takovém případě by se okruh účastníků řízení stanovil na základě obecných ustanovení zák. č. 500/2004 Sb., o správním řízení, což je v daném případě plně vyhovující z hlediska možnosti dotčených osob hájit svá práva.

### **- změnit definici pojmu rozumně dosažitelná míra**

Je nezbytné řešit problém poměřování počtu osob, které byly při přesunu zdroje hluku ochráněny před nadlimitní expozicí počtem osob, které jsou nově tímto hlukem zasaženy. V zásadě postačí ponechat stávající část definice, která mluví o poměru mezi náklady a přínosy protihlukových opatření a vypustit tu část ustanovení, která požaduje přihlížet k poměru mezi osobami ochráněnými a osobami nově hlukem dotčenými.

### **- upřesnit definici vážných důvodů, pro které nelze limity dodržet**

Doplnit příkladný výčet vážných důvodů.

### **- stanovit povinnost kompenzace omezení vlastnického práva**

Pokud právní úprava ochrany před hlukem umožňuje provozování nadlimitních zdrojů hluku (povolení dle § 31 odst. 1), které jsou prokazatelně způsobily poškozovat lidské zdraví, musí obsahovat i řešení těchto situací z hlediska omezení vlastnického práva. Je nepochybné, že vystavení nemovitostí působení nadlimitního hluku je omezením vlastnického práva vlastníků



těchto nemovitostí. Omezení vlastnického práva spočívá i ve snížení ceny nemovitosti, vystavené nadlimitního hluku.

Stávající právní úprava omezení vlastnického práva přiznává pouze pro případy hluku z letišť a pouze u nemovitostí, nacházejících se v ochranném pásmu letiště, u nichž nelze technickými prostředky zajistit dodržování maximálních hygienických limitů hluku ani pro chráněné vnitřní prostory staveb (§ 31 odst. 3). V takových případech umožňuje zákon zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění. Vzhledem k tomu, že k oběma uvedeným krokům je nezbytný souhlas vlastníka nemovitosti, předpokládá se finanční vyrovnání (nebo provedení vyvlastňovacího řízení a v jeho rámci stanovení náhrady).

Skutečnost, že právní úprava ochrany před hlukem takové řešení předpokládá pouze v případě hluku z mezinárodních letišť, dokládá její nevyváženost, z hlediska rovnosti práv osob, dotčených nadlimitním hlukem z jakéhokoliv zdroje. Právní předpis je v tomto případě podle našeho názoru za hranicí ústavnosti. Ústavně konformní právní úprava musí řešit náhrady za omezení vlastnického práva všech osob, zasažených nadlimitním hlukem, na základě obecných kritérií (např. nemožnost technickými prostředky zajistit dodržení hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb).

## **8. Závěr:**

Tato analýza si dala za cíl popsat nedostatky procesu povolování provozu nadlimitních zdrojů hluku. Tento institut, který je výjimkou z obecné povinnosti dodržovat hygienické limity hluku, musí být používán velmi pečlivě a obezřetně. Výjimky k provozu nadlimitních zdrojů hluku mají významné důsledky na životy a zdraví velkého počtu občanů České republiky, je proto třeba je udělit pouze tam, kde je to nezbytně nutné, na dobu nezbytně nutnou a se zakotvením podmínek pro dosažení limitního stavu v rozumném časovém horizontu. Tato analýza ukázala, že tomu tak ve velkém množství případů není.

Tato práce vychází z analýzy 131 povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku a z naší zkušenosti v dané oblasti při zastupování občanů obtěžovaných nadlimitním hlukem. Studie odhalila řadu nedostatků jak v žádostech o vydání tohoto povolení, tak v rozhodnutí samotném. Jejich popis včetně statistického vyjádření je obsažen v kapitolách tři a čtyři. Specifickým nedostatkem je pak omezená účast v řízení o vydání povolení, popsána v kapitole pět. Tato analýza se rovněž pokouší najít možná řešení současného nevyhovujícího stavu. Jednotlivé návrhy na změnu praxe krajských hygienických stanic při vydávání výjimek jsou přehledně uvedeny v kapitole šest, včetně příkladu dobré praxe. Kapitola sedm pak navrhuje dílčí změny zákona o ochraně veřejného zdraví.

Povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku prolamuje obecnou povinnost dodržovat zákonné limity hluku jako nástroj k ochraně zdraví lidí před hlukem. Současná praxe vydávání těchto výjimek spíše reflektuje potřeby vlastníků a správců silnic než zdraví lidí, kteří jsou hluku ze silnic vystaveni. Tento základní deficit musí být co nejdříve změněn.