

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Vladimír Fišar

**Ochrana před hlukem a vibracemi
z pohledu práva**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 17. září 2012

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 18. září 2012

Podpis:

Poděkování:

Rád bych poděkoval vedoucí mé diplomové práce, JUDr. Karolíně Žákovské, Ph.D., za cenné rady a připomínky, které mi byly nápomocny při jejím zpracování. Zároveň bych rád poděkoval svým rodičům, sestře, ostatním příbuzným a Elianě Ferrò za trpělivost a podporu, kterou mi věnovali po celou dobu studia a při psaní mé práce.

Obsah

Obsah	4
Úvod	6
1) Předmět, příčiny a nástroje právní úpravy	7
1.1) Fyzikální a právní definice pojmů hluk a vibrace	7
1.2) Zdroje hluku a vibrací	9
1.3) Negativní vlivy na lidský organismus	9
1.4) Prevenční opatření a ochranné prostředky	12
1.5) Právní nástroje ochrany	13
1.6) Shrnutí	14
2) Mezinárodněprávní úprava	15
2.1) Světová zdravotnická organizace	15
2.2) Mezinárodní organizace práce	15
2.3) Shrnutí	16
3) Právní úprava v Evropské unii	17
3.1) Evropská unie a prameny evropského práva	17
3.2) Hluk a vibrace v primárním právu	19
3.3) Koncepční nástroje	21
3.3.1) Akční programy Společenství pro životní prostředí	21
3.3.2) Šestý akční program (2000 – 2012)	22
3.3.3) Budoucí politika ochrany před hlukem	23
3.4) Právní ochrana: stanovení emisních limitů	24
3.4.1) Hluk z dopravních prostředků	24
3.4.2) Hluk a vibrace z venkovních a strojních zařízení	25
3.5) Právní ochrana: stanovení imisních limitů	26
3.5.1) Hluk a vibrace na pracovištích	26
3.5.2) Hluk ve venkovním prostředí	28
3.6) Judikatura Soudního dvora Evropské unie	31
3.7) Shrnutí	34
4) Veřejnoprávní úprava v České republice	35
4.1) Koncepční nástroje	35
4.1.1) Celorepublikové koncepční nástroje	35
4.1.2) Nástroje územního plánování	36
4.1.3) Hlukové mapování	38
4.2) Průřezové nástroje ochrany životního prostředí (SEA, EIA, IPPC)	41
4.3) Právní ochrana: stanovení emisních limitů	42
4.4) Právní ochrana: stanovení imisních limitů	43
4.4.1) Prameny právní úpravy a orgány ochrany veřejného zdraví	43
4.4.2) Právní odpovědnost za provoz zdroje hluku nebo vibrací	45
4.4.3) Hygienické limity hluku a vibrací pro chráněný vnitřní prostor staveb	47
4.4.4) Hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor (staveb)	48
4.4.5) Hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích	49
4.4.6) Povolení nadlimitního zdroje hluku a vibrací	50
4.4.7) Překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu	52
4.4.8) Hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby	54
4.5) Návrh věcného záměru zákona o hluku	56
4.6) Shrnutí	58
5) Soukromoprávní ochrana v České republice	61

5.1) Prameny právní úpravy.....	61
5.2) Sousedská žaloba.....	61
5.2.1) Právní úprava v občanském zákoníku.....	61
5.2.2) Nález Ústavního soudu (hluk z ulice 5. května v Praze)	63
5.2.3) Právní úprava v novém občanském zákoníku	65
5.3) Žaloba na ochranu osobnosti.....	66
5.4) Prevenční žaloba.....	67
5.5) Žaloba na náhradu škody	67
5.6) Prostředky mimosoudní ochrany.....	69
5.6.1) Ochrana pokojného stavu.....	69
5.6.2) Svépomoc	70
5.6.3) Povinnost odvracet hrozící škodu.....	70
5.7) Shrnutí.....	71
Závěr	73
Seznam zkratk	77
Seznam literatury.....	78
Seznam příloh.....	80
Příloha č. 1	81
Příloha č. 2	83
Příloha č. 3	84
Příloha č. 4	85
Příloha č. 5	86
Příloha č. 6	87
Příloha č. 7	88
Příloha č. 8	89
Příloha č. 9	90
Příloha č. 10	91
Příloha č. 11	92
Příloha č. 12	93
Příloha č. 13	94
Příloha č. 14	95
Abstrakt (česky)	96
Abstract (English).....	98
Abstract (Deutsch).....	100

Úvod

Problematika nadměrného hluku a vibrací představuje jedno z nejvýznamnějších rizik, se kterými se musí naše společnost na prahu 21. století potýkat. Jedná se často podceňovaný, ale zato všudypřítomný zdroj ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Hluku je ve zvýšené míře vystaveno především obyvatelstvo v okolí frekventovaných pozemních komunikací, drah, letišť nebo průmyslových závodů a staveb. Přesnější údaje o rozložení oblastí postižených nadměrným hlukem přináší v rámci Evropské unie strategické hlukové mapování, které v současné době vstupuje v jednotlivých členských státech včetně České republiky do druhé fáze. Nadměrné vibrace vznikají vedle silniční a železniční dopravy často i na pracovištích při používání určitých zařízení a strojů k výkonu manuálních prací.

Výsledky lékařských a sociologických studií opakovaně upozorňují na celou řadu negativních účinků nadměrného hluku a vibrací na lidský organismus. Nenávratné poškození zdraví může způsobit nejen jednorázová expozice extrémnímu hluku nebo vibracím, ale i dlouhodobé vystavení hodnotám překračujícím hygienické limity. Pocit obtěžování hlukem může nastat v závislosti na okolnostech i při dodržení uvedených limitů, jelikož citlivost každého člověka na hluk je do velké míry individuální. Důležité přitom je, že lidské tělo nemá schopnost se na nadměrný hluk nebo vibrace postupem času adaptovat.

Cílem mé diplomové práce je zmapovat, jaké možnosti k ochraně před nadměrným hlukem a vibracemi nabízí současná i připravovaná legislativa. V úvodní kapitole se zaměřím na vymezení pojmů hluk a vibrace, podrobnější popis jejich škodlivých účinků na lidský organismus a technická opatření pro předcházení nadměrnému hluku a vibracím. Následně uvedu přehled mezinárodní a především evropské právní úpravy hluku a vibrací v pracovním i mimopracovním prostředí. Jádrem diplomové práce bude česká veřejnoprávní úprava imisních limitů s podrobným popisem koncepčních, právních a průřezových nástrojů ochrany. Závěrem budu věnovat pozornost rovněž možnostem ochrany, které nabízí soukromé právo. Uvedený výklad doplním aktuální judikaturou českých soudů týkající se mediálně známých případů obtěžování hlukem.

Práce byla zpracována podle právního stavu ke dni 1. září 2012.

1) Předmět, příčiny a nástroje právní úpravy

1.1) Fyzikální a právní definice pojmů hluk a vibrace

Fyzikální definice pojmu hluk je úzce spjata s vymezením pojmu nadřazeného, kterým je zvuk. **Zvuk** tvoří přirozenou součást životního prostředí člověka vyvolanou buď jeho aktivitou, anebo vznikající přirozeně přírodními vlivy. Z hlediska fyziky se pojmem zvuk rozumí „*mechanické kmitání pružného prostředí ve frekvenčním rozsahu 20 až 20000 kmitů za sekundu, které se šíří konečnou rychlostí určitým prostředím*“.¹ Základní charakteristikou zvuku je tedy především **frekvence (f)**, jejíž jednotkou je hertz (Hz), určující počet kmitů za sekundu, které vykoná kmitající hmotný bod. Zvuk s frekvencí nižší než 20 Hz (infrazvuk) a vyšší než 20 000 Hz (ultrazvuk) nelze vnímat lidským uchem. Šíření zvuku v určitém prostředí, ať už v pevných, plynných nebo kapalných látkách, pak probíhá formou akustického vlnění. Jeho rychlost se mění v závislosti na prostředí: zatímco ve vzduchu se akustická vlna pohybuje přibližně rychlostí 340 m/s, ve vodě až 1440 m/s.

Další důležitou veličinou charakterizující zvuk je jeho **intenzita (I)**. Intenzitou zvuku se označuje „*velikost kolísání tlaku vzduchu způsobeného šířením zvukové vlny*“², která se vyjadřuje ve wattech na metr čtverečný ($W \cdot m^{-2}$). Se znalostí konkrétní intenzity lze výpočtem stanovit **hladinu intenzity zvuku (L_I)**, pro níž se běžně užívá jednotka decibel (dB). Při měřeních zvuku se dále obvykle zjišťuje **hladina akustického tlaku (L_p)** v decibelech, popřípadě hladina akustického tlaku korigovaná filtrem A ($L_{p(A)}$), která přibližně odpovídá citlivosti lidského ucha a která se udává rovněž v decibelech ($dB_{(A)}$). Tato veličina je ovšem relevantní u příjemce zvukového vjemu, přímo u zdroje zvuku se zpravidla určuje **hladina akustického výkonu (L_w)** v decibelech. Platí, že zatímco hladina akustického tlaku (L_p) je přibližně stejná jako hladina intenzity zvuku (L_I), naměřené hodnoty hladiny akustického tlaku (L_p) klesají s rostoucí vzdáleností od bodového zdroje zvuku s hladinou akustického výkonu (L_w).³ **Decibel** je z praktických důvodů užívaná bezrozměrná fyzikální jednotka, která se vypočítá logaritmováním poměru naměřeného zvukového tlaku a pokusně stanoveného nejslabšího zvuku slyšitelného člověkem (prahu slyšení).⁴

Od výše uvedeného je třeba odlišit **hlasitost**, která je veličinou čistě subjektivní, neměřitelnou a závisící na citlivosti sluchu konkrétního jedince. Z hlediska vztahu dvou

¹ NOVÝ, R. *Hluk a chvění*. 3. vyd. Praha : Česká technika - nakladatelství ČVUT, 2009, s. 21.

² BERNARD, M. a DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem* Praha : Linde, 2008, s. 11.

³ Univerzita Tomáše Bati: Ústav fyziky a materiálového inženýrství : *Environmentální fyzika* [online]. c2011 [cit. 30.4.2012]. Dostupné z WWW: <<http://ufmi.ft.utb.cz>>

⁴ Viz příloha č. 1.

základních zvukových charakteristik je zajímavé, že je při stejné hodnotě akustického tlaku hlasitost zvuku o různých frekvencích vnímána rozdílně. Tento fakt se dá přehledně znázornit pomocí izofon, což jsou křivky spojující místa se stejnou hlasitostí.⁵ Hlasitosti se konečně týká i Weber – Fechnerův psychofyzikální zákon, který říká, že míra fyziologického vjemu je úměrná logaritmu míry jeho fyzikální příčiny. Jinak řečeno, mění-li se fyzikální podněty působící na naše smysly (např. hladina intenzity zvuku) řadou geometrickou, vnímáme jejich změnu v řadě aritmetické.⁶

Z výše uvedeného se odvíjí vymezení pojmu hluk. **Hluk** značí „*zvuk, který člověka ruší, obtěžuje anebo poškozuje (na zdraví, na majetku nebo na životním prostředí)*“⁷. Z hlediska fyziky lze hluk však podrobněji definovat jen obtížně, neboť vždy velmi záleží na vztahu jednotlivce ke konkrétnímu zvuku a na intenzitě a době trvání zvuku. Oproti tomu v právní oblasti existuje legální definice zakotvená v ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „OchrVeřZdrZ“), která za hluk považuje jakýkoliv „*zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*“. Tím je nově nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které s účinností od 1. listopadu 2011 nahradilo stejnojmenné nařízení vlády č. 148/2006 Sb.

Vibrace lze definovat jako „*pohyb pružného tělesa nebo prostředí, jehož jednotlivé body mechanicky kmitají*“⁸. Těleso je přitom vázáno na určitou rovnovážnou polohu, od které se vzdaluje pouze do určité konečné vzdálenosti. Veličinou charakterizující vibrace je jejich frekvence vyjádřená stejně jako v případě hluku v hertzech. Oproti hluku, který se na člověka přenáší především vzduchem, se vibrace šíří nejčastěji prostřednictvím pevných předmětů a konstrukcí. Jako důsledek těchto fyzikálních poznatků se z právního hlediska na základě ustanovení § 30 odst. 2 OchrVeřZdrZ považují za relevantní výlučně „*vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví a jejichž hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*“. I zde zákon odkazuje výše uvedené na nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

⁵ Viz příloha č. 2.

⁶ Tedy změnil-li se kupříkladu hladina intenzity zvuku v prostředí o polovinu (např. klesne-li ze 40 dB na 20 dB), člověku nesprávně připadá, že se změnila pouze nepatrně.

⁷ BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 11.

⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí* 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 476.

1.2) Zdroje hluku a vibrací

Jak hluk, tak vibrace vznikají v prostředí buď v důsledku lidské, anebo přírodní činnosti. Větší expozici jsou lidé přirozeně vystaveni v hustěji osídlených oblastech jako jsou města, průmyslové zóny, popřípadě obce, jimiž prochází tranzitní doprava. Z mobilních zdrojů hluku zaujímá podle statistik suverénně nejvyšší podíl na celkovém obtěžování obyvatel Evropské unie hlukem ve venkovním prostředí **automobilová doprava**.⁹ Hluk vznikající při jízdě automobilem se přitom skládá ze tří složek. Jde předně o aerodynamický hluk způsobený tím, jak vozidlo rozráží vzduch svým pohybem, a rostoucí úměrně se stoupající rychlostí vozidla. Další složkou je hluk motoru, který převažuje při nižších rychlostech vozidel – do 30 km/h u osobních vozidel a do 50 km/h u nákladních automobilů. Při vyšších rychlostech pak dominuje hluk vznikající kontaktem pneumatik s vozovkou. K dalším významným mobilním zdrojům hluku patří dále **železniční a letecká doprava**.

Druhou skupinu zdrojů hluku tvoří stacionární zdroje. Jedná se především o **hluk vznikající z průmyslové činnosti**, který představuje problém především ve velkých městech. Patří se dále i **hluk z pracovního prostředí** (např. ze staveb), spolu s **hlukem spojeným s bydlením** (např. domácí spotřebiče) a **hlukem spojeným s trávením volného času** (např. návštěvy diskoték nebo hlasitý poslech hudebních přehrávačů).

Nejdůležitějším **stacionárním zdrojem vibrací** jsou průmyslová odvětví jako strojírenství, hutnictví, hornictví nebo stavebnictví. Zde vznikají vibrace prakticky při provozu jakéhokoliv strojního zařízení, ať už se jedná o ruční mechanizovaná nářadí s pneumatickým, hydraulickým nebo elektrickým pohonem. Vibracím jsou dále vystaveni i lidé v zemědělství pracující s motorovými postřikovači nebo křovinořezy. Nepříznivé zdravotní následky může přinášet i dlouhodobá expozice **mobilním zdrojům vibrací** při řízení dopravních prostředků a mobilních strojů (typicky řízení traktoru) nebo přenos vibrací z pozemní (silniční a železniční) a podzemní (metro) dopravy do budov na povrchu.¹⁰

1.3) Negativní vlivy na lidský organismus

Mnohé lékařské a sociologické studie již v minulosti prokázaly nepříznivé účinky hluku a vibrací na zdraví člověka. Dlouhodobé, popřípadě krátkodobé, ale zato intenzivní působení hluku a vibrací způsobuje „*morfologické nebo funkční změny organismu, které vedou ke zhoršení funkcí organismu, ke snížení kompenzační kapacity vůči stresu nebo ke*

⁹ Viz příloha č. 6.

¹⁰ JANDÁK, Z. *Státní zdravotní ústav: Vibrace přenášené na člověka* [online]. c2007 [cit. 30.4.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.szu.cz>>

zvýšení vnímavosti k jiným nepříznivým vlivům prostředí“¹¹. V případě **hluku** se dále rozlišují jeho **specifické účinky**, kterými se rozumí poškození sluchového ústrojí, a **účinky nespecifické**, tedy mimosluchové.

K poškození sluchového ústrojí dochází především u pracovní expozice hlukem, a to v závislosti na výši hladiny intenzity zvuku a délky trvání této expozice. Nejzávažnějším specifickým účinkem je tzv. akustické trauma, ke kterému dochází např. v důsledku různých explozí, třesků a výstřelů o intenzitě pohybující se okolo prahu bolestivosti (130 dB) a které má za následek trvalou či přechodnou ztrátu sluchu pro vysoké frekvence zvuku v důsledku poškození bubínku a převodních kůstek. **Riziko poškození sluchu** vyvstává ovšem i v důsledku dlouhodobého vystavení nižším hladinám hluku v mimopracovním prostředí, a to především u lidí žijících v okolí rušných silnic nebo frekventovaného letiště. Trvalé následky v oblastech vnitřního ucha a nervových drah v mozku má již dlouhodobé vystavení hluku nad 85 dB.¹²

Z široké škály nespecifických účinků se v literatuře předně uvádí vliv hluku na kardiovaskulární a imunitní systém. Dlouhodobě nadměrný hluk kolem 65 až 70 dB a více způsobuje spolu s dalšími rizikovými faktory zvýšené vylučování stresových hormonů adrenalinu a noradrenalinu do krevního oběhu a tím i **zvýšení krevního tlaku a rizika infarktu**. Jiným, neméně závažným účinkem jsou již dostatečně prokázané **poruchy spánku** u lidí bydlících v hlučných lokalitách. Nepříznivé ovlivnění spánku se projevuje zejména obtížemi při usínání a probouzení, změnami délky a hloubky spánku, popř. redukcí REM (*Rapid Eyes Movements*) fáze spánku. Následky projevující se rozmrzelostí, zhoršenou náladou, bolestmi hlavy nebo zvýšenou únavností pociťuje člověk i v průběhu následujícího dne. Objektivně prokázána je i souvislost se zvýšeným užíváním léků na spaní u pokusně zkoumaných osob.¹³ Důležité přitom je, že ani v delším časovém horizontu nedochází k adaptaci lidského organismu na rušení spánku prostřednictvím hluku.

Hluk dále působí jako chronický stresor, jehož důsledkem mohou být v případě těhotných žen předčasné porody, respektive menší tělesná váha narozených dětí. Prokázán je rovněž negativní vliv hluku na pracovní a studijní výsledky, což souvisí se sníženou schopností koncentrace, a také obecně na mezilidskou komunikaci, neboť v případě

¹¹ LIBERKO, M. *Hluk v prostředí*. Praha : Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2004, str. 5.

¹² BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 12 a násl.

¹³ Např. v posledním průzkumu Státního zdravotního ústavu z roku 2007 bylo v České republice zjištěno rušení spánku hlukem u 37% dotázaných (v nejhlučnějších oblastech dokonce u 66% osob). Celkem 19% respondentů v nejhlučnějších oblastech uvedlo, že z důvodu hluku užívá pravidelně nebo občas léky na spaní. Srov. *Hodnocení zdravotního stavu: Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku*, Praha : Státní zdravotní ústav, 2008, s. 22 a násl.

rozhovoru v příliš hlučném prostředí nezbyvá mluvčímu nic jiného, než své okolí „překřičet“. Nejfrekventovanějším nespecifickým účinkem hluku je však bezesporu obecně **pocit obtěžování hlukem**. Ten úzce souvisí s již výše zmíněným subjektivním vztahem člověka ke konkrétnímu zvuku a konkrétní situaci, jinými slovy na míře jeho citlivosti, popřípadě tolerance vůči rušivému účinku hluku. V běžné populaci se vyskytuje přibližně 10 až 20% vysoce citlivých lidí a zhruba stejné procento lidí vysoce tolerantních.¹⁴ U zbytku platí víceméně přímo úměrná závislost míry obtěžování hlukem na velikosti hlukové zátěže. Nepříznivé působení jak na emoční složku vnímání, tak na složku poznávací, má pak u lidí za následek rozmrzelost, nespokojenost, špatnou náladu, depresi, pocit beznaděje a vyčerpání.

Na základě výsledků pokusných měření lze tak v případě hluku vyvodit obecný závěr, že již intenzita hluku nad 30 dB působí na nervový systém. Pro fyziologicky normální spánek je přípustná hladina hluku 35 dB. Hluk nad 50 dB ruší dobrou duševní pohodu a ztěžuje vykonávání činností, při nichž je zapotřebí koncentrace a přesnosti. Dlouhodobé vystavení lidského organismu hluku o intenzitě nad 55 dB (např. jedoucí automobil nebo motocykl) znamená již vážné obtěžování a může nastartovat vznik řady onemocnění. V případě hluku vyššího než 85 dB dochází již k poškození sluchového aparátu. Konečně hluk nad 120 dB již vážně poškozuje buněčné struktury a tkáně.¹⁵

Negativní účinky vibrací na lidský organismus souvisí s poznatkem, že každá část lidské tkáně rezonuje s jinou frekvencí vibrací a při určitém kmitočtu dochází v orgánech a tkáních k zesílení účinku. Expozice člověka intenzivním vibracím tak vždy vyvolá nepříznivou reakci lidského těla, která je dále výrazně ovlivněna faktory fyzikálními (kmitočet zdroje vibrací, časový průběh a směr působení vibrací, denní a celková doba expozice), biodynamickými (tělesná konstituce, hmotnost, poloha těla a končetin, obsah styčné plochy) a individuálními (dispozice ke vzniku onemocnění z vibrací, užívání léků).¹⁶ Účinek vibrací se liší dle způsobu jejich přenosu. Největší zdravotní riziko představují vibrace přenášené na ruce při práci s vibrujícími nástroji. Ty způsobují **poškození kostí, kloubů, šlach a svalů, onemocnění cév a postižení nervů**. Neméně závažné důsledky v podobě rezonance částí těla, zvýšeného napětí svalů udržujících tělo ve stabilní poloze a poruch páteře vyvolávají však rovněž celkové vibrace přenášené na sedící či stojící osobu z vibrujícího sedadla nebo plošiny. Celkové vertikální vibrace o frekvenci nižší než 1 Hz

¹⁴ Ve stejném dotazníku ohodnotilo 26% všech respondentů (v nejhlučnějších vytipovaných lokalitách dokonce 46% dotázaných) svoji citlivost na hluk jako vysokou. Je však možné, že lidé zaměňovali „citlivost na hluk“ za „obtěžování hlukem“, a že vyšší citlivost v hlučných lokalitách odráží spíše vyšší míru obtěžování. Srov. tamtéž, s. 21 a 22.

¹⁵ Viz příloha č. 3.

¹⁶ JANDÁK, Z., *op. cit.*

(zejména pak v rozmezí 0,3 – 0,6 Hz) vyvolávají **kinetózy**, které se projevují nevolností, zvracením, popřípadě bledostí. Místní vibrace přenášené zvláštním způsobem pak působí na tu část těla, ke které zdroj přiléhá a kam se vibrace přenáší (např. vibrace vyvolané křovinořezem působí přímo na stehno a pánev).¹⁷

1.4) Prevenční opatření a ochranné prostředky

Negativního působení hluku a vibrací na lidský organismus se lze zcela vyvarovat, popřípadě jej alespoň zmírnit, celou řadou více či méně účinných metod. Mezi základní v oblasti prevence hluku patří **urbanisticko-architektonická opatření** uplatňující se zejména v procesu územního plánování. Pozitivně působí vhodné situování obytných budov, a to do bloků kolmých ke zdrojům hluku nebo využívání skladů a nebytových prostor jako protihlukových bariér. Stejně tak je v koncepčních dokumentech radno zohlednit **urbanisticko-dopravní opatření**. Těmi se rozumí kupříkladu vedení dálnic a rychlostních komunikací mimo obytná území s vyššími nároky na protihlukovou ochranu, vymezení městských klidových zón s vyloučením automobilové dopravy nebo vytvoření podmínek pro preferenci městské hromadné dopravy a cyklodopravy na úkor automobilové dopravy.

Nejvyužívanějším **dopravně-organizačním opatřením** je bezesporu snížení maximální povolené rychlosti ve spojení s kontrolou jeho dodržování pomocí radarů. Liší se podle toho, zda je uplatňováno po celý den, jen v noci nebo pouze pro nákladní automobily. Nejvyšší účinnosti je vzhledem k exponenciální charakteristice decibelu dosaženo při snížení u vyšších rychlostí (přibližně o 2 dB na každých 10 km/h). Zanedbatelný není ani pokles o 1,6 až 2,4 dB při snížení rychlosti z 50 km/h na 30 km/h. Z dalších metod v této kategorii lze jmenovat umělé zúžení vozovky, umístování příčných prahů a retardérů, zákaz vjezdu automobilové nákladní dopravy do center měst a v evropských metropolích již dlouho praktikované zpoplatnění vjezdu do centra města a vymezení nízkoemisních zón (*Low Emission Zones*).¹⁸

Nejčastěji se jako prevence proti hluku využívají **stavebně-technická opatření**. Zde rozlišujeme mezi opatřeními u zdroje hluku, na dráze šíření hluku (pasivní opatření)

¹⁷ MATOUŠEK, O. a BAUMRUK, J. *Státní zdravotní ústav: Vibrace* [online]. c1998 [cit. 30.4.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.bozpinfo.cz>>

¹⁸ **Nízkoemisní zóny** jsou specifické oblasti vymezené jednotlivými obcemi či městy, kam je za účelem zlepšení kvality ovzduší omezen nebo zakázán vjezd automobilů na základě výše jejich emisí. Hojně využívány jsou zejména v Německu, Nizozemsku nebo Itálii. V České republice by měla patřičnou právní úpravu stanovit novela zákona č. 86/2002, o ochraně ovzduší, která však od svého předložení Vládou ČR v roce 2009 nebyla doposud schválena. Hlavní město Praha nicméně již dnes uplatňuje ve vymezených oblastech zákaz vjezdu nákladních automobilů s hmotností nad 3,5 t mimo povolené časové úseky a úplný zákaz vjezdu nákladních automobilů s hmotností nad 6 t. Srov. <<http://www.lowemissionzones.eu>>

a u příjemců hluku (opatření na nemovitostech hluku vystavených). Opatřeními u zdroje se rozumí především technologická obměna a modernizace strojů a úpravy povrchu vozovky. Uvádí se, že nízkohlučné povrchy vozovek tvořené směsí asfaltu a dalších látek snižují hluk z dopravy až o 12 dB. Podobný efekt má rovněž používání tichých pneumatik, které v závislosti na dalších faktorech přispívají k poklesu celkové hlučnosti o 2,5 až 5,5 dB. Jako opatření na dráze šíření hluku se dnes již běžně staví protihlukové clony (stěny) a zemní valy. Příkladem integrované ochrany jsou pak široké pásy zeleně, které vedle hluku zachytávají rovněž prach a další škodliviny v ovzduší a zároveň zvyšují estetickou úroveň okolí. Opatření na budovách představují až krajní prostředek ochrany před hlukem. V konkrétním případě může jít o protihluková okna a protihlukové fasády budov.¹⁹

Skromnější škálu možností týkající se téměř výhradně pracovního prostředí nabízí **prostředky ochrany před vibracemi**. Jedná se v první řadě o opatření přímo u zdroje, konkrétně nákup zařízení s nižší detekovanou hodnotou vibrací a používání antivibračních rukojetí náradí a specifických odpružených sedadel obsluhy strojů. Preventivně působí i pravidelné střídání pracovníků vystavených působení vibrací. Oproti tomu často přeceňováno je využívání certifikovaných antivibračních rukavic snižujících expozici o pouhé 2 dB.²⁰

1.5) Právní nástroje ochrany

Právní ochrana před hlukem a vibracemi je uskutečňována jak **prostředky veřejnoprávními**, tak prostředky soukromoprávními. Právními nástroji ochrany se rozumí veřejnoprávní metody právní regulace určitých společenských vztahů, v tomto případě problematiky hluku a vibrací. Z nástrojů přímého působení jsou v této oblasti využívány především nástroje koncepční a administrativně-právní. **Koncepčními nástroji** se označují různé plány a programy sloužící většinou pouze jako podklad pro budoucí právní úpravu. Výjimečně však mohou být i tyto jinak spíše politické dokumenty zčásti či zcela právně závazné. Nástroje administrativně-právní jsou oproti tomu právně závazné a státní mocí vynutitelné vždy. Regulace hluku a vibrací je nejčastěji prováděna **určením emisních a imisních hygienických limitů**, popřípadě výjimek pro jejich překračování. Metoda stanovení emisních limitů je historicky starší a spočívá v závazném stanovení nejvyšších přípustných hodnot hluku a vibrací produkovaných určitými zdroji. Imisní limity vycházejí

¹⁹ BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 21 a násl.

²⁰ JANDÁK, Z., *op. cit.*

naopak z určení nejvyšší přípustné hodnoty hluku nebo vibrací v určitém prostředí.²¹ Nejčastěji využívanými **soukromoprávními prostředky** ochrany jsou pak sousedská žaloba, žaloba na ochranu osobnosti a žaloba na náhradu škody.

1.6) Shrnutí

Hluk a vibrace představují v dnešní době velmi závažný zdroj ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Výsledky lékařských a sociologických studií opakovaně upozorňují na celou řadu negativních účinků nadměrného hluku a vibrací na lidský organismus. Jednorázová expozice extrémnímu hluku nenávratně poškozuje sluchové ústrojí člověka. Dlouhodobé vystavení nadměrnému hluku nebo vibracím může mít za následek narušení kardiovaskulárního systému a spánkového režimu či poškození kostí, kloubů a svalů. Špatný vliv na lidskou psychiku má pocit obtěžování hlukem, který se u každého člověka projevuje rozdílně v závislosti na míře jeho citlivosti na hluk.

Přestože již dnes existují poměrně efektivní a snadno dostupná preventivní opatření, potýká se snaha o snížení hlukové zátěže obyvatelstva s neustálým nárůstem zdrojů hluku. To platí především pro hluk ze silničního provozu, který má na této zátěži zároveň největší podíl. Je proto třeba u nových technologií dbát také o to, aby co nejméně narušovaly životní prostředí a lidské zdraví. Na nejnovější technické možnosti by měla reagovat i legislativa zpřísněním hygienických limitů hluku a vibrací.

Právní regulace v oblasti hluku a vibrací je uskutečňována prostředky veřejnoprávními a soukromoprávními. Veřejné právo zpravidla nejprve vymezuje problém a nastiňuje jeho možné řešení v rovině koncepčních dokumentů. Konkrétní závazná a právem vynutitelná ustanovení na základě plánů a programů obsahují administrativně-právní nástroje ochrany. U hluku a vibrací jde především o stanovení emisních a imisních hygienických limitů, popřípadě výjimek pro jejich překračování. Soukromé právo poskytuje občanům obtěžovaným či ohrožovaným imisemi hluku a vibrací právo domoci se ochrany u soudu či orgánu veřejné správy.

²¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol., *op. cit.*, s. 173 - 179.

2) Mezinárodněprávní úprava

2.1) Světová zdravotnická organizace

Vedle obecně známých globálních problémů životního prostředí dotýkajících se zdraví světové populace se Světová zdravotnická organizace hlavně v poslední době intenzivně zajímá i o rizika spojená s nadměrným hlukem a vibracemi. Podle ustanovení čl. XIII svého Statutu je oprávněna vydávat ohledně všech záležitostí spadajících do její působnosti právně nezávazná doporučení adresovaná členskými státy, která často slouží jako vodítko pro další vývoj národní legislativy. Pro Českou republiku mají význam především dokumenty zpracované Regionální komisí WHO pro Evropu se sídlem v Kodani. Zajímavé statistické údaje přináší **Směrnice pro noční hluk v Evropě** z roku 2009 zabývající se účinky nočního hluku na spánek, zdraví a duševní pohodu a obsahující řadu doporučení pro ochranu zdraví.²² Uvedená směrnice navazuje na starší **Směrnici WHO pro komunální hluk** z roku 1999 pojednávající o zdrojích hluku vyjma těch vznikajících z průmyslové výroby.²³ Další iniciativou Regionální komise WHO pro Evropu je nedávno vydaná **Hodnotící studie o zatížení nemocemi z komunálního hluku** z roku 2011. Ta popisuje rizika vzniku kardiovaskulárních chorob, kognitivních postižení u dětí, poruch spánku, vzniku ušního šelestu (tinnitu) a pocitu obtěžování hlukem spojená s nadměrným vystavením komunálnímu hluku (jeho definice zde vychází z předešlé Směrnice pro komunální hluk).²⁴ Stejná instituce pak již v roce 2004 vydala závěrečnou zprávu **Účinky hluku a nemocnost** navazující na celoevropskou studii zabývající se bydlením a zdravotním stavem evropské populace.²⁵

2.2) Mezinárodní organizace práce

Na mezistátní úrovni řeší v rámci ochrany zdraví zaměstnanců a bezpečnosti práce hluk a vibrace částečně i Mezinárodní organizace práce. Její Ústava z roku 1919 vytyčuje v ustanovení čl. III písm. g) jako jeden z cílů organizace „*přiměřenou ochranu života a zdraví pracujících ve všech zaměstnáních*“. K jeho uskutečnění je ILO oprávněna přijímat vedle

²² WHO Regional Office for Europe *Night Noise Guidelines for Europe* [online]. c2009 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>

²³ WHO *Guidelines for Community Noise* [online]. c1999 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.who.int>>

²⁴ WHO Regional Office for Europe *Burden Disease from Environmental Noise. Quantification of Healthy Life Years Lost in Europe* [online]. c2011 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>

²⁵ WHO Regional Office for Europe *WHO LARES (Large Analysis and Review of European Housing and Health Status) Final Report: Noise Effects and Morbidity* [online]. c2004 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>

právně nezávazných doporučení (standardů) i úmluvy, které stejně jako jakékoliv jiné mezinárodní smlouvy podléhají běžnému procesu ratifikace v členských státech a po jejím úspěšném dokončení se stávají součástí právního řádu dotyčných zemí. Problematiky hluku a vibrací se přímo týká **Úmluva ILO č. 148**, o ochraně pracovníků proti nebezpečím z povolání způsobeným znečištěním vzduchu, hlukem a vibracemi na pracovištích, ze dne 1. června 1977.²⁶ Pro své účely Úmluva v ustanovení čl. III písm. b) a c) definuje hluk jako „každý zvuk, který může způsobit ztrátu sluchu nebo být škodlivý či jinak nebezpečný“ a vibrace jako „všechny vibrace přenášené na lidské tělo pevnými tělesy, jež jsou škodlivé pro zdraví nebo jinak nebezpečné“. Působnost Úmluvy je v ustanovení v článku I odst. 1 vymezena na „všechna odvětví hospodářské činnosti“.

Úmluva obsahuje jen rámcové povinnosti: vedle ustanovení o spolupráci zaměstnavatelů a zaměstnanců (čl. V) jsou jimi dále odpovědnost zaměstnavatelů za provádění předepsaných opatření (čl. VI) a dohled zaměstnavatelů nad zdravotním stavem zaměstnanců (čl. XI). Na druhé straně stojí pochopitelně povinnost zaměstnanců dodržovat předepsaná opatření (čl. VII). Konkrétní opatření na pracovištích sloužící předcházení nebezpečím z povolání způsobeným hlukem nebo vibracemi, jejich snižování a ochraně proti nim, stejně tak jako právní formu, ve které se tato opatření do národních právních řádů promítnou, ponechává Úmluva na vnitrostátním zákonodárství (čl. IV). Rovněž určení hledisek pro stanovení nebezpečí z expozice hluku a vibrací a případné vymezení mezních hodnot této expozice je na základě ustanovení čl. VIII. odst. 1 v kompetenci příslušného orgánu signatářského státu Úmluvy.

2.3) Shrnutí

Lze tedy uzavřít, že mezinárodněprávní úprava v oblasti hluku a vibrací nabízí pouze koncepční, právně nezávazné dokumenty, které se však mohou podílet (a často výraznou měrou i podílejí) na tvorbě národní legislativy, anebo rámcové úmluvy vyžadující od jednotlivých smluvních stran konkrétnější vymezení obecných povinností, které jsou v nich obsaženy. Silnější právní nástroje sloužící regulaci této problematiky je tedy třeba hledat v právu evropském a vnitrostátním.

²⁶ Úmluva byla Československou socialistickou republikou ratifikována dne 11. ledna 1990 a v platnost pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila dne 11. ledna 1991. Viz Sdělení federálního ministerstva zahraničí č. 444/1991 Sb. In: *Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní republiky*. 1991, částka 84, s. 2053–2056.

3) Právní úprava v Evropské unii

3.1) Evropská unie a prameny evropského práva

Evropská unie je mezinárodní politická a ekonomická organizace sdružující v současnosti 27 států Evropy. Byla založena roku 1993 na základě Smlouvy o Evropské unii (též Maastrichtská smlouva, dále jen „SEU“) a od počátku sloužila jako instituce zastřešující jednotlivé pilíře evropské integrace: I. „Evropská společenství“, tedy Evropské společenství (dříve Evropské hospodářské společenství), Evropské společenství uhlí a oceli (zaniknuvší roku 2002) a Evropské společenství pro atomovou energii (dále jen „EUROATOM“), II. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a III. Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Pilířová (též chrámová) struktura byla zrušena Lisabonskou smlouvou, která byla podepsána zástupci členských států dne 13. prosince 2007 a po vleklém ratifikačním procesu vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Nadále tedy existují pouze Evropská unie, která navíc nově získala mezinárodněprávní subjektivitu, a vedle ní stojící EUROATOM. Od 1. května 2004 je členem Evropské unie rovněž Česká republika.

Od konce 50. let 20. století do současnosti se vyvinul v rámci těchto struktur díky normotvorné činnosti příslušných orgánů Evropského společenství a Evropské unie nadstátní právní systém označovaný termínem evropské právo. Během doby existence pilířové struktury bylo právo vznikající v rámci prvního pilíře nazýváno právem komunitárním, zatímco pro právo zbývajících dvou pilířů se užíval pojem unijní právo. Od reformy Evropské unie, kterou s sebou přinesla Lisabonská smlouva, hovoříme již jen o právu unijním. Z hlediska pramenů práva a jejich hierarchie je tak důležitější členění evropského práva na právo primární a sekundární. Pro jejich vzájemný vztah je signifikantní, že níže stojící sekundární právo musí být vždy v souladu s právem primárním, což odpovídá zásadě přednosti právního předpisu obsahujícího normu vyšší právní síly (lex superior derogat legi inferiori). Pro normy evropského práva se stejnou právní silou se pak uplatní další dvě zásady známé již z římského práva: zásada přednosti normy obsahující zvláštní úpravu před normou obecnou (lex specialis derogat legi generali) a zásada přednosti pozdější právní normy před normou dřívější (lex posterior derogat legi priori).

Primární právo tvoří soustava mnohostranných mezinárodních smluv, tedy právních aktů samotných členských států Evropské unie. Patří do něj v první řadě zakládající smlouvy: **Smlouva o Evropské unii**, **Smlouva o fungování Evropské unie** (dříve Smlouva o založení Evropského Společenství, dále jen „SFEU“) a Smlouva o založení EUROATOM. Dále se

k pramenům primárního práva Evropské unie řadí novelizace²⁷ a veškeré přílohy těchto zakládajících smluv, smlouvy o přistoupení jednotlivých členských států k Evropské unii a od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rovněž **Listina základních práv Evropské unie**, která je vůči zmíněným smlouvám právním předpisem obecným. Ve vztahu k vnitrostátním právním řádům jednotlivých členských států obecně platí zásada bezprostřední použitelnosti a účinku primárních pramenů práva Evropské unie. Ta zaručuje možnost jednotlivce kdykoliv se před národními soudy dovolat odpovídající evropské právní normy, aniž by tato musela být předtím řádně implementována do právního řádu konkrétního členského státu. Musí se však jednat o ustanovení bezpodmínečné, přímo aplikovatelné na jedince, přiznávající jednotlivcům práva nebo příkazující povinnosti bez prostřednictví jiných právních norem a předem řádně publikované.²⁸ Na výše uvedené pak navazuje zásada aplikační přednosti primárních pramenů evropského práva před prameny práva národního, která v praxi znamená nemožnost aplikace vnitrostátních právních předpisů odporujících evropské právní úpravě.²⁹

Sekundární evropské právo představuje právní akty přijímané na základě primárního práva orgány Evropské unie, které tvoří její institucionální rámec a jejichž úplný výčet lze nalézt ustanovení čl. 13 odst. 1 SEU. Legislativní funkce je dle ustanovení čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 SEU svěřena Evropskému parlamentu společně s Radou Evropské unie. Zákonodárna iniciativa v naprosté většině případů náleží dle ustanovení čl. 17 odst. 2 SEU Evropské komisi. Lisabonská smlouva dále nově zavedla do evropského práva prvek přímé demokracie, a to možnost spolupůsobení občanů Evropské unie při legislativním procesu. Dle ustanovení čl. 11 odst. 4 SEU ve spojení s čl. 24 SFEU se může „*nejméně jeden milion občanů Evropské unie pocházejících z podstatného počtu členských států ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv*“.

²⁷ K nejdůležitějším novelizacím zakládajících smluv se řadí Jednotný evropský akt (ratifikován roku 1986, v platnost vstoupil roku 1987), Maastrichtská smlouva (1992, platnost od 1993), Amsterdamská smlouva (1997, platnost od 1999), Smlouva z Nice (2000, platnost od 2003) a Lisabonská smlouva 2007, platnost od 2009).

²⁸ Srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. února 1963. Věc 26/62 (*Van Gend en Loos*). Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

²⁹ Srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 15.7.1964. Věc 6/64 (*Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*). Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>> Ústavní soud České republiky se několikrát zabýval otázkou přednosti těchto právních aktů před ústavními zákony ČR a opakovaně došel k závěru, že se uplatní i v tomto vztahu, ovšem s výjimkou případů, kdy by aplikace primárního práva Evropské unie vedla k ohrožení podstatných náležitostí právního státu. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3.5.2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (*Eurozatykač*) a nálezy Ústavního soudu ze dne 8.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (*Cukrové kvóty III*). Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz>>

Prameny sekundárního práva jsou dle ustanovení čl. 288 SFEU nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. **Nařízení** se podobají vnitrostátním zákonům, neboť se jedná o právní akty obecně závazné ve všech svých částech, upravující konkrétní problematiku vůči neurčitému počtu adresátů. Jsou bezprostředně použitelná v každém členském státě Evropské unie, tedy bez dalšího zakládají práva a povinnosti všem jejich státním příslušníkům.

Směrnice jsou oproti tomu závazné pouze pro členské státy a jen pokud jde o výsledek, jehož má být právní úpravou dosaženo. Formy a prostředky transformace směrnice do právních řádů jednotlivých členských států jsou ponechány na jejich vnitrostátních orgánech. Za určitých okolností může směrnice získat přímý (též bezprostřední) účinek, aniž by byla příslušnými orgány řádně a včas (v lhůtě v ní uvedené) implementována. Musí se v prvé řadě jednat o směrnici dostatečně určitou a přímo aplikovatelnou na jedince, jež mu již sama o sobě, bez prostřednictví jiné právní normy, přiznává práva nebo ukládá povinnosti. Na rozdíl od zásady bezprostředního účinku primárních pramenů evropského práva a nařízení se však jedná pouze o vertikální přímý účinek, což znamená, že se před vnitrostátními soudy může subjektivních práv plynoucích z neprovedené směrnice dovolat výhradně jednotlivec vůči státu a nikoliv naopak.³⁰ Dalším, judikaturou uznávaným následkem je pak zásada nepřímého účinku směrnice stanovující povinnost státních orgánů vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu s neprovedenou směrnicí.³¹

Rozhodnutí jsou stejně jako nařízení přímo účinná a závazná v celém svém rozsahu, ovšem pouze pro adresáty (členské státy nebo konkrétní jedince), kterým jsou určena. Nejvýznamnějším typem jsou **rozsudky Soudního dvora Evropské unie** (před přijetím Lisabonské smlouvy nazývaného Evropský soudní dvůr), které vedle řešení konkrétních případů hrají důležitou roli i v oblasti interpretace evropského práva a vyplňování jeho mezer. Ač jim není přiznána všeobecná právní závaznost, působí silou své přesvědčivosti na soudní praxi ve všech členských státech Evropské unie a tvoří tak velmi důležitý pramen evropského práva. **Doporučení** a **stanoviska** jsou pak právně nezávazná.

3.2) Hluk a vibrace v primárním právu

Právní úprava problematiky hluku a vibrací se v evropské legislativě odráží především v oblastech **životního prostředí** a **dopravy**. Podle ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. e) a g) SFEU

³⁰ Srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. dubna 1979. Věc 148/78 (*Pubblico Ministero vs. Tullio Ratti*). Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

³¹ Srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. dubna 1984. Věc 14/83 (*Sabine von Colson a Elisabeth Kamann vs. Severní Porýní-Vestfálsko*). Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

spadají uvedené oblasti mezi sdílené pravomoci, což znamená, že oprávnění jednat zde na rozdíl od výlučných pravomocí náleží nejen Evropské unii, ale i členským státům. Hranice je obecně vytyčena **principem subsidiarity** uvedeným v čl. 5 odst. 3 SEU, podle kterého může Evropská unie v těchto oblastech konat „*jen tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie*“. Podle **zásady proporcionality** uvedené v ustanovení čl. 5 odst. 4 SEU dále „*nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv*“. Používání zásad subsidiarity a proporcionality rozvádí stejnojmenný Protokol č. 2 přijatý do právního řádu Evropské unie Lisabonskou smlouvou. Zde je na jedné straně stanovena povinnost orgánů Evropské unie dbát na dodržování obou zásad a na straně druhé nově zavedena možnost „předběžné kontroly“ návrhů legislativních aktů vnitrostátními parlamenty členských států z hlediska dodržování principu subsidiarity. Touto úpravou je tak významně posílena role národních zákonodárných sborů v procesu tvorby evropského práva.

Kapitola životní prostředí byla do primárního práva Evropské unie začleněna až v roce 1987 přijetím Jednotného evropského aktu. Příslušná ustanovení článků 191 až 193 nejsou přímo aplikovatelná, neboť v nich není výslovně stanoven zákaz znečišťování životního prostředí. Je tedy nutná jejich konkretizace sekundárními právními předpisy. Dle ustanovení čl. 191 odst. 1 SFEU patří mezi **cíle** politiky Evropské Unie v oblasti životního prostředí mj. „*zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí*“ a „*ochrana lidského zdraví*“. Pilíře této oblasti jsou v právu životního prostředí všeobecně uznávané a judikaturou opakovaně potvrzené **principy vysoké úrovně ochrany, prevence, předběžné opatrnosti, ochrany u zdroje a zásada „znečišťovatel platí“**.³² Rozhodnutí o tom, jakou činnost bude Evropská unie k dosažení stanovených cílů vyvíjet, náleží dle ustanovení čl. 192 odst. 1 Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. V rámci řádného legislativního postupu jsou dále předepsány konzultace s poradními orgány Evropské unie: Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. V organizační struktuře Evropské komise jako nejčastějšího předkladatele návrhů evropských předpisů je kompetenčně příslušné Generální ředitelství pro životní prostředí (*DG ENV*). Významnou úlohu hraje rovněž Evropská agentura pro životní prostředí (*European Environment Agency*) se sídlem

³² Princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí obsahuje zároveň požadavek aplikace nejlepších dostupných technologií (*Best Available Techniques*), viz např. definice v ustanovení § 2 písm. f) zákona č. 76/2002, o integrované prevenci. Rozdíl mezi principem prevence a principem předběžné opatrnosti spočívá v tom, že v případě prvně jmenovaného je již známo, jaké důsledky na životní prostředí může lidská činnost mít, zatímco v druhém případě sice nejsou tyto důsledky předem známy, ale při aplikaci předběžné opatrnosti se vychází z nejhorší možné předpokládané varianty dopadu určité lidské činnosti na životní prostředí.

v Kodani, jejímž cílem je shromažďování a vyhodnocování informací týkajících se životního prostředí a jejich následné zprostředkování veřejnosti.³³

3.3) **Koncepční nástroje**

3.3.1) **Akční programy Společenství pro životní prostředí**

Od roku 1973 do současnosti přijala Evropská unie celkem šest tzv. akčních programů Společenství pro životní prostředí. Ty obsahují obecně formulované zásady a prioritní cíle environmentální politiky Evropské unie a výčet činností vedoucích k jejich uskutečnění. Ke vzniku **Prvního akčního programu** pro období let 1973 až 1976 daly podnět výsledky Stockholmské konference OSN o lidském životním prostředí z roku 1972. Jako jeden ze základních cílů v něm bylo uvedeno stanovení kritérií pro měření hladiny hluku a ukazatelů míry obtěžování člověka hlukem. Vibrace zde byly spolu s podzvukovými a nadzvukovými vlnami podřazeny pod pojem hluk.³⁴

Obširněji se problematice hluku věnoval až **Druhý akční program** pro léta 1977 až 1981.³⁵ Ten předně pro své účely vymezil pojem hluku jako „*sled množství tónů člověku nepříjemných a jím víceméně nesnesitelných, způsobující mu nepohodlí, únavu, obtěžování a v některých případech i bolesti*“. Dále uvedl rozvoj moderní industriální společnosti a urbanizaci jako příčiny nárůstu hlučnosti a upozornil na některá související zdravotní rizika. Z důvodu možného vlivu rozdílných vnitrostátních protihlukových opatření jednotlivých členských států na fungování společného trhu jsou zde kvitovány aktivity Evropská komise, která vypracovala a předložila několik návrhů směrnic stanovujících emisní limity pro pneumatické vrtačky, stavební jeřáby a motorová vozidla, motocykly a letadla. Zároveň s tím bylo Evropské komisi uloženo vypracovat návrh programu protihlukové politiky Společenství na různých úrovních a k tomuto účelu ustanovit jako poradní orgán Výbor národních expertů. Tento program měl být zaměřen zejména na regulaci emisí hluku z dopravy (omezení hluku z motorů a preference kvalitnějších materiálů na vozovkách), pozornosti se ale mělo dostat rovněž způsobům šíření hluku a jeho přijímání. Druhým významným úkolem mělo být navrzení obecných zásad pro určení emisních limitů týkajících se komunálního hluku a požadavků na vyznačení hlučnosti produktů.

³³ **Evropská agentura pro životní prostředí** byla založena roku 1990 na základě nařízení č. 1210/1990 a v současnosti vedle států Evropské unie sdružuje rovněž Island, Lichtenštejnsko, Norsko, Švýcarsko a Turecko. Mimo to spolupracuje na základě dohod i se šesti balkánskými státy: Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Chorvatskem, Makedonií, Černou Horou a Srbskem.

³⁴ Úř. věst. C 112, 20. prosince 1973. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

³⁵ Úř. věst. C 139, 13. 6. 1977. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

Čtvrtý akční program přijatý pro rozmezí let 1987 až 1993 v úvodu shrnul opatření učiněná pro naplnění cílů protihlukové politiky Společenství. Konstatoval ovšem rovněž, že se Evropské komisi v praxi obecné vymezení této politiky zatím nezdařilo, zejména z důvodu nedostatku lidských zdrojů. Vedle úkolů stanovených v Druhém akčním programu zde navíc byla uvedena možnost využití ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, konkrétně zavedení poplatků u výrobků vykazující vyšší emise hluku za účelem stimulace výrobců k používání tišších článků. Dále byla doporučena spolupráce s Mezinárodní organizací pro normalizaci (*International Organization for Standardization*)³⁶ za účelem vypracování systému hodnocení hluku z dopravy a průmyslu. Navazující **Pátý akční program** (1993 až 2000) ovlivněný především výsledky Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru z roku 1992 se soustředil především na témata spojená s principem trvale udržitelného rozvoje. Jedním z vytyčených cílů bylo rovněž za pomoci opatření informační, technologické, ekonomické, plánovací a vzdělávací povahy dosáhnout do roku 2000 v Evropě takového stavu, aby žádná osoba nebyla vystavena hluku, který ohrožuje zdraví a kvalitu života.³⁷

3.3.2) Šestý akční program (2000 – 2012)

Posledním v řadě akčních programů je v současnosti stále aktuální Šestý akční program s podtitulem „**Budoucnost v našich rukou**“ (*Environment 2010: Our Future, Our Choice*) tvořící koncepční nástroj ochrany životního prostředí Společenství v letech 2000 až 2012.³⁸ Na rozdíl od předchozích pěti programů proklamačního charakteru vydaných ve formě pouhého sdělení Evropské komise ostatním orgánům Společenství byl tento program přijat společným rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady Evropské unie a obsahuje tedy právně závazná ustanovení. Podobně jako jeho předchůdci požaduje „*podstatné snížení počtu osob pravidelně exponovaných dlouhodobě průměrným hladinám hluku, pocházejících zejména z dopravy, které mají podle vědeckých studií škodlivý vliv na lidské zdraví*“ a vedle toho „*přípravu dalšího kroku při práci na směrnici o hluku*“. Prioritními činnostmi vedoucími k naplňování těchto cílů se pak rozumí „*doplnění a další zlepšení opatření, včetně vhodných postupů schvalování typů, týkajících se emisí hluku*“.

³⁶ **Mezinárodní organizace pro normalizaci** se sídlem v Ženevě je světovou federací národních normalizačních organizací přijímající mezinárodně platné technické normy především v oblasti průmyslu a mezinárodního obchodu. Tvorbu, vydávání a publikaci českých technických norem zajišťuje po zrušení Českého normalizačního institutu od 1. ledna 2009 nově Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ).

³⁷ Úř. věst. C 138, 17. 5. 1993. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

³⁸ Úř. věst. L 242, 10. 9.2002. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

pocházejících ze služeb a výrobků, zejména z motorových vozidel, včetně opatření ke snížení hluku pocházejícího z interakce mezi pneumatikami a povrchem vozovky, které neohrozí bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, ze železničních vozidel a ze stacionárních strojů“ a „rozvoj a uplatňování nástrojů zaměřených na vhodné snížení hluku z dopravy, například pomocí snížení nároků kladených na dopravu, přechodů k méně hlučným způsobům dopravy a podpory technických opatření a udržitelného plánování dopravy“. Výhledově se počítá s tím, že Evropská komise předloží návrh Sedmého akčního programu koncem roku 2012.

3.3.3) Budoucí politika ochrany před hlukem

Dalším klíčovým koncepčním dokumentem, který si kladl za cíl především podnítit na evropské úrovni veřejnou diskuzi ohledně hlukové problematiky, byla **Zelená kniha „Budoucí politika ochrany před hlukem“** (*The Green Paper on Future Noise Policy*) vydaná v roce 1996 Evropskou komisí.³⁹ Na úvod byla předestřena tehdejší celková situace na území Evropské unie. Podle ní bylo na základě výzkumu vědců a zdravotních odborníků přibližně 20% obyvatel Evropské unie (tedy 80 milionů lidí) vystaveno nesnesitelnému hluku přesahujícímu 65 dB_(A). Největší podíl připadal dle očekávání na hluk z automobilové dopravy (90%), méně pak na hluk z železniční (1,7%) a letecké (1%) dopravy. Odhadem dalších 170 milionů obyvatel Evropské unie pak žilo v šedých zónách, ve kterých hlučnost pohybující se v rozmezí 55 až 65 dB_(A) způsobovala vážné obtěžování hlukem během dne. Dosavadní politika ochrany před hlukem podle Evropské komise zaznamenala výrazný úspěch jen ve snížení vystavení osob extrémním hodnotám hluku nad 70 dB_(A). Počet zasažených osob v pásmu expozice mezi 55 až 65 dB_(A) se měl naopak nadále zvyšovat spolu s nárůstem počtu silničních vozidel a ujetých kilometrů. Zároveň mělo stále častěji docházet i k vážnému obtěžování hlukem během nočních hodin.

Vedle negativních účinků na lidský organismus a metod a nástrojů omezování hlukové expozice podrobněji popsanych v kapitolách 1.3) a 1.4) zde byly rovněž rozvedeny externí (ekonomické) náklady hluku: změna tržní hodnoty nemovitostí, náklady na opatření na snižování emisí, náklady na zamezení či prevenci a konečně náklady na zdravotní péči a výrobní ztráty. Cíli budoucí politiky mělo tedy být i z těchto důvodů zejména zlepšení informovanosti a celkové snížení emisí hluku. K jejich dosažení si Evropská komise předsevzala vypracovat návrh směrnice harmonizující metody hodnocení hlukové zátěže a rámcové směrnice týkající se hluku z venkovních zařízení. Více pozornosti se Evropská

³⁹ The Green Paper on Future Noise Policy, COM(96) 540. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu>>

komise zavázala věnovat železniční dopravě a rovněž zpřísnění emisních limitů v dopravě letecké. Z působnosti Zelené knihy byla naopak vyloučena příslušnými směnicemi regulovaná protihluková ochrana na pracovištích a ochrana před komunálním hlukem.

3.4) Právní ochrana: stanovení emisních limitů

3.4.1) Hluk z dopravních prostředků

Širokou škálu právních předpisů vztahujících se k úpravě emisí hluku skýtá především oblast dopravy. Po předchozím výkladu jistě nepřekvapí, že jako první se regulace dočkala doprava silniční, a to prostřednictvím **směrnice Rady 70/157/EHS** ze dne 6. února 1970 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se přípustné hladiny akustického tlaku a výfukového systému motorových vozidel. Tento již celkem dvanáctkrát doplňovaný a pozměňovaný předpis (naposledy směnicí 2007/34/ES) stanoví v příloze I přípustné hodnoty akustického tlaku a dále podmínky a metody jeho měření. Z důvodů zajištění řádného fungování vnitřního trhu a jednotného a důsledného uplatňování emisních limitů na území celé Evropské unie dospěla Evropská komise k názoru, že bude vhodnější nahradit v současnosti platnou právní úpravu nařízením. Návrh nařízení o hladině akustického tlaku motorových vozidel ze dne 9.12.2011 (KOM(2011) 856) zavádí novou zkušební metodu pro měření emisí hluku, snižuje přípustné hladiny akustického tlaku a vůbec poprvé stanovuje požadavky na minimální úroveň hluku u elektrických a hybridních vozidel. Pokud bude přijato, doplní již platné **nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 661/2009** ze dne 13. července 2009 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel z hlediska obecné bezpečnosti, které zavedlo nové přísnější požadavky týkající se hluku v souvislosti s pneumatikami motorových vozidel (požadavky na hluk odvalování).⁴⁰

Řada dalších směrnic reguluje dále prakticky všechny ostatní zdroje hluku pocházejícího z dopravy. **Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 97/24/ES** ze dne 17. června 1997 o některých konstrukčních částech a vlastnostech dvoukolových a tříkolových motorových vozidel určuje mezní limity hluku pro motocykly. Požadavek dodržování stanovených mezí hluku při provozu železničního systému je pak stanoven **směnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES** ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství. Rámec evropské úpravy civilního letectví tvoří **nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 216/2008** ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro

⁴⁰ Viz příloha č. 4.

bezpečnost a letectví. Konkrétnější opatření směřujícím k harmonizaci politik regulace hluku včetně řešení problému nejhlučnějších letadel představuje **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES** ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních opatření ke snížení hluku na letištích Společenství.⁴¹ S ohledem na zvyšující se nárůst počtu občanů Evropské unie obtěžovaných hlukem z leteckého provozu předložila Evropská komise dne 1. prosince 2011 návrh nařízení (KOM(2011) 828) nahrazujícího tuto směrnici a požadujícího důslednější uplatňování vyváženého přístupu (*Ballanced Approach*) při zavádění protihlukových opatření.⁴²

3.4.2) Hluk a vibrace z venkovních a strojních zařízení

Významným úspěchem protihlukové politiky Evropské unie bylo dále přijetí **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/14/ES** ze dne 8. května 2000 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se emisí hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí. Nahrazením devíti do té doby platných směrnic upravujících tuto problematiku tím došlo konečně ke sjednocení roztržitěné právní úpravy. Účelem této směrnice deklarovaným v ustanovení čl. 1 je „*harmonizace právních předpisů členských států týkajících se norem o emisích hluku, postupů posuzování shody, označování, technické dokumentace a shromažďování údajů o emisích hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru, do okolního prostředí*“. Působnost směrnice je však dle ustanovení čl. 2 omezena na „*zařízení uvedená v člancích 12 a 13 a definovaná v příloze I určená k použití ve venkovním prostoru*“.

Ustanovení čl. 4 směrnice stanoví, že takto vymezené zařízení „*nesmí být uváděno na trh nebo do provozu do doby, než výrobce zajistí, že zařízení splňuje požadavky této směrnice, které se týkají emisí hluku do okolního prostředí*“. Na zařízení uvedená v ustanovení čl. 12 směrnice (např. kompresory, ruční bourací a sbíjecí kladiva, nakladače, věžové jeřáby nebo sekačky na trávu) se vztahují nejvyšší přípustné hodnoty hluku uvedené v tabulce. V ustanovení čl. 13 směrnice jsou oproti tomu vyjmenována zařízení, na která se vztahuje pouze povinnost uvádět hodnoty hluku (např. křovinořezy, přenosné řetězové pily, kontejnery na recyklované sklo, rolby nebo stroje na frézování vozovek). Oba typy zařízení pak musí výrobce bez rozdílu postoupit před jejich uvedením na trh nebo do provozu jednomu

⁴¹ Viz dále rozsudek Soudního dvora Evropské unie (Věc 120/10) v kapitole 3.6).

⁴² Pojem vyváženého přístupu byl zaveden rezolucí A 33-7 přijatou 33. shromážděním Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) konaném v kanadském Montrealu v roce 2001. Rozumí se jím metoda, podle níž se škála možných opatření, tj. snížení hluku letadel u zdroje, územní plánování a správa pozemků, provozní postupy a provozní omezení pro zmírnění hluku, systematicky posuzuje za účelem řešení problému hluku nejrentabilnějším způsobem podle situace na jednotlivých letištích.

z postupů posuzování shody, které jsou blíže specifikovány v přílohách směrnice, a opatřit je označením shody CE.

Pro zařízení opatřená označením CE a údajem o garantované hladině akustického výkonu,⁴³ ke kterým je přiloženo tzv. ES prohlášení o shodě,⁴⁴ platí podle ustanovení čl. 7 směrnice předpoklad shody se všemi ustanoveními směrnice ve všech členských státech Evropské unie. V případě nevyhovujícího zařízení je na každém jednotlivém členském státu, aby přijal veškerá vhodná opatření (v krajních případech zakázal uvádění daného zařízení na trh nebo do provozu nebo zajistil jeho stažení z trhu) a neprodleně o tom uvědomil Evropskou komisi a ostatní členské státy. Výše popsanou právní úpravu doplňuje ještě nově přijatá **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES** ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie týkající se běžných domácích spotřebičů.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES ze dne 17. května 2006 o strojních zařízeních se na rozdíl od výše vyjmenovaných právních předpisů vedle hluku věnuje i problematice vibrací. Stanoví povinnost navrhovat a konstruovat strojní zařízení tak, aby rizika způsobená emisí hluku šířícího se vzduchem nebo vibracemi strojního zařízení byla snížena na nejnižší úroveň s ohledem na technický rozvoj a dostupnost prostředků ke snižování emisí u zdroje. Informace o celkové hodnotě vibrací pak dále tvoří povinnou součást každého návodu k používání v případě přenosných ručních nebo ručně vedených strojních zařízení.

3.5) Právní ochrana: stanovení emisních limitů

3.5.1) Hluk a vibrace na pracovištích

Právní úprava problematiky emisí hluku byla vzhledem k úpravě emisních limitů na evropské úrovni přijata až mnohem později v návaznosti na koncepční nástroje protihlukové ochrany.⁴⁵ Významným dokumentem řadícím se v systematické evropského i českého práva k pracovněprávním předpisům je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/10/ES** ze dne 6. února 2003 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (hlukem). Jejím právním základem je

⁴³ Viz příloha č. 5.

⁴⁴ Směrnice uvádí v ustanovení čl. 7 povinnost výrobce vypracovat písemné ES prohlášení o shodě pro každý typ vyráběného zařízení. Minimální obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze II směrnice. Vzor ES prohlášení o shodě je výrobce povinen uchovat ještě 10 let po vyrobení posledního zařízení společně spolu s technickou dokumentací.

⁴⁵ Srov. kapitulu 3.3).

ustanovení čl. 153 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 2 písm. b) SFEU⁴⁶ umožňující Evropské unii prostřednictvím směrnic stanovit minimální požadavky v oblasti „*zlepšování především pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků*“. Směrnice konkretizuje a doplňuje obecnou úpravu **směrnice Rady 89/391/EHS** ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

V ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) až c) směrnice 2003/10/ES jsou stanovena celkem tři imisní omezení: i) (denní) limitní hodnoty expozice (87 dB_(A)) a ii) horní (85 dB_(A)) a iii) dolní (80 dB_(A)) hodnoty expozice vyvolávající akci. Obecnou povinností zaměstnavatele je s ohledem na výsledky měření prováděného jím nebo osobami příslušnými podle ustanovení čl. 7 směrnice 89/391/EHS (určení zaměstnanci nebo externí odborníci) vyhodnocovat hladiny hluku, jimž jsou jeho zaměstnanci vystaveni. V případě zjištění porušení povolených limitů pak vyvstává povinnost zaměstnavatele učinit opatření předvídaná směrnicí 2003/10/ES. Jedná se v první řadě o technická a organizační opatření zaměřující se na odstranění rizik vyplývajících z expozice hluku u zdroje, popřípadě jejich snížení na minimum. Ta je zaměstnavatel povinen učinit jak preventivně, tak při překročení horní hodnoty expozice vyvolávající akci. V závislosti na konkrétním případě může jít dle ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) až g) směrnice o zavedení jiných pracovních metod, volbu vhodného pracovního vybavení, poučení zaměstnanců zprostředkováním informací nebo školení, snížení hluku technickými prostředky (ochrannými stěnami, izolací), omezení trvání a intenzity expozice nebo sestavení vhodných pracovních rozvrhů s dostatečnými dobami odpočinku.

Pokud nelze rizikům vyplývajícím z expozice hluku zabránit jinými prostředky, musí mít zaměstnanci na základě ustanovení čl. 6 směrnice k dispozici a využívat vhodné a řádné přiléhající osobní chrániče sluchu. Na zaměstnavateli je pak, aby jejich používání zajistil a zároveň kontroloval jejich účinnost. Dojde-li navzdory výslovnému požadavku směrnice a přijatým opatřením k překročení limitních hodnot expozice, je zaměstnavateli v ustanovení čl. 7 odst. 2 písm. a) až c) směrnice uloženo neprodleně přijmout další opatření ke snížení expozice pod její limitní hodnoty, zjistit příčinu výskytu nadměrné expozice a změnit ochranná a preventivní opatření tak, aby zabránil opětovnému překročení limitních hodnot.⁴⁷ Zaměstnavatel je rovněž povinen zajistit zaměstnancům, kteří jsou při práci vystaveni hluku

⁴⁶ V době přijetí směrnice se jednalo o ustanovení čl. 137 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁴⁷ Odchytky od ustanovení čl. 6 a 7 mohou na základě čl. 11 odst. 1 směrnice členské státy povolit jen ve výjimečných případech, kdy by v důsledku povahy práce neomezené a správné používání osobních chráničů sluchu mohlo způsobit větší riziko pro zdraví nebo bezpečnost než jejich nepoužívání. Srovnej též rozsudek Soudního dvora Evropské unie (Spojené věci 256/10 a 261/10) v kapitole 3.6).

na hladině nebo pod hladinou dolních hodnot expozice vyvolávajících akcí, informace a školení o možných rizicích. Směrnice garantuje právo zaměstnanců nebo jejich zástupců na spoluúčast při projednávání zamýšlených opatření a právo zaměstnanců, kteří jsou vystaveni hodnotám hluku převyšujícím horní limit expozice vyvolávající akci, na kvalifikovanou lékařskou prohlídku. Podle ustanovení čl. 10 odst. 1 směrnice je povinností členských států přijmout opatření pro zajištění přiměřeného zdravotního dohledu u všech zaměstnanců vystavených na základě ustanovení této směrnice zdravotním rizikům.

Na stejné koncepci je založena rovněž dříve přijatá „sesterská“ **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/44/ES** ze dne 25. června 2002 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (vibracemi). Jejím účelem je podle ustanovení čl. 1 odst. 1 směrnice *„stanovení minimálních požadavků na ochranu zaměstnanců před riziky pro jejich zdraví a bezpečnost, která vznikají nebo by mohly vzniknout z expozice mechanickým vibracím“*. Oblast působnosti je v následujícím odstavci vymezena na *„činnosti, při kterých zaměstnanci jsou nebo by mohli být při práci vystaveni rizikům mechanických vibrací“*. Pro své potřeby rozlišuje směrnice směrnice mezi vibracemi působícími na soustavu ruka-paže a vibracemi působícími na celé tělo.⁴⁸ U obou kategorií stanoví denní limitní hodnoty expozice a denní limitní hodnoty expozice vyvolávající akci.⁴⁹ Další ustanovení směrnice upravují povinnosti zaměstnavatelů a práva zaměstnanců obdobně jako směrnice 2003/10/ES s určitými specifiky v oblasti opatření přijímaných při nedodržení imisních limitů, která jsou dána rozdílnou povahou působení vibrací na lidský organismus.⁵⁰

3.5.2) Hluk ve venkovním prostředí

Klíčovým právním předpisem upravujícím hlukové imise se stala dlouho očekávaná a připravovaná **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES** ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (*Environmental Noise Directive*). V ustanovení čl. 1 směrnice jsou stanoveny její obecné cíle: *„na základě stanovených priorit definovat společný přístup k vyvarování se, prevenci nebo omezování škodlivých či*

⁴⁸ Dle ustanovení čl. 2 směrnice se vibracemi působícími na soustavu ruka-paže rozumí *„mechanické vibrace, které přeneseny na soustavu ruka-paže zahrnují rizika pro zdraví a bezpečnost zaměstnanců, zejména cévní, kostní a kloubní, nervové a svalové poruchy“* a vibracemi působícími na celé tělo *„mechanické vibrace, které přeneseny na celé tělo zahrnují rizika pro zdraví a bezpečnost zaměstnanců, zejména zádové bolesti a poškození páteře“*.

⁴⁹ Viz ustanovení čl. 3 směrnice.

⁵⁰ Např. technické opatření spočívající v *„poskytnutí pomocného vybavení, které snižuje riziko zranění způsobených vibracemi, jako jsou například sedačky, které účinně snižují vibrace působící na celé tělo, a držadla, která snižují vibrace působící na soustavu ruka-paže“* podle ustanovení čl. 5 odst. 2 písm. d) směrnice.

obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí“ a „poskytnout základ pro přípravu opatření Společenství ke snížení hluku vyzařovaného velkými zdroji, zejména silničními a železničními vozidly a infrastrukturou, letadly, zařízeními určenými k použití ve venkovním prostoru, průmyslovými zařízeními a mobilními strojními zařízeními“. Působnost směrnice je omezena pouze na **hluk ve venkovním prostředí**, kterým se dle ustanovení čl. 3 písm. a) směrnice rozumí *„nechtěný nebo škodlivý zvuk ve venkovním prostředí vytvořený lidskou činností, včetně hluku vyzařovaného dopravními prostředky, silniční dopravou, železniční dopravou, leteckou dopravou, a zvuk pocházející z průmyslových činností, jako jsou činnosti definované v příloze I směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září o integrované prevenci a omezování znečištění“.* Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 se naopak směrnice nevztahuje na *„hluk, který působí samotná osoba, která je mu vystavená, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk na pracovištích nebo hluk uvnitř dopravních prostředků nebo hluk způsobený vojenskou činností ve vojenských oblastech“.*

Za účelem naplnění cílů směrnice bylo členským státům uloženo vypracovat nejprve **strategické hlukové mapy**, tedy mapy městských aglomerací, okolí komunikací, železnic a letišť, v nichž je označeno území zatížené hlukem a které obsahují rovněž údaje o počtu zatížených nemovitostí a obyvatel.⁵¹ Směrnice vymezuje celkem čtyři hlukové indikátory, jimiž se rozumí *„fyzikální stupnice pro popis hluku ve venkovním prostředí vztažené k negativním účinkům na lidské zdraví (škodlivému účinku)“.*⁵² Hlukové indikátory L_{day} (hlukový indikátor pro den), $L_{evening}$ (hlukový indikátor pro večer) a L_{night} (hlukový indikátor pro noc) tvoří dohromady tvoří hlukový indikátor L_{den} (hlukový indikátor den-večer-noc pro celkové obtěžování hlukem). Bližší definici nabízí příloha I směrnice. Při tvorbě a revizi strategických hlukových map mají být členskými státy použity hlukové indikátory L_{night} a L_{den} , které se určují pomocí jednotných metod hodnocení definovaných v příloze II buď výpočtem, anebo měřením.

Hlukové mapování bylo z rozhodnutí Evropské unie rozčleněno **do dvou etap** v závislosti na předpokládané velikosti zkoumaných imisí. V první fázi měly do 30. června 2007 členské státy povinnost zajistit vypracování strategických hlukových map: i) pro všechny aglomerace s více než 250 000 obyvateli, ii) pro všechny hlavní silnice, po kterých projede více než šest miliónů vozidel za rok, iii) hlavní železniční trati, po kterých projede více než 60000 vlaků za rok, a iv) pro hlavní letiště. Ve druhé fázi pak bylo členským státům uloženo vypracovat nejpozději do 30. června 2012 strategické hlukové mapy:

⁵¹ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 86.

⁵² Viz definice v ustanovení čl. 3 písm. d) ve spoj. s písm. b) směrnice.

i) pro všechny aglomerace, ii) pro všechny hlavní silnice a iii) hlavní železniční tratě.⁵³ Z hlediska grafického znázornění je v přílohách č. IV a VI směrnice požadováno přehledné rozlišení jednotlivých hladin konkrétního hlukového ukazatele na různobarevná pásma (izofony) v rozmezí po 5 dB od 55 do 75 a více dB pro hlukový indikátor Lden a od 50 do 70 a více dB pro hlukový indikátor Lnight.⁵⁴

V návaznosti na údaje získané v procesu hlukového mapování měly posléze členské státy přistoupit k vypracování **akčních plánů**, a to rovněž ve dvou etapách: do 18. července 2008 a do 18. července 2013. Jedná se o navržení plánů k přijetí konkrétních opatření sloužících k řešení problémů s hlukem a účinků hluku, tam, kde strategické hlukové mapy zjistily překročení mezních hodnot imisních limitů.⁵⁵ Minimálními obsahovými požadavky pro akční plány stanovenými v příloze V jsou mj. popis konkrétního zdroje hluku, souhrn výsledků hlukového mapování, vyhodnocení odhadu počtu osob vystavených hluku, vymezení problémů a situací, které je třeba zlepšit, výčet všech opatření ke snížení hluku, která jsou již v platnosti a která se právě připravují, uvedení opatření, která příslušné orgány hodlají přijmout v příštích pěti letech, a nástin dlouhodobé strategie. Demonstrativní výčet možných opatření pak tvoří plánování dopravy, územní plánování, technická opatření u zdrojů hluku, výběr méně hlučných zdrojů, omezení přenosu zvuku a regulativní nebo ekonomická opatření nebo podněty. Příslušným orgánům členských států je rovněž udělena pravomoc vymezovat v akčních plánech tiché oblasti v aglomeraci a tiché oblasti ve volné krajině, které je třeba zachovat a chránit.⁵⁶ Veškeré akční plány a stejně tak strategické hlukové mapy podléhají přezkoumání a podle potřeby se revidují nejméně každých pět let ode dne jejich vypracování.

⁵³ Dle definičních ustanovení čl. 3 písm. k), n), o) a p) směrnice se rozumí aglomerací: „část území, vymezená členským státem, ve které žije více než 100 000 obyvatel a která má takovou hustotu obyvatel, že je členským státem považována za městské území“, hlavní silnicí: „regionální, vnitrostátní nebo mezinárodní silnice určená členským státem, po které projede více než tři miliony vozidel za rok“, hlavní železniční tratí: „železniční trať určená členským státem, po které projede více než 30 000 vlaků za rok“ a hlavním letištěm: „civilní letiště určené členským státem, které má více než 50 000 vzletů nebo přistání za rok, s výjimkou pouze cvičných účelů, pro které se používají lehká letadla“.

⁵⁴ Blíže k pojmu izofona viz kapitulu 1.1) a přílohu č. 2.

⁵⁵ Dle ustanovení čl. 3 písm. s) směrnice se mezní hodnotou rozumí: „hodnota Lden nebo Lnight, a popřípadě Lday a Levening určená členským státem, při jejímž překročení příslušné orgány zvažují nebo zavádějí opatření ke zmírnění hluku“. Tyto mezní hodnoty se pak mohou lišit pro různé typy hluku (hluk ze silniční, železniční nebo letecké dopravy, průmyslové činnosti atd.), různá prostředí a různou citlivost obyvatel. Mohou být rovněž odlišné pro stávající a pro nové situace, pokud dojde ke změně situace z hlediska zdroje hluku nebo využití daného prostředí.

⁵⁶ Dle definice v ustanovení čl. 3 písm. l) a m) směrnice se tichou oblastí v aglomeraci rozumí „oblast vymezená příslušným orgánem, například oblast, která není vystavená hluku z jakéhokoli zdroje tak, že hodnoty hlukového indikátoru Lden nebo hodnoty jiného vhodného hlukového indikátoru jsou vyšší než definovaná hodnota stanovená členským státem“ a tichou oblastí ve volné krajině „oblast vymezená příslušným orgánem, která není rušena hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit“.

Významným principem garantovaným směrnicí je zásada zapojení veřejnosti. Členské státy mají povinnost zajistit konzultace návrhů akčních plánů s veřejností a možnost efektivní účasti veřejnosti na přípravě a přezkoumávání akčních plánů. Zároveň se uplatní zásada informování veřejnosti požadující zpřístupnění a distribuci vypracovaných a podle potřeby upravených strategických hlukových map a akčních plánů veřejnosti členskými státy v souladu zejména se **směrnicí Rady 90/313/EHS** ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí. Na základě údajů poskytnutých členskými státy je dále stanovena povinnost Evropské komise zveřejnit každých pět let souhrnnou zprávu o údajích ze strategických hlukových map a akčních plánů.

Povinností Evropské komise bylo dle čl. 11 odst. 1 rovněž předložit Evropskému parlamentu a Radě nejpozději do 18. července 2009 **zprávu o provádění směrnice 2002/49/ES**, což učinila s téměř s dvouletým zpožděním dne 1. června 2011 (**KOM(2011) 321**).⁵⁷ Zpráva hodnotí směrnici jako přínosnou zejména s ohledem na to, že zavedla systém řízení hluku ve venkovním prostředí ve všech členských státech a vůbec poprvé tak mohl vzniknout ucelený přehled o rozsahu problémů spojených s hlukovým znečištěním. Zároveň ovšem dodává, že potenciál směrnice dosud nebyl zcela využit, neboť hlukové mapování a akční plánování teprve nedávno vstoupilo do své aktivní fáze. Ucelenější a realističtější posouzení účinnosti směrnice lze provést teprve po druhém kole hlukového mapování.

3.6) Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Evropské právní předpisy upřesňuje a doplňuje judikatura Soudního dvora Evropské unie. Nejdůležitějšími druhy řízení týkajících se ochrany před hlukem a vibracemi jsou řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, která pro členský stát vyplývá ze SEU nebo SFEU, a řízení o předběžné otázce.

Žalobu pro nesplnění povinnosti může podat proti členskému státu na základě ustanovení čl. 258 a 259 SFEU buď Evropská komise, anebo jiný členský stát. Spornému řízení předchází v obou případech předběžné řízení před Evropskou komisí, ve kterém je dána členskému státu možnost vyjádřit se k věci. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie má podle čl. 260 odst. 1 SFEU pouze deklaratorní povahu, neboť ukládá žalovanému členskému státu povinnost přijmout opatření vyplývající ze soudního rozhodnutí. Domnívá-li se Evropská komise, že členský stát uložená opatření nepřijal, může věc opětovně předložit Soudnímu dvoru Evropské unie, který je tentokrát oprávněn odsoudit dotčený stát navíc

⁵⁷ Viz příloha č. 6.

k zaplacení paušální částky nebo penále. Typicky jde o rozsudky Soudního dvora Evropské unie týkající se neprovedení směrnic členskými státy ve stanovené lhůtě⁵⁸ nebo přijetí takových vnitrostátních právních předpisů v době běhu lhůty k provedení směrnice, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí.⁵⁹

Důležitější roli ve sjednocování výkladu a aplikace evropského práva však hraje **řízení o předběžné otázce** upravené v ustanovení čl. 267 SFEU. Jeho podstatou je pravomoc Soudního dvora Evropské unie rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu SEU nebo SFEU a platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie. Předběžnou otázku může Soudnímu dvoru Evropské unie předložit soud členského státu, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Jde-li o jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je soud členského státu dokonce výslovně povinen požádat Soudní dvůr Evropské unie o její rozhodnutí. V podstatě jde tedy o zvláštní druh nesporného řízení, jehož výsledkem je rozsudek právně závazný pro soud členského státu, který předběžnou otázku podal, i pro všechny ostatní soudy, které o dané věci dle vnitrostátního právního řádu členského státu rozhodují. Rozhodnutí ve věci je však i nadále plně v kompetenci příslušného soudu členského státu.

V rámci **sporu mezi společnostmi *Aher-Waggon GmbH* a *Luffahrt-Bundesamt*** (Spolkový úřad pro letectví), který z důvodu nevyhovění německým emisním limitům zamítl žádost společnosti o registraci letadla zakoupeného a již registrovaného v Dánsku, tak předložil předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru německý *Bundesverwaltungsgericht* (Spolkový správní soud). Podstatou otázky bylo, zda je německá úprava emisních limitů podzvukových letadel, která obsahovala přísnější hodnoty než tehdy platná Směrnice 80/51/EHS o omezování hluku z podzvukových letadel, slučitelná se zásadami volného pohybu zboží podle ustanovení tehdejšího čl. 30 Smlouvy o založení Evropského společenství (dnes ustanovení čl. 36 SFEU). Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku uvedl, že ačkoliv německé vnitrostátní předpisy znamenají omezení obchodu uvnitř Evropského společenství, je toto omezení slučitelné s evropským právem, neboť je odůvodněno ochranou veřejného zdraví a životního prostředí a úměrné sledovanému cíli, kterým je omezování hlukového znečištění. Zároveň konstatoval, že směrnice stanovila pouze

⁵⁸ Viz např. **rozsudek Evropského soudního dvora** ze dne 14. prosince 2006. **Věc 138/06** (*Komise Evropských Společenství proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku*) týkající se neprovedení směrnice 2002/49/ES. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

⁵⁹ Viz **rozsudek Evropského soudního dvora** ze dne 14. června 2007. **Věc 422/05** (*Komise Evropských Společenství proti Belgickému království*) týkající se neprovedení směrnice 2002/30/ES Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

minimální požadavky a umožnila tak členským státům přijmout přísnější úpravu emisních limitů hluku.⁶⁰

Výkladu ustanovení směrnice 2003/10/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (hlukem) se týkala předběžná otázka španělského *Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León* (Vrchní soud autonomního společenství Kastilie a León). Jednalo se o **spor dvou zaměstnanců se společností *Gerardo García SL*** podnikající v kamenictví, kteří si nárokovali příplatek ke mzdě na základě ustanovení španělského práva ukládající jeho vyplacení v případě zvláště ztížených pracovních podmínek. Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že se zaměstnavatel v podniku, v němž denní hladina hlukové expozice zaměstnanců měřená bez ohledu na účinky užívání osobních chráničů sluchu přesahuje horní hodnotu expozice vyvolávající akci (85 dB_(A)), nezbaví povinnosti snížit tuto hladinu pod předepsanou hodnotu jednoduše tím, že zaměstnancům poskytne takové chrániče sluchu, které umožňují snížit denní expozici hluku pod dolní hodnotu expozice vyvolávající akci (80 dB_(A)). Uvedl však rovněž dále, že směrnice nezakládá právo zaměstnanců domáhat se na základě daného skutkového stavu vyplacení mzdového příplatku, ale pouze povinnost členského státu zajistit úpravu mechanismů umožňujících zaměstnancům účinně dosáhnout toho, aby zaměstnavatel dodržel preventivní povinnosti stanovené směrnicí.⁶¹

Soudní dvůr rozhodoval i o otázce předložené belgickým *Conseil d'État* (Nejvyšší správní soud), který řešil **spor mezi leteckou přepravní společností *European Air Transport SA*** na jedné straně a ***Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale*** (Úřad pro životní prostředí regionu Brusel-hlavní město) a ***Région de Bruxelles-Capitale*** (region Brusel-hlavní město) na straně druhé. Spor se týkal peněžité pokuty, kterou společnosti uložil *Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement* (Bruselský institut pro environmentální řízení) za opakované překračování vnitrostátní právní úpravy nočních imisních limitů hluku v městském prostředí. Předmětem otázky byl výklad pojmu „provozní omezení“ obsaženého ve směrnici 2002/30/ES. Soudní dvůr Evropské unie zde dovedl, že se jedná o opatření úplně nebo dočasně zakazující přístup civilního podzvukového letadla na letiště členského státu Unie, která jsou přípustná pouze tehdy, pokud by jakékoliv další opatření k regulaci hluku neumožnilo dosažení cílů směrnice. Vnitrostátní imisní limity hluku měřeného na zemi, které je třeba dodržovat při přeletu území v blízkosti letiště, však podle

⁶⁰ Viz **rozsudek Evropského soudního dvora** ze dne 14. července 1998. **Věc 389/96 (*Aher-Waggon GmbH vs. Spolková republika Německo*)**. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

⁶¹ Viz **rozsudek Soudního dvora Evropské unie** ze dne 19. května 2011. **Spojené věci 256/10 a 261/10 (*David B. Fernández a Pedro A. M. Lozano vs. Gerardo García SL*)**. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

názoru Soudního dvora Evropské unie nelze pod tento pojem podřadit, ledaže by z důvodu příslušného hospodářského, technického a právního kontextu mohla mít stejné účinky jako zákaz přístupu na dané letiště.⁶²

3.7) Shrnutí

Evropské právo se regulaci nadměrného hluku a vibrací systematicky věnuje přibližně od 70. let minulého století. Významným přelomem v dané oblasti bylo začlenění kapitoly týkající se životního prostředí do primárního práva na konci 80. let a také přijetí řady akčních programů Společenství stanovujících jako jeden ze svých cílů ochranu obyvatel Společenství před negativními účinky hluku a vibrací. Pokud jde o sekundární evropské právo, dlouhou tradici má zejména regulace emisních zdrojů hluku z automobilové dopravy. Hlukem ze silniční dopravy je ostatně podle dostupných statistik obtěžováno až 90% z celkového výčtu obyvatel Evropské unie postižených hlukem. Stejně tak byla vydána řada směrnic ke snižování hluku z leteckého provozu. Současný trend spěje k nahrazení stávající regulace zdrojů hluku z automobilové dopravy a leteckého provozu nařízeními, jako je tomu v případě železniční dopravy. Pro vybraná venkovní zařízení platí povinnost uvádět garantovanou hladinu akustického výkonu a dodržovat nejvyšší přípustné hodnoty hluku v souladu se směrnicí 2000/14/ES. Hluk a vibrace ze strojních zařízení upravuje směrnice 2006/42/ES.

Zkušenosti ukázaly, že pro lepší ochranu zdraví obyvatel Evropské unie je efektivnější zaměřit se na regulaci imisních zdrojů hluku a vibrací. Ucelený systém stojící hlavně na povinnostech zaměstnavatelů na úseku bezpečnosti práce a ochrany zdraví představují v rámci pracovního práva směrnice 2003/10/ES (hluk) a 2002/44/ES (vibrace). Zelená kniha „Budoucí politika ochrany před hlukem“ a Šestý akční program Společenství pro životní prostředí položily základ pro přijetí směrnice 2002/49/ES. Ta usiluje o harmonizaci hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí v jednotlivých členských státech. Na základě směrnice proběhlo již první kolo hlukového mapování, ve kterém byly vypracovány strategické hlukové mapy největších aglomerací, dopravních komunikací, železnicí a letišť. V návaznosti na jeho výsledky byly rovněž vydány akční plány navrhuující konkrétní protihluková a antivibrační opatření. V současné době probíhá druhé kolo hlukového mapování a spolu s ním revize již zpracovaných strategických hlukových map a akčních plánů, což by mělo poskytnout více informací o zasažení evropské populace hlukem.

⁶² Viz **rozsudek Soudního dvora Evropské unie** ze dne 8. září 2011. **Věc 120/10** (*European Air Transport SA vs. Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a Région de Bruxelles-Capitale*). Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

4) Veřejnoprávní úprava v České republice

4.1) Koncepční nástroje

4.1.1) Celorepublikové koncepční nástroje

Problematika hluku a vibrací se na celostátní úrovni promítá hned do několika koncepčních dokumentů. Jejich pořizovateli jsou věcně příslušná ministerstva podle ustanovení zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), a přijímá je formou usnesení vláda.

Ministerstvo zdravotnictví vypracovalo roku 2002 Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstvu ČR – Zdraví pro všechny v 21. století (**Program Zdraví 21**), který se v oblasti národní zdravotní politiky zařadil po bok **Akčního plánu zdraví a životního prostředí ČR** vzniklého ve spolupráci Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí. Druhý jmenovaný dokument byl přijat již roku 1998 a spolu s ním byla jako poradní orgán vlády zřízena i meziresortní Rada pro zdraví a životní prostředí v čele s ministrem zdravotnictví. Jejím posláním je mj. i meziresortní řízení, koordinace a kontrola aktivit v boji proti hluku. Snížení počtu osob vystaveným hluku ze silniční a letecké dopravy je rovněž jedním z cílů **Dopravní politiky ČR pro léta 2005 – 2013** pořízené Ministerstvem dopravy.⁶³ Také ministerstvo práce a sociálních věcí si v **Národní politice bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ČR** z roku 2008 předsevzalo dosáhnout omezení rizikových prací spojených s expozicí nadměrnému hluku a vibracím a počtu pracovníků, kteří je vykonávají.⁶⁴

Ministerstvo životního prostředí od roku 1999 vždy pro určité časové období vypracovává Státní politiku životního prostředí. Jednou z priorit naposledy přijaté **Státní politiky životního prostředí ČR 2004 – 2010** byla i ochrana životního prostředí a člověka před hlukem. Byly zde stanoveny mj. dva dílčí cíle: ochrana tichých území v krajině a snižování zátěže populace v sídlech z expozice dopravnímu hluku a hluku z průmyslové činnosti. I přes transpozici směrnice 2002/49/ES do českého právního řádu je třeba s odstupem času konstatovat, že vytýčené cíle se podařilo splnit pouze částečně, a to především kvůli zpoždění prvního kola strategického hlukového mapování. Palčivým problémem, který se zatím nedaří uspokojivě řešit, zůstává nadále stará hluková zátěž

⁶³ Viz podkapitoly 3.1.5) a 3.1.6) Dopravní politiky ČR pro léta 2005 – 2013.

⁶⁴ Viz podkapitola IV.2.1) Národní politiky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ČR.

z dopravy.⁶⁵ Je tedy zcela na místě, že se uvedené priority objevují v prakticky nezměněné podobě i v návrhu Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2020.⁶⁶

4.1.2) Nástroje územního plánování

Důležitým koncepčním dokumentem je **Politika územního rozvoje ČR 2008** pořízená Ministerstvem pro místní rozvoj na základě ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁶⁷. Jedná se o nástroj územního plánování, který konkretizuje ve stavebním zákoně uváděné úkoly územního plánování v celorepublikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a koordinuje další nástroje veřejné správy ovlivňující územní rozvoj. Podle ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona je závazná pro pořizování územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní a regulační plány) a pro rozhodování v území. Nutnost řešení dopadů hlukové zátěže je zde zmíněna pouze u záměrů stavby nové paralelní vzletové a přistávací dráhy letiště Praha-Ruzyně, rozšíření stávající vzletové a přistávací dráhy letiště Karlovy Vary a stavby nového mezinárodního letiště České Budějovice. O hluku ze silniční (zejména dálniční) a drážní dopravy politika mlčí. Do konce roku 2012 je Ministerstvo pro místní rozvoj povinno předložit vládě zprávu o uplatňování Politiky územního rozvoje, na základě které bude následně rozhodnuto o její aktualizaci nebo o zpracování nového návrhu.

Pořizovatelem **zásad územního rozvoje** je příslušný krajský úřad, schvaluje je zastupitelstvo kraje usnesením a vydávány jsou ve formě opatření obecné povahy. Stanovují základní požadavky na uspořádání a využití území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují i kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití včetně prověření možnosti jejich budoucího využití.⁶⁸ Nenaplnění zákonem definovaného účelu jejich vydání vedlo např. v roce 2011 Nejvyšší správní soud ke zrušení částí Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy týkajících se mezinárodního letiště Praha-Ruzyně.⁶⁹ V odůvodnění rozsudku soud konstatoval, že smyslem zásad územního rozvoje je mj. upřesňovat úkoly zadané v Politice územního rozvoje natolik, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití ploch nadmístního významu (v tomto

⁶⁵ Viz kapitola 3.3) Vyhodnocení plnění Státní politiky životního prostředí ČR 2004 – 2010. Dostupné z WWW: <www.czp.cuni.cz>

⁶⁶ Viz podkapitola 4.1.2) návrhu Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2020.

⁶⁷ Srov. ustanovení §§ 31 až 35 a § 186 stavebního zákona.

⁶⁸ Srov. ustanovení §§ 36 až 41 a § 187 stavebního zákona.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. února 2010, sp. zn. 6 Ao 6/2010. Dostupné z WWW: <<http://www.nssoud.cz>>

případě letiště), vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí⁷⁰ a posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel své zákonné povinnosti nedostál, neboť neprovedl specifikaci plánovaného provozu letiště z hlediska jeho kvality, kvantity a technologie, ani jiným vhodným způsobem nevymezil zatížení z hlediska vlivů na zdraví obyvatel a životní prostředí (tj. především dopady hlukové zátěže). Doplnění a upřesnění zrušených ustanovení by měla zajistit aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, jejíž návrh je zatím ve fázi projednávání.

Zásady územního rozvoje jsou závazné pro vydávání **územních plánů**, které pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností a schvaluje formou opatření obecné povahy zastupitelstvo obce, pro kterou je územní plán určen.⁷¹ Územní plány v souladu s Politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje ještě více zpřesňují a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování zejména tím, že stanoví urbanistickou koncepci obce a koncepci její veřejné infrastruktury a vymezí zastavěné území, plochy a koridory. Z pohledu hlukové problematiky je zajímavé sledovat vývoj situace ohledně již zmiňovaného záměru výstavby nové paralelní vzletové a přistávací dráhy (RWY 06R/24L) na mezinárodním letišti Praha-Ruzyně. Nejvyšší správní soud totiž v letech 2006 a 2008 již dvakrát zrušil schválenou změnu Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (Z 939/05 a Z 1000/00), která se vedle úseku Silničního okruhu kolem Prahy Ruzyně – Březiněves týkala i dotčené dráhy.⁷² Hlavní nedostatky spatřoval soud v porušení povinností pořizovatele „*zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr*“⁷³ a vyhodnotit hluk a vibrace z budoucí letové dopravy.⁷⁴

V rámci projektu II. vlny celoměstsky významných změn reagoval Odbor územního plánu Magistrátu hl. m. Prahy na oba rozsudky zveřejněním návrhu změny Z 939/00.

⁷⁰ Blíže k posuzování vlivů záměrů (EIA) a koncepcí (SEA) na životní prostředí kapitola 4.2).

⁷¹ Srov. ustanovení § 6 a §§ 43 až 60 stavebního zákona.

⁷² Rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, a ze dne 30. října 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008. Dostupné z WWW: <<http://www.nssoud.cz>>

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. října 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008, uveřejněný pod č. 2/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Dostupné z WWW: <<http://www.nssoud.cz>>

⁷⁴ Od okamžiku nabytí účinnosti stávajícího stavebního zákona, dne 1. července 2007, platí pro územní plány zvláštní úprava procesu SEA obsažená přímo ve stavebním zákoně. Vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí je nově součástí komplexního vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území. Jeho vypracování autorizovanou osobou podle ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů zajišťuje pořizovatel územního plánu. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (starý stavební zákon), platný a účinný v době vydání změn Z 939/05 a 1000/00, uvedený institut neznal a Nejvyšší správní soud tak ve svém rozsudku odkazoval na úpravu v zákoně o posuzování vlivů. Srov. ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů a §§ 19 odst. 2, 48 odst. 1 a 55 odst. 1 stavebního zákona.

Ta opětovně počítá s novou přistávací a vzletovou dráhou a opírá se navíc o vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území podle ustanovení § 55 odst. 1 stavebního zákona. Po šesti letech od předložení oznámení vydalo ministerstvo životního prostředí v říjnu roku 2011 podle ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí souhlasné stanovisko EIA k provedení záměru paralelní dráhy. Uskutečnění projektu je v něm nicméně podmíněno nerozšiřováním stávajícího ochranného hlukového pásma letiště, realizací protihlukových opatření či úplným zákazem letů mezi 24. a 6. hodinou ranní a řadou dalších omezení. Před vstupem do realizační fáze územního plánování je každopádně třeba provést příslušné změny zásad územního rozvoje a územního plánu.

Stavební zákon při pořizování koncepčních nástrojů územního plánování dbá i na možnost **aktivní účasti veřejnosti**. Vedle zástupce veřejnosti mohou vznášet námitky v procesu pořizování zásad územního rozvoje dotčené obce a v případě zpracovávání územního plánu vlastníci nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. O námitkách pak musí vydat zastupitelstvo kraje nebo obce rozhodnutí, jehož odůvodnění se následně stává i součástí odůvodnění celé příslušné územně plánovací dokumentace. Každý (jednotlivci i občanská sdružení) má pak právo podat připomínky, a to i proti plánované Politice územního rozvoje. Ty však nejsou pro pořizovatele závazné a jejich zamítnutí nevyžaduje odůvodnění. Proti již schváleným zásadám územního rozvoje nebo územnímu plánu může navíc podle ustanovení § 101a odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“), podat k Nejvyššímu soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části každý, kdo tvrdí, že byl jejich vydáním zkrácen na svých právech (vlastník nemovitosti dotčené schválenou koncepcí), a dotčená obec. Koncepční fáze územního plánování tím pádem nabízí první příležitost ovlivnit pravděpodobné budoucí zdroje nadlimitního hluku nebo vibrací, jak se tomu ostatně v současnosti děje i v případě plánované ruzyňské dráhy.

4.1.3) Hlukové mapování

Historie moderního hlukového mapování v České republice sahá do 90. let minulého století, kdy si některá města v rámci nového povědomí o škodlivosti hluku v životním prostředí začala pořizovat na základě měření a později i výpočtů hlukové mapy. S ohledem na přijetí zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2000 byly vypracovány hlukové mapy všech dálnic a silnic I. třídy.⁷⁵ První komplexní projekt hlukového mapování do českého právního

⁷⁵ Viz HELLMUTH, T. Historie hlukového mapování v ČR [online]. c2006 [cit. 18. 08. 2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.nrl.cz>>

řádu však přinesla až **transpozice směrnice 2002/49/ES**.⁷⁶ Došlo k ní s téměř dvouletým zpožděním oproti předepsané lhůtě⁷⁷ dne 1. června 2006 novelizací zákona o ochraně veřejného zdraví prostřednictvím zákona č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, a některé další zákony (dále jen „**změnový zákon č. 222/2006 Sb.**“). Ministerstvo zdravotnictví vydalo na základě ustanovení § 108 odst. 1 OchrVeřZdrZ k provedení ustanovení § 80 odst. 1 písm. s) **vyhlášku č. 523/2006 Sb.**, o hlukovém mapování. Ministerstvo pro místní rozvoj dále podle ustanovení § 81a vydalo **vyhlášku č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku**.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že začlenění úpravy hlukového mapování do zákona o ochraně veřejného zdraví neznamena její prolínání, ale spíše vzájemné doplňování s úpravou ochrany před hlukem a vibracemi prostřednictvím závazných hygienických limitů ve smyslu ustanovení §§ 30 až 34 tohoto zákona a nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Ustanovení § 80 odst. 2 OchrVeřZdrZ obsahuje pro potřeby hlukového mapování speciální definici pojmu hluk odlišnou od definice v ustanovení § 30 odst. 2 ve spojení se zmiňovaným nařízením vlády.⁷⁸ Strategické hlukové mapování pracuje s vlastními hlukovými ukazateli L_{dvn} (den-večer-noc), L_d (den), L_v (večer) a L_n (noc) převzatými ze směrnice 2002/49/ES do vyhlášky o hlukovém mapování.⁷⁹ Hlukové ukazatele se od hygienických limitů liší zejména různými referenčními časovými intervaly veličin, ve kterých jsou vyjádřeny. Zatímco hygienické limity vyjádřené veličinou $L_{Aeq,T}$ představují ekvivalentní hladinu akustického tlaku A určenou pro časový interval T , který se vztahuje k období v rámci jednoho dne (24 hodin), mezní hodnoty hlukových ukazatelů jsou definovány jako dlouhodobý průměr akustického tlaku A , určený za období jednoho roku. Výhoda hygienických limitů tedy spočívá v tom, že použití metody a hodnocení jejich výsledků je možné v relativně krátkém časovém horizontu. Oproti závazným hygienickým limitům hluku v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. nespojuje také zákon s překročením mezních hodnot hlukových ukazatelů žádnou sankci, ani nijak neupravuje povinnost akceptovat a realizovat protihluková opatření uvedená v akčních plánech. Účelem strategického hlukového mapování je tedy především snaha Evropské unie

⁷⁶ Viz podkapitola 3.5.2).

⁷⁷ Členským státem Evropské unie byla uložena povinnost transponovat směrnici 2002/49/ES do 18. července 2004. Evropská komise tudíž podala proti České republice u Evropského soudního dvora žalobu pro nesplnění povinnosti (Věc C-140/06), kterou následně vzala zpět, jelikož došlo k nápravě ještě před vydáním rozsudku.

⁷⁸ Hlukem ve smyslu ustanovení § 80 odst. 2 OchrVeřZdrZ se rozumí „*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 naopak „*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*“.

⁷⁹ Viz mezní hodnoty hlukových ukazatelů v části B přílohy č. 7.

zavést postupně v jednotlivých členských státech používání harmonizovaných ukazatelů a metod hodnocení hluku a kritérií pro jednotné hlukové mapování.⁸⁰

První kolo strategického hlukového mapování proběhlo v České republice vinou legislativních průtahů ve značném spěchu, což se bohužel negativně projevilo hlavně na kvalitě akčních plánů. Příslušnost správních úřadů a lhůtu pro zhotovení dokumentů upravil jednorázově čl. XII. změnového zákona č. 222/2006 Sb. ve spojení se zákonem o ochraně veřejného zdraví. Zpracovatelem strategických hlukových map aglomerací a strategických hlukových map pro okolí pozemních komunikací, železničních tratí a letišť bylo Ministerstvo zdravotnictví.⁸¹ Na základě počtu obyvatel šlo o aglomerace Praha, Ostrava a Brno. V rozporu s vyhláškou č. 561/2006 Sb. však mapování zcela pominulo hluk na území obcí přiléhajících katastrálnímu území zmíněných měst. Dotčené podklady poté citelně chyběly při zpracovávání akčních plánů.⁸² Tvorba akčních plánů v návaznosti na údaje ze strategických hlukových map náležela do kompetence Ministerstva dopravy (okolí hlavních pozemních komunikací ve vlastnictví státu, železničních tratí a letišť) a krajských úřadů (aglomerace a okolí hlavních pozemních komunikací ve vlastnictví kraje a obcí). Na základě vyhlášky o hlukovém mapování zde byl veřejnosti poskytnut prostor k vyjádření podnětů a stanovisek k návrhům akčních plánů. V souladu se zadáním směrnice 2002/49/ES připadlo krajským úřadům podle ustanovení § 80 odst. 1 písm. t) OchrVeřZdrZ vymezit v akčních plánech tiché oblasti v aglomeraci.⁸³ Ministerstvo životního prostředí mělo rovněž na základě citovaného ustanovení a § 81b OchrVeřZdrZ vyhláškou stanovit tiché oblasti ve volné krajině, tedy „*oblasti, které nejsou rušeny hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit*“. To se doposud nestalo. V souvislosti s předcházejícím výkladem není ovšem bez zajímavosti, že hned jako první návrh opatření ke snížení hlukové expozice v Akčním plánu letiště Praha-Ruzyně byla uvedena výstavba paralelní vzletové a přistávací dráhy 06R/24L.

Druhé kolo strategického hlukového mapování mělo proběhnout do konce června 2012. Spolu s ním je Ministerstvo zdravotnictví povinno nejpozději do pěti let od dokončení prvního kola (kvůli výše popsanému zpoždění k němu došlo až v průběhu podzimu

⁸⁰ Viz Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Operativní zdravotní dozor a strategické plánování v ochraně veřejného zdraví před hlukem v komunálním prostředí [online]. c2011 [cit. 18. 08. 2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.nrl.cz>>

⁸¹ Ke kompetencím a lhůtám ohledně prvního i druhého kola pořizování strategických hlukových map a akčních plánů viz přehlednou tabulku v části A přílohy č. 7. Výsledky prvního kola strategického hlukového mapování viz tabulka v příloze č. 8.

⁸² BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 93.

⁸³ Podle § 80 odst. 1 písm. t) cit zák. se tichou oblastí v aglomeraci rozumí: „*oblast, která není vystavena hluku většímu než je mezní hodnota hlukového ukazatele nebo než je nejvyšší přípustná hodnota hygienického limitu hluku stanoveného podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb*“.

2007) přistoupit **k aktualizaci již vypracovaných strategických hlukových map**. Textové i grafické výstupy mapování budou stejně jako před pěti lety zpřístupněny veřejnosti v listinné podobě v sídle Ministerstva zdravotnictví a elektronicky na jeho webových stránkách.⁸⁴ Zpracování navazujících akčních plánů je rozloženo opět mezi Ministerstvo dopravy (pozemní komunikace ve vlastnictví státu a železniční tratě) a krajské úřady (aglomerace a pozemní komunikace ve vlastnictví krajů a obcí). Termín jejich vyhotovení je stanoven na 18. července 2013. Lze jen doufat, že se druhé kolo strategického hlukového mapování vyvaruje chyb z kola prvního a že jeho výstupem budou cenné statistické údaje doplňující tento unikátní celoevropský projekt, jehož cílem je do budoucna snížit hlukovou zátěž obyvatelstva České republiky.

4.2) Průřezové nástroje ochrany životního prostředí (SEA, EIA, IPPC)

Ochranu lidského zdraví před negativními účinky hluku a vibrací podporují rovněž nástroje snažící se o komplexní ochranu všech složek životního prostředí. Tyto nástroje různou měrou ovlivňují koncepční a realizační fázi územního plánování i navazující stavební řízení. Podle této posloupnosti jde v první řadě o strategické a projektové posuzování podle **zákona č. 100/2001 Sb.**, o posuzování vlivů na životní prostředí. Rozsah těchto posuzování zahrnuje podle ustanovení §§ 1 odst. 2 a 2 i potenciální vlivy koncepcí a záměrů na veřejné zdraví. Posuzovány jsou všechny přímé a nepřímé, pozitivní i negativní vlivy provedení i neprovedení koncepce či záměru. Výsledkem je pak stanovisko Ministerstva životního prostředí nebo krajského úřadu, které je dále obligatorním odborným podkladem pro schválení určité koncepce nebo vydání určitého rozhodnutí.

Strategické posuzování (*Strategic Environmental Assessment*, dále jen „SEA“) probíhá v případech stanovených podle § 10a zákona zároveň se zpracováváním určité koncepce (např. Státní politika životního prostředí) schvalované později orgánem veřejné správy. U Politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územních plánů platí podle ustanovení § 10i citovaného zákona zvláštní úprava ve stavebním zákoně, podle které je SEA jednou ze součástí **vyhodnocení vlivů těchto koncepcí na udržitelný rozvoj území**. Toto vyhodnocení se pak stává také součástí odůvodnění daných dokumentů. Zatímco v prvních dvou případech je vyhodnocení pořizováno vždy, pro územní plány se naopak vyhotovuje jen

⁸⁴ Viz příloha č. 9.

za podmínek obsažených v ustanovení § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona, mj. uplatní-li tento požadavek ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu dotčený orgán.

Projektové posuzování (*Environmental Impact Assessment*, dále jen „EIA“) probíhá zpravidla před zahájením územního nebo stavebního řízení podle stavebního zákona. Povinně jsou vždy posuzovány jen záměry a podstatné změny těchto záměrů uvedené v kategorii I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů (např. letiště nebo dálnice). U záměrů v kategorii II probíhá posuzování fakultativně v závislosti na výsledcích zjišťovacího řízení. Podlimitní záměry uvedené v příloze č. 1 se posuzují jen pokud příslušný úřad stanoví povinnost provést zjišťovací řízení, ve kterém pak vyjde najevo potřeba nechat záměr dále posoudit. Pro navazující územní nebo stavební řízení je důležité, že se jeho účastníky mohou stát i občanská sdružení za předpokladu své předchozí aktivní účasti v procesu projektového posuzování podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů. Z této pozice jim pak náleží právo vznášet v mezích stavebního zákona námítky, o kterých musí stavební úřad rozhodnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Veřejnost může v průběhu SEA, EIA a územního řízení využít svého práva podávat připomínky.

Vybraná průmyslová zařízení v příloze č. 1 jsou předmětem integrovaného rozhodování podle **zákona č. 76/2002 Sb.**, o integrované prevenci. Cílem **integrované prevence a omezování znečištění** (*Integrated Pollution Prevention and Control*, dále jen „IPPC“) je nalézt optimální zatížení jednotlivých složek životního prostředí. Integrované povolení představuje samostatné správní rozhodnutí stanovující závazné podmínky provozu zařízení (mj. emisní limity hluku a vibrací) na základě nejlepších dostupných technologií (*Best Available Techniques*). Nahrazuje tak řadu jinak vyžadovaných správních rozhodnutí týkajících se jednotlivých složek životního prostředí. Podle ustanovení § 31 odst. 1 OchrVerZdrZ to platí i v případě povolení nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací. Bez integrovaného povolení nelze u vybraných zařízení vydat stavební povolení podle stavebního zákona. Integrované rozhodování je v kompetenci Ministerstva životního prostředí a krajských úřadů. Za účastníky řízení jsou považována i občanská sdružení podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci. Kdokoliv může navíc podat připomínky, jejichž vypořádání je součástí odůvodnění integrovaného povolení.

4.3) Právní ochrana: stanovení emisních limitů

Většinu zdrojů emisí hluku upravuje **nařízení vlády č. 9/2002 Sb.**, kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku. To bylo vydáno k provedení zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a transponovalo do českého právního

řádu směrnicí 2000/14/ES a později i směrnicí 2009/125/ES. Předmětem jeho úpravy jsou tedy jak zařízení používaná ve venkovním prostoru, tak spotřebiče pro domácnost. Speciální právní úprava pak platí např. pro vozidla na pozemních komunikacích. Je obsažena v **zákoně č. 56/2001 Sb.**, o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve **vyhlášce Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb.**, o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, a v řadě dalších technických norem. Obecně lze konstatovat, že česká právní úprava plně vyhovuje evropskému právu, a odkázat na to, co již bylo podrobněji rozebráno výše.⁸⁵

Úprava zdrojů emisí vibrací je omezena na ustanovení § 33 **zákona o ochraně veřejného zdraví**, který se týká instalace strojů a zařízení o základním kmitočtu od 4 do 8 Hz. Pro jejich umístění do chráněných vnitřních prostor staveb⁸⁶ platí absolutní zákaz. Povolena je pouze instalace v okolí bytových nebo rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. Daná osoba však musí na základě studie o přenosu vibrací příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví prokázat, že nedojde k nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v uvedených stavbách.

4.4) Právní ochrana: stanovení imisních limitů

4.4.1) Prameny právní úpravy a orgány ochrany veřejného zdraví

Česká veřejnoprávní ochrana před hlukem a vibracemi je založena na stanovení hygienických limitů imisí. Jádrem právní úpravy jsou ustanovení §§ 30 až 32a a 34 **OchrVeřZdrZ** spolu s ustanoveními o výkonu státní správy v ochraně veřejného zdraví. K jeho provedení vydala vláda v souladu se zmocněním v ustanovení § 108 odst. 3 citovaného zákona **nařízení č. 272/2011 Sb.**, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které s účinností od 1. listopadu 2011 nahradilo stejnojmenné nařízení vlády č. 148/2006 Sb.

Státní správu v oblasti ochrany veřejného zdraví vykonávají zejména **orgány ochrany veřejného zdraví**. Veřejným zdravím je podle ustanovení § 2 odst. 1 **OchrVeřZdrZ** „zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin“, který je určován „*souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života*“. Ochrana a podpora veřejného zdraví

⁸⁵ Viz podkapitola 3.4.2).

⁸⁶ Podle ustanovení § 30 odst. 3 **OchrVeřZdrZ** se chráněným vnitřním prostorem staveb rozumí: „*obytné a pobytové místnosti, s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování*“. Viz dále podkapitola 4.4.3).

pak podle odst. 2 ustanovení představuje: „*souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a doзору nad jejich zachováním*“. Soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví tvoří podle ustanovení § 78 odst. 2 ve spojení s odst. 1 zákona Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Příslušnost dvou posledně jmenovaných ministerstev se nicméně omezuje jen na úzký úsek státní správy vymezený v ustanovení § 83 zákona. Dalšími orgány, které plní některé úkoly v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí jsou Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady. Jedná se především o kompetence v souvislosti s pořizováním akčních plánů.⁸⁷

Ministerstvo zdravotnictví řídí a kontroluje výkon státní správy v ochraně veřejného zdraví a krajské hygienické stanice. Rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím krajských hygienických stanic a přezkoumává kontrolní plány sestavené krajskými hygienickými stanicemi, které určují priority činnosti na úseku státního zdravotního dozoru. Uděluje a zrušuje rovněž pověření k provádění autorizace, které osvědčuje způsobilost autorizované osoby provádět za podmínek podle ustanovení § 83a zákona ve vymezeném rozsahu měření intenzit hluku a vibrací.⁸⁸ Oprávnění vykonávat činnosti, pro které zákon jinak stanoví podmínku autorizace, náleží i Státnímu zdravotnímu ústavu a zdravotním ústavům, které byly zřízeny jako příspěvkové organizace Ministerstva zdravotnictví. Mezi jejich další úkoly patří podle ustanovení § 86 odst. 1 zákona vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek pro účely státního zdravotního dozoru, sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva a příprava podkladů pro hodnocení a řízení rizik. Podle ustanovení § 80 odst. 7 zákona je na Ministerstvu zdravotnictví rovněž zřízena funkce hlavního hygienika ČR.

Klíčovou rolí v rámci ochrany veřejného zdraví hrají **krajské hygienické stanice** zřízené podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona jako správní úřady. Přísluší jim vydávat rozhodnutí, povolení (mj. povolení nadlimitního zdroje hluku podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona), osvědčení a plnit další úkoly státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru, pokud není příslušné Ministerstvo zdravotnictví. Je jim dále svěřen výkon státního dozoru nad dodržováním zákazů a plněním povinností stanovených

⁸⁷ Srov. podkapitolu 4.1.3).

⁸⁸ Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. a), b), c) a m) a n) OchrVeřZdrZ.

předpisy evropského práva, zákonem o ochraně veřejného zdraví a dalšími právními předpisy i nad rozhodnutím nebo opatřením orgánu ochrany veřejného zdraví vydaným na základě těchto předpisů. V praxi tedy zjišťují, ať již z vlastní iniciativy nebo na podnět, zda jsou dodržovány předepsané hygienické limity hluku a vibrací, provádějí za tím účelem dokazování (zajišťují provedení měření hluku a vibrací u autorizovaných osob) a následně vedou případná sankční řízení vůči odpovědným osobám.⁸⁹ Krajským hygienickým stanicím náleží dále provádění hodnocení a řízení zdravotních rizik z hlediska prevence negativního ovlivnění zdravotního stavu obyvatelstva a povinnost podílet se na monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek.⁹⁰ Nezastupitelnou úlohu mají krajské hygienické stanice jako dotčený správní úřad podle ustanovení § 82 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 77 zákona. Stanoviska krajských hygienických stanic jsou závazným podkladem pro Politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci. Vydání kladného územního rozhodnutí nebo stavebního povolení podle stavebního zákona v rozporu se závazným stanoviskem krajské hygienické stanice je vyloučeno.

4.4.2) Právní odpovědnost za provoz zdroje hluku nebo vibrací

Východiskem celé právní konstrukce je stanovení **odpovědnosti za provoz zdroje hluku nebo vibrací** v ustanovení § 30 odst. 1 OchrVeřZdrZ.⁹¹ **Odpovědnou osobou** rozumí zákon: i) jakoukoliv osobu, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, ii) provozovatele dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (v praxi např. provozovatelé restaurací či diskoték), iii) provozovatele letišť⁹², iv) vlastníka dráhy⁹³ a v) vlastníka, popř. správce pozemní komunikace. V posledním jmenovaném případě upravuje vlastnická práva podle jednotlivých kategorií pozemních komunikací ustanovení § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Ministerstvo dopravy, do jehož působnosti silniční doprava spadá, svěřilo dále výkon vlastnických práv k těmto komunikacím státní příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic. Přes nejasnosti ohledně postavení státních příspěvkových organizací a jejich jednání v právních vztazích se soudní praxe při výkladu § 55 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přiklání k názoru, že právě

⁸⁹ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 34-35.

⁹⁰ Srov. ustanovení § 82 odst. 2 písm. a), b) a t).

⁹¹ Srov. BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 29 a násl.

⁹² Podmínky provozování letiště viz ustanovení § 26 a násl. zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

⁹³ Podmínky povolování dráhy viz ustanovení § 11 a násl. zákona č. 266/1994 Sb., o drahách.

Ředitelství silnic a dálnic je pak pasivně legitimováno v případných občanskoprávních sporech týkajících se dálnic a silnic I. třídy.⁹⁴ Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, vlastníkem místních komunikací je obec a vlastníkem účelových komunikací jakákoliv fyzická nebo právnická osoba.

Vznik odpovědnosti váže ustanovení § 30 odst. 1 OchrVeřZdrZ na porušení primární právní povinnosti odpovědné osoby „*technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném zákonem o ochraně veřejného zdraví a nařízením vlády č. 272/2011 Sb. zajistit, i) aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené nařízením vlády č. 272/2011 Sb. pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a ii) aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby*“. V praxi bývá často problém s rozlišením emisí hluku vycházejících z více zdrojů, které v součtu vedou k překročení imisních limitů. V takovém případě je třeba nalézt dominantní zdroj hluku. Nelze-li jej určit, protihluková opatření musí přijmout všechny odpovědné osoby (princip sdílené odpovědnosti).⁹⁵ Ustanovení § 30 odst. 2 zákona vymezuje **hluk** jako: „*zvuk, který může být škodlivý pro zdraví*“ a **vibrace** jako „*vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví*“. Jedná se ovšem jen o takové zvuky nebo vibrace, jejichž **hygienické limity stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb.** Nařízení ze své působnosti v ustanovení § 2 vylučuje: i) sousedský hluk,⁹⁶ ii) hluk a vibrace způsobené prováděním a nácvikem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí, iii) akustické výstražné signály související s bezpečnostními opatřeními, záchranou lidského života, zdraví a majetku (např. výstražné zařízení na traťovém přejezdu) a iv) hluk působený povrchovou vodou přelivem přes vodní díla sloužící k nakládání s vodami.

Nařízení č. 272/2011 Sb. stanovuje hygienické limity: i) hluku a vibrací na pracovištích, ii) hluku a vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb a iii) hluku pro chráněný venkovní prostor a pro chráněné venkovní prostory staveb. Jak už bylo zmíněno ve výkladu o strategickém hlukovém mapování, příslušné limity hluku jsou vyjádřeny veličinou $L_{Aeq,T}$ představující **ekvivalentní hladinu akustického tlaku A** určenou pro časový interval T, který se vždy vztahuje k období v rámci jednoho dne (24 hodin). Ten se dělí na noční dobu, kterou

⁹⁴ BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 64.

⁹⁵ MOTEJL, O. a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – Hluková zátěž*, Praha : Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 16 a 17.

⁹⁶ Podle ustanovení § 2 písm. p) nařízení vlády č. 272/2011 Sb. se sousedským zvukem rozumí „*hluk působený hlasovými projevy lidí a zvířat a činnostmi spojenými s běžným užíváním bytu, bytového domu, rodinného domu, stavby pro rodinnou rekreaci a pozemků k nim náležících*“. Jde tedy např. o hluk pračky nebo větráku v koupelně.

se dle ustanovení § 34 odst.2 OchrVeřZdrZ rozumí doba mezi 22:00 a 6:00 (8 hodin), a denní dobu, která značí a contrario k tomuto ustanovení dobu mezi 6:00 a 22:00 (16 hodin). Dále používá nařízení pro stanovení hygienických limitů hluku veličinu L_{Amax} označující **maximální hladinu akustického tlaku**. K měření a hodnocení vibrací se využívají **průměrná vážená hladina zrychlení vibrací** $L_{Aw,T}$ [dB] a **průměrná vážená hodnota zrychlení vibrací** $a_{ew,T}$ [$m \cdot s^{-2}$]. Pomocí těchto veličin stanoví citované nařízení u jednotlivých typů chráněných prostorů příslušné hygienické limity, které však někdy v závislosti na konkrétním druhu chráněného prostoru nebo posuzované době podléhají ještě **korekci** obsažené v přílohách nařízení.

4.4.3) Hygienické limity hluku a vibrací pro chráněný vnitřní prostor staveb

Pojem chráněný vnitřní prostor podle ustanovení § 30 odst. 3 OchrVeřZdrZ zahrnuje: „obytné a pobytové místnosti, s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování“. Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v ustanovení § 3 písm. i) a j) dále rozvádí pojmy obytná a pobytová místnost. Obytnou místností je tak: i) část bytu, která splňuje požadavky předepsané vyhláškou, je určena k trvalému bydlení a má nejmenší podlahovou plochu 8 m^2 , ii) kuchyň, která má plochu nejméně 12 m^2 a má zajištěno přímé denní osvětlení, přímé větrání a vytápění s možností regulace tepla nebo iii) byt s podlahovou plochou nejméně 16 m^2 splňující ostatní náležitosti Ad i), pokud jej tvoří pouze jedna obytná místnost. Vyloučeny jsou tedy části bytu s podlahovou plochou menší než 8 m^2 . U pobytové místnosti jde o: „místnost nebo prostor, které svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňují požadavky k tomu, aby se v nich zdržovaly osoby“.

Veličina $L_{Aeq,T}$ se podle ustanovení § 11 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. u hluku v chráněných vnitřních prostorech staveb stanoví: i) v denní době pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhluchnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), ii) v noční době pro nejhluchnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$) a iii) pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$) u hluku z dopravy na pozemních komunikacích, s výjimkou účelových komunikací, hluku z železniční dopravy a hluku z leteckého provozu. V případě hluku z leteckého provozu se posuzovaná doba vztahuje na charakteristický letový den, tedy „průměrné provozní podmínky na letišti odvozené pro posouzení dlouhodobého hluku“⁹⁷. Hygienický limit pro i) hluk pronikající vzduchem zvenčí a ii) pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu tvoří součet základní

⁹⁷ Viz ustanovení § 2 písm. m) nařízení.

hladiny $L_{Aeq,T} = 40$ dB a korekce podle přílohy č. 2 nařízení⁹⁸. Pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu se v pracovních dnech mezi 7 a 21 hodinou přičítá korekce +15 dB. V případě hluku s tónovými složkami (s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách) a hluku s výrazně informačním charakterem (řeč) se naopak uplatní korekce -5 dB⁹⁹. Jde-li o iii) hluk šířící se ze zdrojů uvnitř objektu nebo iv) hluk ze zdrojů umístěných mimo objekt, který do tohoto objektu proniká jiným způsobem než vzduchem zejména konstrukcemi nebo podložími, hygienický limit se vypočte součtem základní hladiny $L_{Amax} = 40$ dB a korekce v příloze č. 2. Korekce - 5 dB se v tomto případě uplatní pouze u hluku s tónovými složkami (s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích a drahách).

Hygienický limit vibrací v chráněných vnitřních prostorech staveb je v ustanovení § 18 nařízení vyjádřen hodnotami $L_{Aw,T} = 75$ dB a $a_{ew,T} = 0,0056$ m·s² a vztahuje se: i) na horizontální a ii) na vertikální vibrace v místě pobytu osob v době trvání vibrací T. K uvedeným hodnotám přistupuje ještě korekce v příloze č. 5 nařízení, která vedle druhu chráněného prostoru a posuzované době závisí rovněž na povaze vibrací.

4.4.4) Hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor (staveb)

Chráněným venkovním prostorem se v souladu s ustanovením § 30 odst. 3 OchrVeřZdrZ rozumí „nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků“. Citované ustanovení zde odkazuje na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), který v ustanovení § 2 odst. 3 definuje zemědělské pozemky jako „ornou půdu chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty“. Chráněným venkovním prostorem tedy zcela nepochopitelně nejsou například zahrady, byť by byly užívány k rekreaci.¹⁰⁰ Jako chráněný venkovní prostor staveb je v zákoně definován: „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“. Prováděcí úprava v § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb. pracuje pouze s veličinou $L_{Aeq,T}$, která se s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku¹⁰¹ stanoví pro jednotlivé zdroje hluku stejně jako u chráněných vnitřních prostor staveb.

Hygienický limit je tvořen součtem základní hladiny $L_{Aeq,T} = 50$ dB a korekcí podle přílohy č. 3 nařízení. V případě hluku s tónovými složkami (s výjimkou hluku z dopravy na

⁹⁸ Viz příloha č. 10.

⁹⁹ Srov. též ustanovení § 2 písm. a) a b) nařízení.

¹⁰⁰ Srov. BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 40.

¹⁰¹ Viz ustanovení §§ 2 písm. c) a 12 odst. 2 až 4 nařízení.

pozemních komunikacích a drahách) a hluku s výrazně informačním charakterem (řeč) se uplatní korekce -5 dB. Pro hluk ze stavební činnosti se navíc přičte další speciální korekce podle části B přílohy č. 3 nařízení.¹⁰² V příloze je uvedena výjimečně vysoká korekce (až + 20 dB) pro starou hlukovou zátěž. Nařízení v § 2 písm. n) uvádí, že jde o „*hluk v chráněném venkovním prostoru (staveb), který vznikl před 1. lednem 2001 a je působený dopravou na pozemních komunikacích (s výjimkou účelových komunikací) a drahách*“. Z této definice přímo nevyplývá, zahrnuje-li jen komunikace, které byly již před tímto datem zdrojem nadlimitního hluku, nebo všechny komunikace provozované před uvedeným termínem. Platí nicméně, že tato korekce zůstává zachována i po položení nového povrchu vozovky a dalších technických úpravách a pro krátkodobé objízdne trasy. Toto ustanovení má zabránit demotivaci správců a vlastníků pozemních komunikací k provádění jejich oprav. Dojde-li však na předmětné komunikaci k stavebním či dopravně-organizačním změnám překračujícím rámec přílohy č. 3 nařízení, nelze již použití této korekce dále přiznat.¹⁰³

Samostatná úprava je konečně vyhrazena pro hluk z leteckého provozu. Hygienický limit pro celou denní dobu ($L_{Aeq,16h}$) je zde roven 60 dB a pro celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$) 50 dB. Tak jako u chráněných vnitřních prostor staveb je hygienický limit vztažen na charakteristický letový den, který se ale v tomto případě určuje: „*počtem vzletů a přistání všech letadel na daném letišti za 24 hodin dne*“. Tento počet se stanoví jako „*průměrná hodnota z celkového počtu vzletů a přistání letadel všech uživatelů letiště od 1. května do 31. října kalendářního roku ve všech provozních směrech vzletových a přistávacích drah; přitom se oddělí počet pohybů pro dobu denní a dobu noční*“.

4.4.5) Hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích

Nařízení vlády č. 272/2011 Sb. stanovuje rovněž závazné hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích. Navazuje tak na ustanovení § 7 **zákona č. 309/2006 Sb.**, o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, stanovující povinnosti zaměstnavatele v případě, že se na jeho pracovištích vyskytují rizikové faktory. Hluk a vibrace jsou zde zmíněny mezi příklady fyzikálních rizikových faktorů. Výchozím bodem právní úpravy v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. je ustanovení § 3 definující přípustný expoziční limit ustáleného a proměnného hluku¹⁰⁴ při práci pro osmihodinovou pracovní

¹⁰² Viz příloha č. 12.

¹⁰³ BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 41 a 42.

¹⁰⁴ Podle ustanovení § 3 písm. e) a f) spočívá rozdíl mezi proměnným a ustáleným hlukem v tom, že v prvním případě se hladina akustického tlaku v daném místě mění v závislosti na čase o více než 5 dB, zatímco ve druhém případě změna hladiny akustického tlaku zůstává pod tímto limitem.

směnu hodnotou $L_{Aeq,8h} = 85$ dB. Pro pracoviště, na nichž je vykonávána práce náročná na pozornost a soustředění, a pro pracoviště určená pro tvůrčí práci se hodnota hygienického limitu snižuje na 50 dB. Pro pracoviště ve stavbách pro výrobu a skladování, kde je hluk způsobován větracím nebo vytápěcím zařízením (nikoliv pracovní činností vykonávanou na pracovišti) platí hodnota 70 dB. V případě proměnné pracovní doby nebo změn hladiny hluku za podmínek v ustanovení § 3 odst. 4 nařízení se stanoví hygienické hodnoty pomocí průměrné expozice hluku $L_{Aeq,w}$. Následující ustanovení nařízení vypočítávají speciální hygienické limity pro impulsní hluk, vysokofrekvenční hluk a podob.

Přípustný expoziční limit vibrací pro osmihodinovou pracovní směnu vyjadřuje ustanovení § 13 alternativně prostřednictvím průměrné vážené hladiny zrychlení vibrací $L_{Aeq,8h}$ nebo průměrné vážené hodnoty zrychlení vibrací $a_{ew,8h}$. Rozlišuje přitom: i) vibrace přenášené na ruce zaměstnanců, ii) vibrace přenášené zvláštním způsobem na zaměstnance způsobující intenzivní kmitání v horní části páteře a hlavy, iii) celkové vertikální a horizontální vibrace a iv) celkové vibrace rovnoběžné s podélnou osou těla. Odlišné jsou hygienické limity pro jinou než osmihodinovou směnu a pro celkové vertikální vibrace o kmitočtu nižším než 0,5 Hz. Tak jako u úpravy hluku, i zde je možno za určitých podmínek (§ 15 nařízení) využít k hodnocení vibrací průměrnou expozici vibracím L_{aw} . Hodnocení rizika a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví v případě hluku (§§ 9 a 10) i vibrací (§ 17) jsou v upraveny v souladu se směrnicemi 2003/10/ES a 2002/44/ES a lze tudíž na tomto místě odkázat na předchozí výklad v podkapitole 3.5.1).

4.4.6) Povolení nadlimitního zdroje hluku a vibrací

Povolení nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací představuje výjimku z právní povinnosti odpovědných osob dodržovat předepsané hygienické limity. Při dodržení podmínek v ustanovení § 31 odst. 1 OchrVěřZdrZ je na návrh odpovědné osoby k vydání takového povolení příslušná podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona krajská hygienická stanice. Ta udělí žadateli časově omezené povolení za předpokladu, že: i) nelze při používání, popř. provozu zdroje hluku nebo vibrací (s výjimkou letišť) z vážných důvodů dodržet hygienické limity a ii) odpovědná osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Takto nastavené parametry výjimky však působí v praxi řadu aplikačních problémů.

Předně zákon blíže nespecifikuje, co přesně se rozumí „vážnými důvody“. Jedná se tedy o neurčitý právní pojem, jehož prokázání je na odpovědné osobě a jehož konkrétní obsah

musí orgány ochrany veřejného zdraví stanovovat podle okolností jednotlivých případů.¹⁰⁵ V citovaném ustanovení oproti tomu zákon dále rozvádí, že rozumně dosažitelnou mírou se rozumí: „*poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím*“. Doslovnou interpretací takového ustanovení lze dovodit, že překračování limitů u určitého (menšího) okruhu osob je přípustné, pokud dojde ke snížení zátěže většího počtu osob. Taková formulace má ovšem vzhledem k ustanovením čl. 1 a 3 odst. 1 ve spojení s čl. 31 a 35. odst. 1 Listiny základních práv a svobod zjevně diskriminační povahu, neboť právo na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí je zaručeno každému.

Nutnost omezení hluku nebo vibrací na rozumně dosažitelnou míru se navíc podle dikce zákona („bude omezen“) neváže na dobu předcházející udělení výjimky. Žadatel má pouze povinnost prokázat, že bude schopen v budoucnu provést určitá technická, organizační a další opatření ke snížení hluku a vibrací pod hygienické limity. O tom, jakým způsobem toto prokazování konkrétně probíhá, zákon nic neuvádí. Ustanovení § 99 poskytuje krajské hygienické stanici možnost vázat udělení výjimky na splnění určitých podmínek. S ohledem na ochranu veřejného zdraví by mělo jít zejména o stanovení povinnosti žadatele: i) doložit technické provedení opatření, jeho účinnost a skutečnost, že se jedná o nejvhodnější technologii, ii) průběžně poskytovat informace o stavu realizace protihlukových opatření a provádět průběžná kontrolní měření hladiny hluku a iii) dodržovat termíny stanovené pro dokončení případných protihlukových opatření, pro poskytování průběžných informací a pro předkládání výsledků kontrolních měření.¹⁰⁶ Problematické bývá někdy v praxi rovněž nedostatečně určité vymezení předmětu řízení. Z rozhodnutí týkajících se pozemních komunikací by mělo být například jasné, pro které komunikace a jejich úseky se povolení vydává. Z hlediska časové platnosti výjimky se pak jeví jako ideální doba mezi 5 a 6 lety. Extrémním případem v posledních dvou ohledech je rozhodnutí vydané Hygienickou stanicí Hlavního města Prahy roku 2005, které povoluje Technické správě komunikací hlavního města Prahy překračování hygienických limitů hluku z provozu na všech pozemních komunikacích na území hl. m. Prahy (celkem 194) až do roku 2017 (tedy na 12 let).¹⁰⁷

¹⁰⁵ BERNARD, M., DOUCHA, P. a PLACHÝ, R. Analýza hlukových výjimek: Rozhodovací praxe krajských hygienických stanic v řízení dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví [online]. c2008 [cit. 22. 08. 2012]. Dostupné z: <<http://hluk.eps.cz>>

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Viz rozhodnutí Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 20. června 2005, sp. zn. UP/219/1248/1563/217.4/05.

O udělení povolení rozhoduje krajská hygienická stanice ve správním řízení. Na rozhodování se tak použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SprŘ“), s jednou podstatnou výjimkou. Podle ustanovení § 94 odst. 2 ve spojení s §§ 31 odst. 1 a 94 odst. 1 OchrVeřZdrZ je totiž účastníkem takového řízení pouze navrhovatel. Účastenství dalších osob, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech podle ustanovení § 27 odst. 2 SprŘ (např. vlastníci nemovitostí v okolí pozemní komunikace), je tímto zcela vyloučeno. Dotyčná právní úprava bez zjevného opodstatnění zasahuje jak do materiálních (ochrana vlastnického práva, právo na ochranu veřejného zdraví a na příznivé životní prostředí), tak do procesních práv (právo domáhat se svého práva u správního orgánu) zaručených Listinou základních práv a svobod.¹⁰⁸ Vlastníkům dotčených nemovitostí sice náleží ještě aktivní žalobní legitimace v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS. Otázkou ovšem zůstává, nakolik mají možnost svého zákonného práva využít, když se v praxi vůbec nemusí dozvědět o existenci udělené výjimky.¹⁰⁹ Zákon rovněž na rozdíl od právní úpravy ochranného hlukového pásma letiště nijak neřeší kompenzaci za omezení vlastnického práva vlastníků nemovitostí dotčených nadlimitním hlukem nebo vibracemi. V každém případě platí, že nesplňuje-li odpovědná osoba podmínky, za kterých bylo povolení vydáno, nebo je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví, může podle ustanovení § 84 odst. 1 písm. k) OchrVeřZdrZ krajská hygienická stanice udělené povolení odejmout.

4.4.7) Překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu

Podle dikce ustanovení § 31 odst. 1 OchrVeřZdrZ jsou z okruhu osob oprávněných zažádat o povolení vyjmuti provozovatelé letiště. Dojde-li k překročení hygienických limitů hluku, vzniká podle § 32 odst. 2 zákona v případě i) mezinárodních letišť zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a ii) vojenských letišť jejich provozovatelům povinnost navrhnout vydání opatření obecné povahy podle SprŘ ke **zřízení ochranného hlukového pásma**. Pro provozovatele ostatních letišť žádná speciální povinnost stanovena není a platí proto, že musí za všech okolností dodržovat stanovené hygienické limity. Vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma je v kompetenci **Úřadu pro civilní letectví** v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.¹¹⁰ Jelikož se účastenství v tomto správním

¹⁰⁸ Srov. ustanovení čl. 11 odst. 1, 31, 35 a 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁰⁹ BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 45 a 46.

¹¹⁰ Podle právní úpravy platné do 31. prosince 2009 se ochranná pásma leteckých staveb zřizovala na základě územního rozhodnutí, které vydával místně příslušný stavební úřad se souhlasem Úřadu pro civilní letectví. Podle ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1999 Sb., o civilním letectví, a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, se ochranná hluková pásma zřizována

řízení se řídí ustanoveními SprŘ, je možné, aby svá práva podle ustanovení § 27 odst. 2 SprŘ uplatnili i vlastníci nemovitostí dotčených nadměrným hlukem z leteckého provozu. Podle ustanovení § 40 zákona o civilním letectví lze následně v takto stanoveném ochranném hlukovém pásmu letiště zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví, který je žadateli udělen mj. pouze tehdy, nejde-li o objekt vyžadující ochranu před hlukem. To je poměrně zásadní omezení týkající se především budoucí výstavby uvnitř ochranného hlukového pásma.¹¹¹

Druhou povinností provozovatele letiště je podle ustanovení § 31 odst. 3 OchrVeřZdrZ na základě odborného posudku, vypracovaného na jeho náklad, u stávající zástavby v ochranném hlukovém pásmu postupně **provést** nebo **zajistit provedení protihlukových opatření** v takovém rozsahu, aby byly dodrženy hygienické limity alespoň uvnitř těchto objektů. Konkrétně se jedná o bytové a rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely a stavby funkčně obdobné. Pokud se podle odborného posudku ukáže, že by protihluková opatření u těchto staveb nezajistila dodržování hygienických limitů, může Úřad pro civilní letectví jako speciální stavební úřad zahájit řízení o změně v jejich užívání nebo o jejich odstranění podle stavebního zákona.¹¹²

Zákon o civilním letectví rovněž v ustanoveních §§ 42a a 42b transponoval evropskou směrnici 2002/30/ES umožňující zavést při dlouhodobém překračování hygienických limitů **provozní omezení ke snížení hluku na letišti** zajišťujícím v předcházejícím kalendářním roce více než 50 000 vzletů a přistání podzvukových proudových letadel ročně. Podkladem pro takové rozhodnutí Ministerstva dopravy je zpráva o hlukové situaci na letišti, kterou povinně vyhotovuje každé dva roky provozovatel letiště, nebo stanovisko EIA podle zákona o posuzování vlivů. Při vydání rozhodnutí je třeba brát v úvahu nejen přínos provozních omezení ke snížení hluku na letišti a v jeho ochranných pásmech, ale i předpokládané náklady na jejich zavedení a následný vliv na provoz letiště. Účinek provozního omezení spočívá v přijetí opatření směřujících k: i) omezení přístupu podzvukových proudových letadel se vzletovou hmotností 34 tun a větší nebo s celkovým počtem sedadel pro cestující větším než 19 na letišti nebo ii) omezení provozu těchto letadel na letišti. Rozhodnutí se vedle úřední desky Ministerstva dopravy zveřejňuje i v Letecké informační příručce a zasílá se rovněž Evropské komisi a ostatním členským státům Evropské unie.

podle § 31 odst. 2 OchrVeřZdrZ, ve znění účinném do nabytí účinnosti zákona č. 301/2009 Sb. (1. ledna 2010), považují za ochranná hluková pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 31 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění ode dne nabytí účinnosti změnového zákona.

¹¹¹ Viz příloha č. 13.

¹¹² Srov. ustanovení §§ 126, 127 a 129 až 131a stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 36 odst. 3 zákona o civilním letectví a § 15 odst. 1 stavebního zákona.

V krajním případě může Ministerstvo dopravy rozhodnutím omezit provoz letadel určených podle ustanovení čl. II písm. d) směrnice 2002/30/ES na letišti, a to postupně až po úplný zákaz jejich provozu. Podle takového rozhodnutí dojde nejprve k omezení počtu vzletů a přistání určených letadel na letišti na dobu 6 měsíců po právní moci rozhodnutí, tak, aby tento počet nebyl vyšší než v témže období předchozího kalendářního roku. Nejdříve po uplynutí 12 měsíců po právní moci rozhodnutí v něm pak Ministerstvo dopravy omezí počet vzletů a přistání určených letadel na letišti, ročně však nejvýše o 20 procent z celkového počtu vzletů a přistání každého provozovatele za předcházející kalendářní rok.

4.4.8) Hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby

Právní úpravu odpovědnosti za hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce obsahuje ustanovení § 32 OchrVeřZdrZ. U obou případů se vychází z primární právní povinnosti odpovědné osoby zamezit překročení hygienických limitů stanovených v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. pro chráněné vnitřní a venkovní prostory. V chráněném vnitřním prostoru staveb platí zvláštní hygienický limit pro zvuk elektronicky zesilované hudby v prostoru pro posluchače $L_{Aeq,T} = 100$ dB po dobu $T = 4$ hodiny. Hluk z veřejné produkce hudby v chráněném venkovním prostoru (staveb) pak podléhá korekci v příloze č. 3 nařízení.¹¹³ Dodržení hygienických limitů hluku z provozoven služeb má na starosti osoba provozující službu. Osobou odpovědnou za nadlimitní zdroj hluku z veřejné produkce hudby je i) pořadatel takové produkce nebo, nelze-li pořadatele zjistit, ii) osoba, která k veřejné produkci hudby poskytla svou stavbu, jiné zařízení nebo pozemek.

Pojem **veřejné produkce hudby** zákon dále nedefinuje, ustanovení § 32 OchrVeřZdrZ jen demonstrativně vyjmenovává, že se může jednat o koncert, taneční zábavu nebo artistickou produkci s hudbou. V praxi půjde zřejmě o jakoukoliv hudební akci ve venkovním prostoru (na veřejném prostranství i na soukromém pozemku) přístupnou blíže neurčenému většímu počtu návštěvníků.¹¹⁴ Podle ustanovení § 10 písm. b) ve spojení s ustanovením § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „ObecZ“) může navíc každá obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou: „*povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních akcí, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku*“. Závazné podmínky v obecně závazné vyhlášce obce nesmí přímo nebo nepřímo úplně vyloučit pořádání hudebních akcí v obci, mohou ale ukládat např. povinnost oznámit

¹¹³ Viz příloha č. 12.

¹¹⁴ MOTEJL, O. a kol., *op. cit.*, s. 37 a násl.

předem konání akce, zajistit řádnou pořadatelskou službu nebo dodržet dobu ukončení akce stanovenou obcí. Vždy však musí jít o regulaci činností v rámci samostatné působnosti obce. Podle judikatury Ústavního soudu dokonce platí, že soukromoprávní ani veřejnoprávní úprava bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, pokud se cíle a předměty jejich regulace liší.¹¹⁵

Legální definici pojmu provozovna vymezuje pro své účely v ustanovení § 17 odst. 1 a 2 zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Jedná se o jakýkoliv prostor, kde je živnost podle tohoto zákona provozována, ale i automat nebo mobilní provozovna. Problémy s dodržováním hygienických limitů hluku se v praxi vyskytují nejčastěji u restaurací, zejména jejich letních zahrádek, barů a diskoték. Ve všech těchto případech se jedná o **provozovny služeb** ve smyslu ustanovení § 32 OchrVeřZdrZ. Z toho důvodu je zde vždy dána odpovědnost provozovatele, a to i za předpokladu, že k překročení hygienických limitů došlo vinou hlasité hudební produkce v provozovně služeb.¹¹⁶ Obce mohou dále vydávat podle ustanovení § 10 písm. a) ve spojení s ustanovením § 35 ObecZ obecně závaznými vyhláškami: „*povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*“. Lze tak regulovat např. provozní dobu restaurací včetně letních zahrádek, anebo blíže vymezit neurčitý právní pojem noční klid. Porušení nočního klidu totiž za předpokladu splnění ostatních podmínek zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „PřestZ“), naplňuje skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) PřestZ, jehož příčinou bývá zpravidla hluk. Regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce tak přispívá k právní jistotě.¹¹⁷

Dojde-li k pochybnostem, zda je provozovna řádně povolena nebo užívána v souladu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, je vedle kompetencí krajských hygienických stanic v rámci státního zdravotního dozoru založena rovněž **působnost stavebního úřadu vykonávajícího stavební dozor** podle ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona. Platí, že stavební úřad zahájí podle ustanovení § 129 odst. 3 ve spojení s odst. 1 písm. b) citovaného zákona řízení o odstranění nepovolené stavby, aniž by musel zkoumat, zda došlo k překročení hygienických limitů hluku. V druhém případě stavební úřad podle ustanovení § 133 zákona na základě zjištění provedené kontrolní prohlídkou nejprve vyzve stavebníka ke zjednání nápravy (té lze dosáhnout i cestou žádosti o souhlas se změnou v užívání stavby

¹¹⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (*Vyhláška města Jirkov*). Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz>>

¹¹⁶ MOTEJL, O. a kol., *op. cit.*, s. 49 a násl.

¹¹⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. dubna 200, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (*Vyhláška obce Těrlicko*). Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz>>

podle § 126 zákona), a pokud se tak nestane, zjednání nápravy nařídí rozhodnutím. Stavební úřad může dále podle ustanovení § 137 odst. 1 písm. a) zákona nařídit vlastníku stavby provést nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby neohrožovalo životní prostředí a nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem nebo vibracemi. Nařízení provedení nezbytných úprav je podle ustanovení § 137 odst. 3 zákona možné i pokud je stavba postavena a užívána v souladu se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím. Je však omezeno jen na případy prokazatelně významného ohrožení a vlastník stavby má právo na náhradu újmy vyvolané nařízenými úpravami.¹¹⁸

4.5) Návrh věcného záměru zákona o hluku

Jak je patrné z předchozího výkladu, proplétá se problematika hluku a vibrací v pojetí současné úpravy rozličnými oblastmi platného práva. Efektivněji a přehledněji by přitom k jejímu řešení mnohem lépe posloužila komplexní zákonná úprava jasně definující kompetence a povinnosti jednotlivých resortů. Ministerstvo zdravotnictví, vedeno touto myšlenkou, předložilo dne 26. července 2012 vládě návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (**zákon o hluku**).¹¹⁹ Tento dokument představuje malou revoluci zejména ve směru omezení dosud dominujícího státního zdravotního dozoru, nahrazení hygienických limitů hluku z dopravy ve venkovním prostoru systémem hlukových zón nebo stanovením závaznosti akčních plánů. Ty by nově vyhlášovalo Ministerstvo dopravy a krajské úřady formou opatření obecné povahy. Vlastníci zdrojů dopravního hluku, vlastníci integrovaných průmyslových zdrojů hluku a krajské úřady v případě stanovených aglomerací by navíc byly povinni výsledky a postupy stanovené v akčních plánech zahrnout do závazného systému realizace protihlukových opatření. Uvažuje se také o posílení státní správy zřízením Národní rady pro hluk, jako koordinačního odborného a poradního orgánu při Úřadu vlády.

Návrh odděluje technické zdroje hluku, kterými jsou dopravní prostředky, stroje, zařízení a určité objekty, od náhodných (stochastických) zdrojů hluku, jako jsou např. sousedské hluky, hlasy lidí, zvukové projevy zvířat, veřejná produkce hudby, sportovní, kulturní a další volnočasové aktivity. Důvodem je fakt, že hluk z náhodných zdrojů lze jen obtížně popsat hodnotami deskriptorů hluku zjištěnými měřeními, jelikož se často jedná pouze o hluk jednorázový nebo hluk, který se náhodně a nepředvídatelně mění. Zatímco technické zdroje hluku ponechává návrh státnímu zdravotnímu dozoru v oblasti veřejného zdraví,

¹¹⁸ MOTEJL, O. a kol., *op. cit.*, s. 27-29.

¹¹⁹ Viz Knihovna připravované legislativy. Dostupné z WWW: <<http://eklep.vlada.cz>>

ojedinělé nebo krátkodobé expozice hluku, které přímo neohrožují veřejné zdraví, by měly být plně svěřeny do působnosti obcím. Stát by tak ztratil dohled nad otázkami akustického komfortu (např. hlučnost v koncertních sálech), veřejného pořádku a podnikatelských záměrů komunálního charakteru (např. hluk z předzahrádek restaurací) a nad dobrovolnou expozicí jednotlivých občanů hluku (např. návštěva rockového koncertu).

Hluk z dopravy ve venkovním prostoru je v současné právní úpravě založen na systému hygienických limitů, které jsou právně vymahatelné za všech okolností bez přihlídnutí k případné konkrétní situaci, což někdy vede k objektivní nemožnosti vykonatelnosti soudních rozhodnutí.¹²⁰ Návrh počítá s jejich nahrazením čtyřmi hlukovými zónami A, B, C a D určenými intervaly míry společensky přijatelného zdravotního rizika. Vrstva hlukových zón by vycházela z výsledků celostátního hlukového mapování a byla by tvořena sadou šesti mapových podkladů pro každý zdroj dopravního hluku (silnice, železnice, letiště), a to pro denní a noční dobu. Hlukové zóny by vyhlášoval orgán ochrany veřejného zdraví formou opatření obecné povahy a stávaly by se rovněž nedílnou součástí územně plánovací dokumentace (územních plánů). Nahrazovaly by i stávající ochranná hluková pásma letišť. Hranice hlukových zón A, B a C by byly nastaveny tak, aby byly vždy schopny zaručit i dodržení hygienických limitů pro chráněné vnitřní prostory. V pásmu D, nevhodném pro bytovou výstavbu, by bylo třeba posuzovat jednotlivé stavby individuálně.¹²¹

Osobou odpovědnou za nepřekračování hygienických limitů v chráněných vnitřních prostorech staveb a nenarušování hranic hlukových zón v intravilánu obcí by byl vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy nebo provozovatel letiště. U staveb pro bydlení, jejichž výstavba v území vymezeném příslušnou hlukovou zónou byla zahájena po vyhlášení hlukových zón, by nesl odpovědnost sám stavebník. Pokud by se prokázalo, že příčinou nadměrného hluku je špatný technický stav obvodového pláště budovy, přicházela by v úvahu odpovědnost vlastníka nemovitosti. V případě spontánního nárůstu intenzity silniční nebo železniční dopravy, která by vedla k nutnosti změny vyhlášených hlukových zón, by platila solidární odpovědnost provozovatele dopravního hluku i vlastníka chráněné nemovitosti. Vlastníkům pozemní komunikace nebo dráhy a provozovatelům letišť by navíc přibyla povinnost na základě odborného posudku navrhnout a realizovat opatření k minimalizaci územního rozsahu hlukové zóny D. U bytových a rodinných domů, staveb pro výchovu a vzdělávání staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných

¹²⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 (*Ulice 5. května v Praze*). Dostupné z WWW: <http://nalus.usoud.cz>

¹²¹ Viz příloha č. 14.

v hlukové zóně D (v případě letišť i v zóně C) by jim zákon ukládal povinnost provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby nedocházelo k překračování hygienických limitů v chráněných vnitřních prostorech staveb. Fyzické osoby by měly mít možnost odmítnout realizaci případného protihlukového opatření na nemovitostech ve svém vlastnictví. Pak by se ovšem provozovatel zdroje hluku své povinnosti mohl zbavit tím, že by na jeho žádost vydal stavební úřad rozhodnutí o zřízení akustického věcného břemene na nemovitosti, které by bylo zapsáno do katastru nemovitostí.

Z úpravy regulace stacionárních zdrojů hluku návrh vyčleňuje hluk ze stavební činnosti, který by měl být nově zcela podřízen režimu kontrolních prohlídek v rámci stavebního dozoru. Závazné hygienické limity by zde měly být nahrazeny souborem technických a organizačních opatření obsažených ve schválené projektové dokumentaci. Pokud by provozovatel stacionárního zdroje hluku nemohl ani při využití nejlepších dostupných technik, technologií, technických, organizačních a dalších opatření zajistit, aby hygienické limity nebyly překročeny, mohl by zdroj hluku nadále provozovat jen na základě akčního plánu protihlukových opatření schváleného na žádost příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Na rozdíl od současné úpravy časově omezeného povolení návrh vymezuje, co všechno by musela taková žádost obsahovat, a zároveň dodává, že podrobnější obsahové náležitosti a postup pro stanovení rozumně dosažitelné míry¹²² by stanovil prováděcí předpis. Provozovatel stacionárního zdroje hluku by mohl rovněž navrhnout stavebnímu úřadu vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma zdroje, ovšem musel by počítat s tím, že ponese veškeré náklady na případná protihluková opatření nebo kompenzace za újmu způsobenou vlastníkům dotčených nemovitostí a jiným dotčeným osobám.

4.6) Shrnutí

Hluk a vibrace jsou jako jeden z nejvýznamnějších zdrojů ohrožení veřejného zdraví regulovány řadou veřejnoprávních předpisů. Z koncepčních dokumentů hrají významnou roli především Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že většina nadměrného hluku pochází z provozu mobilních zdrojů, je důležité, aby krajské a obecní úřady v zásadách územního rozvoje a územních plánech vytvářely takové předpoklady rozvoje a využití území, které zaručí co nejmenší hlukovou zátěž pro obyvatele bydlící v okolí pozemních komunikací, drah a letišť.

Podkladem zmíněné územně plánovací dokumentace je komplexní vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i strategické posuzování vlivů na životní

¹²² Viz podkapitola 4.4.6).

prostředí (SEA). Vybrané dopravní stavby podléhají dále projektovému posuzování (EIA), které představuje závazný podklad pro vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení v realizační fázi územního plánování. Vybraná průmyslová zařízení jako nejzávažnější stacionární zdroje hluku vyžadují integrované povolení (IPPC) nahrazující řadu „složkových“ správních rozhodnutí a stanovující závazné podmínky jejich provozu.

Do českého právního řádu byla se zpožděním transponována směrnice 2002/49/ES. Na jejím základě proběhlo v roce 2007 pod patronací Ministerstva zdravotnictví první kolo strategického hlukového mapování. Akční plány vydané o rok později Ministerstvem dopravy a krajskými úřady zatím spíše nenaplnily očekávání, jelikož nebyla zákonem upravena jejich závaznost a vynutitelnost. V současné době je v plném proudu druhé kolo strategického hlukového mapování a mělo by dojít i k aktualizaci výsledků prvního kola. O poznání lépe dopadla transpozice směrnic 2000/14/ES a 2009/125/ES, takže lze konstatovat, že úprava emisních limitů pro zařízení ve venkovním prostoru a domácí spotřebiče plně vyhovuje evropským standardům.

Česká veřejnoprávní ochrana před hlukem a vibracemi je založena na povinnosti dodržovat imisní hygienické limity hluku a zabránit nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. Odpovědnost nesou osoby používající, popřípadě provozující stroj nebo zařízení. V některých případech odůvodněných zvláštní povahou zdroje hluku stanovuje zákon o ochraně veřejného zdraví odpovědnost osob, které nemají přímý právní vztah ke zdroji hluku (např. provozovatel restaurace), nebo osob, které nemají žádný právní vztah k provozovatelům zdroje hluku (např. provozovatel letiště nebo vlastník či správce pozemní komunikace).

Hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích a pro chráněné vnitřní prostory staveb, stejně tak jako hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb, obsahuje nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Nad dodržováním hygienických limitů bdí v rámci státního zdravotního dozoru krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví. Vyvstanou-li pochybnosti o řádném povolení nebo užívání provozoven služeb, je dána příslušnost stavebních úřadů. Část kompetencí náleží i obcím, které mohou v rámci své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky stanovující závazné podmínky např. pro pořádání hudebních koncertů nebo provoz restaurací na území obce.

Nelze-li z vážných důvodů hygienické limity dodržet, má odpovědná osoba možnost požádat krajskou hygienickou stanici o časově omezené povolení nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací, prokáže-li, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru.

Podmínky pro udělení výjimky jsou nicméně pojaty dosti vágně, a tak v praxi dochází k jejímu nadužívání. Pro provozovatele mezinárodních a vojenských letišť platí při překročení hygienických limitů hluku povinnost podat návrh na zřízení ochranného hlukového pásma letiště a v jeho rámci zajistit dodržování hygienických limitů alespoň uvnitř vybraných budov.

Nahradit roztržštěnou právní úpravu komplexním právním předpisem a odstranit některé její nedostatky se snaží návrh věcného záměru zákona o hluku. Ten ponechává státnímu zdravotnímu dozoru technické zdroje hluku, zatímco ojedinělé a krátkodobé expozice svěřuje do působnosti obcím. U hluku z dopravy ve venkovním prostoru by měly být současné hygienické limity nahrazeny systémem čtyř hlukových zón a ve stanovených případech rozšířena odpovědnost i na stavebníky a vlastníky nemovitostí dotčených hlukem. Hluk ze stavební činnosti by měl být svěřen výhradně stavebnímu dozoru. Provozovatel stacionárního zdroje hluku překračujícího hygienické limity by mohl uvedený zdroj nadále provozovat jen na základě schváleného akčního plánu protihlukových opatření nahrazujícího institut časově omezeného povolení. Návrh konečně řeší také právní závaznost akčních plánů, které by vyhlášovalo Ministerstvo dopravy a krajské úřady formou opatření obecné povahy.

5) Soukromoprávní ochrana v České republice

5.1) Prameny právní úpravy

Jelikož míra vnímání rušivých účinků hluku a vibrací je do značné míry subjektivní záležitost, není v silách veřejného práva regulovat hygienickými imisními limity všechny případy negativního působení hluku a vibrací na obyvatele České republiky. Tam, kde orgány veřejné správy nemohou nebo nechtějí dostát své povinnosti chránit zdraví lidí, nabízí se vždy, jako ultima ratio, možnost ochrany prostřednictvím institutů práva soukromého. Subjektivní právo každého člověka na ochranu před nadměrným hlukem nebo vibracemi lze dovodit z ustanovení Listiny základních práv a svobod garantujících právo na ochranu výkonu vlastnického práva (čl. 11), právo na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2), právo na ochranu zdraví (čl. 31) a právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1).¹²³

Jednotlivá ustanovení zajišťující ochranu uvedeného práva obsahuje **zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník** (dále jen „občanský zákoník“ nebo „OZ“). Pokud jde o možnosti **soudní ochrany**, nabízí zákon jak prostředky preventivního charakteru (obecná prevenční povinnost a prevenční žaloba), tak prostředky následného řešení protiprávního jednání nebo stavu (sousedská žaloba, žaloba na ochranu osobnosti a žaloba na náhradu škody). Kromě toho upravuje zákon rovněž několik **mimosoudních prostředků ochrany** před hlukem a vibracemi (ochrana proti zásahům do pokojného stavu, svépomoc a povinnost odvrácení hrozící škody). Až na institut ochrany proti zásahům do pokojného stavu všechny uvedené prostředky přejímá i v nově schválený a platný **zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník** (dále jen „nový občanský zákoník“ nebo „NOZ“), účinný ke dni 1. ledna 2014.

5.2) Sousedská žaloba

5.2.1) Právní úprava v občanském zákoníku

Ustanovení § 127 odst. 1 OZ tvoří základ právní úpravy **sousedského práva**, které obecně řeší: „*právní vztahy vlastníka a třetích osob při užívání věci, pokud jde o účinky užívání věci na tyto osoby nebo jejich majetek*“¹²⁴. Občanský zákoník zde určuje **meze ochrany proti imisím**, kterými se v tomto ohledu rozumí: „*výkon vlastnického práva, jehož*

¹²³ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 59 a násl.

¹²⁴ Viz ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, s. 716.

*důsledky přesahují hranice vlastnickovy věci*¹²⁵. Zpravidla jde o pronikání účinků činnosti konané na jedné nemovitosti na nemovitost druhou. **Povinností vlastníka věci** je: i) **zdržet se** všeho, čím by **nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval** jiného a ii) **zdržet se** všeho, čím by **vážně ohrožoval výkon práv** jiného. V odst. 2 ustanovení je uveden demonstrativní výčet možných imisí, mezi kterými nechybí ani obtěžování sousedů hlukem a vibracemi nad míru přiměřenou poměrům. Rozdíl mezi oběma skutkovými podstatami spočívá v tom, že zatímco obtěžování výkon práv jiného pouze znesnadňuje nebo znepríjemňuje (působí prokazatelně negativně na jiné osoby nebo na věci v jejich vlastnictví), vážné ohrožování se týká přímo výkonu práv chráněného subjektu (typicky poškozování cizí věci ohrožující vlastnické právo majitele).

Obtěžování dále musí na rozdíl od vážného ohrožování překračovat míru přiměřenou poměrům, jejíž legální definici občanský zákoník neobsahuje. Bez pochyb půjde vždy o případy, kdy dochází k překročení hygienických limitů hluku nebo vibrací. V praxi si lze však představit rovněž situace obtěžování nad míru přiměřenou poměrům za současného dodržení veřejnoprávních hygienických limitů (např. hra na hudební nástroj v sousedově bytě). Možnost domáhat se ochrany soudní cestou není vyloučena ani v případě, kdy hygienické limity hluku a vibrací smějí být překračovány na základě veřejnoprávní výjimky (povolení nadměrného zdroje hluku podle ustanovení § 31 odst. 1 OchrVeřZdrZ). Vždy je tedy třeba vycházet z objektivních hledisek a vzít v úvahu zejména obvyklé společenské názory, míru hlučnosti a míru tolerance v daném místě obvyklou a další specifické okolnosti případu (délku, dobu a konkrétní zdroj obtěžování).¹²⁶ Soud by měl v odůvodnění svého rozsudku vyložit míru obtěžování, která je v dané věci přiměřená poměrům, a míru obtěžování v dané věci zjištěnou.

Na základě ustanovení § 127 odst. 1 OZ se tak může žalobce prostřednictvím **zdržovací (negatorní) žaloby** domáhat mj. toho, aby byla žalovanému soudem uložena povinnost: „*zdržet se obtěžování (rušení) žalobce hlukem nebo vibracemi z (v žalobě uvedeného) pozemku žalovaného (případně i z jiné věci patřící žalovanému), pronikajícími na (v žalobě uvedené) nemovitost žalobce*“¹²⁷. Vyhoví-li soud žalobnímu návrhu, zakáže žalovanému rušení žalobce hlukem nebo vibracemi z určité činnosti. Není však oprávněn zakázat mu činnost samotnou nebo přikázat žalovanému provést určitá opatření.

¹²⁵ Tamtéž.

¹²⁶ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 64-65.

¹²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. února 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006. Dostupné z WWW: <http://www.nsoud.cz>

Aktivně legitimována k podání žaloby je každá fyzická osoba (vlastník věci, nájemce) obtěžovaná nadměrným hlukem nebo vibracemi. Právníckým osobám (např. občanským sdružením) žalobní právo z povahy věci nepřísluší, až na tři výjimky vyšlé ze soudní praxe. Žalobcem tak může být i společenství vlastníků bytových jednotek, které je podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, způsobilé vykonávat práva a povinnosti spojené se správou domu v širším smyslu. Pod tento pojem lze dle judikatury pořadit i právo podat v zájmu ochrany obyvatel domu sousedskou žalobu, zejména v případech, kdy jsou všichni tito vlastníci bytových jednotek obtěžováni nadměrným hlukem nebo vibracemi z jednoho vnějšího zdroje.¹²⁸ Obdobnou argumentací lze zřejmě dovodit i žalobní právo bytových družstev. Dále může sousedskou žalobu podat i obec jako veřejnoprávní korporace, jejíž faktický základ tvoří občané, pokud jsou imisím vystaveny nemovitosti v jejím vlastnictví používané jejími občany (např. chodník, dětské hřiště).¹²⁹ **Pasivně legitimována** je každá fyzická nebo právnická osoba, která při užívání předmětu svého vlastnictví obtěžuje jiného nadměrným hlukem nebo vibracemi. Podle ustálené soudní judikatury může být dále žalovaným i vlastník nemovitosti, ze které rušení pochází, i když sám vlastník tuto rušivou činnost nevykonává (např. hluk působený nájemcem bytu). Je pak věcí vlastníka nemovitosti, aby dalšímu rušení zabránil.¹³⁰

5.2.2) Nález Ústavního soudu (hluk z ulice 5. května v Praze)

Ve světle předchozího výkladu působí přinejmenším problematicky nález Ústavního soudu z ledna roku 2012 rozhodující o ústavní stížnosti hlavního města Prahy proti rozsudkům Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu ve věci nadměrného hluku z ulice 5. května v Praze. Iniciátory sporu bylo na 30 vlastníků bytů v domech okolo předmětné pozemní komunikace (fyzické osoby, bytová družstva a společenství vlastníků jednotek). Ti se domáhali žalobou podle ustanovení § 127 odst. 1 OZ toho, aby se stěžovatel zdržel rušení hlukem pocházejícím z provozu na provozní komunikaci v jeho vlastnictví. Obvodní soud pro Prahu 1 na základě důkazů konstatoval překročení veřejnoprávních hygienických limitů hluku. Zároveň s tím ale dodal, že nelze stěžovateli uvedenou povinnost uložit, neboť z pozice vlastníka nemůže regulovat nebo omezovat provoz na komunikaci, což náleží pouze

¹²⁸ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2008, sp. zn. 54 Co 390/2007, který byl posléze zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 (*Ulice 5. května v Praze*). Ke zrušení rozsudku vedly Ústavní soud však jiné důvody, než pochybnosti o žalobním oprávnění společenství vlastníků bytových jednotek (viz dále).

¹²⁹ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 62.

¹³⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005. Dostupné z WWW: <http://www.nsoud.cz>

jejímu správci. Přitom nijak nekomentoval skutečnost, že v uvedeném případě vystupovalo hlavní město Praha jako vlastník komunikace i její správce.¹³¹ Soud prvního stupně uzavřel, že případné pozitivní rozhodnutí ve věci by jako nezastupitelné plnění bylo právně nevyvadatelné.¹³²

Městský soud v Praze po odvolání žalobců nejprve dovedl pasivní legitimaci stěžovatele z titulu jeho vlastnického práva. Skutečnost, že správcem pozemní komunikace byl příslušný silniční správní úřad, znamenala podle názoru soudu pouze dočasné omezení výkonu vlastnického práva ve veřejném zájmu.¹³³ Soud doplnil rovněž dokazování o rozhodnutí Hygienické stanice Hlavního města Prahy z roku 2007 povolující Technické správě komunikací Hlavního města Prahy provoz nadlimitního zdroje hluku v ulici 5. května do konce roku 2012.¹³⁴ Uvedená výjimka však stěžovateli zaručovala podle názoru soudu pouze dočasnou nepostihnutelnost v rámci předpisů veřejného práva a nijak nemohla ovlivnit právo žalobců domáhat se ochrany proti imisím. Jelikož odvolací soud shledal v jednání stěžovatele obtěžování hlukem nad míru přiměřenou poměrům podle občanského zákoníku, změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalobě v plném rozsahu vyhověl a uložil stěžovateli lhůtu pro splnění povinnosti v délce jednoho roku.¹³⁵ Pro případ nerespektování uložené povinnosti rozvedl navíc v odůvodnění úvahu o její vymahatelnosti na stěžovateli podle ustanovení § 351 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“), formou opakovaného ukládání pokut. Rozhodnutí Městského soudu v Praze následně potvrdil i Nejvyšší soud, když zamítl dovolání stěžovatele.¹³⁶

Ústavní soud se ve svém nálezu nejprve v souladu s argumentací soudu prvního stupně konstatoval, že obci jako vlastníku místní komunikace nezbyvá, než strpět její obecné užívání bez možnosti regulace provozu na ní. Upozornil přitom na analogii s ustanovením § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, které vylučuje odpovědnost vlastníka místní komunikace za škodu vzniklou vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na uvedené

¹³¹ Podle ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací obec. Jak uvádí ustanovení § 40 odst. 1, jde o výkon státní správy v přenesené působnosti. Podle ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona je obec vlastníkem místních komunikací, které se na jejím území nachází. Hlavní město Praha se tak v uvedeném případě nacházelo ve dvojím postavení: jednak jako vlastník z pohledu soukromého práva, jednak jako příslušný správce (provozovatel) komunikace podle veřejnoprávních předpisů.

¹³² Viz rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. dubna 2007, sp. zn. 13 C 251/2006.

¹³³ V odůvodnění rozsudku přirovnal odvolací soud dané omezení k situaci, kdy je vlastník hodlající zásadním způsobem přestavět nemovitost ve svém záměru limitován udělením stavebního povolení.

¹³⁴ Viz rozhodnutí Hygienické stanice Hlavního města Prahy ze dne 27. listopadu 2007, sp. zn. ÚPL/5960/80819/07.

¹³⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2008, sp. zn. 54 Co 390/2007.

¹³⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008. Dostupné z WWW: <http://www.nsoud.cz>

komunikaci. Dále Ústavní soud připustil, že „*vlastnická práva žalobců byla a jsou za daného stavu věci imisemi hluku porušována*“, ale shledal že „*se tak neděje v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí předmětné veřejné komunikace*“¹³⁷. Přihlédl přitom k tomu, že stěžovatel vykonal a vykonává řadu opatření ke snížení hluku a že sami žalobci jsou nade vší pochybnost vykonavateli práva obecného užívání. S ohledem na uvedená zjištění Ústavní soud uzavřel, že nebylo v daném případě na místě aplikovat ustanovení § 127 odst. 1 OZ, a proto vyhověl ústavní stížnosti a napadené rozsudky Nejvyššího a Městského soudu zrušil.

Nález Ústavního soudu vyvolává pochybnosti hned v několika směrech. Rozhodnutí ve věci se opírá o nenaplnění hlediska míry nepřiměřené poměrům podle ustanovení § 127 odst. 1 OZ. Tento požadavek se uplatní u skutkové podstaty obtěžování imisemi. Ústavní soud sám shledal porušování vlastnických práv vlastníků sousedních nemovitostí imisemi hluku. Tím byla tedy naplněna druhá skutková podstata daného ustanovení, tedy vážné ohrožování, u které však nehraje otázka přiměřenosti imisí roli. Ústavní soud rovněž vůbec nevzal do úvahy ustálený názor Nejvyššího soudu, že imise překračují míru přiměřenou poměrům vždy, když jsou zároveň překročeny i veřejnoprávní hygienické limity.¹³⁸ Místo toho se zabýval mírou spoluzavinění žalobců. Stávající soudní judikatura však již opakovaně konstatovala, že veřejnoprávní povinnost zabránit překračování hygienických limitů hluku z provozu na pozemní komunikaci je podle ustanovení § 30 odst. 1 OchrVeřZdrZ explicitně uložena jejímu vlastníku, popř. správci. Právní konstrukce odpovědnosti jednotlivých uživatelů těchto komunikací, tedy vlastníků projíždějících vozidel, by totiž byla krajně nepraktická a v praxi i nevymahatelná.¹³⁹ Bude tedy nadmíru zajímavé sledovat, jaké precedenční důsledky bude mít uvedený nález pro další obdobné spory.¹⁴⁰

5.2.3) Právní úprava v novém občanském zákoníku

Nový občanský zákoník formuluje **omezení vlastnického práva vlastníka** v ustanovení § 1013 odst. 1 jako: i) **povinnost zdržet se** všeho, co působí, že **imise** (mj. hluk a otřesy) **vnikají na pozemek** jiného vlastníka (souseda) **v míře nepřiměřené místním poměrům** a **podstatně omezují obvyklé užívání pozemku** a ii) **zákaz přímo přivádět imise**

¹³⁷ Viz nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 (*Ulice 5. května v Praze*). Dostupné z WWW: <http://nalus.usoud.cz>

¹³⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005. Dostupné z WWW: <http://www.nsoud.cz>

¹³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, sp. zn. 1 As 7/2006. Dostupné z WWW: <http://www.nssoud.cz>

¹⁴⁰ Srov. BÁNYAIOVÁ, A. Princip proporcionality v rozhodování Ústavního soudu (Nad rozsudkem Ústavního soudu k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ). *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 8, s. 279 – 284.

na pozemek jiného bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. Systematicky tak na rozdíl od současné právní úpravy odděluje imise přímé, které jsou přímým pokračováním vlastníkovy činnosti (např. svádění vody na sousedův pozemek) a nepřímé, které jsou jen volným následkem této činnosti podmíněným přírodními vlivy (např. šíření hluku nebo vibrací). Ustanovení odst. 2 **vyklučuje zdržovací žalobu** v případě nepřímých imisí vznikajících v důsledku provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení. Pokud ale takové imise převyšují obvyklou míru a podstatně omezují užívání sousedova pozemku, náleží sousedovi právo na náhradu újmy v penězích, i když byla tato újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlíželo.¹⁴¹

5.3) Žaloba na ochranu osobnosti

Právní ochranu před nadměrným hlukem a vibracemi poskytují i ustanovení občanského zákoníku upravující osobnostní práva. Ustanovení § 11 OZ zaručuje **právo na ochranu osobnosti každé fyzické osoby** a uvádí v demonstrativním výčtu jednotlivých osobnostních práv mj. právo na ochranu zdraví a na ochranu soukromí. Vedle těchto práv se může nadměrný hluk nebo vibrace dotýkat rovněž zde výslovně neuvedených práv na příznivé životní prostředí a na nerušené a bezpečné bydlení v prostorech, k jejichž užívání k tomuto účelu jsou fyzické osoby na základě určitého právního titulu oprávněny.¹⁴² Aktivně legitimovány k podání žaloby jsou pouze fyzické osoby, které musí prokázat **neoprávněný zásah žalovaného** do svých osobnostních práv. Neoprávněným zásahem se rozumí jakékoliv konání i nekonání povinného subjektu bez ohledu na jeho zavinění, které je v rozporu s objektivním právem. Jde tedy např. i o nečinnost provozovatele komunikace při překročení veřejnoprávních hygienických limitů hluku z dopravy.

Žalobce se může podle ustanovení § 13 odst. 1 OZ domáhat **zdržovací žalobou**, aby žalovaný upustil od neoprávněných zásahů do jeho osobnostních práv. To je však možné pouze v případě, že neoprávněný zásah trvá nebo pokračuje. Dále může fyzická osoba prostřednictvím **restituční žaloby** požadovat, aby byly odstraněny následky neoprávněných zásahů, což však v případě hluku a vibrací z objektivních důvodů nepřichází v úvahu. Poslední možností je **satisfakční žaloba** na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, tedy náhradu nemajetkové újmy. Přiměřené zadostiučinění v penězích podle odst. 2 ustanovení přizná soud pouze, pokud by se nejevilo postačujícím zadostiučinění nepeněžité (morální).

¹⁴¹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, s. 837.

¹⁴² Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 68.

Nový občanský zákoník se věnuje úpravě osobnostních práv v ustanoveních § 81 a násl. NOZ obšírněji než stávající kodex. Přejímá rovněž v ustanovení § 82 odst. 1 NOZ právo podat zdržovací nebo restituční žalobu. Náhradu nemajetkové újmy pak upravuje odděleně v části pojednávající o závazcích z deliktů.

5.4) Prevenční žaloba

Občanský zákoník uvádí v ustanovení § 415 **obecnou prevenční povinnost** každého předcházet nebezpečí vzniku škod na zdraví, na majetku, na přírodě a na životním prostředí. Podle ustanovení § 417 odst. 2 OZ má každý, kdo je v dané situaci vážně ohrožen vznikem škody, **právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody**. Soud může pak na základě prevenční žaloby uložit žalovanému povinnost, aby se zdržel určitého jednání nebo určité činnosti, která vážně ohrožuje nebo je schopná v budoucnu vážně ohrozit zdraví nebo majetek žalobce, popř. přírodu nebo životní prostředí, nebo aby za tímto účelem žalovaný přijal určitá vhodná a přiměřená opatření. Na rozdíl od zdržovací žaloby podle ustanovení § 127 odst. 1 OZ tak nabízí prevenční žaloba ochranu proti vážné hrozbě vzniku imisí a nikoliv proti již existujícímu nadměrnému hluku nebo vibracím. S ohledem na vážnost daného případu je někdy vhodné doplnit žalobu návrhem na vydání předběžného opatření podle ustanovení § 76 OSŘ. Nový občanský zákoník v ustanovení § 2900 současnou obecnou prevenční povinnost poněkud zužuje na povinnost každého předcházet nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo vlastnictví jiného, vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života. Prevenční žaloba v ustanovení § 2903 odst. 2 NOZ zůstává formulována stejně jako dopsud.

5.5) Žaloba na náhradu škody

Základem právní úpravy odpovědnosti za škodu je podle ustanovení § 420 OZ **obecná odpovědnost každého za škodu**, kterou **způsobil porušením právní povinnosti**. Škodou se rozumí újma na zdraví nebo v majetkové sféře poškozeného, která je objektivně vyjádřitelná v penězích. Nahrazuje se vzniklá škoda i ušlý zisk, v případě újmy na zdraví pak poškozenému vedle náhrady majetkové újmy přísluší rovněž právo na peněžitou náhradu nemajetkové újmy (bolestné atp.).¹⁴³ Porušení právní povinnosti se vztahuje jak na překročení veřejnoprávních hygienických limitů hluku stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví a nařízením vlády č. 272/2011 Sb., tak např. na porušení obecné prevenční povinnosti (§ 415 OZ), nerespektování zákonného omezení vlastnického práva (§ 127 odst. 1 OZ) nebo

¹⁴³ Srov. ŠVESTKA J. a kol., *op. cit.*, s. 1205 - 1206.

neoprávněný zásah do osobnostních práv (§ 11 a násl. OZ). Zatímco porušení právní povinnosti, vznik škody a příčinnou souvislost mezi nimi musí v soudním sporu prokázat poškozený, zavinění žalovaného se předpokládá ve formě nevědomé nedbalosti („nevěděl, ale vědět měl a mohl, že může způsobit škodu“). Jelikož negativní účinky nadměrného hluku a vibrací jsou dnes široké veřejnosti dobře známy, nepřichází možnost exkulpace žalovaného podle ustanovení § 420 odst. 3 reálně v úvahu.¹⁴⁴

Obecná odpovědnost za škodu je subsidiární k celé řadě zvláštních typů odpovědností za škodu upravených v občanském zákoníku a dalších předpisech soukromého práva. Ustanovení § 420a OZ stanovuje **odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností**. Provozní činnost se neomezuje na předmět činnosti určité fyzické nebo právnické osoby vymezený v obchodním či jiném rejstříku, ale rozumí se jí každá faktická soustavně prováděná činnost v určitém provozu bez ohledu na to, zda jde o činnost povolenou.¹⁴⁵ Pod tento pojem lze podřadit i provozování dopravní infrastruktury, neboť budoucí škoda může vzniknout už v důsledku nesprávné výstavby pozemních komunikací (povrch vozovky, stanovené podmínky provozu, protihlukové stěny), která bezpochyby náleží mezi provozní činnosti ve smyslu daného ustanovení.¹⁴⁶ Ke vzniku odpovědnosti není vyžadováno porušení zákonné povinnosti ani zavinění, postačí určitá škodní událost vyvolaná provozní činností, která byla příčinou vzniku škody. Škůdce se může podle ustanovení § 420a odst. 3 objektivní odpovědnosti zprostit, prokáže-li, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu (např. živelná událost) nebo vlastním jednáním poškozeného.

Formulace obecné odpovědnosti za škodu v novém občanském zákoníku je ovlivněna oddělením úpravy smluvní a mimosmluvní náhrady škody.¹⁴⁷ Vznik **obecné odpovědnosti za škodu způsobenou porušením právní povinnosti** váže ustanovení § 2910 NOZ na zaviněné porušení zákonné povinnosti a zásah do absolutního (osobního nebo majetkového) práva poškozeného. Povinnost nahradit škodu vzniká i v případě zásahu do relativního práva zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva. Podle ustanovení § 2911 NOZ platí stejně jako doposud právní domněnka nedbalostního zavinění. Odpovědnost za škodu způsobenou porušením smluvní povinnosti v ustanovení § 2913 NOZ je na rozdíl od toho dána bez ohledu na zavinění. Jako objektivní odpovědnost je i nadále pojata **odpovědnost za škodu z provozní činnosti** v ustanovení § 2924 NOZ. Provozovateli

¹⁴⁴ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 73.

¹⁴⁵ Viz ŠVESTKA, J. a kol., *op. cit.*, s. 1220.

¹⁴⁶ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 72.

¹⁴⁷ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, s. 1136 – 1137.

je však nově dána možnost zprostit se odpovědnosti, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

5.6) Prostředky mimosoudní ochrany

5.6.1) Ochrana pokojného stavu

Občanský zákoník poskytuje ve stanovených případech i další možnosti, které lze využít k ochraně před hlukem a vibracemi. Dojde-li ke **zřejmému zásahu do pokojného stavu**, může se ten, jehož pokojný stav byl narušen, **domáhat** podle ustanovení § 5 OZ **ochrany u obecního úřadu**.¹⁴⁸ Ten může správním rozhodnutím zásah předběžně zakázat nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Smyslem ustanovení je tedy poskytnutí rychlé a účinné ochrany pokojného stavu orgány státní správy, které jsou znesvářeným subjektům zpravidla blíže než soudy a lépe znají místní poměry a situaci. O tom, kdo je v právu, rozhoduje následně soud, a to jen v tom případě, pokud jedna ze stran sporu podá žalobu. Ustanovení může v praxi poskytnout pomoc zejména v případě ochrany proti sousedskému hluku tam, kde hrozí jeho opakování nebo kde hluk stále trvá.¹⁴⁹

Nový občanský zákoník tento institut nahrazuje ustanoveními §§ 1003 až 1008, která upravují ochranu a uchování držby. Držitel nemovité věci, který je ve svém držebním právu ohrožen prováděním nebo odstraňováním stavby nebo se v důsledku provádění nebo odstraňování stavby může obávat podstatného omezení v užívání své nemovitosti vlivem imisí (např. hluku nebo vibrací), má na základě těchto ustanovení **právo domáhat se zákazu provádění nebo odstraňování stavby**. To však neplatí v případě, pokud ve správním řízení, jehož byl účastníkem, neuplatnil své námitky k žádosti o povolení takové stavby, ač tak učít mohl. Soud může následně až do vydání konečného rozhodnutí předběžným opatřením zakázat provádění nebo odstraňování stavby. Hrozí-li přímé nebezpečí nebo dá-li žalovaný přiměřenou jistotu, že věc uvede v předešlý stav a nahradí škodu, ale žalobce jistotu za následky svého zákazu nedá, může soud provádění nebo odstraňování stavby zakázat jen odůvodňují-li to okolnosti případu. Uplatnění práva na ochranu držby je omezeno subjektivní lhůtou v délce 6 týdnů a objektivní lhůtou v délce jednoho roku. Jejich marné uplynutí nicméně nebrání tomu, aby se držitel domáhal ochrany z titulu vlastnického práva, pokud je zároveň vlastníkem předmětné nemovitosti.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Viz též ustanovení § 11 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

¹⁴⁹ Viz BERNARD, M. a DOUCHA, P., *op. cit.*, s. 80.

¹⁵⁰ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, s. 258.

5.6.2) Svépomoc

Ustanovení § 6 OZ upravuje subjektivní právo ohrožené osoby bránit se svépomocí tam, kde se nelze účinně dovolat pomoci orgánů veřejné moci. Ten, kdo je bezprostředně ohrožen neoprávněným zásahem do svého práva, má na základě daného ustanovení **právo přiměřeným způsobem hrozící zásah sám odvrátit**. Zásah může v dané situaci buď teprve hrozit jako bezprostřední, anebo již nastat a trvat jako dosud neukončený.¹⁵¹ V praxi může jít od okřiknutí příliš hlučných sousedů až po výměnu oken na své vlastní náklady. Nový občanský zákoník formuluje v ustanovení § 14 **dvě zvláštní skutkové podstaty**. Stanovuje nejprve právo každého použít přiměřeným způsobem svépomoc, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. Při bezprostřední hrozbě zásahu do práva je pak ohrožená osoba oprávněna jej odvrátit úsilím a prostředky, které se osobě v jeho postavení musí jevit vzhledem k okolnostem jako přiměřené. Směřuje-li v druhém případě svépomoc jen k zajištění práva, které by jinak bylo zmařeno (např. chycení zloděje), je ten, kdo k ní přikročil, navíc povinen obrátit se bez zbytečného odkladu na příslušný orgán veřejné moci.¹⁵²

5.6.3) Povinnost odvracet hrozící škodu

Podle ustanovení § 417 odst. 1 OZ má každý, komu hrozí škoda, **povinnost zakročit způsobem přiměřeným okolnostem k jejímu odvrácení**. Pokud škoda již vznikla, je dále ten, komu vznikla, povinen zakročit ke zmírnění jejího rozsahu. Nedostojí-li ohrožená osoba svým zákonným povinnostem, nelze na základě § 441 OZ podle okolností případu vyloučit, že si škodu ponese zčásti nebo zcela sám. Zákrok přiměřený okolnostem může v případě ohrožení zdraví nebo výkonu vlastnických či jiných práv spočívat ve stížnosti adresované provozovateli nebo orgánu veřejného zdraví, v krajních případech pak i v řešení situace útekem z daného místa nebo záměrným omezením nebo zastavením zdroje hluku nebo vibrací. Nový občanský zákoník již neformuluje aktivní zákrok ohroženého na ochranu svých práv před vznikem škody jako povinnost, ale ponechává na vůli každého, jak má nakládat se svým majetkem. Ustanovení § 2903 odst. 1 NOZ nicméně stanovuje, že si pak v důsledku své pasivity daný vlastník sám ponese případné následky újmy, které mohl zabránit.¹⁵³

¹⁵¹ Viz ŠVESTKA, J. a kol., *op. cit.*, s. 99.

¹⁵² Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, s. 618.

¹⁵³ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, s. 1138 – 1139.

5.7) Shrnutí

Subjektivní právo každého člověka na ochranu před nadměrným hlukem a vibracemi se odvozuje od ustanovení Listiny základních práv a svobod garantujících práva na ochranu vlastnictví, soukromí a zdraví a právo na příznivé životní prostředí. Výhodou soukromoprávních prostředků ochrany je, že umožňují osobám postiženým hlukem nebo vibracemi domáhat se svého práva bez ohledu na to, zda je jim přiznána rovněž ochrana podle prostředků práva veřejného. Podle okolností může například soud vyhovět žalobci, aniž by žalovaný porušil určitou veřejnoprávní povinnost (typicky v případě povolení provozu nadměrného zdroje hluku nebo vibrací). Jednotlivé právní instituty jsou do jednoho upraveny současným občanským zákoníkem a s určitými modifikacemi je přejímá i nový občanský zákoník účinný od počátku roku 2014.

Mezi klasické prostředky soudní ochrany patří zdržovací žaloba, kterou lze podat v případě porušení sousedských práv podle ustanovení § 127 odst. 1 OZ. Jejím prostřednictvím se může každá fyzická osoba (a ve stanovených případech i společenství vlastníků jednotek, bytové družstvo nebo obec) bránit proti imisím hluku a vibrací, které ji nad míru přiměřenou poměrům obtěžují nebo vážně ohrožují výkon jejích práv. Odpovědnost nese osoba, která při užívání předmětu svého vlastnictví imise způsobuje, i vlastník nemovitosti, ze které imise pocházejí. Nový občanský zákoník důsledně rozlišuje mezi přímými a nepřímými imisemi. Pokud jde o nepřímé imise vznikající v důsledku provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení, umožňuje požadovat pouze za určitých okolností náhradu újmy v penězích místo zdržovací žaloby. Uvedené řešení umožňuje lépe řešit případy obtěžování hlukem z dopravního provozu. Aktuální judikatura Ústavního soudu však vzhledem k svéráznému výkladu „míry přiměřené poměrům“ a postavení obce jako vlastníka komunikace zatím takovou aplikaci nového předpisu znemožňuje.¹⁵⁴

Fyzická osoba má z titulu svého práva na ochranu osobnosti podle ustanovení § 11 a násl. OZ možnost požadovat, aby se porušitel jejích osobnostních práv zdržel svých neoprávněných zásahů, popřípadě jí poskytl přiměřené zadostiučinění. V případě vážného ohrožení vzniku škody na zdraví, na majetku, na přírodě nebo na životním prostředí má každý právo se prevenční žalobou podle ustanovení § 417 odst. 2 OZ domáhat toho, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Pokud již došlo k vzniku škody zaviněným porušením právní povinnosti žalobce, lze se její náhrady dožadovat podle ustanovení § 420 OZ. Nový občanský zákoník v případě obecné odpovědnosti za škodu

¹⁵⁴ Srov. BÁNYAIOVÁ, A., *op. cit.*, s. 279 – 284

rozlišuje mezi porušením zákonné a smluvní povinnosti. Ustanovení § 420a OZ upravuje speciální objektivní odpovědnost za škodu vzniklou provozní činností s možností liberace provozovatele.

Tam, kde je potřeba rychlé a účinné ochrany, nabízí občanský zákoník i několik prostředků mimosoudní ochrany. Dojde-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, může se postižený domáhat podle ustanovení § 5 OZ ochrany u obecního úřadu. V jeho kompetenci je předběžným rozhodnutím zásah zakázat nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Nový občanský zákoník částečně nahrazuje tento institut právem držitele nemovité věci domáhat se u soudu předběžného zákazu provádění nebo odstraňování určité stavby v případě ohrožení nebo obavy z omezení svého držebního práva vlivem imisí. Ustanovení § 6 OZ dává každému, kdo je bezprostředně ohrožen neoprávněným zásahem, právo hrozící zásah svépomocí odvrátit. Nový občanský zákoník rozlišuje mezi situací, kdy hrozí bezprostřední zásah do práva, a situací, kdy je právo „pouze“ ohroženo, ale zároveň je zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. Současný občanský zákoník upravuje v § 417 odst. 1 OZ povinnost každého, komu hrozí škoda, zakročit způsobem přiměřeným okolnostem k jejímu odvrácení nebo alespoň zmírnění jejích následků. Nová úprava upouští od takto formulované povinnosti, ale zároveň stanovuje, že v případě pasivity ponese taková osoba sama následky újmy, které mohla zabránit.

Závěr

Hluk a vibrace představují na základě lékařských a sociologických studií velmi závažný zdroj ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Právní regulace této problematiky tvoří v dnešní době jednu z nejdynamičtěji se rozvíjejících oblastí práva Evropské unie. Na národní úrovni je uskutečňována prostředky veřejnoprávními a soukromoprávními. Veřejné právo zpravidla nejprve vymezuje problém a nastiňuje jeho možné řešení v rovině koncepčních dokumentů. Konkrétní závazná a právem vynutitelná ustanovení na základě plánů a programů obsahují administrativně-právní nástroje ochrany. U hluku a vibrací jde především o stanovení emisních a imisních hygienických limitů, popřípadě výjimek pro jejich překračování. Soukromé právo poskytuje občanům obtěžovaným či ohrožovaným imisemi hluku a vibrací právo domoci se ochrany u soudu či orgánu veřejné správy.

Evropské právo obsahuje v současné době množství sekundárních právních předpisů vydaných k naplnění cílů politiky Evropské unie v oblasti životního prostředí a akčních programů Společenství pro životní prostředí. Dlouhou tradici má zejména regulace emisních zdrojů hluku z automobilové dopravy, která podle statistik obtěžuje nejvíce obyvatel Evropské unie. Stejně tak byla vydána řada směrnic ke snižování hluku z leteckého provozu. Současný trend spěje k nahrazení stávající regulace zdrojů hluku z automobilové dopravy a leteckého provozu nařízeními, jako je tomu v případě železniční dopravy. Pro vybraná venkovní zařízení platí povinnost uvádět garantovanou hladinu akustického výkonu a dodržovat nejvyšší přípustné hodnoty hluku v souladu se směrnicí 2000/14/ES. Hluk a vibrace ze strojních zařízení upravuje směrnice 2006/42/ES.

Zkušenosti ukázaly, že pro lepší ochranu zdraví obyvatel Evropské unie je efektivnější zaměřit se na regulaci imisních zdrojů hluku a vibrací. Ucelený systém stojící hlavně na povinnostech zaměstnavatelů na úseku bezpečnosti práce a ochrany zdraví představují v rámci pracovního práva směrnice 2003/10/ES (hluk) a 2002/44/ES (vibrace). Zelená kniha „Budoucí politika ochrany před hlukem“ a Šestý akční program Společenství pro životní prostředí položily základ pro přijetí směrnice 2002/49/ES. Ta usiluje o harmonizaci hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí v jednotlivých členských státech. Na základě směrnice proběhlo již první kolo hlukového mapování, ve kterém byly vypracovány strategické hlukové mapy největších aglomerací, dopravních komunikací, železnicí a letišť. V návaznosti na jeho výsledky byly rovněž vydány akční plány navrhující konkrétní protihluková a antivibrační opatření. V současné době probíhá druhé kolo

hlukového mapování a spolu s ním revize již zpracovaných strategických hlukových map a akčních plánů, což by mělo poskytnout více informací o zasažení evropské populace hlukem.

Z koncepčních dokumentů hrají v České republice významnou roli především Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že většina nadměrného hluku pochází z provozu mobilních zdrojů, je důležité, aby krajské a obecní úřady v zásadách územního rozvoje a územních plánech vytvářely takové předpoklady rozvoje a využití území, které zaručí co nejmenší hlukovou zátěž pro obyvatele bydlící v okolí pozemních komunikací, drah a letišť. Podkladem územně plánovací dokumentace je komplexní vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i SEA. V realizační fázi územního plánování se uplatní i další průřezové nástroje ochrany životního prostředí: EIA a IPPC. Do českého právního řádu byla se zpožděním transponována směrnice 2002/49/ES. Akční plány vydané na základě prvního kola strategického hlukového mapování však zatím spíše nenaplnily očekávání, jelikož nebyla zákonem upravena jejich závaznost a vynutitelnost. O poznání lépe dopadla transpozice směrnic 2000/14/ES a 2009/125/ES, takže lze konstatovat, že úprava emisních limitů pro zařízení ve venkovním prostoru a domácí spotřebiče plně vyhovuje evropským standardům.

Česká veřejnoprávní ochrana před hlukem a vibracemi v zákoně ochraně veřejného zdraví je založena na povinnosti dodržovat imisní hygienické limity hluku a zabránit nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. Odpovědnost nesou zpravidla osoby používající nebo provozující stroj nebo zařízení, v případech odůvodněných zvláštní povahou zdroje hluku i osoby jiné. Hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích a pro chráněné vnitřní prostory staveb, stejně tak jako hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb obsahuje nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Nad dodržováním hygienických limitů bdí v rámci státního zdravotního dozoru krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví. Vyvstanou-li pochybnosti o řádném povolení nebo užívání provozoven služeb, je dána příslušnost stavebních úřadů. Část kompetencí náleží i obcím, které mohou v rámci své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky stanovující závazné podmínky např. pro pořádání hudebních koncertů nebo provoz restaurací na území obce.

Nelze-li z vážných důvodů hygienické limity dodržet, má odpovědná osoba možnost požádat krajskou hygienickou stanici o časově omezené povolení nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací, prokáže-li, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Podmínky pro udělení výjimky jsou nicméně pojaty dosti vágně, a tak v praxi dochází

k jejímu nadužívání. Pro provozovatele mezinárodních a vojenských letišť platí při překročení hygienických limitů hluku povinnost podat návrh na zřízení ochranného hlukového pásma letiště a v jeho rámci zajistit dodržování hygienických limitů alespoň uvnitř vybraných budov.

Nahradit roztržštěnou právní úpravu komplexním právním předpisem a odstranit některé její nedostatky se snaží návrh věcného záměru zákona o hluku. Ten ponechává státnímu zdravotnímu doзору technické zdroje hluku, zatímco ojedinělé a krátkodobé expozice svěřuje do působnosti obcím. U hluku z dopravy ve venkovním prostoru by měly být současné hygienické limity nahrazeny systémem čtyř hlukových zón a ve stanovených případech rozšířena odpovědnost i na stavebníky a vlastníky nemovitostí dotčených hlukem. Hluk ze stavební činnosti by měl být svěřen výhradně stavebnímu doзору. Provozovatel stacionárního zdroje hluku překračujícího hygienické limity by mohl uvedený zdroj nadále provozovat jen na základě schváleného akčního plánu protihlukových opatření nahrazujícího institut časově omezeného povolení. Návrh konečně řeší také právní závaznost akčních plánů, které by vyhlášovalo Ministerstvo dopravy a krajské úřady formou opatření obecné povahy.

Subjektivní právo každého člověka na ochranu před nadměrným hlukem a vibracemi se odvozuje od ustanovení Listiny základních práv a svobod garantující práva na ochranu vlastnictví, soukromí a zdraví a právo na příznivé životní prostředí. Výhodou soukromoprávních prostředků ochrany je, že umožňují osobám postiženým hlukem nebo vibracemi domáhat se svého práva bez ohledu na to, zda je jim přiznána rovněž ochrana podle prostředků práva veřejného. Jednotlivé právní instituty jsou do jednoho upraveny současným občanským zákoníkem a s určitými modifikacemi je přejímá i nový občanský zákoník účinný od počátku roku 2014.

Mezi klasické prostředky soudní ochrany patří zdržovací žaloba, kterou lze podat v případě porušení sousedských práv podle ustanovení § 127 odst. 1 OZ. Jejím prostřednictvím se lze bránit proti imisím hluku a vibrací, které dotčenou osobu nad míru přiměřenou poměrům obtěžují nebo vážně ohrožují výkon jejích práv. Nový občanský zákoník důsledně rozlišuje mezi přímými a nepřímými imisemi. Pokud jde o nepřímé imise vznikající v důsledku provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení, umožňuje požadovat pouze za určitých okolností náhradu újmy v penězích místo zdržovací žaloby. Uvedené řešení umožňuje lépe řešit případy obtěžování hlukem z dopravního provozu. Aktuální judikatura Ústavního soudu však vzhledem k svéráznému výkladu „míry přiměřené poměrům“ a postavení obce jako vlastníka komunikace zatím takovou aplikaci nového předpisu znemožňuje.

Fyzická osoba má z titulu svého práva na ochranu osobnosti podle ustanovení § 11 a násl. OZ možnost požadovat, aby se porušitel jejích osobnostních práv zdržel svých neoprávněných zásahů, popřípadě jí poskytl přiměřené zadostiučinění. V případě vážného ohrožení vzniku škody má každý právo se prevenční žalobou podle ustanovení § 417 odst. 2 OZ domáhat toho, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Pokud již došlo k vzniku škody zaviněným porušením právní povinnosti žalobce, lze se její náhrady dožadovat podle ustanovení § 420 OZ. Nový občanský zákoník v případě obecné odpovědnosti za škodu rozlišuje mezi porušením zákonné a smluvní povinnosti. Ustanovení § 420a OZ upravuje speciální objektivní odpovědnost za škodu vzniklou provozní činností s možností liberace provozovatele.

Tam, kde je potřeba rychlé a účinné ochrany, nabízí občanský zákoník i několik prostředků mimosoudní ochrany. Podle ustanovení § 5 OZ lze předběžným opatřením obecních úřadů dosáhnout ochrany pokojného stavu. Nový občanský zákoník částečně nahrazuje tento institut právem držitele nemovité věci domáhat se u soudu předběžného zákazu provádění nebo odstraňování určité stavby v případě ohrožení nebo obavy z omezení svého držebního práva vlivem imisí. V krajním případě lze využít i svépomoci podle ustanovení § 6 OZ, kterou podrobněji upravuje i nový občanský zákoník. Současný občanský zákoník upravuje v ustanovení § 417 odst. 1 OZ povinnost každého zakročit proti hrozící škodě. Nová úprava od této povinnosti upouští, ale zároveň stanovuje, že v případě své pasivity ponese následky újmy, které mohl zabránit, sám poškozený.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
dB a dB_(A)	Decibel
DG ENV	Generální ředitelství Evropské komise pro životní prostředí
EIA	Projektové posuzování vlivů na životní prostředí
EU	Evropská unie
EUROATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
ICAO	Mezinárodní organizace pro civilní letectví
ILO	Mezinárodní organizace práce
IPPC	Integrovaná prevence a omezování znečištění
L_{Aeq,T}	Ekvivalentní hladina akustického tlaku A určená pro časový interval T
NOZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
ObecZ	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
OchrVeřZdrZ	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
OSN	Organizace spojených národů
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
PřestZ	Zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích
REM	<i>Rapid Eyes Movements</i>
SEA	Strategické posuzování vlivů na životní prostředí
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SprŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ÚNMZ	Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví
WHO	Světová zdravotnická organizace

Seznam literatury

Literatura:

- BERNARD, M. a DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem* Praha : Linde, 2008.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí* 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010.
- LEPIL, O. *Mechanické kmitání a vlnění* 3. vyd. Praha : Prometheus, 2004.
- LIBERKO, M. *Hluk v prostředí*. Praha : Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2004.
- MOTEJL, O. a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – Hluková zátěž*, Praha : Kancelář veřejného ochránce práv, 2009
- NOVÝ, R. *Hluk a chvění*. 3. vyd. Praha : Česká technika - nakladatelství ČVUT, 2009
- Státní zdravotní ústav. *Hodnocení zdravotního stavu: Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku*, Praha : Státní zdravotní ústav, 2008.
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
- WHO *Guidelines for Community Noise* [online]. c1999 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.who.int>>
- WHO Regional Office for Europe *Burden Disease from Enviromental Noise. Quantification of Healthy Life Years Lost in Europe* [online]. c2011 [cit. 5.5.2012] . Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>
- WHO Regional Office for Europe *Night Noise Guidelines for Europe* [online]. c2009 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>
- WHO Regional Office for Europe *WHO LARES (Large Analysis and Review of European Housing and Health Status) Final Report: Noise Effects and Morbidity* [online]. c2004 [cit. 5.5.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.euro.who.int>>

Články:

- BÁNYAIOVÁ, A. Princip proporcionality v rozhodování Ústavního soudu (Nad rozsudkem Ústavního soudu k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ). *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 8
- BERNARD, M., DOUCHA, P. a PLACHÝ, R. Analýza hlukových výjimek: Rozhodovací praxe krajských hygienických stanic v řízení dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví [online]. c2008 [cit. 22. 08. 2012]. Dostupné z: <<http://hluk.eps.cz>>
- HELLMUTH, T. Historie hlukového mapování v ČR [online]. c2006 [cit. 18. 08. 2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.nrl.cz>>

- JANDÁK, Z. *Státní zdravotní ústav: Vibrace přenášené na člověka* [online]. c2007 [cit. 30.4.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.szu.cz>>
- MATOUŠEK, O. a BAUMRUK, J. *Státní zdravotní ústav: Vibrace* [online]. c1998 [cit. 30.4.2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.bozpinfo.cz>>
- Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Operativní zdravotní dozor a strategické plánování v ochraně veřejného zdraví před hlukem v komunálním prostředí [online]. c2011 [cit. 18. 08. 2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.nrl.cz>>

Internetové odkazy:

<http://cs.wikipedia.org>
<http://eklep.vlada.cz>
<http://envis.praha-mesto.cz>
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://europa.eu>
<http://hyperphysics.phy-astr.gsu.edu>
<http://kauza-magistrala.net>
<http://nalus.usoud.cz>
<http://obcanskyzakonik.justice.cz>
<http://ufmi.ft.utb.cz>
<http://www.bozpinfo.cz>
<http://www.czp.cuni.cz>
<http://www.eps.cz/>
<http://www.euro.who.int>
<http://www.lowemissionzones.eu>
<http://www.mdcr.cz>
<http://www.mzcr.cz/>
<http://www.mzp.cz/>
<http://www.nrl.cz>
<http://www.nsoud.cz/>
<http://www.nssoud.cz>
<http://www.praha.eu>
<http://www.praha-suchdol.cz>
<http://www.prg.aero>
<http://www.szu.cz>

Seznam příloh

- Příloha č. 1** Část A: Přehled vybraných fyzikálních veličin
Část B: Souvislost hladiny akustického tlaku L_p a hladiny akustického výkonu L_w
- Příloha č. 2** Graf znázorňující izofony
- Příloha č. 3** Srovnávací tabulka hladin akustického tlaku $L_p(A)$ u jednotlivých zdrojů hluku a jejich účinků na lidský organismus
- Příloha č. 4** Srovnávací tabulka vývoje evropské právní úpravy regulace hluku z dopravy
- Příloha č. 5** Část A: Vzor označení shody CE
Část B: Vzor údaje o garantované hladině akustického výkonu
- Příloha č. 6** Shrnutí celkového počtu osob vystavených hluku ve venkovním prostředí na základě údajů, které členské státy předložily o prvním kole hlukového mapování
- Příloha č. 7** Část A: Strategické hlukové mapování v České Republice (kompetence a lhůty)
Část B: Mezní hodnoty hlukových ukazatelů L_{dvn} (celý den) a L_n (noc)
- Příloha č. 8** Výsledky prvního kola strategického hlukového mapování v ČR
- Příloha č. 9** Ukázka strategické hlukové mapy (Agglomerace Praha 2007)
- Příloha č. 10** Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb
- Příloha č. 11** Korekce na využití prostoru ve stavbách a chráněném vnitřním prostoru staveb, denní dobu a povahu vibrací
- Příloha č. 12** Část A: Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru
Část B: Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb pro hluk ze stavební činnosti
- Příloha č. 13** Část A: Ochranné hlukové pásmo letiště Praha Ruzyně
Část B: Stavební režim pro novou výstavbu v ochranném hlukovém pásmu
- Příloha č. 14** Část A: Hodnoty kritických izofon pro jednotlivé hlukové zóny a jejich režim (Varianta C)
Část B: Označení a popis hlukových zón

Příloha č. 1

Část A: Přehled vybraných fyzikálních veličin

Intenzita zvuku I

$$I = \frac{E}{S \cdot t}$$

Intenzita zvuku I je definována jako zvuková energie E dopadající na jednotku plochy S za jednotku času t. Jednotkou je watt na metr čtverečný ($\text{W} \cdot \text{m}^{-2}$).

Hladina akustického tlaku L_p

$$L_p = 20 \log \frac{p}{p_0}$$

Hladina akustického tlaku L_p je definována jako dvacetinásobek logaritmu poměru hodnoty akustického tlaku p a referenční hodnoty akustického tlaku p_0 , označované často jako práh slyšení ($p_0 = 2 \cdot 10^{-5} \text{ Pa} = 20 \text{ } \mu\text{Pa}$). Jednotkou je decibel (dB).

Hladina intenzity zvuku L_I

$$L_I = 10 \log_{10} \left(\frac{I_1}{I_0} \right) \text{ dB}$$

Hladina intenzity zvuku L_I je definována jako desetinásobek logaritmu poměru intenzity zvuku a smluvní vztažné hodnoty intenzity I_0 ($I_0 = 10^{-12} \text{ W} \cdot \text{m}^{-2}$). Jednotkou je decibel (dB).

Hladina akustického výkonu L_w

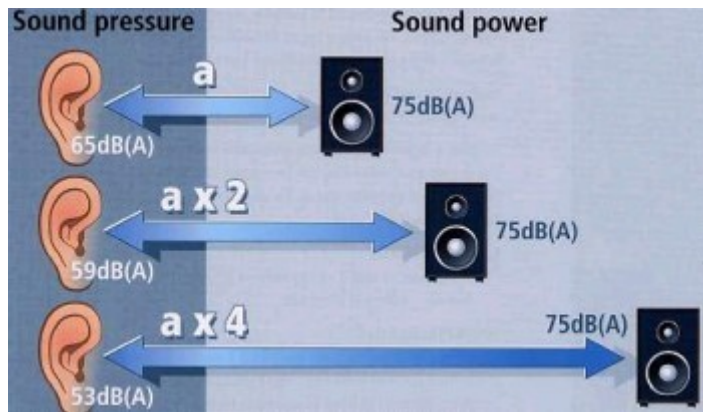
$$L_w = 10 \log_{10} \left(\frac{P_1}{P_0} \right) \text{ dB}$$

Hladina akustického výkonu L_w je definována jako desetinásobek logaritmu poměru hodnoty akustického výkonu a referenční hodnoty akustického výkonu P_0 ($P_0 = 10^{-12} \text{ W}$). Jednotkou je decibel (dB).

Zdroj: Wikipedie: Otevřená encyklopedie: Zvuk [online]. c2012 [cit. 30. 04. 2012]. Dostupné z WWW: <<http://cs.wikipedia.org>>

Část B: Souvislost hladiny akustického tlaku L_p a hladiny akustického výkonu L_w

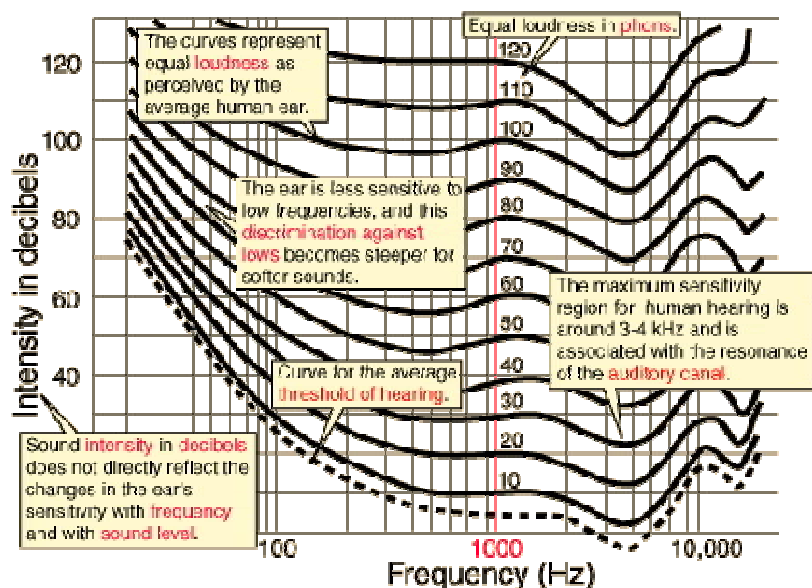
S rostoucí vzdáleností od zdroje zvuku s určitou hladinou akustického výkonu (sound power level) se hladina akustického tlaku (sound pressure level) zmenšuje s druhou mocninou této vzdálenosti. To znamená, že zvětšení vzdálenosti (a) od zdroje zvuku na dvojnásobek ($a \times 2$) způsobí zmenšení hladiny akustického tlaku o $6 \text{ dB}_{(A)}$ (např. z $65 \text{ dB}_{(A)}$ na $59 \text{ dB}_{(A)}$), přičemž hodnota hladiny akustického výkonu zůstává stejná (např. $75 \text{ dB}_{(A)}$). Zvětší-li se vzdálenost na čtyřnásobek původní vzdálenosti ($a \times 4$), hladina akustického tlaku klesne o $12 \text{ dB}_{(A)}$ (tedy na $53 \text{ dB}_{(A)}$) oproti původní hodnotě.



Zdroj: LEPIL, O. *Mechanické kmitání a vlnění* 3. vyd. Praha : Prometheus, 2004, s. 89.

Příloha č. 2

Graf znázorňující izofony



Na vodorovné ose (x) jsou zachyceny hodnoty frekvence zvuku v [Hz] a na svislé ose (y) hodnoty hladiny intenzity zvuku v [dB]. Izofony jsou zde znázorněny jako vodorovné křivky spojující místa se stejnou hlasitostí vnímatelnou lidským uchem. Z grafu je tak jasně patrné, že se při stejné hodnotě hladiny intenzity zvuku vnímaná hlasitost zvuku o různých frekvencích jeví rozdílnou.

Zdroj: NAVE, C. R. HyperPhysics [online]. c2012 [cit. 30. 04. 2012]. Dostupné z WWW: <http://hyperphysics.phy-astr.gsu.edu>

Příloha č. 3

Srovnávací tabulka hladin akustického tlaku $L_{p(A)}$ u jednotlivých zdrojů hluku a jejich účinků na lidský organismus

Hladina akustického tlaku $L_{p(A)}$ [dB _(A)]	Vzdálenost od zdroje hluku	Zdroj hluku	Účinky na lidský organismus
0		Práh slyšení	Hluk nad 30 dB působí na nervový systém. Fyziologicky přípustná hladina zvuku pro spánek je 35 dB.
0 - 20		Pocit absolutního ticha	
25 - 30		Jemný šustot listí	
35 - 45		Klidná městská oblast mezi 2 a 4 hod. ráno	Hluk nad 50 dB ruší dobrou duševní pohodu. Dlouhodobé vystavení hluku nad 55 dB znamená vážné ohrožování a může přispět k řadě onemocnění. Dlouhodobé vystavení hluku kolem 65 a 70 dB zvyšuje riziko infarktu.
45 - 55		Běžný rozhovor (v místnosti)	
45 - 55	7,5 m	Osobní automobil při volnoběhu	Dlouhodobé vystavení hluku nad 85 dB vede k poškození sluchového ústrojí.
60 - 80	7,5 m	Osobní automobil jedoucí rychlostí 50 km/h	
80 - 95	7,5 m	Těžké nákladní vozidlo jedoucí rychlostí 50 km/h	
75 - 100	7,5 m	Motocykl jedoucí rychlostí 50 km/h	
95 - 100	7,5 m	Nákladní vlak jedoucí rychlostí 100 km/h	
85 - 100		Diskotéka (vnitřní prostor)	
95 - 100	7,5 m	Osobní vlak Intercity jedoucí rychlostí 200 km/h	
95 - 100	7,5 m	Osobní vlak ICE jedoucí rychlostí 250 km/h	
105 - 110	7,5 m	Vysokorychlostní vlak TGV jedoucí rychlostí 300 km/h	
110 - 115	100 m	Tryskové letadlo při vzletu	
105 - 120		Vojenské nízkoúrovňové lety	Hluk nad 120 dB poškozuje buněčné struktury a tkáně.
120		Práh bolesti	

Zdroj: The Green Paper on Future Noise Policy. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu>>

Příloha č. 4

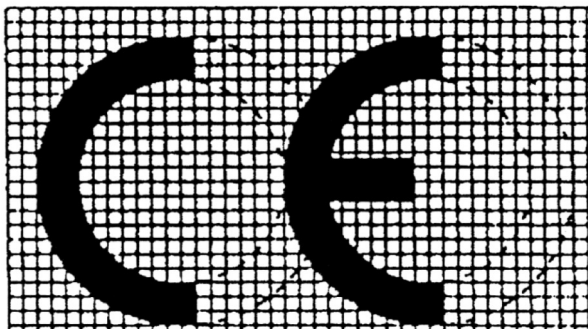
Srovnávací tabulka vývoje evropské právní úpravy regulace hluku z dopravy

	1970	2012	Návrh (2011)	Návrh (2011 + 7)
Osobní automobily	82 dB	74 dB	70 dB	68 dB
Nákladní vozidla	91 dB	80 dB	77 dB	75 dB

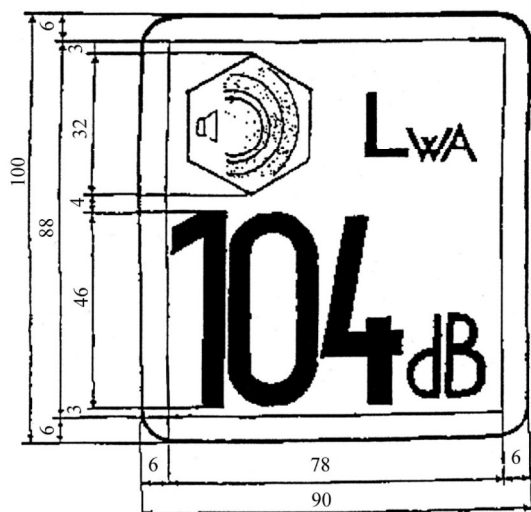
Tabulka udává maximální přípustné emisní hodnoty hluku dvou nejfrekventovanějších silničních dopravních prostředků v Evropě. Automobily se zde rozumí vozidla pro přepravu osob s nejvýše devíti sedadly, včetně sedadla řidiče. Nákladními vozidly pak vozidla pro přepravu zboží s maximální přípustnou hodnotou přesahující 3,5 t a výkonem motoru nejméně 150 kW. V prvním sloupci (1970) jsou původní mezní hodnoty stanovené směrnicí 70/157/EHS, v sloupci druhém (2012) pak její aktuálně platné hodnoty. Sloupec třetí (Návrh 2011) obsahuje nejvyšší přípustné limity požadované návrhem nařízení (KOM(2011) 856). Ve čtvrtém sloupci (Návrh 2011 + 7) jsou uvedeny mezní hodnoty pro registraci nových vozidel, jejich prodej a uvedení do provozu, platné po sedmi letech od zveřejnění tohoto nařízení.

Příloha č. 5

Část A: Vzor označení shody CE



Část B: Vzor údaje o garantované hladině akustického výkonu



Zdroj: Příloha IV směrnice 2000/14/ES. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

Příloha č. 6

Shrnutí celkového počtu osob vystavených hluku ve venkovním prostředí na základě údajů, které členské státy předložily o prvním kole hlukového mapování

Oblast působnosti	Počet osob vystavených hluku nad $L_{den} > 55$ dB [v milionech]	Počet osob vystavených hluku nad $L_{night} > 50$ dB [v milionech]
V aglomeracích (163 aglomerací v EU > 250 000 obyvatel)		
Všechny silnice	55,8 (84,3%)	40,1 (85,5%)
Všechny železniční tratě	6,3 (9,5%)	4,5 (9,6%)
Všechna letiště	3,3 (5%)	1,8 (3,8%)
Průmyslové areály	0,8 (1,2%)	0,5 (1,1%)
Hlavní infrastruktury, mimo aglomerace		
Hlavní silnice	34	25,4
Hlavní železniční tratě	5,4	4,5
Hlavní letiště	1	0,3

Zdroj: Zpráva Evropské komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2002/49/ES. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu>>

Příloha č. 7

Část A: Strategické hlukové mapování v České Republice (kompetence a lhůty)

1. kolo hlukového mapování		Strategické hlukové mapy	Akční plány
Aglomerace > 250.000 obyvatel	Praha, Ostrava, Brno	MinZdr do 30.6.2007	KÚ do 18.7.2008
Pozemní komunikace s provozem > 6.000.000 vozidel za rok	krajské a obecní		MinDopr do 18.7.2008
	státní		
Železniční tratě s provozem > 60.000 vlaků za rok			
Civilní letiště s provozem > 50.000 vzletů a přistání za rok	letiště Praha-Ruzyně		
2. kolo hlukového mapování		Strategické hlukové mapy	Akční plány
Aglomerace > 100.000 obyvatel	Ústí nad Labem – Teplice, Plzeň, Liberec, Olomouc	MinZdr do 30.6.2012	KÚ do 18.7.2013
Pozemní komunikace s provozem > 3.000.000 vozidel za rok	krajské a obecní		MinDopr do 18.7.2013
	státní		
Železniční tratě s provozem > 30.000 vlaků za rok			

Zdroj: Změnový zákon č. 222/2006 Sb. a zákon o ochraně veřejného zdraví

Část B: Mezní hodnoty hlukových ukazatelů L_{dvn} (celý den) a L_n (noc)

	L_{dvn}	L_n		L_{dvn}	L_n
Silniční doprava	70 dB	60 dB	Letecká doprava	60 dB	50 dB
Železniční doprava	70 dB	65 dB	Integrovaná zařízení (průmyslové zdroje)	50 dB	40 dB

Zdroj: Vyhláška č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování

Příloha č. 8

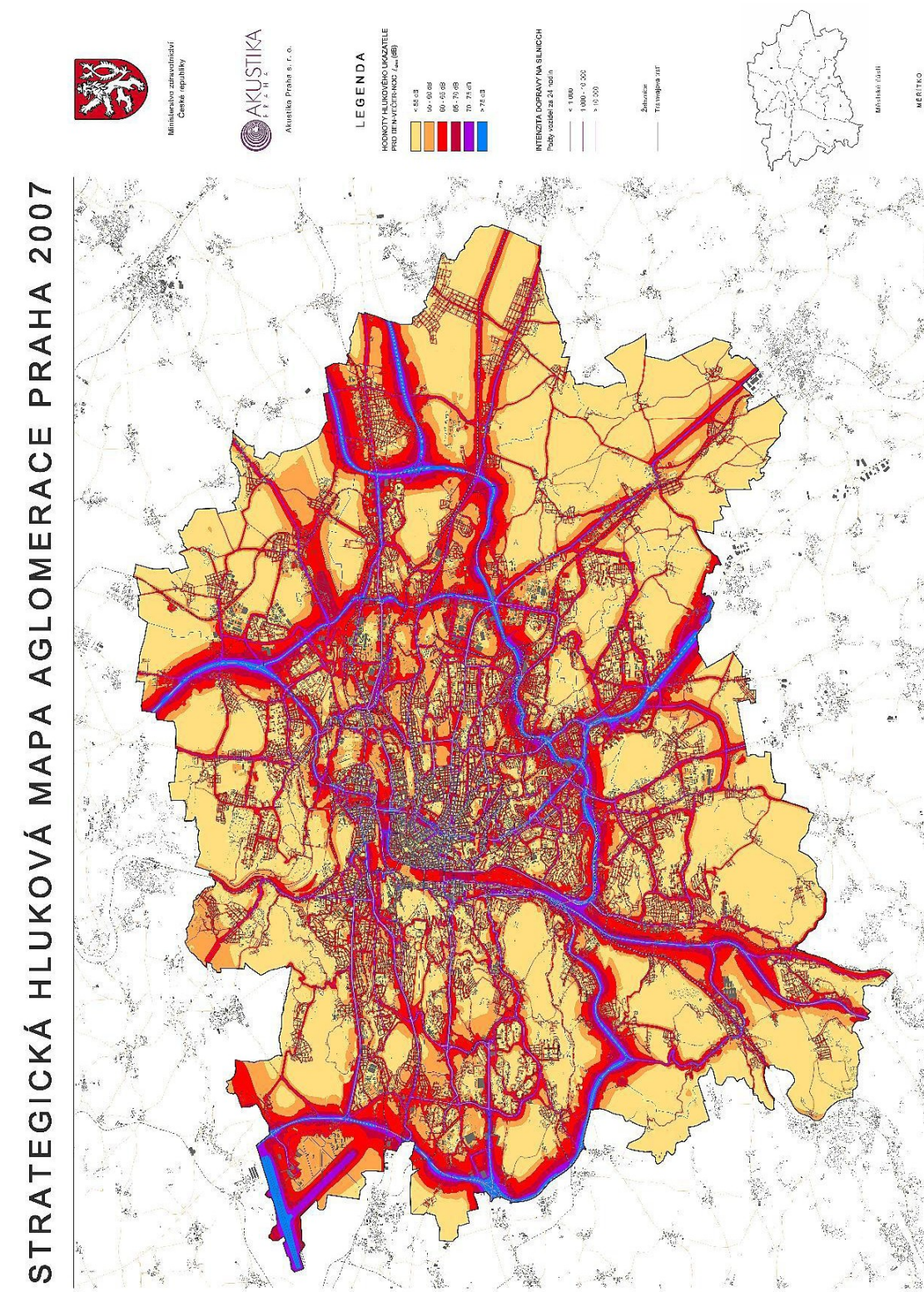
Výsledky prvního kola strategického hlukového mapování v ČR

Počet osob vystavených <u>hluku</u> <u>vyššímu, než:</u>	L _{dvn}		L _n	
	55 dB	70 dB	45 dB	60 dB
Pozemní komunikace s provozem > 6.000.000 vozidel za rok	754 800	92 700	1 032 200	128 000
Pozemní komunikace v aglomeracích	1 533 100	134 000	1 432 500	150 800
Počet osob <u>nad mezní hodnotou</u> hlukových ukazatelů pro silniční dopravu	226700		278800	
Počet osob vystavených <u>hluku</u> <u>vyššímu, než:</u>	L _{dvn}		L _n	
	55 dB	70 dB	45 dB	65 dB
Železniční tratě s provozem > 60.000 vlaků za rok	17 300	300	55 400	200
Železniční tratě v aglomeracích	214 700	14 500	252 500	400
Počet osob <u>nad mezní hodnotou</u> hlukových ukazatelů pro železniční dopravu	14 800		600	
Počet osob vystavených <u>hluku</u> <u>vyššímu, než:</u>	L _{dvn}		L _n	
	55 dB	60 dB	45 dB	50 dB
Civilní letiště s provozem > 50.000 vzletů a přistání za rok	5 500	1 600	8 400	1 900
Letiště v aglomeracích	1 700	0	3 100	500
Počet osob <u>nad mezní hodnotou</u> hlukových ukazatelů pro leteckou dopravu	1 600		2 400	
Počet osob vystavených <u>hluku</u> <u>vyššímu, než:</u>	L _{dvn}		L _n	
	50 dB		40 dB	
Integrovaná zařízení (průmyslové zdroje) v aglomeracích	652		1 406	

Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví ČR. Zpráva o zpracování Strategické hlukové mapy ČR [online]. c2007 [cit. 19. 08. 2012] Dostupné z <<http://www.mzcr.cz>>

Příloha č. 9

Ukázka strategické hlukové mapy (Agglomerace Praha 2007)



Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví ČR. Dostupné z WWW: <<http://www.mzcr.cz>>

Příloha č. 10

Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru staveb

Druh chráněného vnitřního prostoru	Doba pobytu	Korekce v dB
Nemocniční pokoje	denní doba	0
	noční doba	-15
Lékařské vyšetřovny, ordinace	po dobu používání	-5
Obytné místnosti*	denní doba	0
	noční doba	-10
Hotelové pokoje	denní doba	+10
	noční doba	0
Přednáškové síně, učebny a pobytové místnosti škol, jeslí, mateřských škol a školských zařízení	po dobu používání	+5
Pro ostatní druhy chráněného vnitřního prostoru v tabulce jmenovitě neuvedené platí hodnoty pro prostory funkčně obdobné.		
Účel užívání stavby je u staveb povolených před 1. lednem 2007 dán kolaudačním rozhodnutím, u později povolených staveb oznámením stavebního úřadu nebo kolaudačním souhlasem. Uvedené hygienické limity se nevztahují na hluk způsobený používáním chráněné místnosti.		
*Ad obytné místnosti: i) 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 ii) v ochranném pásmu drah se přičítá další korekce + 5 dB. Tato korekce se nepoužije ve vztahu k chráněnému vnitřnímu prostoru staveb povolených k užívání k určenému účelu po 31. prosinci 2005.		

Zdroj: Příloha č. 2 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

Příloha č. 11

Korekce na využití prostoru ve stavbách a chráněném vnitřním prostoru staveb, denní dobu a povahu vibrací

Druh chráněného vnitřního prostoru	Denní doba	Povaha vibrací			
		Přerušované a nepřerušované vibrace		Opakující se otřesy	
		Korekce			
		dB	(1)	dB	(1)
Operační sály	den	0	1	0	1
	noc	0	1	0	1
Obytné místnosti	den	6	2	24	16
	noc	3	1,41	3	1,41
Pokoje pro pacienty v sanatoriích a nemocnicích	den	6	2	24	16
	noc	3	1,41	3	1,41
Učebny a pobytové místnosti jeslí, mateřských škol a školských zařízení	den	6	2	24	16
	noc	3	1,41	3	1,41
Ostatní chráněné vnitřní prostory staveb	nepřetržitě	12	4	42	128

Maximálně jsou přípustné 1 až 3 výskyty otřesů za den.

Zdroj: Příloha č. 5 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

Příloha č. 12

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

Druh chráněného prostoru	Korekce [dB]			
	1)	2)	3)	4)
Chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní*	-5	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	0	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor	0	+5	+10	+20
Korekce uvedené v tabulce se nesčítají.				
*Pro noční dobu se pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB.				
Ad 1) Použije se pro hluk z provozu stacionárních zdrojů, hluk z veřejné produkce hudby, dále pro hluk na účelových komunikacích a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, zejména rozřadování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů.				
Ad 2) Použije se pro hluk z dopravy na silnicích III. třídy a místních komunikacích III. třídy a dráhách.				
Ad 3) Použije se pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích. Použije se pro hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy.				
Ad 4) Použije se v případě staré hlukové zátěže z dopravy na pozemních komunikacích s výjimkou účelových komunikací a dráhách uvedených v bodu 2) a 3). Tato korekce zůstává zachována i po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci železničních drah nebo rozšíření vozovky při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace, nebo dráhy, při kterém nesmí dojít ke zhoršení stávající hlučnosti v chráněném venkovním prostoru staveb nebo v chráněném venkovním prostoru, a pro krátkodobé objízdne trasy. Tato korekce se dále použije i v chráněných venkovních prostorech staveb při umístění bytu v přístavbě nebo nástavbě stávajícího obytného objektu nebo víceúčelového objektu nebo v případě výstavby ojedinělého obytného, nebo víceúčelového objektu v rámci dostavby proluk, a výstavby ojedinělých obytných nebo víceúčelových objektů v rámci dostavby center obcí a jejich historických částí.				

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

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

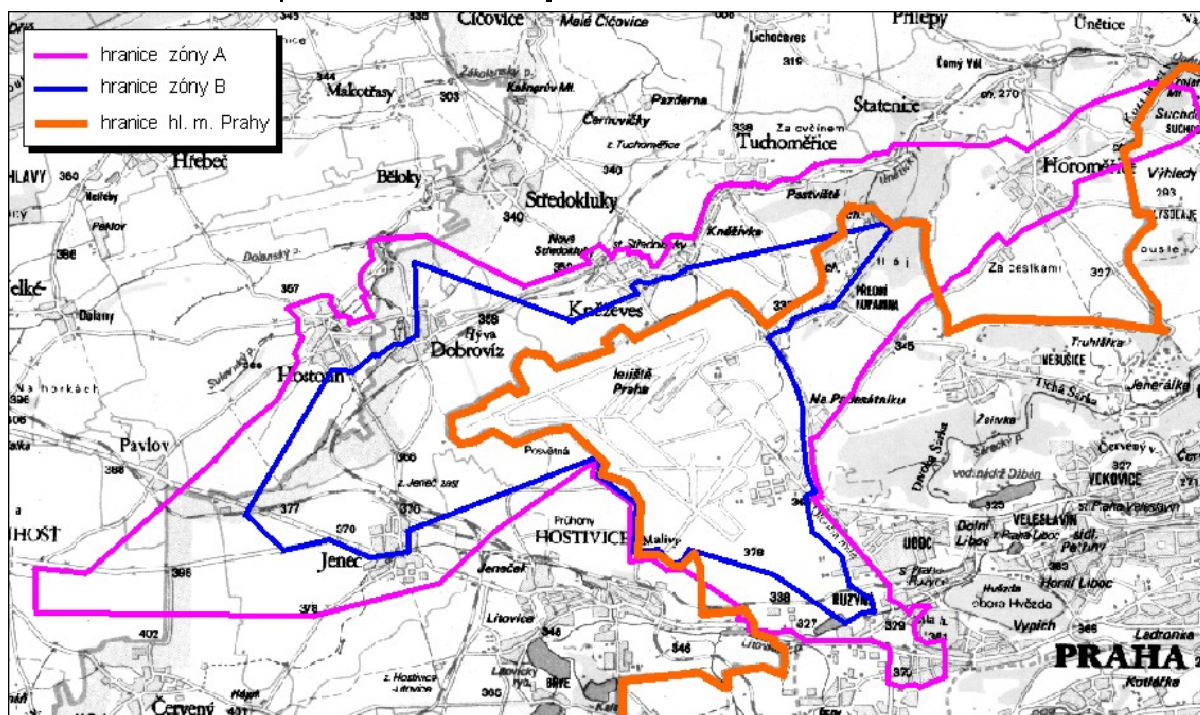
Zdroj: Příloha č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

Příloha č. 13

Část A: Ochranné hlukové pásmo letiště Praha Ruzyně

(Územní rozhodnutí OÚR Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 3. července 1998, sp. zn. 127080/98)

Obř. 5.12 Hluk z leteckého provozu letiště Praha - Ruzyně



Zdroj: Česká správa letišť

Část B: Stavební režim pro novou výstavbu v ochranném hlukovém pásmu

Typ objektu	Zóna A	Zóna B
Zdravotnické a školské objekty	výstavba není možná	výstavba není možná
Obytné objekty	povinné předložení průkazu o splnění limitu pro vnitřní hluk v obytné části budov	výstavba není možná
Výrobní a skladové objekty, administrativa, služby	bez omezení	povinné předložení průkazu o splnění limitu pro vnitřní hluk ve vymezených částech budov

Zdroj: ENVIS – Informační servis o životním prostředí v Praze. Ročenka Praha – životní prostředí 1998 [online]. c1998 [cit. 22. 08. 2012] Dostupné z WWW: <<http://envis.praha-mesto.cz>>

Příloha č. 14

Část A: Hodnoty kritických izofon pro jednotlivé hlukové zóny a jejich režim (Varianta C)

Hodnoty kritických izofon				
$L_{Aeq,T}$ [dB]				
Hluková zóna	A	B	C	D
silniční doprava				
denní doba	<55	55 - 63	63 - 70	>70
noční doba	<45	45 - 53	53 - 60	>60
železniční doprava				
denní doba	<55	55 - 66	66 - 72	>72
noční doba	<45	45 - 59	59 - 67	>67
letecká doprava				
denní doba	<50	50 – 60	60 – 70	>70
noční doba	<42	42 – 55	55 – 65	>65

Část B: Označení a popis hlukových zón

A	Hluk nemusí být uvažován jako určující faktor pro udělení povolení plánovaného záměru výstavby chráněných staveb.
B	Hluk musí být vzat v úvahu při stanovení plánovaného záměru výstavby chráněných staveb nebo zdrojů dopravního hluku a tam, kde je to vhodné, musí být splněny stanovené podmínky (protihluková opatření mohou být uplatněna).
C	Vydání povolení plánovaného záměru není zaručeno . Tam, kde se uvažuje, že povolení bude vydáno, například proto, že nejsou dostupná žádná jiná vhodnější místa výstavby chráněných staveb nebo zdrojů dopravního hluku, musí být splněny stanovené podmínky, které zajistí odpovídající úroveň ochrany proti hluku (protihluková opatření musí být uplatněna).
D	Povolení plánovaného záměru výstavby chráněných staveb je běžně odmítnuto .

Zdroj: Návrh věcného záměru zákona o hluku, dostupné z WWW: <<http://eklep.vlada.cz>>

Abstrakt (česky)

Cílem mé práce je analýza možností, které současná legislativa poskytuje k ochraně jedinců před negativními účinky nadměrného hluku a vibrací. Důvodem mého výzkumu je fakt, že na začátku nového století představují hluk a vibrace jeden z nejnebezpečnějších zdrojů ohrožení či dokonce poškozování lidského zdraví a životního prostředí. Diplomová práce je členěna do šesti kapitol, přičemž každá pojednává o různých aspektech dané problematiky. Na konci každé kapitoly je krátké shrnutí.

První kapitola definuje základní terminologii použitou v práci: zvuk, hluk a vibrace. Kapitola je rozdělena do pěti částí. Část první vysvětluje fyzikální a legální význam hluku a vibrací. Část druhá popisuje hlavní zdroje nadměrného hluku a vibrací. Část třetí analyzuje negativní účinky na lidské zdraví. Část čtvrtá srovnává protihluková a antivibrační ochranná opatření. Část pátá se zmiňuje o nejčastěji používaných právních nástrojích ochrany životního prostředí.

Druhá kapitola zkoumá mezinárodní právní úpravu ochrany před hlukem a vibracemi. Kapitola se skládá ze dvou částí. Část první se zaměřuje na dokumenty vydané Světovou zdravotnickou organizací. Část druhá se zabývá aktivitami Mezinárodní organizace práce.

Třetí kapitola je členěna do šesti částí a nabízí přehled evropské právní úpravy. Část první popisuje, jak funguje Evropská unie po přijetí Lisabonské smlouvy. Část druhá se zabývá primárními prameny evropského práva. Část třetí analyzuje vývoj koncepčních dokumentů jako jsou akční programy Společenství pro životní prostředí a Zelená kniha „Budoucí politika ochrany před hlukem“. Část čtvrtá se soustředí na emisní limity hluku a vibrací, které se týkají dopravy a zařízení ve venkovním prostoru (směrnice 2000/14/ES). Část pátá popisuje stanovení imisních limitů pro hluk ve venkovním prostoru (směrnice 2002/49/ES) a pro hluk a vibrace na pracovištích. Část šestá zkoumá rozsudky Soudního dvora Evropské unie.

Čtvrtá kapitola líčí veřejnoprávní ochranu v České republice. Kapitola se skládá z pěti částí. Část první popisuje nástroje územního plánování jako např. zásady územního rozvoje a územní plány. Část druhá srovnává průřezové nástroje ochrany životního prostředí: SEA, EIA a IPPC. Část třetí zmiňuje emisní limity, které jsou v České republice nastaveny v souladu s evropskou úpravou. Část čtvrtá, která tvoří jádro diplomové práce, se zaměřuje na imisní limity stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví a nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Část pátá pojednává o návrhu věcného záměru zákona o hluku, který je v současné době projednáván.

Pátá kapitola je věnována soukromoprávní ochraně před hlukem a vibracemi v České republice. Kapitola je členěna do šesti částí. Část první se zmiňuje o občanském zákoníku a „novém“ občanském zákoníku, které představují těžiště (budoucí) právní úpravy. Část druhá pojednává o sousedské žalobě. Část třetí analyzuje žalobu na ochranu osobnosti. Část čtvrtá se týká prevenční žaloby v případě vážné hrozby vzniku škody. Část pátá zahrnuje žalobu na náhradu škody. Část šestá poskytuje přehled mimosoudních prostředků právní ochrany.

Abstract (English)

The purpose of my thesis is to analyse possibilities provided by current legislation to protect individuals against negative effects caused by excessive noise and vibration. The reason for my research is that at the beginning of the new century noise and vibration became one of the most dangerous sources able to threaten or even damage men's health and environment. The thesis is composed of six chapters, each of them dealing with different aspects of noise and vibration. There is always a short summary at the end of each chapter.

Chapter One is introductory and defines basic terminology used in the thesis: sound, noise and vibration. The chapter is subdivided into five parts. Part One explains the physical and legal meaning of noise and vibration. Part Two describes the main sources of excessive noise and vibration. Part Three analysis negative effects on human health. Part Four compares noise and vibration protection measures. Part Five mentions the mostly used environmental legal instruments.

Chapter Two examines international legislation concerning noise and vibration. The chapter consists of two parts. Part One focuses on documents issued by WHO. Part Two deals with activities of ILO.

Chapter Three is subdivided into six parts and provides an outline of European Union law. Part One describes the way how does European Union work after the Lisabon Treaty has entered into force. Part Two deals with the sources of primary law. Part Three analysis the development of concepts such as programmes of action of the European Communities on the environment and The Green Paper „Future Noise Policy“. Part Four concentrates on noise and vibration emissions standards concerning transport and the equipment for use outdoors (Directive 2000/14/EC). Part Five describes the legal protection against enviromantal noise (Directive 2002/49/EC) and noise and vibration at the workplace. Part Six looks at decisions issued by Court of Justice of the European Union.

Chapter Four characterises the legal protection provided by public law in the Czech Republic. The Chapter consists of five parts. Part One describes environmental planning instruments such as regional and spatial planning. Part Two compares SEA, EIA and IPPC. Part Three mentions noise and vibration emission standarts in accordance with the EU law. Part Four as the most importatnt part of the thesis focuses on the protection provided by Public Health Protection Act and another regulations. Part Five discusses the Bill of Noise Act currently being prepared.

Chapter Five is devoted to the private protection against noise and vibration in the Czech Republic. The Chapter is subdivided into six parts. Part One mentions The Civil Code and The „New“ Civil Code as the main (future) sources of law. Part Two deals with environmental nuisance claim. Part Three analysis legal means of protection of personal rights. Part Four is concerned with a legal action in case of threatening damage. Part Five includes damage claim. Part Six is about non-judicial protection against noise and vibration.

Abstract (Deutsch)

Der Zweck meiner Diplomarbeit ist die durch geltende Rechtsvorschriften vorgesehenen Möglichkeiten der Rechtsschutz analysieren, die Einzelnen gegen negativen Lärm- und Erschütterungsauswirkungen schützen sollen. Der Grund meiner Forschung besteht darin, dass Lärm und Erschütterungen am Anfang des neuen Jahrhunderts zu einer der gefährlichsten, menschliche Gesundheit und Umwelt bedrohenden oder sogar zerstörenden Quellen geworden sind. Die Diplomarbeit wird in sechs Kapitel, die verschiedene Aspekten von Lärm und Erschütterungen beschreiben, gegliedert. Es gibt immer eine kurze Zusammenfassung am Ende jedes Kapitels.

Das erste Kapitel stellt die Einleitung dar und definiert die in der Diplomarbeit benutzte Grundterminologie: den Schall, den Lärm und die Erschütterung. Das Kapitel wird in fünf Teile gegliedert. Der erste Teil erklärt die physikalische und juristische Bedeutung von Lärm und Erschütterungen. Im zweiten Teil werden die Hauptquellen von unzulässigem Lärm und Erschütterungen beschrieben. Der dritte Teil zählt die negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit auf. Der vierte Teil vergleicht die einzelnen Maßnahmen zur Verminderung des Lärms und Erschütterungen. Im fünften Teil werden die wichtigsten Instrumente des Umweltrechts erwähnt.

Das zweite Kapitel stellt die völkerrechtliche Instrumente der Lärm- und Erschütterungenregulation fest. Es besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil beschäftigt sich mit den Dokumenten der Weltgesundheitsorganisation. Im zweiten Teil werden die Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation diskutiert.

Das dritte Kapitel beinhaltet sechs Teile und widmet sich der Regelung des Europarechts. Der erste Teil beschreibt, auf welcher Art und Weise die EU funktioniert, nachdem Lissabonvertrag in Kraft getreten ist. Der zweite Teil zählt die Quellen des Primärrechts auf. Im dritten Teil wird die Entwicklung der strategischen Konzepten wie z. B. Aktionprogramme der Gemeinschaft für die Umwelt und das Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ beschrieben. Der vierte Teil konzentriert sich auf Lärm- und Erschütterungenemissionsminderung in Bezug auf Verkehr und zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (Richtlinie 2000/14/EG). Der fünfte Teil stellt die Imissionsschutz gegen Umgebungslärm (Richtlinie 2002/49/EG) und Lärm und Erschütterungen am Arbeitsplatz dar. Der sechste Teil behandelt Entscheidungen des EuGH.

Das vierte Kapitel analysiert die durch das öffentliche Recht gewährte Rechtschutz in Tschechien. Das Kapitel besteht aus fünf Teilen. Der erste Teil beschreibt Instrumente der Umweltplanung, wie z. B. Stadt- und Regionalplanung. Der zweite Teil vergleicht die SUP, UVP und IVU. Der dritte Teil behandelt tschechische Emissionschutz in Übereinstimmung mit dem EU-Recht. Der vierte Teil als Kernpunkt meiner Arbeit widmet sich der durch Gesetz zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Rechtsverordnungen vorgesehenen Rechtsschutz. Im fünften Teil wird die Vorbereitung des Lärmgesetzentwurf diskutiert.

Das fünfte Kapitel beschäftigt sich mit der privatrechtlichen Lärm- und Erschütterungenschutz in Tschechien. Das Kapitel wird in sechs Teile gegliedert. Der erste Teil erwähnt das Bürgerliche Gesetzbuch und das „neue“ Bürgerliche Gesetzbuch als die wichtigsten (zukünftigen) Quellen des Privatrechts. Der zweite Teil erklärt Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch des Eigentümers bei einer Eigentumstörung durch Lärm oder Erschütterungen. Der dritte Teil behandelt die Schutz der persönlichen Rechte. Der vierte Teil betrifft die Möglichkeit der Klageerhebung im Falle des drohenden Schaden. Im fünften Teil wird der Schadenersatzanspruch besprochen. Der sechste Teil beschreibt die zulässigen Ausnahmen von der gerichtlichen Schutz.

Název práce: Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva

Klíčová slova: Hluk, vibrace, právní ochrana

Title: Protection against Noise and Vibrations from the Legal Point of View

Key words: Noise, Vibration, Legal Protection

Titel: Lärm- und Erschütterungenrechtsschutz

Stichwörter: Lärm, Erschütterung, Rechtsschutz