

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Dizertační práce

**PRÁVNÍ OCHRANA ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ A LIDSKÉHO ZDRAVÍ PŘED
ÚČINKY VYBRANÝCH FYZIKÁLNÍCH
FAKTORŮ**

Praha, květen 2013

Mgr. Lucie Pokorná

Školitel: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 30. 5. 2013

Mgr. Lucie Pokorná

Poděkování

Děkuji mému školiteli, panu prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování této práce.

Obsah

1	Úvod.....	8
1.1	Úvod do problematiky	8
1.2	Stěžejní teoretická východiska práce	8
1.3	Obsah práce.....	10
1.4	Systematika a metodologie práce	11
2	Věcné vymezení předmětu zkoumání.....	13
2.1	Hluk	14
2.2	Vibrace.....	22
2.3	Záření	23
2.3.1	Ionizující záření	24
2.3.2	Neionizující záření.....	28
2.4	Shrnutí a doporučení.....	35
3	Vývoj právní úpravy	38
3.1	Vývoj poznání a právní úprava v 19. století a na počátku 20. století	39
3.2	Právní úprava po druhé světové válce	43
3.2.1	Ochrana před ionizujícím zářením.....	43
3.2.2	Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením	47
3.3	Shrnutí a doporučení.....	49
4	Prameny právní úpravy	52
4.1	Právní předpisy	52
4.1.1	Rozdělení právních předpisů podle právní síly.....	52
4.1.2	Emise a imise	54
4.1.3	Kodifikace.....	55
4.2	Právní principy a obyčeje, nástroje <i>soft law</i>	56
4.3	Soudní rozhodnutí.....	64
4.4	Normativní smlouvy	68
4.5	Shrnutí a doporučení.....	70

5	Ochrana před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů v unijním právu.....	73
5.1	Koncepční základy.....	73
5.1.1	Environmentální politika EU.....	74
5.1.2	Zdravotní politika EU.....	78
5.2	Primární právo.....	79
5.3	Sekundární právo.....	81
5.3.1	Ochrana před ionizujícím zářením.....	82
5.3.2	Ochrana před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi.....	85
5.4	Srovnání českých právních nástrojů s nástroji unijními.....	91
5.5	Shrnutí a doporučení.....	93
6	Východiska platné právní úpravy v ČR.....	96
6.1	Ústavní základy.....	96
6.1.1	Právo na ochranu zdraví.....	97
6.1.2	Právo na příznivé životní prostředí.....	98
6.1.3	Ochrana vlastnictví, zásada „vlastnictví zavazuje“.....	100
6.1.4	Další základní práva a svobody vztahující se k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů.....	103
6.2	Koncepční východiska.....	104
6.2.1	Státní politika životního prostředí České republiky.....	104
6.2.2	Koncepční nástroje v oblasti ochrany veřejného zdraví.....	108
6.3	Shrnutí a doporučení.....	109
7	Veřejnoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů.....	111
7.1	Administrativní nástroje.....	111
7.2	Koncepční nástroje.....	116
7.3	Sankční nástroje.....	118
7.4	Speciální nástroje.....	120
7.5	Ekonomické nástroje.....	121
7.6	Shrnutí a doporučení.....	122

8	Soukromoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů.....	124
8.1	„Sousedská“ žaloba.....	125
8.1.1	Významná judikatura.....	133
8.2	Žaloba na ochranu osobnosti.....	137
8.3	Žaloba na náhradu škody.....	139
8.4	Obecná prevenční povinnost, prevenční žaloba.....	141
8.5	Svépomoc.....	143
8.6	Ochrana pokojného stavu.....	144
8.7	Nový občanský zákoník.....	146
8.8	Shrnutí a doporučení.....	148
9	Institucionální zajištění ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů.....	149
9.1	Ústřední orgány státní správy.....	149
9.2	Ostatní orgány státní správy.....	151
9.3	Samospráva.....	153
9.4	Veřejný ochránce práv.....	154
9.5	Shrnutí a doporučení.....	155
10	Návrhy de lege ferenda.....	156
10.1	Cíle a koncepční východiska návrhu, působnost zákona.....	157
10.2	Hygienické limity, kategorizace zdrojů hluku.....	159
10.3	Hlavní práva a povinnosti subjektů v ochraně před hlukem.....	163
10.4	Akustické věcné břemeno.....	167
10.5	Náhodné a krátkodobé zdroje hluku, pravomoci obcí.....	169
10.6	Národní rada pro hluk.....	172
10.7	Shrnutí a doporučení.....	173
11	Vybrané zahraniční právní úpravy.....	175
11.1	Ochrana před imisemi v Německu.....	175
11.2	Ochrana před působením fyzikálních vlivů ve Švýcarsku.....	177
11.3	Ochrana před rušivým světlem v právní úpravě různých zemí.....	179
11.4	Srovnání vybraných zahraničních úprav s úpravou v ČR.....	182

11.5	Shrnutí a doporučení.....	184
12	Závěry	185
	Použité zdroje	191
	Literatura.....	191
	Elektronické zdroje	194
	Dokumenty EU	197
	Ostatní prameny	198
	Abstrakt	201
	Abstract	204

1 Úvod

1.1 Úvod do problematiky

V životním prostředí se přirozeně nebo v důsledku antropogenní činnosti vyskytují nejrůznější fyzikální faktory, které pozitivně či negativně působí na toto prostředí samotné i na organismy v něm žijící a tedy i na člověka. Mezi tyto vlivy je možno zařadit především hluk, vibrace, ionizující i neionizující záření (včetně světla), ale též například teplotu, vlhkost či proudění vzduchu a další obdobné, zdánlivě méně podstatné faktory.

1.2 Stěžejní teoretická východiska práce

Čelnou roli v ochraně životního prostředí a lidského zdraví před vlivy jednotlivých fyzikálních faktorů hrají pochopitelně především nejrůznější opatření technického rázu, nezbytný základ a rámec pro ně ovšem tvoří opatření právní. Ve své dizertační práci se tudíž zaměřuji na právní prostředky ochrany před (negativními) účinky některých z výše uvedených zdrojů ohrožení.

Vedle značné podobnosti fyzikální podstaty těchto faktorů vykazuje celou řadu společných znaků také jejich působení na člověka a zejména pak způsob, jakým tyto jevy člověk vnímá. Míra obtěžování (zejm. hlukem, světlem, teplotou) totiž do značné míry závisí na subjektivní percepci postižené osoby. Působení některých dalších fyzikálních faktorů svými smysly téměř nevnímáme, či dokonce (v případě ionizujícího a neionizujícího záření) ani vnímat nemůžeme. Negativním účinkům těchto jevů nepřikládáme zpravidla žádný podstatný význam, neboť s nimi nejsme přesně obeznámeni, ať už proto, že souvislost mezi působením těchto fyzikálních faktorů a účinky na zdraví či život člověka nebyla dosud dostatečně prokázána, nebo proto, že není blíže známa širší veřejnosti. Vyššího stupně poznání a následně též vyššího stupně informovanosti veřejnosti bylo již dosaženo u hluku a ionizujícího záření. V případě ionizujícího záření lze dokonce hovořit o určité hypertrofii zájmu o informace, která je opakovaně v průběhu celého 20. století i nyní ve století 21. vyvolávána tragickými událostmi spojenými s používáním atomové energie k mírovým účelům (Černobyl,

Fukušima) i v bojových operacích (hrozba jaderné války, obavy ze zbrojení v Severní Koreji a Íránu). Stále vyšší pozornost je však v současné době věnována též záření neionizujícímu, neboť nárůst počtu těchto zdrojů v životním prostředí je vysoký a zvyšuje se tudíž též pravděpodobnost jejich dopadů na člověka.

Domnívám se, a ve své dizertační práci se pokouším tento předpoklad blíže objasnit, že by právní ochrana před takovými zdroji ohrožení, vzhledem k jejich obdobnému charakteru, měla vykazovat řadu společných znaků. Takto komplexní pojetí dané problematiky není prozatím v praxi ani teorii uplatňováno, byť je pravděpodobné, že by mohlo přinést vyšší efektivitu ochrany před těmito zdroji ohrožení. Dosavadní odborná právní literatura u nás ani v zahraničí bohužel výše naznačená témata (s výjimkou ochrany před hlukem a zejména ionizujícím zářením) spíše nereflektuje, přestože se, zejména s ohledem na nejnovější poznatky v jiných vědních oborech, jedná o problémy v praxi stále častěji diskutované. Lze dokonce říci, že nechybí pouze komplexní pohled na celou problematiku, ale i ten izolovaný (dílní).

Zajímavou teoretickou otázkou, která v souvislosti s ochranou před uvedenými zdroji ohrožení vyvstává, je nejasnost, do jaké míry je pro účinnou ochranu chráněných zájmů (životního prostředí, života, zdraví a dalších hodnot) užitečné přesně identifikovat a pojmenovávat příčiny ohrožení a zda převážně kasuistiky pojímaná právní ochrana před těmito zdroji ohrožení zakotvující značně detailní pravidla pro každý (co do důsledků užívání doposud známý) zdroj ohrožení, obsažená v mnoha pramenech práva různé právní síly, skutečně vede k vyšší efektivitě ochrany před jednotlivými zdroji ohrožení a zda by nebylo účinnější soustředit se na uplatňování obecněji pojaté snahy o udržení příznivého stavu jednotlivých chráněných zájmů. Odpověď na tuto otázku, či spíše shrnutí mého nazírání na ni, zejména ve světle aplikace principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí, je stěžejní součástí závěru této práce.

Je třeba uvést, že má dizertační práce v poměrně hojné míře navazuje na závěry, které jsem učinila ve své práci diplomové, jež se podrobně věnovala právním prostředkům ochrany před hlukem v českém právu i v právu Evropské unie¹ a byla

¹ BALCAROVÁ, Lucie: *Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva*, diplomová práce na katedře práva životního prostředí PF UK – Praha 2009, vedoucí práce prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

zpracována v rámci grantu podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy². Konkrétně se tato práce soustředila zejména na hluk vznikající v mimopracovním prostředí. Přehledově byly v práci nastíněny též právní prostředky ochrany před hlukem v prostředí pracovním a před vibracemi, které lze považovat za problém s hlukem velmi úzce související. Diplomová práce reflektovala právní stav k 30. 6. 2009, výjimkou byla kapitola zabývající se komunitárním právem, jež byla uzavřena již k 31. 3. 2009. Od té doby prošla na české i evropské úrovni daná problematika zajímavým vývojem (zejm. na poli judikatury, avšak v českém prostředí i v legislativních změnách), který bude podnětné sledovat a v dizertační práci detailněji analyzovat.

Významným koncepčním rozdílem mezi mou prací diplomovou a dizertační, na který považuji za vhodné upozornit, je skutečnost, že má diplomová práce byla konstruována poměrně antropocentricky, avšak ve své dizertační práci se naopak snažím mnohem více soustředit na ochranu životního prostředí a jeho složek před uvedenými zdroji ohrožení obecně, s vědomím toho, že člověk je jejich významnou součástí.

Dizertační práci jsem zpracovala v průběhu let 2011 – 2013, přičemž její finální podoba byla aktualizována k právnímu stavu platnému ke dni 30. 4. 2013.

1.3 Obsah práce

Úvodem stručně nastíním základní obsahovou kostru předkládané práce, jejímž základním cílem je, jak již bylo uvedeno, provést hlubší analýzu právních prostředků ochrany před vyčleněnými zdroji ohrožení životního prostředí. Zajímají mě jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní nástroje ochrany. Pozornost je v práci věnována vnitrostátním, unijním i mezinárodněprávním aspektům dané problematiky. Soustředím se především na platný právní stav s přihlédnutím k probíhající legislativní činnosti a k soudní judikatuře (jak české, tak také evropské), určitý prostor je věnován historickému vývoji právní úpravy, který je v práci zmíněn především pro dokreslení širších souvislostí celé problematiky a nastínění vývojových tendencí. Významnou část práce tvoří srovnání nástrojů poskytovaných českým právem pro jednotlivé zdroje

² Projekt GAUK č. 4020/2009 – „Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva (srovnání veřejnoprávních a soukromoprávních prostředků ochrany)“.

ohrožení a v neposlední řadě také kritické zhodnocení některých existujících návrhů *de lege ferenda*.

Za důležitou součást práce považuji komparaci s některými vybranými zahraničními právními úpravami, zejména s úpravami existujícími v zemích sousedících s Českou republikou. Jak vyplývá z mého dosavadního zkoumání dané problematiky, jak bude dále blíže objasněno, je právní ochrana před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů ve většině evropských zemí upravena pouze parciálně, s důrazem pouze na některé tyto faktory a některé jejich účinky.

1.4 Systematika a metodologie práce

Dizertační práce sleduje interdisciplinární a komparativní přístup k řešení problematice. S ohledem na snahu využít v maximální možné míře závěry učiněné v diplomové práci (ačkoliv se obě práce opírají o poněkud odlišná koncepční východiska, jak bylo vysvětleno výše v úvodní podkapitole) se ukázalo jako více než vhodné, aby dizertační práce využívala obdobně vystavěnou systematiku. První kapitola následující po úvodu je v obou mých kvalifikačních pracích pojata podstatně více popisně než následující kapitoly. Nejprve dostatečně široce věcně vytyčuje předmět zkoumání, tedy jasně vypočítává, kterými z fyzikálních faktorů se bude práce přesně věnovat a věcně je vymezuje. Dále tato kapitola stručně připomíná účinky takto vybraných fyzikálních faktorů na životní prostředí a na zdraví a život člověka, uvádí některá fakta o míře výskytu daných faktorů v České republice i v celé Evropské unii a případně ve světě, je-li to v dané souvislosti podstatné, a především pak předestírá možná opatření k eliminaci negativních účinků těchto faktorů s tím, že důraz je kladen na objasnění provázanosti těchto opatření s právními prostředky ochrany. Následují samostatné kapitoly, které se podrobně věnují postupně evropským, českým a vybraným zahraničním právním prostředkům ochrany před jednotlivými vybranými zdroji ohrožení a jejich vzájemnému srovnání. Každá z těchto kapitol se zabývá všemi z vytčených fyzikálních faktorů v takovém rozsahu, v jakém se to s ohledem na cíle mé práce ukázalo být relevantním.

Základními vědeckými metodami použitými při zpracování práce byly metoda analytická a komparativní. V prvotní fázi zpracovávání práce výrazně převažoval

badatelský charakter zkoumání, kdy probíhalo vyhledávání, shromažďování a studium odborných materiálů nejrůznějšího charakteru. Tímto způsobem byl získán studijní materiál pro samotnou analytickou a komparativní práci směřující k naplnění výše vytčeného vědeckého cíle.

Ukázalo se, že relevantních zdrojů, které by přinášely nové poznatky a neopakovaly stále v zásadě totéž, v českém jazyce bohužel mnoho neexistuje. Mezi těmi, které jsou dostupné, převažují materiály nevládních organizací a dalších, často i neoficiálních, subjektů nad odbornými pracemi zpracovanými odborníky z akademické obce či ze státní správy. Rizikem, které bylo třeba mít při zpracovávání práce neustále na paměti, byla tudíž určitá jednostrannost některých zkoumaných pramenů. Nejcitelnějším jsem tento problém shledala v oblasti ochrany před hlukem³. Dalším úskalím, limitujícím využití těchto pramenů pro vědeckou práci, je jejich převážně praktický a na laickou veřejnost orientovaný charakter. Odbornost musí v mnohých případech ustoupit do pozadí ve prospěch snadné srozumitelnosti. Literatura zabývající se ochranou před rušivým světlem má zase převážně popularizační charakter, a byť je zřejmé, že byla zpracována renomovanými autory⁴ a vychází z údajů získaných vědeckým výzkumem, neobsahuje relevantní citace primární zdrojů a je tudíž velice obtížné s touto literaturou dále pracovat. O mnoho lepší není ani dostupnost zdrojů cizojazyčných, situace se jeví obdobnou jako u nás. I přes tyto obtíže se ovšem domnívám, že se mi podařilo nastudovat uspokojivé množství zdrojů, byť velmi různorodé povahy, a vyvodit z nich některé závěry, jež považuji za poměrně zajímavé a užitečné.

³ Dostupné je velké množství zdrojů zpracovaných autory spjatými například s Ekologickým právním servisem či Národní hlukovou observatoří, k totožným závěrům jako tito autoři však mnohdy dochází i autoři, které by bylo možno podřadit mezi orgány veřejné správy, typickým příkladem jsou třeba četné materiály zpracované pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv.

⁴ Viz například odborné práce RNDr. Jana Hollana, Ph.D.

2 Věcné vymezení předmětu zkoumání

Fyzikálních faktorů, které se v současné době přirozeně či v důsledku lidské činnosti vyskytují v životním prostředí a ovlivňují negativním, ale také pozitivním způsobem toto prostředí i veškeré organismy, které se v něm vyskytují, je celá řada. Samozřejmě není v možnostech této práce zabývat se všemi takovými faktory a nebylo by to ani účelné, neboť ne všechny tyto vlivy lze považovat za významné. Rozhodla jsem se proto věnovat podrobně pouze účinkům některých, podle mého názoru nejvýznamnějších, z nich a to sice **účinkům hluku, vibrací a záření**. V případě záření je pak pozornost soustředěna především na záření neionizující (především světlo a elektromagnetické záření o velmi malých vlnových délkách, které se používá například pro komunikaci pomocí mobilních telefonů, pro přenos televizního signálu či v mikrovlnných troubách), přestože pro zachování komplexnosti celé práce bude určitý prostor věnován též záření ionizujícímu. Zde je však důvodem spíše skutečnost, že záření ionizujícímu je věnováno velmi mnoho existujících vědeckých i studentských prací a mým cílem není opakovat to, co již bylo mnohokrát popsáno. Konečně pouze zcela okrajově jsou analyzovány účinky dalších fyzikálních vlivů (například teploty či vlhkosti).

Vybrané (výše uvedené) fyzikální faktory, kterými se má disertační práce zabývat především, jsou v následujících odstavcích stručně věcně charakterizovány. Každému z vybraných fyzikálních faktorů je věnována samostatná podkapitola, ve které je jednoduchým způsobem vysvětlena jeho fyzikální podstata a pojmy a veličiny, které se k danému fyzikálnímu faktoru váží. Cílem tohoto letního věcného exkurzu je především docílit snazší orientace v následujícím textu disertační práce a jednoznačného pochopení v ní používaných (často technických, lékařských či jiných neprávních, avšak odborných) termínů. Existuje-li v našem právním řádu legální vymezení některého z používaných odborných pojmů, je to dále v textu zmíněno a blíže komentováno.

Dále jsou v každé z podkapitol stručně popsány účinky jednotlivých fyzikálních faktorů na životní prostředí a jeho složky a především na život a zdraví člověka, včetně souvislostí ekonomické či sociální povahy. U většiny faktorů je zároveň objasněno,

o jak četný jev se v České republice či v Evropské unii jedná (jsou-li k dispozici relevantní údaje o výskytu daného faktoru). Závěrem pak každá podkapitola předestírá možná opatření k eliminaci negativních účinků každého z vybraných fyzikálních faktorů s tím, že důraz je kladen na objasnění provázanosti těchto opatření s právními prostředky ochrany.

2.1 Hluk

Hluk je v mé práci chápán v souladu s jeho nejobecnější definicí, tedy v zásadě jako **“jakýkoliv nepříjemný, rušivý nebo pro člověka škodlivý zvuk”**⁵ či ještě více obecně jako každý **nechtěný či nežádoucí zvuk**, ačkoliv je zřejmé, že je možné jej (obdobně jako ostatní fyzikální faktory) definovat různými způsoby, podle toho, z jakého hlediska je na něj nazíráno. Je třeba si uvědomit, že zvuk je sám o sobě přirozenou a potřebnou součástí života, neboť je základem komunikace (pomocí řeči u člověka, pomocí jiných zvuků u ostatních živočichů⁶), napomáhá rozpoznat blížící se nebezpečí a obecně podněcuje aktivitu nervového systému každého živočicha včetně člověka. Z hlediska fyziky je zvuk definován jako mechanické vlnění pružného prostředí, pokud se o jeho existenci můžeme přesvědčit sluchem⁷. Jednotlivé druhy zvuků mají na člověka různý dopad, některé působí příznivě, jiné mohou naopak působit negativně, mohou člověka obtěžovat či dokonce poškozovat jeho zdraví. Z lékařského hlediska je za hluk považován takový zvuk, který má nepříznivé účinky na lidské zdraví, způsobuje tedy změny organismu, které vedou ke zhoršení jeho funkcí.

Základní fyzikální jednotkou, pomocí níž lze definovat a popisovat jednotlivé vlastnosti zvuku a tudíž i hluku a která je proto použita v příslušných právních předpisech pro stanovení jednotlivých hygienických limitů pro hluk, je frekvence

⁵ KRÁL, Miroslav. *Ergonomický výkladový slovník*. Institut výchovy a bezpečnosti práce, 1999. Str. 23.

⁶ Uvádí se, že pro některé druhy živočichů (zejména žijící v noci anebo kvůli malým rozměrům se ztrácející ve vegetaci) je komunikace prostřednictvím zvukových signálů nejdůležitější skupinou komunikačních technik. Zvuky jsou živočichy vydávány na mnoha frekvencích, často i pro člověka nezachytitelných (ultrazvuk). Některé druhy živočichů jsou schopny rozlišovat i zvuky jiného druhu, např. cvičení psi, kteří bezchybně spojují zvukové povely s žádoucími projevy chování. – více viz např. FRAŇKOVÁ, Slávka. KLEIN, Zdeněk. *Úvod do etologie člověka*. Praha: HZ Systém, 1997. 193 s.

⁷ KUBÁT, Karel. *Příručka zvukaře a fonoamatéra*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1990. 450 s.

(kmitočet). Jednotkou frekvence je hertz (značka Hz)⁸. Je všeobecně známo, že **lidské ucho je schopno vnímat zvukové vlny v rozsahu frekvencí od 16 Hz až do 20 000 Hz** (20 kHz). Nejcitlivěji vnímá zvuky s frekvencí okolo 1 000 Hz až 3 000 Hz (mluvené slovo). U zvířat je rozsah vnímání zvukových vln značně odlišný, obvykle bývá posunut směrem k vyšším frekvencím. Zvuk o nižší frekvenci než 16 Hz nazýváme infrazvuk, ultrazvuk je naopak označení pro zvuk s frekvencí vyšší než 20 kHz. Další fyzikální veličinou, která slouží k bližšímu určení zvuku je intenzita zvuku.⁹ Jednotkou používanou pro měření hladiny intenzity zvuku je decibel (značka dB). V prostředí, ve kterém se člověk běžně pohybuje, bývá intenzita hluku v rozmezí 25 dB až 105 dB. Např. tlumený hovor má intenzitu kolem 40 dB, běžný pouliční ruch přibližně 50 dB, křik či silná reprodukováná hudba kolem 80 dB. Zdroje zvuků v průmyslových provozech či zvuk na diskotéce mohou dosahovat intenzity okolo 110 dB, např. petardy až 170 dB.¹⁰ Zvuky s intenzitou nad 125 dB mohou být provázeny bolestivými pocity a mohou poškodit sluch.

Legální definice hluku je zakotvena v ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se hlukem rozumí „**zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis**“. Tímto prováděcím předpisem je v současné době nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Nařízení vlády stanoví nejvyšší přípustné hodnoty hluku a vibrací pro pracoviště, chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory

⁸ Z fyzikálního hlediska je zvuk mechanickým vlněním, jeho přenos není spojen s přenosem hmoty, ale pouze s přenosem energie. Kmitáním kapalin, tuhých těles či plynů (zejm. vzduchu) vznikají akustické vlny určité frekvence, které se šíří ve volném poli. Jestliže hmotný bod, který je zdrojem vlnění, kmitá harmonicky, vzniká mechanická vlna s průběhem ve tvaru sinusoidy. Platí zde tedy vztah:

$$\lambda = vT = \frac{v}{f},$$

kde λ je vlnová délka, v je rychlost postupného vlnění, T je perioda a f je frekvence kmitání.⁸ Vlnová délka označuje vzdálenost dvou nejbližších bodů vlnění, které kmitají se stejnou fází. Perioda vyjadřuje dobu trvání jednoho cyklu. Frekvence neboli kmitočet pak tedy udává počet kompletních cyklů periodického děje, které se uskuteční za jednotku času. Jednotka Hz vyjadřuje, kolik pravidelných cyklů se odehraje za jednu sekundu. – viz KUBÁT, Karel. – op. cit.

⁹ Intenzita zvuku je přímo úměrná energii kmitání, kterou zvukové vlnění v daném bodě vzbuzuje. Souvisí s velikostí kolísání tlaku vzduchu způsobeného šířením akustické vlny. – viz KUBÁT, Karel. – op. cit.

¹⁰ Viz *Příklady zvuků (intenzita hluku)* [online]. [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.converter.cz/tabulky/hluk.htm>>

staveb¹¹ a způsob měření a hodnocení těchto hodnot. Jedná se tedy o právní předpis regulující jak hluk vznikající v pracovním prostředí, tak také takzvaný environmentální (komunální) hluk. Podstatné však je, že **pro účely veřejnoprávní regulace se za hluk nepovažuje takový zvuk, pro který není stanoven hygienický limit**. Je zřejmé, že tento fakt může být problémem v situaci, kdy se vyskytne nějaký nový, doposud nepoužívaný zdroj hluku. Poměrně dlouho například nebyl právním předpisem stanoven hygienický limit pro infrazvuk (byl zakotven pouze v technické normě ČSN), což je zvuk o tak nízké frekvenci, že ho lidský sluch není schopen zaznamenat, přesto může za určitých okolností mít tento hluk velmi významné účinky na lidský organismus (stejně či významnější než slyšitelný zvuk).¹² Jedná se o vskutku učebnicový příklad toho, jak obezřetným a pružně reagujícím na nové vědecko-technologické poznatky musí normotvůrce být (a jak důsledně musí aplikovat zásadu předběžné opatrnosti¹³), chce-li mít neustále k dispozici prostředky právní ochrany před nejrůznějšími zdroji ohrožení, které se mohou v životním prostředí vyskytnout.¹⁴

Za prahovou hodnotu, při které prokazatelně dochází k trvalému poškození sluchu, je považováno 65 dB, je-li působení hluku o této intenzitě osoba vystavena po 24 hodin denně.¹⁵ Tato hodnota byla tedy Světovou zdravotnickou organizací označena za hodnotu dlouhodobě nesnesitelnou.¹⁶ Jako hranici vážného obtěžování hlukem pak tatáž mezinárodní organizace udává 55 dB, přestože tato míra je značně

¹¹ Vysvětlení pojmů viz dále v příslušných kapitolách této práce.

¹² Zvláště nebezpečný je pro člověka infrazvuk s frekvencí 7 - 8 Hz, což přibližně odpovídá frekvenci tepu lidského srdce. – viz KUBÁT, Karel. – op. cit.

Infrazvuk je využíván též v různých akustických zbraních. – Jedná se o zbraně, jichž účinkem nemá být objekt útoku usmrtit či ohrozit na životě, ale pouze na určitou dobu vyřadit z činnosti. Působení infrazvukových akustických zbraní způsobuje u lidí dezorientaci, nevolnost, pocit strachu a davovou psychózu. – viz ŠČUREK, Radomír. *Studijní texty z předmětu technické prostředky bezpečnostních služeb. Technické prostředky bezpečnostních služeb, nesmrtící zbraně a regulace davu*. Str. 8 a 15. Ostrava: Fakulta bezpečnostního inženýrství VŠB – TU Ostrava, 2007.

¹³ Viz dále v kapitole věnované pramenům právní úpravy.

¹⁴ Zároveň je možno si na tomto příkladu uvědomit fakt, že ochrana před hlukem v mimopracovním prostředí je konstruována skutečně ryze s akcentem na potřeby člověka, aniž by brala v potaz zcela jinou schopnost percepce zvuku ostatními organismy odlišnými od člověka, což lze zejména ve volné krajině protkané hlučnými liniovými stavbami požadovat za poměrně významný nedostatek.

¹⁵ Viz například KRATĚNOVÁ, Jana; VANDASOVÁ, Zdeňka. *Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystem III. Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku: Odborná zpráva za rok 2007*. Praha: Státní zdravotní ústav, 2007. 21 s. – I tento údaj lze však považovat za všeobecně známý.

¹⁶ LIBERKO, Miloš. *Hluk v prostředí. Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004.

subjektivní a závislá na mnoha faktorech. Obecně je za více obtěžující považován náhlý hluk způsobující úlekovou reakci, hluk složený z tónů různých výšek, přerušovaný a periodicky se opakující hluk, hluk obsahující nízkofrekvenční složky (infrazvuk, vibrace) a také hluk mající informativní, varovný či neznámý charakter. Jako další faktory, které určují míru obtěžování hlukem lze jmenovat například dobu vystavení hluku, vztah osoby ke zdroji hluku (např. zda má pro ni nějaký ekonomický význam, zda jej může ovlivnit apod.), zdravotní stav osoby, skutečnost, zda se jedná o hluk z dopravy či ze stacionárního zdroje a jiné.¹⁷

Počet obyvatel v České republice, obdobně jako v celé Evropské unii, kteří jsou vystaveni nadlimitnímu hluku, je skutečně vysoký, což je nyní potvrzeno již celou řadou měření a průzkumů, které jsem podrobněji rozebrala ve své diplomové práci.¹⁸ Obecně lze však konstatovat, že počet osob vystavených nadměrnému hluku je i v globálním měřítku značně vysoký a ačkoliv je některými lidmi hluk vnímán jako „luxusní“ problém rozvinutých zemí, jedná se o problém skutečně celosvětový¹⁹. V Evropské unii je hluku nad 55 dB vystaveno více než 210 milionů obyvatel území EU (tj. nejméně 44 % všech obyvatel EU), hluku nad 65 dB (což je hodnota obecně považovaná za dlouhodobě nesnesitelnou) je pak vystaveno více než 54 milionů obyvatel EU²⁰. Celkovou hlučnost v České republice lze kvalifikovaně odhadnout na základě zpracovaných hlukových map, které však nevychází z měření, ale z matematických metod modelování. Výsledkem takto provedeného hlukového mapování bylo zjištění, že **celodenním obtěžováním hlukem je v ČR postiženo více**

¹⁷ LIBERKO, Miloš. – op. cit.

¹⁸ BALCAROVÁ, Lucie. – op. cit.

¹⁹ V rozvojových zemích je sice provozován celkově nižší počet zdrojů hluku, jsou však často na poměrně nízké technologické úrovni či ve špatném technickém stavu, neexistuje tu dostatečné územní plánování, stavby nejsou budovány tak, aby se zamezilo působení hluku a podobně, takže i takové zdroje hluku, které by v našich podmínkách neznamenal žádný závažný riziko, mohou být v tomto odlišném prostředí velkou hrozbou, která – vzhledem k jiným, více existenciálním, problémům – dlouhodobě není nikterak řešena.

²⁰ DEN BOER, Eelco; SCHROTEN, Arno. *Traffic noise reduction in Europe. Health effects, social costs and technical and policy options to reduce road and rail traffic noise*. [online]. CE Delft, 2007 [cit. 2013-03-08]. Dostupný z WWW: <http://www.transportenvironment.org/Publications/prep_hand_out/lid:495>. – Studie zahrnuje 25 členských zemí EU (bez Malty a Kypru), aktuálnější studie takového rozsahu (tj. zahrnující téměř všechny země EU) pravděpodobně není k dispozici. Novější dokumenty uvádějí podobné údaje – viz například THEAKSTON, Frank. *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe*. [online]. World Health Organization Regional Office for Europe, 2011 [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf>.

než 240 tisíc osob²¹. Odborná literatura často poukazuje na fakt, že hlučnost v pracovním i nepracovním prostředí v posledních desetiletích neustále stoupá. Uvádí se, že hlučnost v našem životním prostředí se zvyšuje v průměru o cca 1 dB za rok, což lze považovat za nárůst enormní.²² Mezi důvody pro tuto skutečnost patří neustálé zvyšování výkonu strojů a technologických zařízení (mechanický výkon je přímo úměrný akustickému), nahrazování masivnějších konstrukcí staveb i strojů odlehčenými, které však často nemají tak vhodné akustické vlastnosti či častější umístování hlučných strojů (například čerpadel, výtahů, klimatizačních jednotek, výkonných reprodukčních zařízení) dovnitř budov²³.

Účinky hluku na lidské zdraví většina autorů rozděluje na ty, které mají vliv na správnou činnost sluchového orgánu (tzv. **specifické účinky**) a na ty, které ovlivňují mimosluchové funkce jiných systémů organismu (tzv. **nespecifické účinky**)²⁴. Za dostatečně prokázané nepříznivé zdravotní účinky hluku je v současné době považováno poškození sluchového aparátu (specifický účinek)²⁵, ovlivnění kardiovaskulárního a imunitního systému či poruchy spánku – potíže při usínání, probouzení, změny délky a hloubky spánku²⁶ (nespecifické účinky). Mezi dalšími důsledky dlouhodobého vystavení hluku lze jmenovat zhoršení řečové komunikace, obtěžování a s ním spojené pocity nespokojenosti, rozmrzelosti, nepříznivé ovlivnění

²¹ BERNARD, Michal. *Analýza výsledků strategických hlukových map*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-18]. Dostupný z WWW: <http://aa.ecn.cz/img_upload/a6fff2d4939ff74268dd80e1c2102b42/analiza.doc>.

²² Viz například NOVÝ, Richard. *Hluk a chvění*. Str. 21. Praha: Vydavatelství ČVUT, 1995.

²³ VAŇKOVÁ, Marie (ed.). *Hluk, vibrace a ionizující záření v životním a pracovním prostředí, část I*. 1. vydání. Brno: VUT v Brně, 1995. 140 s. Str. 7.

²⁴ Viz například VALEŠOVÁ, Kateřina. HIA a hluk – determinanty související s hlukem. In *Hodnocení vlivů na zdraví Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. Ed. Eva RYCHLÍKOVÁ et al. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006, s. 36 a n.

²⁵ Nejzávažnějším specifickým zdravotním účinkem, který může působení hluku mít, je tzv. akustické trauma, tedy přímé poranění sluchového aparátu. Může k němu dojít při nehodách v pracovním prostředí, např. důsledkem různých explozí, třesků či výstřelů o intenzitě v rozsahu okolo 130 dB. Sluch ovšem může být trvale poškozen i hlukem s intenzitou mnohem nižší, působí-li takový hluk dlouhodobě. V některém stadiu sluchové poruchy se údajně nachází až 5 % populace České republiky, příčinou je nejčastěji nedostatečná ochrana zdraví v pracovním prostředí, zejména nedůslednost v používání ochranných pracovních pomůcek. Riziko sluchového postižení však existuje i v prostředí mimopracovním, například při dlouhodobém vystavení hluku ze silničních a železničních komunikací či z letišť.

²⁶ Názory odborníků na maximální přípustnou hladinu hluku, při kterém ještě nedochází k narušení spánku, se odlišují, všeobecně uznávaná hodnota se však pohybuje v pásmu 32 – 42 dB, nejčastěji udávanou hladinou je pak hodnota 35 dB. - viz KRATĚNOVÁ, Jana; VANDASOVÁ, Zdeňka – op. cit.

subjektivního pocitu životní pohody (tzv. *well-being*).²⁷ Hluk má ovšem i jiné negativní účinky než pouze zdravotní, opomenout nelze ani důsledky sociální či ekonomické povahy. Hluk snižuje pracovní výkonnost, snižuje pozornost, může být příčinou pracovních úrazů a dalších nehod na pracovišti. V souvislosti s takovými nehodami dochází ke ztrátám na zdravotních a sociálních výdajích a obecně ke snižování produktivity i jakosti práce. Zavádění protihlukových opatření vyžaduje často nemalé finanční náklady. Na druhou stranu však tato technologická opatření mohou mít příznivý ekonomický dopad, například mohou za určitých okolností prodloužit celkovou životnost zařízení či vést k jiným technologickým inovacím.

Lze předpokládat, a pro některé druhy organismů to již bylo jednoznačně vědecky prokázáno²⁸, že obdobné účinky jako na zdraví člověka (a mnohdy i závažnější) má hluk též na ostatní organismy.

Zdroje hluku typově rozdělujeme na zdroje mobilní a stacionární. Mezi zdroje mobilní řadíme zdroje hluku z dopravy na veřejných komunikacích.²⁹ Stacionární zdroje můžeme dále rozdělovat na technické zdroje, jejichž vlastnosti lze objektivně změřit a reprodukovat, a tudíž je možné je regulovat (například stavební a jiné stroje) a náhodné zdroje (například hlasy a zvuky zvířat a lidí, sousedský hluk, hluk vznikající při sportu, hudba a podobně), které mohou být nepříjemné, nebývají však příčinou ohrožení zdraví osob a nejsou tudíž obvykle předmětem státního dozoru a právní ochrana proti nim je tak poskytována spíše prostředky soukromého práva. Jiné možné dělení zdrojů hluku je na zdroje bodové, liniové (například souvislý provoz na komunikaci, vlaková souprava) a plošné (například budovy velkých rozměrů)³⁰.

²⁷ LIBERKO, Miloš. – op. cit.

²⁸ Viz například BRUMM, Henrik. *The impact of environmental noise on song amplitude in a territorial bird*. Journal of Animal Ecology, 2004. Str. 434–440.

Rozsáhlé, i v našem prostředí, jsou výzkumy orientované na vliv hlučnosti na výnosnost hospodářských zvířat. Viz například ŠOCH, Miroslav. *Vliv prostředí na vybrané ukazatele pohody skotu*. Habilitační práce, Brno: VFU, 1997. 195 s.

V otevřených zdrojích patří k nejčastěji uváděným příkladům negativní účinky hluku ovlivňující prostorovou orientaci netopýrů, velryb a dalších druhů užívajících k dorozumívání a orientaci v okolí výlučně či převážně zvukových signálů.

²⁹ V našich podmínkách jde zejména o hluk z automobilové, železniční a letecké dopravy, přičemž nejvýznamnějším zdrojem hluku je právě doprava automobilová, která se podílí na celkové hlučnosti u nás až ze 60 %. – Viz BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s. Str. 1 a n.

³⁰ VAŇKOVÁ, Marie. – op. cit. (str. 30 a n.)

Klíčové pojmy používané v souvislosti se všemi fyzikálními faktory, nejen ve spojitosti s hlukem, jsou „emise“ a „imise“ (podstatou tohoto dělení je skutečnost, zda se hluk váže ke zdroji, který jej vyvolává či k místu jeho příjmu). Hlukové emise jsou nezávislé na vlastnostech okolního prostředí a je tedy možné je dobře regulovat stanovením žádoucích parametrů jednotlivých zdrojů hluku pomocí právních předpisů³¹. Naproti tomu hlukové imise (tedy vlastně míru hluku v určitém konkrétním prostředí) ovlivňuje řada faktorů, závisí jednak na hlukových emisích zdroje, ale také na způsobu šíření akustických vln z místa jejich vzniku k místu jejich příjmu příjemcem.

Možná opatření ke snižování hlučnosti můžeme tudíž členit na opatření prováděná u zdroje hluku (regulace v emisní oblasti), opatření prováděná na dráze šíření hluku (takzvaná pasivní opatření) a na opatření u příjemce hluku (regulace v imisní oblasti), tedy na nemovitostech hluku vystavených. Principem by mělo být, že opatření u příjemce hluku by měla být realizována až jako krajní řešení, používané pouze pokud není možné dosáhnout snížení hlučnosti jinak. **Prioritním řešením má být – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy snižování hlučnosti u zdroje hluku.**

Podle způsobu, jakým jsou tato opatření realizována, je možno rozlišovat opatření³² urbanisticko-architektonická (vhodné situování budov vzhledem k poloze zdrojů hluku, vhodné uspořádání vnitřních prostor staveb), urbanisticko-dopravní (např. požadavek vést trasy nových komunikací mimo chráněnou zástavbu a v dostatečné vzdálenosti od ní, s tím, že pro dálnice, rychlostní komunikace a silnice 1. třídy platí přísnější pravidla než pro silnice s předpokládanou nižší intenzitou dopravy, vytváření výhodných podmínek pro preferenci hromadné dopravy a pro minimalizaci individuální dopravy), dopravně-organizační (regulace rychlosti, toku a celkového objemu dopravy,

³¹ Konkrétní právní úprava je u nás obsažena v řadě českých technických norem (ČSN), které určují žádoucí akustické vlastnosti zdrojů hluku a postupy pro jejich identifikaci. Kromě technických norem jsou hlukové emise regulovány také nařízením vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, ve znění pozdějších předpisů, které je prováděcím předpisem k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů. Toto nařízení vlády obsahuje požadované limity pro vybrané typy zařízení, které nesmí být u daných zařízení vyráběných či dovážených do EU překročeny – je zde tedy uplatněn princip předběžné opatrnosti, kdy opatření u zdroje je považováno za primární způsob ochrany před vznikem nežádoucího hluku.

³² Dělení převzato z BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. – op. cit. (str. 21 a n.)

například i za pomoci ekonomických nástrojů, jako je zpoplatnění vjezdu do takzvaných nízkoemisních zón a do center měst), stavebně-technická (zahrnují opatření u zdroje – jeho modernizaci či jiné technologické obměny, na dráze hluku – realizována zejm. pomocí instalace různých zvukově izolačních překážek, jako jsou protihlukové clony a zemní valy či vysazováním pásů zeleně, i u příjemce hluku – jako příklad lze uvést instalaci protihlukových oken), konstrukční, technologická a technicko-organizační (uplatní se zejména v pracovním prostředí, může jít o různé úpravy používaných strojů a zařízení, změny výrobních postupů, ale i o vhodné rozvržení pracovní doby, střídání pracovníků při práci s hlučnými stroji a podobně).

Podstatné je si připomenout, že některá z naznačených protihlukových opatření mohou vedle svého pozitivního přínosu spočívajícím ve snížení nadměrné hlučnosti přinášet zároveň některé negativní vedlejší účinky pro různé složky životního prostředí. Nejvíce pravděpodobným příkladem jsou opatření urbanisticko-dopravní či stavebně-technická, která, jakkoliv mohou být skutečně efektivní ochranou člověka před hlukem, mají nezanedbatelný dopad na přírodu a krajinu (způsobují fragmentaci krajiny, mohou vést k poškozování krajinného rázu nebo k ohrožení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich biotopů) či na zemědělský půdní fond (mohou být příčinou snižování kvality i kvantity zemědělské půdy).

Jiné možné rozdělení jednotlivých opatření proti hluku lze načrtnout podle použité metody – zda je zdroj nežádoucího zvuku zcela odstraněn (metoda redukce) nebo pouze vhodně situován vzhledem k chráněným objektům (metoda dispozice) či od nich různým způsobem akusticky oddělen (metoda zvukové izolace). Při snižování hlučnosti uvnitř budov lze dále uvažovat o využití vlastností některých látek a konstrukcí pohlcovat akustickou energii (metoda zvukové pohltivosti)³³.

Právní prostředky tvoří nezbytný základ a rámec pro všechna tato opatření technického rázu, jsou však také i samostatně stojícím druhem opatření. Současná česká právní úprava zejména zakotvuje povinnost osob nepřekračovat stanovené hygienické limity a stanoví postup pro případ porušování této povinnosti a také řadu preventivních povinností, o kterých bude v dalších kapitolách podrobně pojednáno.

³³ Dělení převzato z VAŇKOVÁ, Marie. – op. cit. (str. 8)

2.2 Vibrace

Z věcného hlediska hluku v mnohém velmi podobným zdrojem ohrožení zdraví člověka i životního prostředí jsou vibrace. Taktéž právní úprava ochrany před vibracemi je velmi podobná právní úpravě ochrany před hlukem.

Vibracemi se z fyzikálního pohledu rozumí pohyb pružného tělesa nebo prostředí, jehož jednotlivé body kmitají kolem své rovnovážné polohy³⁴, na člověka či jiné organismy jsou vibrace následně přenášeny pevnými tělesy (nikoliv tedy jako hluk vzduchem). Hlavní zdroje vibrací ve venkovním prostoru představují v současnosti doprava a průmyslová činnost. Zdroje vibrací technická literatura dělí na stacionární a nestacionární, stacionární pak dále na deterministické (periodické) a nestacionární (náhodné)³⁵. Mezi nestacionární zdroje vibrací patří celá škála různých zdrojů, k nimž dochází víceméně nahodile, od vibrací způsobených domácími pracemi (zatloukání hřebu do zdi) až po zemětřesení, a z logiky tudíž nejsou (s výjimkou ochrany soukromoprávní) předmětem zájmu právní úpravy³⁶.

Základní fyzikální jednotkou popisující vibrace je kmitočet, vyjadřující počet plných cyklů kmitavého pohybu za 1 sekundu, který se vyjadřuje v jednotkách hertz (Hz). Velikost vibrací se zjišťuje buď výchylkou, rychlostí nebo zrychlením. Pro potřeby hygienického hodnocení vibrací se jako určující veličina používá hladina zrychlení vibrací L_a a efektivní hodnota urychlení vibrací a_e . Legální definici pojmu „vibrace“ obsahuje § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který stanoví, že tento pojem má být chápán jako **„vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví a jejichž hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis“**.

I vibrace vyvolávají v lidském organismu negativní účinky, přičemž toto negativní působení může být ještě zvýrazněno právě kombinací s vystavením totožné

³⁴ VANĀKOVÁ, Marie (ed.). – op. cit.

³⁵ SMETANA, Ctirad (ed.). *Hluk a vibrace, měření a hodnocení*. 1. vydání. Praha: Sdělovací technika, 1998. Str. 45.

³⁶ Například v důsledku jízdy motorového vozidla po pozemní komunikaci vznikají dynamické síly, které se přenáší zemí do okolí do vzdálenosti i několika stovek metrů. Na rozsah vibrací má kromě typu, hmotnosti a rychlosti jízdy vozidla pochopitelně vliv také technický stav komunikace nebo železniční trati. – viz PROVAZNÍK, Karel. *Manuál prevence v lékařské praxi, díl 3. a díl 5.* [online]. Praha: Státní zdravotní ústav, Národní program zdraví, 1998. [cit. 2013-02-13]. Dostupný z WWW: <<https://www.zdravcentra.cz/>>

osoby nadměrnému hluku. Celkové vibrace, které ovšem nejsou příliš časté, vyvolávají při dlouhodobějším působení únavu a zhoršují reakce organismu na vnější podněty. Stejně jako hluk však působí především rušivě a obtěžují při odpočinku, mohou nepříznivě ovlivňovat psychický stav postižených osob (zejména vyvolávat nervozitu či strach). Závažnější jsou důsledky vibrací vyskytujících se v pracovním prostředí při používání různého ručního nářadí, které mohou způsobit zejména nemoci cév rukou s diagnózou traumatická vazoneuróza, nemoci periferních nervů horních končetin charakteru ischemických neuropatií či nemoci kostí a kloubů rukou nebo zápěstí nebo loktů³⁷. Negativních účinků vibrací tohoto druhu je však celá řada.

Není mi známo, že by byl v rámci České republiky či Evropské unie proveden nějaký plošný monitoring zabývající se výskytem nadměrných vibrací (obdobně jako tomu bylo u hluku). To, jak hojným problémem vibrace jsou, lze tudíž jen kvalifikovaně odhadovat. Obecně lze však shrnout, že nežádoucí vibrace se velmi často se vyskytují právě v souvislosti s nadměrným hlukem. V nepracovním prostředí nejsou však zdaleka tak frekventovaným zdrojem ohrožení jako hluk.

2.3 Záření

Mezi další zdroje ohrožení, které mohou negativně působit na životní prostředí a na život a zdraví člověka, patří elektromagnetické záření, které lze zjednodušeně popsat jako vyzařování a šíření energie ve formě periodických vln, které se mohou šířit i ve vakuu³⁸.

Existují různé druhy elektromagnetického záření, lišící se vzájemně vlnovou délkou. I když všechny elektromagnetické jevy mají v podstatě stejnou fyzikální podstatu, jejich působení na živou tkáň je dle jejich frekvence a proměnnosti pole v čase velmi rozdílné. Podle jeho vlastností nejzákladnějším způsobem dělíme záření na **záření ionizující a neionizující**, podle toho, zda je schopno způsobit změny ve struktuře zasažených živých tkání anebo nikoliv. Právním prostředkům ochrany před

³⁷ Kol. *Životní podmínky a jejich vliv na zdraví obyvatel Jihomoravského kraje*. [online]. Brno: Zdravotní ústav, 2010 [cit. 2013-05-15]. Dostupný z WWW: < <http://www.zubno.cz/studie/kap06.htm>>.

³⁸ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. *Základní fyzikální poznatky o ionizujícím a neionizujícím záření, jeho detekce a dozimetrie*. [online]. Praha: Fakulta biomedicínského inženýrství ČVUT, 2009. [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: < <http://fbmi.sirdik.org/>>.

zdroji ionizujícího záření se věnuje celá řada vědeckých prací, jedná se o téma, které je též poměrně velmi často předmětem studentských prací, zejména prací diplomových. Rozhodla jsem se proto, jak již bylo výše zmíněno, s ohledem na cíle celé mé práce, soustředit se především na problematiku ochrany před účinky neionizujícího záření (především světla a elektromagnetického záření o velmi malých vlnových délkách) a spíše okrajově pouze vybraným účinkům záření ionizujícího, zejména pokud to má význam pro srovnání právních prostředků poskytovaných pro ochranu před jednotlivými zdroji ohrožení.

2.3.1 Ionizující záření

Pojem „ionizující záření“ je souhrnným označením pro záření, které má vlnovou délku nižší než 100 nm anebo frekvenci nižší než $1,7 \cdot 10^{15}$ Hz. Přesněji řečeno, jedná se o tok hmotných částic nebo fotonů elektromagnetického záření, které mají **schopnost ionizovat atomy prostředí nebo excitovat jejich jádra**. Vzniká jako průvodní jev jaderných procesů, při kterých se dostává jádro nebo obal atomu do excitovaného stavu (to znamená, že se stává energeticky nestabilním)³⁹.

Působí-li ionizující záření na biologický materiál, dochází k ionizaci a ionizované části molekul se stávají vysoce reaktivními a vedou k řadě chemických reakcí, které buňku buď rovnou usmrtí, nebo vedou ke změnám její genetické informace. Chemické prvky s nestabilními jádry se samovolně přeměňují na jádra jiných prvků. Tento jev se nazývá **radioaktivní přeměna**, vlastnost těchto prvků je označována jako **radioaktivita**. Vedle přirozené radioaktivity, která je v prostředí, ve kterém žijeme, četnější, než by sotva kdy člověka napadlo⁴⁰, existuje také radioaktivita umělá, kdy nestabilita atomového jádra je vyvolávána uměle (obvykle jadernou reakcí).

Radioaktivní přeměna je charakterizována třemi vlastnostmi: mění chemickou podstatu látky (složení jádra atomu), je nezávislá na vnějších podmínkách, rychlost radioaktivní přeměny určitého radionuklidu tudíž nelze nijak ovlivnit, zpomalit nebo zastavit a je doprovázena emisí jednoho až tří druhů záření α (jádra helia), β (elektrony)

³⁹ Vysvětlení podle FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁴⁰ Umělé zdroje ozáření se podílejí na hodnotě ozáření jednotlivce jen asi ze 20%, zbytek tvoří expozice přirozené radioaktivitě. – viz DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 599 s. Str. 423.

anebo γ (fotony), které působí na hmotné prostředí, a způsobuje ionizaci anebo jiné obdobné důsledky⁴¹.

Záření α lze považovat, laicky řečeno, obecně za „nejméně škodlivé“, velmi rychle se absorbuje do prostředí, kterým prochází, a pro člověka tak při vnějším ozáření není nebezpečné. Při vnitřní kontaminaci se však energie částic α absorbuje v malém objemu tkáně, a v takovém případě působí biologicky negativně – je tedy velmi nebezpečným při požití nebo vdechnutí. Naproti tomu β částice jsou relativně velmi malé a lehké, proto jsou při průchodu hmotným prostředím rozptylovány s pouze malými ztrátami energie a mohou tkáněmi urazit značnou cestu. Konečně záření γ je charakterizováno velmi krátkou vlnovou délkou. Při průchodu absorbujičím prostředím ionizuje nepřímo, prostřednictvím sekundárních elektronů vzniklých při interakci záření γ s prostředím, má tedy mnohem větší pronikavost než jiné druhy záření a je možno jej označit jako „nejnebezpečnější“. Zářetí γ neexistuje samostatně, ale vždy provází jaderné děje, při nichž vzniká záření α nebo β ⁴².

Přirozené radioaktivní záření má dva hlavní zdroje: **přírodní radionuklidy**, vyskytující se v našem životním prostředí v horninách a půdách v povrchové vrstvě Země či ve stavebních materiálech, a **kosmické záření**, dopadající na Zemi z vesmíru (jak z hlubokých oblastí vesmíru mimo sluneční soustavu, tak ze Slunce) a přeměněné v důsledku průchodu atmosférou, které ozařuje člověka v závislosti na nadmořské výšce a poloze na Zemi. Ozáření z přírodních zdrojů byly organismy vystaveny odjakživa a do značné míry nevyhnutelně, přičemž toto ozáření je nerovnoměrné a některé skupiny osob mohou být vystaveny výrazně vyšším dávkám než skupiny jiné, žijící na jiném místě Země. Některé složky ozáření z přírodních zdrojů jsou však ovlivňovány lidskou činností, a je proto rozumné je určitým způsobem regulovat. Největší příspěvek k přírodnímu ozáření člověka (podle otevřených zdrojů zhruba polovinu efektivní dávky) přináší v našich podmínkách inhalace radonu, proto je radonu věnována mimořádná pozornost a při výstavbě nových nebo rekonstrukci stávajících budov jsou limitovány jeho přípustné koncentrace v uzavřených prostorech a ve stavebních

⁴¹ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁴² Volně dle TURJAP, Vladimír. *Fyzika atomového jádra*. [online]. Ostrava: Ostravská univerzita, 2005 [cit. 2013-02-19]. Dostupný z WWW: <<http://atomovejadro.wz.cz/stranky/>>.

materiálech. Dalším příkladem regulace ozáření z přírodních zdrojů jsou opatření při využívání podzemních zdrojů vody s vyšším obsahem přírodních radionuklidů nebo regulace uvolňování přírodních radionuklidů do životního prostředí při některých průmyslových činnostech (například při těžbě a zpracování uranu, zpracování materiálů, které nejsou sice považovány za radioaktivní, ale obsahují významné stopy přírodních radionuklidů, činnosti v oblastech dlouhodobé kumulace přírodních radionuklidů při některých dalších procesech, jako je usazování v potrubích a armaturách v dolech, v rafineriích minerálních olejů, ve vodárenských kalech a podobně). Tyto činnosti mohou být závažné z hlediska expozice pracovníků, kteří je provádějí, z hlediska expozice obyvatelstva je potřeba sledovat problematiku nakládání s odpady⁴³.

Radioaktivita jako vlastnost je v současné době využívána v masové míře pro energetické účely, což však není zdaleka jediný způsob využití. Hojně je využíváno toho, že jaderné záření se při průchodu látkou exponenciálně zeslabuje a pod vlivem jaderného záření řada materiálů mění své vlastnosti (například křehne, mění své zbarvení a podobně) – na těchto vlastnostech je založena řada postupů v mnoha technických oborech (lze tak například měřit výšku hladiny nebezpečných kapalin nebo tavenin v uzavřených nádobách, odhalovat skryté vady materiálů, čehož využívá defektoskopie), ale též v geologii, archeologii či historii. Velmi významné je využití v medicíně k diagnostickým účelům a také k léčení zhoubných nádorů nebo například revmatických chorob⁴⁴. **Ozáření osob vyšetřovaných nebo léčených pomocí zdrojů ionizujícího záření je bezpochyby nejvyšším zdrojem ozáření obyvatel mimo přírodní zdroje**, na ozáření obyvatelstva se průměrně podílí až z 11 %, přičemž v některých zemích je to dosud prakticky jediné ozáření obyvatel z umělých zdrojů⁴⁵.

Za nejvíce nebezpečné z hlediska ozáření člověka je samozřejmě třeba považovat ozáření uvolněné do životního prostředí během mimořádných událostí, pocházející z radioaktivního oblaku uniklého z poškozeného jaderného zařízení nebo

⁴³ K přirozené radioaktivitě viz MUSÍLEK, Ladislav. *Ionizující záření kolem nás – proč je člověk vystaven radiaci po celý život*. [online]. Praha: Atominfo.cz, 2012 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://atominfo.cz/2012/02/ionizujici-zareni-kolem-nas-proc-je-clovek-vystaven-radiaci-po-cely-zivot/>> a FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁴⁴ TURJAP, Vladimír. – op. cit.

⁴⁵ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit. (V této souvislosti je vhodné znovu připomenout, že ozáření z umělých zdrojů tvoří pouze asi 20% z celkové expozice jednotlivce – viz výše).

vzniklého po zkouškách jaderných zbraní v atmosféře (četné koncem 50. let 20. století), jehož převažující složkou bývá směs štěpných produktů tvořená zejména β a γ zářiči⁴⁶. Časově se po jaderné havárii jedná nejdříve o radionuklidy, které z ovzduší vypadávají spolu s deštěm a mohou být poté požitý s vodou nebo nedostatečně očištěnou potravou. Později se radionuklidy z povrchu vegetace dostávají k hospodářskému zvířectvu odtud zpět k člověku konzumujícím živočišné produkty. Následně se kořenovou cestou dostávají do vegetace a znovu tak, po značně dlouhou dobu, kolují v potravním řetězci⁴⁷.

Je všeobecně známo, že ionizující záření (působící jak slabě a dlouhodobě, tak i intenzivně a krátkodobě) má negativní účinky na člověka i ostatní živé organismy. Při ozáření dochází k biologickým změnám v těle, které teorie dělí na tzv. **deterministické a stochastické účinky**⁴⁸. Deterministické účinky vznikají až při překročení určité (velmi vysoké) prahové dávky, míra, jakou se tyto účinky projeví, je závislá na dávce, s rostoucí dávkou roste i míra projevu. Jedná se například o akutní nemoc z ozáření, poškození kůže, sterilitu, zákal oční čočky nebo popáleniny. Stochastické účinky jsou účinky podmíněné mutacemi buněk, patří mezi ně vznik zhoubných nádorů a genetických změn. Mutace jako takové se vyskytují v populaci i spontánně, ale bylo prokázáno, že působení ionizujícího záření zvyšuje výskyt těchto mutací. Tyto účinky jsou bezprahové, ale s rostoucí dávkou stoupá pravděpodobnost vzniku poškození, samotný projev poškození není závislý na dávce⁴⁹.

Druhým možným kritériem pro systematické třídění negativních účinků je hledisko časové. Z hlediska doby nástupu a časového průběhu účinků záření na organismus či jeho tkáň a orgány jsou rozlišovány **časné a pozdní účinky**⁵⁰ ozáření. Časné účinky se vyvíjejí během krátké doby (dny až týdny) po jednorázovém ozáření větší dávkou záření a jedná se převážně o účinky deterministické (od málo závažných jako jsou únava, nevolnost, sucho v ústech, až po velmi závažné účinky, které nastávají

⁴⁶ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁴⁷ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁴⁸ SÚKUPOVÁ, Lucie. *Deterministické a stochastické účinky ozáření*. [online]. 2012 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: < <http://www.sukupova.cz/deterministicke-a-stochasticke-ucinky-ozareni/>>.

⁴⁹ SÚKUPOVÁ, Lucie. – op. cit.

⁵⁰ Viz ULLMANN, Vojtěch. *Jaderná a radiační fyzika*. 2. vydání. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2009.

při vyšších dávkách – zejména akutní nemoc z ozáření, akutní radiační dermatitida, radiační záněty, poškození fertility či také poškození embrya a plodu, ke kterým může dojít již při poměrně malých dávkách). S delším časovým odstupem se mohou následně objevit pozdní účinky ozáření, které mohou být jak deterministické, tak stochastické, mohou se projevit po několika měsících, letech až desítkách let latence od ozáření a mohou být i trvalé. Vyloučena není ani kombinace časných a pozdních účinků⁵¹.

Z důvodu nutnosti ochrany člověka před takto závažnými důsledky se vyvinul vědní obor **radiační ochrana**, jehož cílem je zabezpečení adekvátní úrovně ochrany osob za současného umožnění využití zdrojů ionizujícího záření a jaderné energie tak, aby jejich přínos významně převyšoval případné negativní dopady spojené s takovými aplikacemi. Snahou je minimalizovat možnost ohrožení osob deterministickými účinky a snížit na přijatelnou úroveň riziko stochastických účinků⁵². K realizaci těchto cílů slouží systém organizačních a technických opatření zakotvených v legislativě. V současné době stojí radiační ochrana na čtyřech pilířích, které představují základní principy zabezpečení ochrany před ionizujícím zářením⁵³, jedná se o takzvaný **princip zdůvodnění, princip optimalizace, princip dodržování dávkových limit a princip zajištění bezpečnosti zdrojů ionizujícího záření**, které lze stručně shrnout tak, že platí, že aplikace záření musí přinést více užitku než škody a musí být odůvodněná, ozáření v plánovaných situacích nesmí překročit stanovené dávkové limity, ozáření musí být tak nízké, jak je rozumně dosažitelné, zdroje záření musí být zabezpečeny před zneužitím⁵⁴.

2.3.2 Neionizující záření

Pojmem neionizující záření se označují kromě vlastního elektromagnetického záření s frekvencí přibližně do $1,7 \cdot 10^{15}$ Hz i statická a nízkofrekvenční elektrická a magnetická pole. Elektromagnetické záření s frekvencí vyšší než $1,7 \cdot 10^{15}$ Hz patří již

⁵¹ ULLMANN, Vojtěch – op. cit.

⁵² FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit. Shodně formulují základní cíl radiační ochrany také další autoři – viz například ULLMANN, Vojtěch – op. cit. („*Hlavním cíle radiační ochrany je vyloučení deterministických účinků ionizujícího záření a snížení pravděpodobnosti stochastických účinků na rozumně dosažitelnou úroveň.*“) a další.

⁵³ Volně podle FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit. Opět shodně viz i ostatní autoři, včetně zahraničních.

⁵⁴ Viz podrobněji dále v kapitole věnované pramenům právní úpravy.

k záření ionizujícímu. Tomuto vymezení odpovídá i legální definice pojmu „neionizující záření“ zakotvená v ustanovení § 35 zákona o ochraně veřejného zdraví, které v odstavci 1 stanoví, že „neionizujícím zářením se pro účely tohoto zákona rozumí **elektrická a magnetická pole a elektromagnetické záření o frekvenci do $1,7 \cdot 10^{15}$ Hz**“ a v odstavci 2 podřazuje pojmu i „zdroj neionizujícího záření“ též lasery. Pojem „neionizující záření“ je tudíž velice široký a zahrnuje celou řadu záření s rozdílnými fyzikálními vlastnostmi (s vlnovou délkou od 1 milimetru až po tisíce kilometrů, s rozličnou frekvencí a energií). V běžné řeči se lze v této souvislosti někdy setkat také s pojmem „elektrosmog“ či řidčeji také se souslovím „elektromagnetické znečištění“, kterými je nejčastěji míněno „nežádoucí, přirozeně se v prostředí nevyskytující neionizující elektromagnetické záření“⁵⁵, přičemž jako zdroje tohoto „znečištění“ se uvádí vysílače všeho druhu (televizní, telekomunikační a jiné), elektrospotřebiče obecně, vznětové a výbušné motory a přenosové soustavy elektrické sítě.

Mezi účinky záření neionizujícího obecně patří zejména **účinky tepelné** (ohřev tkání) a **účinky specifické** (například ovlivnění elektrochemických dějů v buňce a jejím okolí), konkrétní vlivy na život a zdraví člověka či na životní prostředí se velmi liší podle toho, o jaký typ záření o jaké vlnové délce a frekvenci se jedná.

Největší vlnovou délku (a tedy nejmenší frekvenci i energii) mají takzvané **technické vlny**, někdy též označované jako nízkofrekvenční vlny, které vznikají v různých technických zařízeních a jejich vlnová délka dosahuje řádově několik desítek až tisícovek kilometrů⁵⁶. Následují **rozhlasové a televizní vlny**, jejichž vlnová délka leží v intervalu od 10^4 m až 10^2 m. Z nich nejdelší vlnovou délku mají dlouhé rádiové vlny využívané kromě speciálních forem komunikace také například pro geofyzikální výzkum⁵⁷. S o něco nižší vlnovou délkou pak následují další druhy radiových vln (střední a dlouhé rozhlasové vlny, na kterých posloucháme AM rozhlas, desetimetrové až stometrové vlny používané pro krátkovlnný rozhlas a vysokofrekvenční ohřev a metrové vlny pro FM rozhlas) a za nimi decimetrové vlny používané pro přenos televizního signálu a pro komunikaci pomocí mobilních telefonů.

⁵⁵ Vlastní definice, vytvořená na základě studia použití těchto pojmů v masmédiích a otevřených zdrojích nejrůznější povahy.

⁵⁶ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁵⁷ Kol. Životní podmínky a jejich vliv na zdraví obyvatel Jihomoravského kraje – op. cit.

Ještě nižší vlnovou délku pak mají **mikrovlny**, tedy záření využívané v radarech ke zjišťování polohy a vzdálenosti letících těles, při přenosu dat pomocí družic, k bezdrátovému propojení počítačů či v mikrovlnných troubách, jejichž vlnová délka leží v rozmezí 10^{-2} m až 10^{-4} m (milimetrové a centimetrové vlny).

Technické, rozhlasové ani televizní vlny nemají podle současných vědeckých poznatků žádné významné negativní účinky na lidské zdraví⁵⁸. Žádné změny ve struktuře tkání či jiné fotochemické reakce organismu nezpůsobují ani mikrovlny či infračervené záření⁵⁹. Riziko poškození zdraví mikrovlnným či infračerveným zářením spočívá pouze ve zvýšení teploty povrchových částí těla, zejména očí, které může mít charakter úrazu (popálení) nebo – při časté nebo dlouhodobé expozici i poměrně slabému záření – může podporovat vznik zákalu oční čočky. Tepelné působení je tudíž jediným zjištěným vlivem při expozici člověka elektromagnetickému záření s vlnovou délkou větší než jeden milimetr a kratší než (přibližně) 30 metrů⁶⁰.

Podle vlnových délek následují mimo již zmíněného **infračerveného (tepelného) záření** dále **viditelné záření (světlo)** či **ultrafialové a rentgenové záření**, která jsou souhrnně nazývána jako „optické záření“⁶¹.

Zdrojem infračerveného záření jsou tělesa s vysokou teplotou, případně speciální výbojky či diody, avšak nějaké infračervené záření vysílají prakticky všechna tělesa, čehož je využíváno například v dalekohledech pro noční pozorování nebo v takzvané termovizi. Přístroje fungující na bázi infračerveného záření se uplatní též v podmínkách, kdy viditelné světlo nepostačuje (například za mlhy), což je významné například v meteorologii či ve vojenské a letecké technice. Rozsáhlé využití infračerveného záření se objevuje v běžné elektronice, dálková ovládání většiny spotřebičů obsahují diodu, která vyzářuje v infračervené oblasti pokyny například pro změnu programu, snížení hlasitosti a podobně⁶².

⁵⁸ Viz PEKÁREK, Luděk. ŠÍSTEK, Pavel. JELÍNEK, Lukáš. *Neionizující záření: expozice a zdravotní rizika*. 1. vydání. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 95 s.

⁵⁹ Viz dále.

⁶⁰ PEKÁREK, Luděk. ŠÍSTEK, Pavel. JELÍNEK, Lukáš – op. cit.

⁶¹ Kol. *Životní podmínky a jejich vliv na zdraví obyvatel Jihomoravského kraje* – op. cit., přehled elektromagnetického záření a elektrických a magnetických polí generovaných některými vybranými zdroji viz v tabulce v příloze – tabulka převzata z PEKÁREK, Luděk. ŠÍSTEK, Pavel. JELÍNEK, Lukáš – op. cit.

⁶² FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

Viditelné záření (světlo) je elektromagnetické vlnění vnímatelné lidským okem. Jeho vlnové délky leží v intervalu 750 nm - 400 nm, přičemž každá vlnová délka představuje určitou barvu světla. Světlu je dále v práci věnována samostatná podkapitola.

Ultrafialové záření (UV záření) má vlnové délky v intervalu od 400 nm do 100 nm, podle vlnové délky jsou dále rozlišovány tři typy ultrafialového záření (UV A, UV B a UV C). Zdrojem ultrafialového záření jsou tělesa s vysokou teplotou (Slunce a další hvězdy, elektrický oblouk) nebo speciální výbojky (například výbojka plněná parami rtuti, která se používá jako takzvané horské slunce). UV záření způsobuje ionizaci vzdušného kyslíku a podílí se tak na tvorbě ozónu, má chemické účinky (zčernání fotocitlivé vrstvy) a také biologické účinky (zhnědnutí pokožky, ve velkých dávkách může vyvolat rakovinu kůže)⁶³. Ultrafialové záření, zejména to s nejkratší vlnovou délkou (180 nm až 280 nm, UV-C), představuje nejvýznamnější zdroj ohrožení lidského zdraví ze všech druhů neionizujícího záření. V přírodních podmínkách je však toto záření pocházející ze Slunce zcela pohlceno při průchodu ozónovou vrstvou. V technické praxi však existuje celá řada umělých zdrojů UV-C záření, jehož nesprávné používání může vést k závažnému poškození kůže či očí. Při dlouhodobé expozici záření UV-C zvyšuje riziko vzniku rakoviny kůže. Při velké intenzitě působí akutní zánět spojivek (například při obloukovém sváření) a při dlouhodobém působení může trvale poškodit rohovku⁶⁴.

Vedle vlastního elektromagnetického záření s do $1,7 \cdot 10^{15}$ Hz se pod pojem „neionizující záření“ zahrnují též **statická a nízkofrekvenční elektrická a magnetická pole** (jejich zdroji jsou například slaboproudá zařízení, televizní a vakuové – CRT – počítačové monitory, indukční pece, lokomotivy, tramvaje, metro, rozvody elektrické energie a domácí spotřebiče)⁶⁵.

Obavy z účinků elektromagnetického záření na lidské zdraví v posledních letech oprávněně strmě stoupají, neboť dochází k nárůstu počtu vyžívaných zdrojů vysokofrekvenčních elektromagnetických polí a především pak se masivně rozšířilo

⁶³ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁶⁴ PEKÁREK, Luděk. ŠÍSTEK, Pavel. JELÍNEK, Lukáš – op. cit.

⁶⁵ Kol. Životní podmínky a jejich vliv na zdraví obyvatel Jihomoravského kraje – op. cit.

používání mobilních telefonů. Nepříznivé působení dlouhodobé expozice velmi slabým vysokofrekvenčním polím se však zatím prokázat nepodařilo, s výjimkou ohřívání tkáně těla. Při extrémním překročení stanovených hygienických limitů by však pochopitelně neionizující záření mohlo být zdrojem poškození svým významem srovnatelným s důsledky působení záření ionizujícího, zejména různých poruch zrakového aparátu (onemocnění kůže a povrchu oka, zánět spojivek, snížení citlivosti sítnice oka, porušení barvocitu, tepelné poškození sítnice oka, zákal oční čočky) a jeho netepelným působením by mohlo docházet též k negativní stimulaci nervové soustavy, což by následně vedlo k porušení srdečního rytmu či ovlivnění funkce mozku.

V medicíně (dermatologii, rehabilitaci, revmatologii, chirurgii, ortopedii, gynekologii, otorinolaryngologii či stomatologii) je k diagnostickým i terapeutickým účelům poměrně hojně využíván laser, fungující na bázi zesílení světla pomocí stimulované emise záření⁶⁶. Zejména v léčbě kožních chorob je aplikováno ultrafialové záření. Nízkofrekvenční magnetické pole nachází široké uplatnění v rehabilitaci (takzvaná magnetoterapie).

Je nutno zdůraznit, že (podobně jako tomu je u ionizujícího záření) také **neionizujícímu záření jsme vystaveni převážně přirozeně, nikoliv z umělých zdrojů**. Zejména Slunce vyzařuje široké spektrum vlnových délek elektromagnetického záření (γ záření, rentgenové, ultrafialové, viditelné a infračervené záření)⁶⁷.

2.3.2.1 Viditelné záření (světlo)

Viditelné záření (světlo) považují za poněkud specifické mezi ostatními druhy neionizujícího záření. V určitém slova smyslu se svým působením více přibližuje hluku či vibracím, neboť jej můžeme vidět a vnímat, a více si tak uvědomujeme, že na nás působí, a aktivně se mu proto bráníme a obecně jej vnímáme naprosto odlišně od jiných typů záření, které nejsou viditelné. Ochrana před rušivým světlem je v posledním desetiletí poměrně často diskutovaným tématem, i přes tento fakt se ovšem jedná o problematiku českou právníkou literaturou doposud naprosto neprozkoumanou.

⁶⁶ Laser je zkratkové slovo z angličtiny - Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation. – viz FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

⁶⁷ FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. – op. cit.

Domnívám se, že už jen proto stojí za to věnovat tomuto problému dostatečnou pozornost.

Široké veřejnosti je tato problematika známější jako **ochrana před tzv. světelným znečištěním**, což je ovšem pojmenování poměrně nepřesné, které vzniklo zřejmě z doslovného překladu anglického pojmu „*light pollution*“⁶⁸. Někdy je v této souvislosti též používán pojem „světelný smog“, který poukazuje na skutečnost, že rušivé osvětlení nočního nebe je způsobeno především rozptylem světla v ovzduší na molekulách plynů, či částicích přirozeného původu, i těch pocházejících z lidských aktivit (světlo vyzařované ze zdrojů na zemi vzhůru se rozptyluje na plynu, pevných částicích, aerosolech obsažených v atmosféře a rozptylem na nich se zpět vrací k pozorovateli na zem, kde ho pak vnímáme jako oranžový závoj)⁶⁹. Ochrana před rušivým světlem úzce souvisí s ochranou ovzduší – množství rušivého světla v určité oblasti lze chápat též jako indikátor čistoty ovzduší v této oblasti. Při vzniku „světelného znečištění“ od určitého světleného zdroje nehraje roli pouze množství světla unikajícího do horního poloprostoru, ale důležitý je i jeho směr, neboť světlo unikající kolmo vzhůru urazí v atmosféře nejkratší cestu, než unikne do vesmíru, naproti tomu světlo jdoucí ve směrech blízcích se vodorovnému prostupuje mnohem tlustší vrstvou atmosféry a tím pádem má na delší dráze více možností se rozptýlit⁷⁰. Oblíbené a často publikované noční ortofotomapy⁷¹ ukazují pouze světlo, které atmosférou proniklo až do vesmíru, kde jej dokázaly zachytit družice, nemusí tedy přesně vypovídat o míře rušivého světla v daném místě.

Za rušivé světlo lze však v obecnějším smyslu považovat **jakékoliv člověkem vytvořené světlo s nežádoucími vedlejšími účinky** (oslnění, pronikání světla do příbytků, osvětlování toho, co není žádoucí a tak dále). Velmi často se toto označení používá pro rozptyl světla zejména v rozsáhlejších městských aglomeracích ze svítidel veřejného osvětlení, intenzivního nasvícení reklamních ploch, nešetrného

⁶⁸ Ve svém obvyklém významu slovo „znečištění“ popisuje stav, kdy na něčem nebo v něčem (v ovzduší, ve vodě a podobně) zůstává přítomna cizorodá látka i poté, co přestane působit zdroj znečištění, což však není případ světla.

⁶⁹ HOLLAN, Jan. *Ochrana nočního prostředí*. [online]. Praha: Česká astronomická společnost, 2007 [cit. 2012-09-11]. Dostupný z WWW: < <http://svetlo.ian.cz/>>.

⁷⁰ HOLLAN, Jan – op. cit.

⁷¹ Například antwrp.gsfc.nasa.gov/apod/ap001127.html (noční mapa světa)

architektonického osvětlení, velkých sportovišť, parkovišť či unikajícího z budov. Světelné znečištění, přestože se jedná o poněkud problematický termín, mělo až donedávna v českém právním řádu zakotvenu svoji legální definici, konkrétně v ustanovení § 2 odst. 1 písm. r) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, kde bylo uvedeno, že „světelným znečištěním (se rozumí) **viditelné záření umělých zdrojů světla, které může obtěžovat osoby nebo zvířata, způsobovat jim zdravotní újmu nebo narušovat některé činnosti a vychází z umístění těchto zdrojů ve vnějším ovzduší nebo ze zdrojů světla, jejichž záření je do vnějšího ovzduší účelově směřováno**“. Nový zákon o ochraně ovzduší, č. 201/2012 Sb., účinný od 1. září 2012, již nic podobného neobsahuje, úprava ochrany proti zápachu a světelnému znečištění z něj byla vypuštěna⁷².

Světlo je fyzikálním faktorem, který má vedle působení na člověka celou řadu pozitivních i negativních účinků též na ostatní živé organismy a předpokládám tudíž, že bude moci posloužit jako modelový příklad pro zkoumání právních prostředků ochrany živých organismů odchylných od člověka před fyzikálními vlivy vznikajícími antropogenní činností (umělé světlo), které ale ovlivňují více než člověka samotného právě ostatní organismy. Mnohé fyziologické pochody v těle živých organismů od člověka až po rostliny vykazují určitou rytmicitu a právě **narušení cirkadiálního rytmu** patří mezi nejzávažnější důsledky vystavení nadměrnému rušivému světlu. Narušení cirkadiálního rytmu prokazatelně negativně ovlivňuje zdraví člověka. Způsobuje především poruchy spánku a neurologické obtíže různé intenzity, ale může vést např. též ke vzniku rakoviny⁷³, neboť hormon melatonin, který je silným antioxidantem a zabraňuje poškozování DNA a tím omezuje vznik rakovinného bujení, může být produkován pouze za tmy, či k obezitě (nadbytek světla v prostředí způsobuje, že co do délky trvání světla prožíváme celoroční léto, a naše tělo se tím pádem celoročně připravuje na zimu a tloustne). Škála účinků na ostatní organismy je ovšem ještě podstatně širší. Mnohé rostlinné a živočišné druhy jsou aktivní pouze v noci, přirozená tma je velmi důležitá například pro hmyz, tažné ptáky či vodní organismy. Pouliční lampy s netěsnými kryty svítidel, se mohou stát smrtelnými pastmi pro

⁷² Viz podrobněji dále v kapitole věnované platné právní úpravě.

⁷³ HOLLAN, Jan – op. cit.

živočichy malých tělesných rozměrů. Stejně jako hluk má i rušivé světlo také další negativní účinky sociální a ekonomické povahy (včetně nákladů vynaložených na úhradu zbytečného osvětlení). Eliminací oslňujících zdrojů světla by bylo pravděpodobně dosaženo vyšší bezpečnosti silničního provozu a obecně též větší bezpečnosti před drobnou kriminalitou. Často připomínaným důsledkem je též nemožnost astronomického pozorování hvězdné oblohy.

Všechny popularizační příručky zabývající se ochranou před nadměrným světlem shrnují možnosti ochranných opatření do lakonicky vyjádřené zásady „**svítit tam, kam opravdu potřebujeme a intenzitou jakou potřebujeme**“⁷⁴. Nadměrné rušení světlem lze omezit kvalifikovaným návrhem osvětlovacích soustav tak, aby světlo co nejméně unikalo do prostoru, tedy aby světlo směřovalo dolů pod sebe, nikoliv do vodorovných směrů či dokonce směrem vzhůru. Zároveň však platí, že i když se podaří vhodnou instalací a nasměrováním svítidel eliminovat veškeré světlo jdoucí do horního poloprostoru, stále bude existovat světlo, které se odráží od míst, která jsou osvětlována. Proto je také důležité osvětlovat pouze potřebnou intenzitou a nepoužívat zbytečně předdimenzované zdroje byť svítící pouze pod sebe. Používány by měly být pouze takové zdroje světla, které jsou pro daný účel neúčinnější a je možné je regulovat. Zcela minimalizováno či lépe úplně vyloučeno by mělo být používání pevných a pohyblivých světelných kuželů mířících na oblohu pro čistě reklamní účely. Krajně nežádoucí je též osvětlení s proměnlivou intenzitou.

2.4 Shrnutí a doporučení

Většina ze zkoumaných fyzikálních jevů je v jisté míře **naprosto přirozenou součástí životního prostředí**, vyskytují se v něm od pradávna a lidský život a zdraví, stejně jako život a zdraví ostatních živých organismů jsou jimi určitým způsobem ovlivňovány „odjakživa“, aniž by k tomu musel člověk vyvíjet jakoukoliv aktivitu. Většinu z nich však začal člověk poměrně brzy vědomě využívat k nejrůznějším účelům a dokonce je též uměle vytvářet. K dominantním zdrojům ohrožení lidského života

⁷⁴ Viz např. LENŽA, Libor. SUCHAN, Pavel. *Proč se zabývat světelným znečištěním*. [online]. Praha, Valašské Meziříčí: Česká astronomická společnost, 2006. 20 str. [cit. 2012-05-11]. Dostupný z WWW: <http://www.astro.cz/_data/files/2007/10/04/Letacek_Svetlo_a_tma_2006-04-28.pdf> - shodný text je uveden v řadě dalších popularizačních publikací či článků.

a zdraví i životního prostředí tudíž už dnes nepatří přírodní působení těchto jevů (snad s výjimkou některých jevů provázejících přírodní katastrofy a jiné mimořádné, ale přesto se přirozeně vyskytující, situace, například zemětřesení způsobující vibrace a podobně), ale využívání znalostí o působení fyzikálních jevů člověkem. **Mezi hlavní zdroje ohrožení tudíž v současnosti patří** (v uvedeném pořadí) následující lidské aktivity: **doprava, průmyslová činnost, energetika a lékařství.**

Působení negativních účinků fyzikálních faktorů je v České republice, obdobně jako v celé Evropské unii, **vystavena převážná většina obyvatel**, což potvrzuje řada výzkumů a měření. Bohužel žádný z těchto výzkumů není příliš komplexní a nezaměřuje se na více fyzikálních faktorů najednou a tudíž ani na jejich synergické účinky. Vliv fyzikálních faktorů na životní prostředí a na život a zdraví člověka lze označit jako **neustále rostoucí**, což přímo souvisí se zvyšujícím se stavem poznání a především pak také s masovým vzrůstem počtu osob a oblastí lidské činnosti, kde jsou jednotlivé zdroje využívány.

Některé z fyzikálních faktorů jsme schopni vnímat smysly (například zvuk či vibrace o určité frekvenci, viditelné světlo, tepelné záření a další), jiné nikoliv. Některé fyzikální vlivy mohou být **vnímány každou osobou odlišně** (stejná míra působení určitého fyzikálního faktoru může v jedné osobě působit příjemné pocity a způsobovat pozitivní dopady, zejména na její psychické zdraví, jiná osoba může totožné vjemy vnímat jako obtěžující, u osoby extrémně vnímavé může totožné působení fyzikálního faktoru vést k poškození zdraví). Značně se liší vnímání působení některých fyzikálních faktorů člověkem a jinými organismy.

Vliv fyzikálních faktorů na zdraví člověka a životní podmínky ostatních živých organismů může být pozitivní, čehož je v současné době využíváno například v lékařství, ale samozřejmě i negativní, od spíše marginálních negativních účinků (obtěžování, bolest hlavy, únava, zhoršené vidění a podobně) po účinky značně závažné či dokonce fatální, vedoucí k nevratnému poškození zdraví či dokonce k úmrtí. Zdaleka **nejzávažnější následky** může (podle současných vědeckých poznatků) přinést nadměrné **působení ionizujícího záření.**

Většina zkoumaných fyzikálních jevů má v českém právním řádu svoji **legální definici**, nejčastěji (pro všechny zkoumané fyzikální jevy s výjimkou ionizujícího

záření) je obsažena v **zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví**, ve znění pozdějších předpisů.

U všech fyzikálních faktorů je účelné zabývat se nejen jejich **emisemi**, tedy míře působení, kterou vydávají jednotlivé zdroje, ale též jejich **imisemi**, tedy jejich působení v určitém konkrétním prostředí. Tato dualita je velmi významná i pro právní úpravu ochrany lidského zdraví a životního prostředí před negativními účinky fyzikálních faktorů. Zatímco emise jsou nezávislé na vlastnostech okolního prostředí a je tedy možné je relativně účinně regulovat stanovením žádoucích parametrů jednotlivých zdrojů pomocí právních předpisů, imise ovlivňuje řada faktorů a kreace efektivních právních nástrojů ochrany před nimi je tudíž nepoměrně složitější.

Prioritním přístupem při řešení ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů by – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy měla být úplná nebo alespoň částečná eliminace nežádoucího působení jednotlivých fyzikálních faktorů přímo u zdroje, nikoliv v pozdějších bodech na dráze jejich působení.

Při navrhování vhodných opatření proti nežádoucímu působení fyzikálních faktorů je třeba mít na paměti i to, že sama tato opatření mohou mít některé nežádoucí účinky na právem chráněné zájmy (například různá opatření urbanisticko-dopravní opatření či stavebně-technická mohou mít negativní dopad na přírodu a krajinu či na zemědělský půdní fond).

3 Vývoj právní úpravy

Jak bylo naznačeno již v předchozí kapitole, lidský život, zdraví i životní prostředí byly nepříznivým účinkům některých fyzikálních faktorů vystaveny bezesporu již od pradávných dob. Během dějinného vývoje lze vysledovat vzrůstající důležitost, ale zároveň také nebezpečnost těchto jevů pro život člověka. Ke zcela přirozené expozici přírodním zdrojům fyzikálních faktorů (například kosmickému záření, či rušivému hluku, vibracím nebo světlu způsobeným přírodními jevy), kterou člověk nikterak neinicioval a která existuje bez jeho přičinění, následně přistoupilo také vědomé využívání některých fyzikálních faktorů, včetně jejich umělého vytváření (zejména záření, od viditelného záření – světla, až po ionizující a nejnověji neionizující záření), a především pak vyvíjení a používání nových účinných postupů a technologií, zejména v dopravě či výrobě, které byly se vznikem nežádoucích průvodních jevů spjaty, a nebylo možno je využívat, aniž by k expozici těmto negativním účinkům docházelo. Je zřejmé, že využití fyzikálních faktorů, stejně jako objevení účinných postupů ochrany před nimi, bylo umožněno teprve postupným vývojem vědeckého poznání v průběhu mnoha staletí a teprve následně se *ad hoc* objevila také potřeba vytvoření právní úpravy regulující využívání těchto zdrojů a zajištění ochrany před jejich zneužíváním.

Naši předci si pravděpodobně ještě plně neuvědomovali, jaká nebezpečí mohou fyzikální vlivy přinášet, přestože lze například již ve starověkém Římě či středověkých evropských městech vystopovat poměrně dobré či dokonce vynikající povědomí o některých fyzikálních jevech (například mimořádné znalosti o šíření zvuku v době antické, což dodnes dokládají vynikající akustické vlastnosti řady dochovaných antických divadel) a z krásné literatury je možno vyčíst jisté indicie o existujících prvopočátečních právní úpravy ochrany před rušivým světlem či nežádoucím hlukem (ve starověkém Římě existovala pravidla upravující používání povozů vybavených železnými koly, která při pohybu po kamenem dlážděných cestách rušila klidný spánek obyvatel, z některých středověkých evropských měst jsou zase známa omezení pro noční jízdu na koni či v kočárech tažených koňmi). Tato opatření byla však spíše „pouhou“ obranou proti jistému nepohodlí určitých privilegovaných vrstev obyvatel, nikoliv zřejmě ještě cílenou ochranou lidského zdraví či dokonce životního prostředí.

Nelze tedy příliš hovořit o nějakých dávných prvopočátcích právní úpravy ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, natož na území ČR. Rozvoj právní úpravy tedy přímo souvisel teprve s rozvojem vědeckého poznání o podstatě jednotlivých fyzikálních faktorů a o jejich působení na lidské zdraví.

3.1 Vývoj poznání a právní úprava v 19. století a na počátku 20. století

Rychlejší rozvoj fyzikálních znalostí lze vystopovat teprve v 19. století. Klíčovým rokem, od kterého má pro účely této práce smysl se poohlížet po historických souvislostech a okolnostech vzniku právní úpravy ochrany lidského života a zdraví a životního prostředí před účinky fyzikálních faktorů, je rok 1800, kdy došlo k sestrojení prvního použitelného zdroje stálého elektrického proudu, tzv. Voltova článku. V návaznosti na tento objev byla během krátké doby v první polovině 19. století prozkoumána většina základních elektrických vlastností látek za normálních podmínek, formulovány fyzikální zákony platící v elektrických obvodech a nalezena souvislost elektřiny s magnetismem. Skutečnost, zda je den či noc a zda lze využít denního světla, začala hrát stále menší roli. Velmi rychle byly elektrifikovány první obce a budovány první elektrárny, které elektrickou energii vyráběly spalováním uhlí, později i jinými způsoby⁷⁵. Druhá polovina 19. století následně přinesla celou řadu možností technických aplikací elektřiny a vynálezů různých elektrických spotřebičů (v tomto období byl vynalezen například generátor, oblouková lampa, žárovka, elektromotor či telefon), které byly velmi rychle masově zaváděny do výroby i domácností.

Pozitivní aspekty hojného využívání nových objevů byly však provázeny také některými negativními, v té době však spíše podceňovanými, vedlejšími účinky. Ve výrobě se začaly používat složitější stroje a zařízení, k jejichž sestrojení a provozování bylo třeba značných vědomostí z fyziky a s jejichž používáním již bylo spojeno poměrně značné obtěžování především hlukem a vibracemi, které se dotýkalo zejména osob s těmito stroji pracujícími. Přibližně ve stejné době se začínala rozvíjet

⁷⁵ Na území ČR byl vývoj o něco pomalejší, zákon o všeobecné elektrizaci byl přijat roku 1919, poslední obec byla elektrifikována v 50. letech 20. století; první velká elektrárna v českých zemích, v dnes již zaniklých Ervenicích u Mostu, byla spuštěna roku 1926.

akustika jako vědní obor zabývající se komplexně zvukem od jeho vzniku, přenosu prostorem až po jeho vnímání lidskými smysly. Akustika avšak pochopitelně nevznikla jako věda, která by se zabývala hlukem, na počátku se zabývala především zvuky pro člověka příjemnými, například vydávanými hudebními nástroji, teprve později se začala zabývat taktéž hlukem.

Na samém konci 19. století došlo ke dvěma převratným objevům, které připojily mezi fyzikální faktory využívané člověkem konečně také ionizující záření. Roku 1895 byl učiněn objev tzv. paprsku X, což byla událost, která způsobila započetí systematického využívání ionizujícího záření ve zdravotnictví (již v roce 1897 bylo k vyšetření pacientů využíváno i u nás)⁷⁶. O pouhý rok později bylo zjištěno, že se uran samovolně štěpí a přeměňuje na jiné prvky, čímž byla objevena přirozená radioaktivita. V rychlém sledu pak následovalo objevení dalších dvou radioaktivních prvků (polonia a radia), započetí používání termínu poločas rozpadu (přeměny) a pojmenování jednotlivých druhů záření (alfa, beta, gama). Záhy po vzniku Československa, v roce 1919, byl založen Státní ústav radiologický Republiky československé, který by mohl být považován za předchůdce dnešního Státního ústavu radiační ochrany, tedy vědecké instituce, jejíž bádání má přispívat k ochraně obyvatelstva před nepříznivými účinky ionizujícího záření.

Právní úprava tento bleskový vývoj následovala spíše pomalu. Již v polovině 19. století byly pracovní podmínky v nově vznikajících továrnách regulovány právem, například došlo k zákazu práce menších dětí či k regulaci pracovní doby, položeny byly také základy nemocenského a důchodového pojištění dělníků⁷⁷, avšak bezpečnost a ochrana zdraví při práci před nežádoucími fyzikálními vlivy řešena prozatím nebyla, natož aby existovaly nějaké veřejnoprávní nástroje ochrany lidského zdraví v komunálním (nepracovním) prostředí anebo předpisy stanovící emisní limity pro stroje či zařízení⁷⁸.

⁷⁶ Viz Kolektiv autorů. *Historie a předchůdci SÚJB*. [online]. Praha, SÚJB. 2010 [cit. 2013-01-15]. Dostupný z WWW: < <http://www.sujb.cz/o-sujb/15-let-sujb/historie-a-predchudci-sujb/>>.

⁷⁷ Viz BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha, C.H. Beck, 2012. 599 s. Str. 27 - 48.

⁷⁸ Spíše jako kuriozitu dokreslující velmi skromné počátky právní úpravy ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů lze zmínit ustanovení mezinárodní smlouvy ze dne 11. října 1909, publikované pod č. 505/1921 Sb., o jízdě automobily nazvané „Podmínky pro připuštění automobilů k jízdě na

Na druhou stranu již na počátku 19. století, tedy velmi dlouho předtím, než se objevila prvotní regulace veřejnoprávní, existovala ve středoevropském prostoru soukromoprávní možnost, jak se před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů bránit. Již obecný zákoník občanský (ABGB) z roku 1811 totiž obsahoval úpravu možnosti řešení sousedských sporů, velmi podobnou té současné, zakotvené zákonem č. 89/2012 Sb., novým občanským zákoníkem⁷⁹, když ve svém § 364 zakotvoval, že „*vlastník pozemku může sousedovi zakázati, co působí, že z jeho pozemku vnikají ... kouř, plyn, teplo, zápach, hlomoz, otřesy a podobné, pokud to převyšuje míru podle místních poměrů obvyklou a podstatně omezuje užívání pozemku v místě obvyklé.*“ Zároveň bylo zakotveno, že „*přímo je přiváděti, není-li k tomu zvláštního důvodu právního, je za všech okolností nepřípustné*“. ABGB tedy rozlišoval emise přímé a nepřímé, stejně jako tak činí nový občanský zákoník.

Za podstatné považují zmínit, že pro řešení „sousedských“ imisí existoval již v 19. století vedle sousedské žaloby i určitý veřejnoprávní nástroj, neboť obdoba dnešního přestupkového zákona obsahovala skutkovou podstatu zaměřenou na ochranu veřejného pořádku⁸⁰. Je patrné, že pro ochranu před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů byly relevantní jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní nástroje, což je tendence přetrvávající dodnes, byť všechny v té době veřejným i soukromým právem poskytované nástroje byly orientovány na ochranu veřejného pořádku a nerušeného

veřejných cestách“, které však, na rozdíl od pozdějších předpisů upravujících tuto problematiku, nezabývá ochranou člověka před nadměrným hlukem, nýbrž jeho cílem je ochrana jízdních a tažných zvířat, a to výslovně zvířat jízdních a tažných. Stanoví, že „*aby automobil připuštěn byl v mezinárodním styku k jízdě na veřejných cestách, musí se podrobiti zkoušce u příslušného úřadu nebo u spolku ustanoveného tímto úřadem, který rozhodne o jeho způsobilosti k jízdě, nebo musí se úplně shodovat s typem již takto schváleným. Zkouška musí se týkati zejména těchto bodů: 1. Zařízení automobilu musí býti spolehlivé a musí býti provedeno tak, aby zamezilo, pokud jest možno, každé nebezpečí ohně nebo výbuchu, nesmí plašiti svým hlukem zvířata jízdná neb tažná, nesmí způsobovati žádné jiné nebezpečí pro silniční vozbu a obtěžovati dýmem nebo parou příliš mimojdoucí.*“

⁷⁹ Viz kapitola o soukromoprávních prostředcích ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů.

⁸⁰ První dohledatelná soudní rozhodnutí vyšších soudů v Československu týkající se problematiky ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, která mají správní charakter a je možno je dohledat, se týkala obtěžování hlukem. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 1926, podle něhož jistá žena „*křikem, hlukem a láním ve svém bytě, odděleném pouze prkennou stěnou od úřadovny veřejně přístupné, porušovala slušnost, a vzhledem k tomu, že toto její neslušné chování do prostoru veřejné místnosti zasahovalo a budilo tam pohoršení, dopustila se přestupku 1. věty § 24 patentu z 20. dubna 1854 č. 96 říšského zákona*“, za což byla odsouzena k pokutě 100,- Kč a pro případ nedobytnosti k sedmidennímu vězení.

sousedského soužití, nikoliv ještě na ochranu lidského zdraví či životního prostředí, což již nyní zdaleka neplatí.

Důležitějším obdobím, které již má skutečný význam pro vývoj veřejnoprávní úpravy ochrany před působením fyzikálních vlivů, zejména hluku a vibrací, ale záhy též ionizujícího záření, byla 20. – 30. léta 20. století.

V československém právním řádu se začala objevovat první právní regulace působení některých fyzikálních faktorů v komunálním prostředí v souvislosti se stále se rozvíjející železniční i silniční dopravou, což opožděně kopírovalo vývojové trendy v jiných evropských zemích. Po rozpadu rakouskouherské monarchie bylo nutné v novém státě vybudovat vlastní funkční komunikační systém dopravy a spojů. Nejdůležitějším dopravním prostředkem byla stále doprava železniční, za první republiky provozována na rekonstruovaných sítích a na území Slovenska na sítích nově vystavěných. Nově bylo třeba upravit fungování lodní dopravy, neboť nový stát ztratil přístup k moři a taktéž vztah k hlavním říčním tokům (Labe, Dunaj, Odra) prošel významnými změnami. V tomtéž období se také začala v souladu s technickým pokrokem rozvíjet doprava silniční, která již ve 30. letech začala dopravě železniční zdárně konkurovat⁸¹. Záhy došlo také k rozšíření dopravy letecké. Na rozdíl od řady jiných předpisů tak nebylo vzhledem k těmto rozsáhlým změnám faktického stavu možné rakouskouherské normativní akty týkající se dopravy beze zbytku recipovat. V nově přijatých právních předpisech byla poprvé zakotvena ochrana před různými emisemi z dopravy a taktéž poprvé byly stanoveny technické požadavky, které musely dopravní prostředky splňovat, aby mohly být provozovány. Ochrana před hlukem a vibracemi v nich byla záležitostí velmi okrajovou, často neuvedenou výslovně, ale dovozovanou spíše výkladem⁸².

Co je však ještě mnohem významnější, v českém vnitrostátním právu lze již koncem 20. let 20. století, opět v návaznosti na dřívější obdobnou úpravu v dalších evropských zemích, vystopovat první pokusy o legislativní ochranu před nepříznivými

⁸¹ MALÝ, Karel. (ed.) *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2004. 673 s. Str. 433 a n.

⁸² Zejména v zákonech: č. 86/1937 Sb. z. a n., o železniční přepravě, č. 77/1935 Sb. z. a n., o dopravě motorovými vozidly a jejich zdanění, č. 172/1925 Sb. z. a n., kterým se stanoví podmínky pro provozování letecké dopravy i držení a používání československých letadel.

účinky ionizujícího záření – tehdejší Poslanecké sněmovně byl předložen návrh zákona na ochranu osob zaměstnaných v závodech, kde se radium dobývá, zpracovává nebo kde se ho užívá (1928), obsahující institut odškodnění za rizikovitost těchto povolání, a návrh zákona o zacházení, prodeji a léčení radioaktivními látkami (1929). Ani jeden z těchto návrhů však nebyl přijat. Nicméně položku „onemocnění rakovinou plic způsobenou radiovými paprsky a emanací“ obsahoval již zákon č. 99/1932 Sb., o odškodnění nemocí z povolání a prokázala-li se nemoc z ozáření, bylo možné takto postiženého zaměstnance odškodnit⁸³.

3.2 Právní úprava po druhé světové válce

3.2.1 Ochrana před ionizujícím zářením

V objevování fyzikálních vlastností záření a možností jeho využití došlo ve 30. letech 20. století k dalším významným objevům, především ke zjištění, že je možno vyrobit také umělé nuklidy a vnějšími vlivy způsobovat jadernou reakci vedoucí k přeměně těchto nuklidů na jiné prvky. Na tento objev umělé radioaktivity již mohly navázat pokusy s jaderným štěpením a vývoj prvních jaderných reaktorů, čímž byla otevřena cesta k využití jaderné energie v energetice a válečném průmyslu. První experimentální jaderný reaktor byl spuštěn roku 1942, pro výrobu elektřiny byla štěpná reakce poprvé využita roku 1951 v USA, do běžné sítě byla takto získaná elektrická energie poprvé připojena roku 1954 v Sovětském svazu. V té době už se intenzivně vyvíjely reaktory nejen pro výrobu elektrické energie k všeobecnému využití, ale též reaktory pro pohon ponorek, lodí či letadel. Rozvoj jaderné energetiky byl samozřejmě značně urychlen snahou o vyvinutí jaderných zbraní, která vyvrcholila svržením dvou atomových bomb na Japonsko na konci 2. světové války. V poválečném období byla „soutěž“ ve výzkumu možného využití jádra jedním ze základních kamenů studené války. Výzkum a vývoj ionizujícího záření byl značně rozvinutý i v tehdejší Československu, realizována byla úzká spolupráce se sovětskými vědci, což bylo

⁸³ Později byla tato položka ještě upřesněna na „onemocnění rakovinou plic způsobené radiovými paprsky a radiovou emanací nebo počasný chorobný stav, u něhož celkový a po případě i plicní nález svědčí pro rakovinu plic, i když ji nelze klinickými metodami bezpečně prokázat“ a byla připojena druhá související diagnóza „onemocnění způsobené rentgenovými paprsky a radioaktivními látkami“.

postupně stvrzeno několika dvoustrannými dohodami⁸⁴. Vývoj atomového práva u nás kopíroval celosvětové trendy.

Poválečná léta se vyznačovala velmi rozsáhlou mezinárodní smluvní normotvorbou a právní úprava ochrany před ionizujícím zářením tak měla, na rozdíl od právní úpravy ochrany před ostatními fyzikálními faktory, velmi prudký vývoj. V reakci na použití atomových bomb na konci 2. světové války a na skutečnost, že ani ne deset let poté již měly jaderné zbraně k dispozici i další mocnosti (Sovětský svaz, Británie), se mezinárodně-právní úprava v oblasti atomového práva ve svých počátcích soustředila především na problematiku jaderných zbraní a jejich mezinárodní kontroly.

Postupně bylo přijato **velké množství mezinárodních dohod, které měly eliminovat nebezpečí zneužití jaderné energie**. V roce 1957 byla založena Mezinárodní agentura pro atomovou energii (*International Atomic Energy Agency*, IAEA nebo též česky MAAE). Druhou významnou organizací je Agentura pro jadernou energii (*Nuclear Energy Agency*, NEA). Roku 1959 byla sjednána Smlouva o Antarktidě, jejímž účelem mimo jiné bylo zabránit rozmístování jaderných zbraní v této oblasti, navázala na ni Smlouva o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných těles, se shodným účelem. Snahy o eliminaci šíření jaderných zbraních v určitých prostředích pokračovaly později také uzavřením Smlouvy o zákazu umístování jaderných zbraní a jiných zbraní hromadného ničení na dně moří a oceánů a v jeho podzemí a dojednáním řady smluv týkajících se určitých regionů⁸⁵. Nejen bezpečnostní, ale také environmentální rozměr měly snahy o zákaz provádění zkoušek jaderných zbraní, které vyvrcholily roku 1963 uzavřením Smlouvy o částečném zákazu jaderných zkoušek (týká se zkoušek jaderných zbraní prováděných v atmosféře, kosmickém prostoru a pod vodou). Úplný zákaz těchto zkoušek obsahuje Smlouva o všeobecném zákazu jaderných zkoušek (1996), která však doposud nebyla ratifikována dostatečným počtem států a nemohla tak vstoupit v platnost. Významná je Smlouva o nešíření jaderných zbraní (1968) zakazující státům

⁸⁴ Viz např. československo-sovětská Dohoda o sovětské pomoci při výstavbě centra jaderného výzkumu v ČSSR a o pomoci při výchově československých specialistů v jaderných oborech z roku 1955.

⁸⁵ Tzv. bezjaderné oblasti v obydlených oblastech, zřízené mezinárodními smlouvami, zahrnují Latinskou Ameriku, Karibskou oblast, jižní oblast Tichého oceánu, jihovýchodní Asii, Afriku a Kazachstán, Kyrgyzstán, Tádžikistán, Turkmenistán a Uzbekistán.

vlastnícím jaderné zbraně předávat je státům, které jaderné zbraně nevlastní a nepodporovat je, aby si je vyrobily či jinak opatřily, a státům, které tyto zbraně nevlastní zase zakazuje usilovat o jejich získání, přičemž však výzkum, výroba a využití jaderné energie pro mírové účely zůstává nezadatelným právem všech smluvních stran.

Na regulaci nakládání s jadernými zbraněmi **teprve následně navázala regulace mírového využívání jaderné energie** (mezinárodní regulace se týkala jaderné bezpečnosti, občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu, přepravy radioaktivních materiálů či nakládání s radioaktivním odpadem)⁸⁶. Jedním z impulsů pro zintenzivnění snah na tomto poli bylo několik havárií jaderných elektráren, především v roce 1979 v Three Mile Island v USA, v roce 1986 pak o mnoho známější havárie v ukrajinském Černobylu, která si vyžádala rozsáhlé oběti na životech nejen v důsledku samotného výbuchu, ale také ve dnech následujících po havárii, kdy nebylo zcela respektováno, jak specifické a nebezpečné důsledky může ionizující záření způsobit. Ani první jaderná elektrárna v Československu, otevřená roku 1971 v Jaslovských Bohunicích, nebyla provozována bez problémů, k haváriím tam došlo dokonce dvakrát krátce za sebou v letech 1976 a 1977.

Velmi důležitá je Úmluva o včasném oznamování jaderné nehody (1986), která zavazuje stát, ve kterém k havárii došlo, aby tuto skutečnost neprodleně oznámil (přímo nebo prostřednictvím MAAE) všem státům, které by mohly být zasaženy únikem radioaktivních látek. Zároveň s touto úmluvou byla přijata Úmluva o pomoci v případě jaderné havárie nebo radiační nehody. Právním základem pro řešení problematiky občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody jsou dvě úmluvy (sjednocené roku 1988 Společným protokolem vyjasňujícím jejich vzájemný vztah a umožňujícím jasnou aplikaci obou úmluv, později doplněné několika dalšími protokoly) – Úmluva

⁸⁶ Podrobně viz TŮMA, Miroslav. *Mírové využívání jaderné energie, nešíření jaderných zbraní a jaderné odzbrojení*. Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 2009. 180 s. Str. 110 a n. – viz například Úmluvu MAAE o fyzické ochraně jaderného materiálu (1979), Úmluvu o jaderné bezpečnosti (1994), Úmluva o ochraně moří před znečišťováním v důsledku ukládání odpadů a jiných látek (1972), Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady (1997), Basilejská úmluva o přeshraničním pohybu nebezpečných odpadů (1988), z novějších Úmluv pak například Mezinárodní úmluvu o potlačování činů jaderného terorismu (2005).

o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie (Paříž, 1960⁸⁷) a Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (Vídeň, 1963). Kromě mnohostranných mezinárodních smluv je oblast mírového využívání atomové energie upravena také řadou dvoustranných úmluv⁸⁸.

Je známým faktem, že snaha o regulaci využívání jaderné energie byla jedním ze základních kamenů evropské integrace. Evropské společenství atomové energie (Euratom), založené v 50. letech 20. století společně s Evropským společenstvím uhlí a oceli a Evropským hospodářským společenstvím vytvořily základ pro současnou podobu Evropské unie.

Co se týče vývoje české právní úpravy, první speciální zákonná úprava souvisela s výstavbou jaderných elektráren v 70. a 80. letech a lze ji objevit ve stejném předpise, jako prvotní právní rámec ochrany před hlukem, neionizujícím zářením a vibracemi – tedy v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (nyní označovaném jako „starý“ stavební zákon) a jeho prováděcích vyhláškách (zejména ve vyhlášce č. 89/1976 Sb., o technických požadavcích na výstavbu a vyhlášce č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu). Další právní předpisy vydávala Československá komise pro atomovou energii⁸⁹, která byla ústředním

⁸⁷ Pařížská smlouva byla sjednána v rámci OECD, jejími stranami jsou téměř všechny státy západní Evropy mimo Irsko, Rakousko, Lucembursko a Švýcarsko – má tedy regionální charakter. Vídeňská úmluva má širší dopad, jejími stranami jsou státy mimo západní Evropu, včetně ČR.

⁸⁸ Viz například úmluvy uzavřené s okolními státy: Smlouva mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o spolupráci v oblasti státního dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení a státního dozoru nad jadernými materiály, Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou SRN o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením, Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Rakouské republiky o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením, Dohoda o včasném oznamování jaderné nehody a výměně informací o mírovém využívání jaderné energie, jaderné bezpečnosti a radiační ochraně s Polskou republikou, Dohoda mezi vládou ČR a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti využívání jaderné energie a Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Maďarské republiky o výměně informací a spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením.

⁸⁹ Právní předpisy vydávané Československou komisí pro atomovou energii upravovaly zejména evidenci a kontrolu jaderných materiálů, zajišťovaly jadernou bezpečnost při navrhování, povolování a provádění staveb s jaderně energetickým zařízením, zakotvovaly obecná kritéria pro zajištění jaderné bezpečnosti pro zajišťování staveb s jaderně energetickým zařízením, jakost vybraných zařízení v jaderné energetice z hlediska jaderné bezpečnosti (1977 - 1980), později pak byly doplněny dalšími předpisy o zajištění jaderné bezpečnosti výzkumných jaderných zařízení, o nakládání s radioaktivními odpady, o bezpečnostní ochraně jaderných zařízení a jaderných materiálů, o způsobu, lhůtách a podmínkách ověřování zvláštní odborné způsobilosti vybraných pracovníků jaderných zařízení, a dalšími (1984 – 1990). – volně dle Kolektiv autorů. *Historie a předchůdci SÚJB*. [online]. Praha, SÚJB. 2010 [cit. 2013-01-15]. Dostupný z WWW: < <http://www.sujb.cz/o-sujb/15-let-sujb/historie-a-predchudci-sujb/>>.

orgánem státní správy a v podstatě předchůdcem dnešního Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Na zákonné úrovni byl následně přijat zákon č. 28/1984 Sb., o výkonu státního dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení, který poprvé učinil odpovědným za jadernou bezpečnost jaderných zařízení jejich provozovatele a zavedl systém pokut za porušení zákona. Další právní předpisy přijaté v 80. letech se týkaly přepravy radioaktivních odpadů. V návaznosti na ratifikaci jednotlivých mezinárodních úmluv byly přijímány předpisy Československé komise pro atomovou energii, kterými byly do našeho právního řádu alespoň částečně implementovány požadavky těchto úmluv.

Ochranu před nežádoucími účinky ionizujícího záření v pracovním prostředí zajišťovaly zpočátku především technické normy ČSN pro práci s ionizujícím zářením, které později, na základě zmocnění obsaženého v zákoně o hygienické a protiepidemické péči, doplnily prováděcí právní předpisy různé právní síly – směrnice o hygienických podmínkách pro práci se svítivými radioaktivními barvami, platná do roku 2001, a zejména vyhláška ministerstev zdravotnictví a chemického průmyslu č. 34/1963 Sb., o hygienické ochraně před ionizujícím zářením a o hospodaření se zdroji ionizujícího záření, nahrazená v 70. letech vyhláškou Ministerstva zdravotnictví ČSR č. 59/1972 Sb., o ochraně zdraví před ionizujícím zářením, která platila až do vydání atomového zákona. Zmínit je možno též vyhlášku Ministerstva zdravotnictví ČR č. 76/1991 Sb., o požadavcích na omezování ozáření z radonu a dalších přírodních radionuklidů. Za dovršení dosavadního vývoje právní úpravy ochrany před ionizujícím zářením v ČR lze považovat přijetí zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon).

3.2.2 Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením

Zkoumání vývoje právní úpravy ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením vede k podstatně stručnějším závěrům. Mezinárodní právo v ochraně před těmito fyzikálními vlivy – na rozdíl od ochrany před ionizujícím zářením – příliš významnou roli nehraje. Existuje sice několik mezinárodních smluv v oblasti ochrany před hlukovými emisemi (například různé standardy rozličných více či méně významných mezinárodních aviatických či motoristických organizací), neexistuje však

žádná mezinárodní úmluva celosvětového významu, či dokonce úmluva s povahou tzv. *framework convention*, které jsou v jiných odvětví práva životního prostředí tak hojně zastoupeny. K celosvětovému vývoji právní úpravy na tomto poli tak není takřka co říci.

Protože nebylo třeba následovat vývoj na poli mezinárodního práva a zejména proto, že tato problematika nebyla po dlouhou dobu považována za natolik palčivou, rozvíjí se i vnitrostátní úprava poněkud pomaleji. Za počátek relevantní právní úpravy ochrany před imisemi hluku, vibrací a neionizujícího záření na území pozdější ČR mohou být považovány teprve předpisy z 60. let 20. století. Zatímco regulace imisí hluku a vibrací byla v té době již zcela běžnou, v případě neionizujícího záření bylo Československo jednou z prvních zemí, které zavedly hygienické limity pro expozici osob elektromagnetickému záření v neionizující části kmitočtového spektra nejen pro profesionální expozice, ale také pro obyvatelstvo, pro které platily limity přísnější.

V úvodních ustanoveních zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu⁹⁰, bylo uvedeno, že podniky, družstva i další organizace jsou v rozsahu své působnosti povinny činit veškerá potřebná opatření k vytváření zdravých životních podmínek. Tato rámcová ustanovení prováděla vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek. Vyhláška byla, stejně jako další tehdejší hygienické předpisy, v roce 2001 zrušena. V roce 1967 vydal hlavní hygienik v návaznosti na tuto vyhlášku dvě směrnice, které problematiku hluku a vibrací upravovaly již poměrně podrobně⁹¹.

Na zmíněné směrnice později navázala vyhláška ministra zdravotnictví č. 33/1977 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Tato vyhláška platila pro české země (na Slovensku měli vyhlášku obdobnou) a derogovala zmiňované dřívější směrnice. Vyhláška ukládala obecnou povinnost organizacím, občanům i dotčeným orgánům státní správy činit potřebná opatření ke snižování hluku a vibrací a také povinnost pečovat o pracovníky i ostatní občany, aby nebyli nadměrnému hluku a vibracím vystavováni. Byly stanoveny hygienické limity pro nejvyšší přípustné hladiny

⁹⁰ Jednalo se o tehdejší základní předpis zdravotnického práva, jehož části týkající se poskytování zdravotní péče platí dodnes.

⁹¹ Směrnice č. 32/1967 Sb. hygienických předpisů, o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku; směrnice č. 33/1967 Sb. hygienických předpisů, o ochraně zdraví před nepříznivým působením mechanického kmitání a chvění.

hluku a vibrací, způsob jejich měření a hodnocení. Celá problematika spadala do kompetence republikových ministerstev zdravotnictví. Státní odborný dozor vykonávaly orgány státní hygienické služby. Důležité postavení měly také národní výbory, které jako orgány státní správy v krajích, okresech a obcích řídily snižování hlučnosti při oblastním i územním plánování, stavebním řízení i v oblasti dopravy.

Posledními důležitými předpisy, které je třeba v této souvislosti zmínit, je „starý“ stavební zákon a jeho prováděcí vyhláška č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Zde bylo stanoveno, že hluk a vibrace nesmějí zhoršovat životní prostředí ve stavbách a v okolí jejich dosahu nad přípustnou míru.

Výše popsaná právní úprava z 60. a 70. let byla v roce 2000 nahrazena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který je, spolu s příslušnými prováděcími právními předpisy⁹², základním kamenem právní úpravy dodnes. Tato nová právní úprava byla součástí přípravy České republiky na přidružení k Evropské unii.

Všechny v této podkapitole zmiňované zdroje ohrožení lidského zdraví jsou u nás od počátku řešeny jediným právním předpisem (v 60. letech 20. století zákonem o péči o zdraví lidu, od roku 2000 zákonem o ochraně veřejného zdraví). Jakkoliv se na více místech této práce vyslovuji pro komplexní úpravu ochrany před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů, obsaženou pokud možno v jediném předpise, který by měl charakter kodexu, nepovažuji fakt, že neionizující záření, hluk a vibrace řešil a řeší vždy pouze jediný předpis zabývající se ochranou veřejného zdraví, za jednoznačné pozitivum. Je tomu tak proto, že tyto předpisy mají společné též to, že je v nich problematika ochrany lidského zdraví před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů neorganicky a ne příliš systematicky propojena s řadou jiných, naprosto nesouvisejících, otázek ochrany veřejného zdraví.

3.3 Shrnutí a doporučení

Ke zcela přirozenému působení přírodních zdrojů fyzikálních faktorů postupem doby přibylo **také jejich vědomé využívání, včetně jejich umělého vytváření**, které

⁹² Původně šlo zejména o nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nežádoucími účinky hluku a vibrací, nařízení vlády č. 194/2000 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, a nařízení vlády č. 480/2000 Sb., o ochraně zdraví před neionizujícím zářením; dnes již nahrazené novými předpisy či podstatně pozměněné.

bylo umožněno postupným vývojem vědeckého poznání o podstatě jednotlivých fyzikálních faktorů a o jejich působení na lidské zdraví a později též na ostatní živé organismy a na životní prostředí obecně. Teprve **následně a ad hoc** vyvstávala také **potřeba vytvořit právní úpravu regulující využívání těchto zdrojů a zajištění ochrany před jejich zneužíváním.**

K naprosté většině velkých fyzikálních objevů, které rozšířily člověku obzory a umožnily rozsáhlé využívání fyzikálních faktorů pro nejrůznější účely, došlo v průběhu 19. století a na počátku století 20. Právní úprava následovala tento rychlý vědecko-technický vývoj spíše pozvolna a se zpožděním. První veřejnoprávní regulace působení fyzikálních faktorů v komunálním prostředí se začala rozvíjet teprve počátkem 20. století. V českých podmínkách byly tyto počátky právní úpravy ještě mnohem skromnější, **první relevantní právní předpisy** (anebo alespoň jejich návrhy) se objevily **až ve 20. a 30. letech 20. století.** Naproti tomu **již na začátku 19. století** existovala v obecném zákoníku občanském (**ABGB**; z roku 1811) **podrobná úprava řešení sousedských sporů**, která nabízela soukromoprávní možnost, jak se bránit před nepříznivými účinky některých fyzikálních faktorů. Při pohledu do českého právního řádu je zcela zřejmé, že se jedná o právní úpravu velmi podobnou té současné, obsažené v platném (ale prozatím neúčinném) novém občanském zákoníku, mimo jiné rozlišující mezi přímými a nepřímými emisemi. Další možnosti alespoň parciální právní ochrany před nežádoucím působením fyzikálních vlivů především z náhodných zdrojů poskytuje již tradičně **přestupkové právo**, skrze skutkové podstaty věnované ochraně veřejného pořádku. Je patrné, že již v prvopočátcích právní ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, hrály určitou úlohu **jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní nástroje**, což je tendence, kterou lze vysledovat i dnes. Rozdíl byl však mimo jiné v tom, že všechny dříve účinné nástroje, poskytované veřejným i soukromým právem, byly orientovány na ochranu veřejného pořádku a nerušeného sousedského soužití, nikoliv ještě na ochranu lidského zdraví či životního prostředí, což již nyní zdaleka neplatí.

Zlom ve vývoji právní úpravy nastal teprve **v poválečném období**, kdy **začalo na mezinárodní i národní úrovni relevantních právních norem velmi rychle přibývat.** Pozornost byla (s ohledem na události konce 2. světové války) orientována

nejprve na ochranu života a zdraví člověka před ionizující záření, teprve následně se obrátila též k ostatním fyzikálním faktorům. Právní úprava ochrany před ionizujícím zářením („atomové právo“) byla od počátku realizována především prostřednictvím velmi rozsáhlé mezinárodní smluvní normotvorby (obsahující mimo jiné dokonce též zakotvení institutu občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody), založeny byly též mezinárodní organizace. Snaha o regulaci využívání jaderné energie se dokonce stala jedním z pilířů evropské integrace. Nic z toho nemá v ochraně před jinými fyzikálními faktory obdoby.

Česká právní úprava následovala celosvětové a evropské trendy. Reagovala především na přijetí mezinárodních úmluv, ke kterým Československo přistoupilo, a byla (a je) značně ovlivňována právní úpravou evropskou. Právní regulace ochrany lidského zdraví před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi v komunálním prostředí je v českém právním řádu obsažena po stejně dlouhou dobu (do právního řádu byla vtělena současně), což není v mezinárodním srovnání příliš obvyklé. V ostatních zemích má povětšinou právní ochrana před hlukem a vibracemi delší tradici než právní ochrana před neionizujícím zářením.

Za významný mezník ve vývoji právní ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů lze v neposlední řadě považovat také zakotvení povinnosti stavebníků nezhoršovat životní prostředí ve stavbách a v okolí jejich dosahu nad přípustnou míru (v předpisech stavebního práva).

4 Prameny právní úpravy

Právní úprava ochrany životního prostředí a lidského života a zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů je obsažena v pramenech práva nejrůznějšího druhu. Pojem „prameny práva“ v této práci užívám zejména ve formálním (tedy v podstatě nejužším možném) smyslu, tj. ve smyslu forem, v nichž je právo obsaženo, ve kterých je třeba hledat právní normy a které jsou tak bezprostředním pramenem poznání práva⁹³. Rozlišuji ve shodě s právně-teoretickou odbornou literaturou⁹⁴ čtyři hlavní druhy pramenů práva – **právní předpisy** (zákony a jiné normativní akty, vytvořené orgány veřejné moci v legislativním procesu, včetně aktů evropského práva), **právní principy a obyčeje**, **soudní rozhodnutí** a **normativní smlouvy** (především mezinárodní smlouvy jako hlavní pramen mezinárodního práva). Následující podkapitola se bude postupně všem čtyřem druhům pramenů práva věnovat v takovém rozsahu, v jakém to bude relevantní, a představí, jakým význam mají v ochraně před účinky jednotlivých vybraných fyzikálních faktorů a to v českém, evropském i mezinárodním právu.

4.1 Právní předpisy

4.1.1 Rozdělení právních předpisů podle právní síly

V zemích evropské kontinentální právní kultury, mezi které se Česká republika řadí, jsou naprosto stěžejními prameny práva právní předpisy, které mohou propůjčit formu závazného a vynutitelného pravidla chování také dalším pramenům práva tím, že je inkorporuje do textu právního předpisu⁹⁵. Právní předpisy lze členit mnoha různými způsoby do různých kategorií, nejběžnější je klasifikace podle právní síly jednotlivých normativních aktů, kdy na vrcholku pomyslné pyramidy stojí **ústavní zákony** v čele s Ústavou, následované „běžnými“ zákony a podzákonnou normotvorbou.

Ústavní zakotvení ochrany životního prostředí a lidského života a zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů je možno v České republice dovodit z Listiny základních práv a svobod, kterou je výslovně garantováno jak právo na život a právo

⁹³ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004. 348 s.. Str. 38 a n.

⁹⁴ Shodně též s jinými např. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. – Op. cit.

⁹⁵ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. – Op. cit.

na ochranu zdraví, tak právo na příznivé životní prostředí (podrobněji bude rozebráno dále). Obdobně tomu je i v ústavním právu jiných evropských států. Všechna tato tři lidská práva jsou v různých formách obsažena v ústavních dokumentech naprosté většiny evropských států (téměř shodné formulace jako česká Listina základních práv a svobod používají ústavní předpisy například v Portugalsku, Francii, Maďarsku, Lotyšsku, Slovinsku či na Slovensku i jinde)⁹⁶. Téměř ve všech těchto státech je však, stejně jako v České republice, možno dovolávat se práva na ochranu zdraví i práva na příznivé životní prostředí nikoliv s odkazem přímo na ústavní předpisy, ale teprve ve vazbě na úpravu v právních předpisech, které na ústavní úpravu navazují a konkretizují ji.

Stěžejní skupinou právních předpisů, které se zabývají ochranou před účinky fyzikálních faktorů, jsou potom právní předpisy přijímané v zákonodárném procesu parlamentem, tedy zákony. V České republice, a podobně též v okolních zemích s podobným systémem práva, existuje zákonů dotýkajících se ochrany životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů celá řada. Pro snazší orientaci je možno si je obsahově rozdělit například do níže popsaných tří skupin. První skupinu tvoří **zákony soustředící se přímo na samotné zdroje ohrožení**. Jedná se jak o zákony, které relativně komplexním způsobem upravují ochranu životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů jakožto specifickými zdroji ohrožení (z českých právních předpisů je do této skupiny možno zařadit zejména zákon o ochraně veřejného zdraví a na něj navazující nařízení vlády a prováděcí vyhlášky, a zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření), tak také o zákony, které se zabývají jednotlivými zdroji těchto nežádoucích vlivů a zakotvují například pravidla pro pozemní komunikace, dráhy, letectví, stavebnictví, stroje a jiná zařízení, která mohou být původcem některého z nežádoucích účinků vybraných fyzikálních faktorů (u nás například zákon o civilním letectví, zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, zákon o drahách, zákon o technických požadavcích na výrobky a jiné). Druhou skupinu tvoří **zákony soustředící se na jednotlivé chráněné zájmy, které mohou být působením**

⁹⁶ KLOKOČKA, Václav. WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004. 800 s.

vybraných fyzikálních faktorů poškozeny či ohroženy. Sem patří právní předpisy chránící jednotlivé složky životního prostředí (ve vazbě na ochranu před hlukem a ionizujícím i neionizujícím zářením by to v ČR byl zejména zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o lesích, ve vazbě na ochranu před rušivým světlem zákon o ochraně ovzduší, a jiné, včetně soukromoprávních předpisů a předpisů na ochranu pokojného občanského soužití) a také právní předpisy průřezové, upravující horizontální nástroje ochrany životního prostředí (zákon týkající se posuzování vlivů na životní prostředí, územního plánování a stavebního řízení či integrované prevence) a otázky odpovědnosti v ochraně životního prostředí a lidského zdraví (zejména předpisy práva trestního a přestupkového). Konečně do poslední, třetí, skupiny zařazují **zákon upravující související procesní postupy či organizační otázky** ochrany před účinky vybraných fyzikálních faktorů (zejména správní řád, soudní řád správní, přestupkový zákon anebo kompetenční zákon). Opomenout nelze však ani právní předpisy práva soukromého (občanský zákoník a navazující procesní úpravu), neboť, jak bude uvedeno dále, nástroje práva soukromého tvoří velice významnou možnost ochrany před účinky fyzikálních faktorů.

K provedení určitého zákona a v jeho mezích (*secundum et intra legem*) jsou vydávány podzákoné právní předpisy, v České republice konkrétně jde o nařízení vlády a dále pak právní předpisy (vyhlášky) ministerstev a jiných správních úřadů. Důležitou roli v ochraně před účinky fyzikálních faktorů mohou hrát také právní předpisy obcí a krajů, u nás to nejčastěji budou obecně závazné vyhlášky obcí vydávané v samostatné působnosti obce na základě zákonného zmocnění obsaženého v zákoně o obcích.

4.1.2 Emise a imise

Další možné specifické rozdělení právních předpisů (v předchozí podkapitole rozčleněných dle jejich právní síly a v případě zákonů též podle jejich věcného obsahu), které se uplatní výlučně v otázkách ochrany před zdroji ohrožení lidského zdraví či životního prostředí, vychází ze skutečnosti, zda jsou daným právním předpisem regulovány **emise či imise** určitého fyzikálního faktoru. Jak už bylo zmíněno výše v podkapitole věnované věcnému vymezení hluku, podstatou tohoto dělení je

skutečnost, zda se příslušný fyzikální účinek váže ke zdroji, který jej vyvolává či k místu jeho příjmu. Emise jsou nezávislé na vlastnostech okolního prostředí, ovlivňují je pouze vlastnosti samotného zdroje a je tedy možné je poměrně dobře regulovat pomocí právních předpisů různé právní síly, což je také v České republice i Evropské unii, jak bude dále podrobněji dokumentováno, důsledně konáno. Naproti tomu imise (tedy vlastně míra působení určitého fyzikálního faktoru v daném konkrétním prostředí) ovlivňuje řada vlivů, závisí jednak na emisích zdroje, ale také na způsobu šíření účinků z místa jejich vzniku k místu jejich působení. Najít vhodnou konstrukci právních norem k regulaci imisí je tudíž nepoměrně obtížnější než v případě emisní regulace, i přesto již v právním řádu existuje celá řada takových norem.

Obecně se právní úprava ochrany před účinky fyzikálních faktorů v průběhu času vyvíjela od ochrany před emisemi prostřednictvím stanovení technických požadavků na výrobky k ochraně před imisemi, která se soustřeďuje na snižování negativních dopadů těchto vlivů v určitém prostředí. Emisní úprava je tedy nejen historicky starší, ale díky tomu i detailnější, více rozpracovaná a v praxi následně snáze a účinněji realizovatelná. Tento historický trend se v českém právu odráží velmi zřetelně i v současné právní úpravě, kdy existuje velké množství právních předpisů různé právní síly, které regulují technické vlastnosti výrobků (zejména na podzákoně právní úrovni a často také prostřednictvím různých technických norem). Ještě výrazněji lze tyto tendence sledovat v právu evropském. Právní úprava emisí (zejména hluku a ionizujícího i neionizujícího záření) je v evropském právu ještě podstatně obsáhlejší než v právu českém, kde je spíše odkazováno na podzákonou úroveň. Na druhou stranu například ochrana před imisemi hluku je u nás obsažena ve velmi detailním nařízení vlády, naproti tomu evropské právo disponuje na tomto poli pouze směrnicí o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí, upravující pouze poměrně specifickou výše ochrany před hlukem.

4.1.3 Kodifikace

Jak z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, právní úprava ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů je v České republice poměrně nepřehledně realizována řadou právních předpisů různé právní síly, kde jsou ustanovení týkající se

ochrany před účinky vybraných fyzikálních faktorů často značně neorganicky sloučena s ochranou před jinými zdroji ohrožení, které jsou zcela jiné povahy. Typickým příkladem tohoto nedostatku je především zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve kterém je materie rozmělněna do jeho jednotlivých částí (zvláště ustanovení hmotněprávní, procesní i institucionální) a jednotlivá ustanovení na sebe nijak nenavazují. Je zde spojena právní úprava ochrany před hlukem, vibracemi i neionizujícím zářením v pracovním i komunálním prostředí s řadou dalších otázek zcela odlišného charakteru⁹⁷. Výjimku tvoří pouze problematika ochrany před ionizujícím zářením, soustředěná do jediného zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění dalších zákonů.

Důvody pro tuto nepřehlednost a roztříštěnost (která není charakteristická pouze pro český právní řád, ale lze ji vysledovat i v jiných zemích) jsou, podle mého názoru, jak objektivní, mezi které zařazují zejména nebývalou velkou šíří řešené problematiky a její věcnou různorodost, danou významnými odlišnostmi mezi jednotlivými zdroji ohrožení, tak též způsobené poměrně kasuistickým přístupem k tvorbě těchto předpisů, které vznikaly postupně, podle toho, jak začaly být jednotlivé zdroje ohrožení a jejich škodlivé účinky známé a dostatečně vědecky prokázány. Dalším možným důvodem (alespoň v našem právním prostředí) je přílišný resortismus při tvorbě veřejnoprávních předpisů, které je zvykem konstruovat jako zaměřené úzce na určitou oblast, nikoliv jako komplexní normativní akty s charakterem kodexu.

4.2 Právní principy a obyčeje, nástroje *soft law*

Mezi další prameny právní úpravy ochrany před vybranými fyzikálními faktory náleží některé právní principy a obyčeje. **Právní principy** je možno si v tomto kontextu představit jako jakési obecné postuláty, které vyjadřují ve zhuštěné formě potřebu, účel a základní cíle právní úpravy, tedy i ochrany lidského zdraví a životního prostředí před nepříznivými fyzikálními vlivy. Rozdíl oproti právním normám obsaženým v právních

⁹⁷ Jsou zde upraveny například hygienické požadavky na vodu, podmínky pro pořádání zotavovacích akcí pro děti a mládež, hygienické požadavky na venkovní hrací plochy pro hry dětí, požadavky na prostory a provoz škol, požadavky na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, podmínky pro stravovací a ubytovací služby, podmínky distribuce kosmetických výrobků a řada dalších otázek různého charakteru.

předpisech je v míře obecnosti. Z právních principů nevyplývají bezprostředně práva a povinnosti finálním adresátům (nejsou-li tyto principy přímo vtěleny do textu právních předpisů a není-li jim takto propůjčena forma právní normy), představují však obecné regulativní ideje, kterými by se měl normotvůrce řídit. Jejich význam je zřejmý též při aplikaci i interpretaci práva. Významnou odlišností oproti právním normám je skutečnost, že právní principy mohou mít mnohdy kontradiktorní charakter. Právní principy jsou nerozlučně spjaty s určitými hodnotami, které nejsou vždy vzájemně slučitelné a právní principy sloužící k jejich ochraně si tak mohou vzájemně odporovat a působit ambivalentně⁹⁸. **Právní obyčeje** jsou závazná pravidla chování, která však vznikla živelně, nikoliv jako výsledek jednání vedeného právotvorným záměrem. Za pramen práva je lze považovat tehdy, jsou-li dlouhodobě fakticky ve značně míře uskutečňovány, o jejich zachovávání a závaznosti existuje široké povědomí, a v určité míře je uplatňování státní donucení při jejich nedodržování⁹⁹.

V právu životního prostředí hrají právní principy a obyčeje velmi významnou roli, přičemž v mezinárodním právu životního prostředí jsou tyto tendence ještě zřetelnější než v právu vnitrostátním. Je tomu tak mimo jiné též proto, že se právo životního prostředí (pochopitelně obdobně jako i jiná právní odvětví) nevyvíjelo systematicky ani strategicky, ale spíše *ad hoc* v návaznosti na nutnost řešení aktuálních hrozeb pro životní prostředí a též ve vazbě na proces přijímání jednotlivých mezinárodních úmluv (dvoustranných i mnohostranných), zabývajících se rozličnými lokálními, regionálními i globálními problémy, a nejrůznějších nástrojů *soft law* (zejména dokumentů přijímaných mezinárodními organizacemi, například různých doporučení, akčních programů či deklarácí)¹⁰⁰. Dokumenty *soft law* významně ovlivňují smluvní i obyčejovou normotvorbu a jsou naopak smluvní normotvorbou i vytvářením obyčejů ovlivňovány, neboť buďto kodifikují či interpretují existující postupy v právu – vycházející velmi často právě z principů práva životního prostředí – anebo je jimi nový

⁹⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 343 s. Str. 34 a n.

⁹⁹ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. – op. cit. Str. 50 a n.

¹⁰⁰ HUNTER, David. SALZMAN, James. ZAELKE, Duerwood. *International Environmental Law and Policy (Univesity Casebook Series. Third Edition. Foundation Press, 2007. 1613 s. Str. 463 a n.*

obyčej zakládán, neboť z povahy dokumentů *soft law* vyplývá, že ne vždy jimi lze založit závazné a vymahatelné pravidlo v klasickém slova smyslu¹⁰¹.

Nejzásadnějšími obyčeji, které se v mezinárodním právu životního prostředí uplatňují a mají význam pro oblast ochrany životního prostředí a lidského zdraví před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, patří povinnost **neškodit druhým z vlastního území** (platnost tohoto obyčeje byla potvrzena arbitrážním nálezem v kauze *Trail Smelter* v roce 1941), **výměna informací** a **mezinárodní pomoc**, zejména v naléhavých situacích¹⁰². Mezi nejdůležitější principy, které vyplývají přímo z mezinárodního práva (tedy jsou zakotveny v některém z platných právních předpisů) související s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů lze zařadit zásadu nepoškozování životního prostředí za hranicemi vlastní jurisdikce, zásadu prevence, zásadu mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí a zásadu výměny informací o činnostech, které mohou mít negativní účinky na životní prostředí¹⁰³. Z principů, které vyplývají pouze z dokumentů *soft law*, přijatých ve formě doporučujících, programových dokumentů na mezinárodních konferencích či v rámci orgánů OSN by v této souvislosti neměla být opomenuta zásada předběžné opatrnosti¹⁰⁴ a zásada znečišťovatel platí (*polluter pays principle*)¹⁰⁵. Většina z těchto principů je v podobném smyslu aplikována též v evropském právu a v právním řádu ČR, proto by bylo více než vhodné učinit na tomto místě několik poznámek ke každému z nich.

Mezi klíčové zásady vážící se k ochraně před účinky vybraných fyzikálních vlivů patří především **princip nejvyšší hodnoty**, který umisťuje život a zdraví člověka

¹⁰¹ Nástroje *soft law* mají v mezinárodním právu životního prostředí značný význam, přestože svým obsahem či formou nenaplňují požadavky, které by měly být kladeny na právní normu, aby byla skutečně závazná a vymahatelná (ať už proto, že v nich obsažené závazky jsou formulovány příliš neurčitě či měkce anebo existuje jiný důvod, proč nejsou vymahatelné). Často však jde o jediné řešení, jak určitý problém vyřešit, protože najít shodu nad právně závazným řešením se nejeví jako možné. – viz HUNTER, David. SALZMAN, James. ZAELKE, Duerwood – op. cit.

¹⁰² ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2004. 194 s.

¹⁰³ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

¹⁰⁴ „Státy musí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.“ – viz článek 15 Deklarace z Rio de Janeiro, 1972.

¹⁰⁵ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

a taktéž životní prostředí jako nenahraditelné hodnoty, na jejichž zachování závisí samotná existence člověka, na nejvyšší místo pomyslného žebříčku zájmů, k jejichž ochraně by mělo právo sloužit. Životu a zdraví člověka a podmínkám, v nichž žije nejen on, ale i další organismy, jejichž existence je pro člověka nezbytná, musí náležet nejvyšší možná míra ochrany. Ústavní zakotvení tohoto principu lze nalézt v příslušných ustanoveních Listiny základních práv a svobod (zejména v článcích 31 a 35).

Souvisejícím a podle názvu obdobným, ale svým významem poněkud jiným principem je **princip vysoké úrovně ochrany**, se kterým se v právním řádu setkáme nejčastěji ve formě zakotvení požadavku na použití nejlepší dostupné technologie (*BAT, best available technics*). Důsledná aplikace tohoto principu v právních předpisech vytvořených k zajištění ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů, by byla naprosto žádoucí, avšak bohužel v praxi k tomu není přistupováno tak často, jak by bylo potřebné. Některými autory je tento princip chápán též tak, že vysokou úrovní ochrany je míněno zakotvení ochrany lidského zdraví a životního prostředí v předpisech nejvyšší právní síly, tedy mimo jiné v Ústavách a ústavních zákonech¹⁰⁶.

Příkladem několika principů, které na první pohled působí poněkud kontradiktorním dojmem, jsou princip odpovědnosti státu, princip sdílené odpovědnosti a princip odpovědnosti původce. **Princip odpovědnosti státu** (v našem právu založený článkem 7 Ústavy, který ukládá státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství) zavazuje stát k tomu, aby vytvořil a zajistil ochranu životního prostředí, neboť žádný jiný subjekt nemůže být schopen tuto odpovědnost převzít a nástroji, které má k dispozici, ji zastřešit. Opět se jedná především o hodnotové vyjádření, navazující na princip nejvyšší hodnoty. Přímo z tohoto ustanovení není možné vyvozovat právní odpovědnost státu za případné důsledky nedodržování takto obecně formulované povinnosti.

S tímto principem úzce souvisí – **princip sdílené odpovědnosti**, který znamená, že ochrana chráněných zájmů je povinností každého člověka. Každý je povinen se na ochraně lidského života a zdraví a životního prostředí podílet podle svých možností

¹⁰⁶ Viz například KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.). *Právo životného prostredia*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 680 s. Str. 32.

a schopností. Tento princip je více akcentován v ochraně lidského života a zdraví, avšak zcela konkrétní odraz má též v některých zvláštních právních předpisech práva životního prostředí. V ČR nalezneme obecně formulovanou povinnost tohoto charakteru například v zákoně o ovzduší či v zákoně o odpadech (a dokonce též v občanském zákoníku), vždy jde však spíše o morální apel než o vymahatelnou povinnost, která by mohla nahrazovat odpovědnost státu anebo specifických adresátů povinností konkrétně vymezených v jednotlivých předpisech¹⁰⁷. Ve slovenské právní úpravě je princip všeobecné povinnosti chránit životní prostředí vtělen dokonce přímo do textu ústavy – podle článku 44 odst. 2 Ústavy SR je každý povinen chránit a zvelebovat (tj. zlepšovat) životní prostředí a kulturní dědictví. Podobně obecně formulovanou povinnost lze nalézt též ve zvláštních zákonech – jako příklad se uvádí zákon o vodách, zákon o odpadech či zákon o ochraně ovzduší¹⁰⁸.

Opačně koncipovaným principem než princip odpovědnosti státu či princip sdílené odpovědnosti pak je **princip odpovědnosti původce**, který znamená, že každý odpovídá za svou činnost, kterou ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí, přičemž „odpovědnost“ je při výkladu tohoto principu nutno chápat velice široce, nejen jako povinnost nést důsledky svého chování (nahradit způsobenou škodu, odstranit vzniklou ekologickou újmu, zaplatit poplatky či odvody související s výkonem určité činnosti a podobně)¹⁰⁹, ale též jako povinnost každého předcházet vzniku podobných nežádoucích účinků vlastního jednání. Podmnožinou této zásady je speciální **princip znečišťovatel platí** (*polluter pays principle*), jehož projevy lze – zjednodušeně řečeno – nalézt všude tam, kde jsou k ochraně životního prostředí využity ekonomické nástroje jako nástroj především negativní motivace (pokuta jako sankce za nedovolené jednání, povinnost hradit poplatek za povolení jinak zakázané činnosti a podobně)¹¹⁰, což v případě ochrany před nežádoucími vlivy fyzikálních faktorů není právě častý případ.

¹⁰⁷ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. Str. 50.

¹⁰⁸ KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.) – op. cit. Str. 32.

¹⁰⁹ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) – op. cit. Str. 50.

¹¹⁰ Na určitý paradox v této souvislosti upozorňuje S. Košičiarová – znečišťovatelé mohou tyto platby mnohdy zahrnout mezi náklady své podnikatelské činnosti a v důsledku toho je tím, kdo platbu za znečištění či poškození životního prostředí hradí nikoliv tento znečišťovatel, ale spotřebitelé, kteří využívají jeho služeb. Cíl principu se pak dle mínění autorky v praxi mívá svým účinkem. – Viz KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.) – op. cit. Str. 31.

Ve vztahu k ochraně před vybranými fyzikálními faktory jsou však dále klíčové **zásady komplexní a integrované ochrany** (kdy ohrožení jedné složky životního prostředí ovlivňuje také složky další a tedy i z tohoto důvodu je nutné přistupovat k ochraně životního prostředí komplexně a koordinovaně, ať už v rovině právní či zejména v rovině koordinace právní ochrany s prostředky mimoprávními¹¹¹) a zejména pak principy prevence (*prevention*) a předběžné opatrnosti (*precaution*). **Princip prevence** vyjadřuje známý fakt, že ochrany chráněných zájmů lze dosáhnout nejlépe tak, že újma na nich vůbec nevznikne, neboť budou použity všechny dostupné prostředky, které jejímu vzniku zabrání, což je efektivnější cesta než ochrana chráněných zájmů prostřednictvím snahy o náhradu škody či jiné kompenzace takové újmy teprve poté, co už nastala¹¹². V obecné rovině je u nás tento princip zakotven do ustanovení § 17 a 18 zákona o životním prostředí, která stanoví, že je třeba předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí přímo u zdroje, předem minimalizovat možné budoucí negativní dopady předpokládaných činností, v předstihu je důkladně posuzovat a činit opatření k odvracení možných hrozeb či alespoň ke zmírnění následků na chráněných zájmech. Jedná se však o princip, který je v právu životního prostředí v podstatě všudypřítomný a nejsilněji se ukazuje v existenci speciálních preventivních nástrojů – územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaného (i jiného) *ex ante* povolování. Obecně lze říci, že většina ustanovení zákonů sloužících k ochraně životního prostředí a jeho složek je založena na snaze o zabránění vzniku nepříznivých účinků na životní prostředí nebo alespoň o jejich omezení. Obdobně jsou konstruovány taktéž právní předpisy mířící primárně k ochraně lidského života a zdraví. Odraz důsledné aplikace tohoto principu v právní úpravě ochrany před fyzikálními vlivy je možno dokreslit na příkladu toho, jak je princip prevence aplikován v ochraně před hlukem – v zákoně o ochraně veřejného zdraví je zakotvena povinnost realizovat opatření u zdroje hluku přednostně, dříve než

Naopak v angloamerickém právu se princip „znečišťovatel platí“ někdy nazývá jako „*polluter and user pays principle*“ a se skutečností, že náklady ponese spotřebitel a nikoliv přímo znečišťovatel, se počítá, neboť je to právě spotřebitel, jehož potřeby jsou jednáním vedoucím ke znečištění či poškození životního prostředí uspokojovány. O žádný paradox tedy vlastně nejde a cíl principu je i tak naplňován. – Viz HUNTER, David. SALZMAN, James. ZAELKE, Duerwood. – op. cit. Str. 516.

¹¹¹ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) – op. cit. Str. 50.

¹¹² HUNTER, David. SALZMAN, James. ZAELKE, Duerwood. – op. cit. Str. 507.

hluk poškodí či ohrozí svého příjemce, tedy vždy před opatřeními na dráze hluku a u příjemce hluku, což by mělo být vždy až tím krajním řešením; prioritním řešením má být vždy snižování hlučnosti u zdroje hluku. **Princip předběžné opatrnosti** je pak určitou modifikací¹¹³ či doplněním¹¹⁴ obecněji konstruovaného principu prevence. Jedná se o princip historicky spíše mladší, jehož uplatňování si vynutily teprve některé zkušenosti s nečekaně negativním vývojem některých environmentálních problémů (například mnohem horší následky používání některých nebezpečných chemických látek či rychlejší změny klimatu, než si kdo v minulosti dovedl představit), kdy vědecké poznání skutečné míry nebezpečnosti určitých jevů se dostavilo příliš pozdě na to, aby bylo možno přijmout efektivní právní či jiná opatření, která by zabránila negativním následkům. V ustanovení § 13 zákona o životním prostředí je podstata tohoto principu shrnuta následovně: „*lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit*“. Nedojde-li normotvůrce, přestože zvážil všechny dostupné vědecké informace, které jsou o daném zdroji ohrožení k dispozici, k jednoznačnému závěru, zda se budoucí poškození životního prostředí dostaví či nikoliv, měl by s ohledem na princip předběžné opatrnosti přistoupit k uložení ochranných opatření, přestože je možné, že se v budoucnu ukáží jako zbytná. V oblasti ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů je tento princip nejsilněji akcentován v ochraně před ionizujícím zářením, což je, vzhledem k rizikům, které může nesprávného využívání tohoto fyzikálního zdroje přinášet a též vzhledem ke specifickým historickým zkušenostem, vcelku logické a nepřekvapivé.

V souvislosti s pronikáním vlivu evropské právní úpravy se do českého práva ochrany před fyzikálními vlivy vtěluje také stále důslednější **aplikace principu informovanosti a účasti veřejnosti**. Obě tyto zásady vychází z premisy, že ochrana lidského zdraví a životního prostředí před negativními vlivy je veřejným zájmem a má-li mít každý právo na život, zdraví a příznivé prostředí, musí být vybaven dostatkem

¹¹³ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) – op. cit. Str. 51.

¹¹⁴ KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.) – op. cit. Str. 30.

informací s obranou těchto zájmů souvisejícími a musí mít možnost na jejich ochraně určitou měrou participovat.

Dalším důležitým právním principem, jehož zakotvení lze v našem právním řádu vysledovat, je například **princip udržitelného rozvoje**, který se odráží dokonce přímo v textu preambule Ústavy, připomínajícím odpovědnost „za osud veškerého života na Zemi“ vůči budoucím generacím. Zmínit jej by mělo význam především ve vztahu k ochraně před nežádoucími účinky ionizujícího záření. Ostatní fyzikální zdroje by jen stěží mohly způsobit tak závažné následky, aby hrozilo závažné ohrožení uspokojování potřeb budoucích generací.

Právních principů, které částečně souvisí s ochranou života a zdraví člověka a životního prostředí před negativními účinky fyzikálních faktorů by bylo možno na tomto místě rozebrat ještě celou řadu, často jde však o právní princip zmiňovaný v odborné literatuře spíše jen okrajově (například některé další principy zákona o životním prostředí, mezi nimiž je pro mnou zkoumané téma asi nejvýznamnější **princip únosného zatížení území**, který by mohl hrát významnou roli v ochraně před hlukem, avšak prozatím nehraje, byť se o to částečně snaží nový návrh věcného záměru zákona o hluku, jež zavádí nový institut tzv. hlukových zón), anebo takový, který by bylo možno podřadit pod některý z principů již v této podkapitole diskutovaných (např. tzv. **princip nápravy u zdroje**¹¹⁵, který je podle mého názoru jen jiným vyjádřením principu odpovědnosti původce).

Speciální předpisy práva životního prostředí mohou dále obsahovat i řadu dalších zásad, které se uplatní pouze pro určitou výseč zkoumané materie. Velice svébytné zásady se objevují například v ochraně před ionizujícím zářením. Lze zmínit především zásadu „**od kolébky do hrobu**“ požadující, aby právní normy regulovaly využívání tohoto druhu energie ve všech stádiích (od plánování a výstavby zařízení využívajících ionizující záření až po jejich likvidaci)^{116, 117} a **zásadu odůvodněného přínosu** stanovící, že každý, kdo ionizující záření využívá, musí vždy zvažovat, zda přínos této činnosti vyváží možná rizika a pokud by provádění dané činnosti nebylo možno

¹¹⁵ Viz KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.) – op. cit. Str. 31.

¹¹⁶ Podobná zásada se uplatní též v odpadové legislativě, která by se měla zaměřovat na celý životní cyklus odpadu od jeho vzniku až po jeho konečnou likvidaci.

¹¹⁷ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. Str. 433.

odůvodnit přínosem větším, než jsou možná rizika, není možno takovou činnost provádět. Obě tyto zásady jsou výslovně zakotveny v ustanoveních atomového zákona, navíc je k nim připojen požadavek minimalizovat riziko ohrožení lidského života a zdraví a životního prostředí na tak nízkou míru, jaké je možné rozumně dosáhnout při zvážení všech ekonomických a sociálních hledisek.

Rozhodnu-li se zajít ještě do větší podrobnosti, je jistě více než vhodné na tomto místě práce podrobněji připomenout také naprosto specifické zásady ochrany před cíleně využívaným ionizujícím zářením – čtyři základní principy radiační ochrany, které již byly velmi stručně zmíněny v úvodní věcné kapitole. Základního cíle radiační ochrany, jímž je snaha o zabránění vzniku škodlivých deterministických účinků ionizujícího záření a maximální eliminaci jeho stochastických účinků, má být dosahováno na základě **principu zdůvodnění** (každá činnost související se zdrojem ionizujícího záření musí být zdůvodněná a její přínos musí být vyšší než riziko z ozáření, přičemž přínosy i ztráty by měly být posuzovány v nejširším možném slova smyslu, včetně například vlivu na psychický stav pacienta a dalších, podobně obtížně vyčíslitelných faktorů), **principu optimalizace** (v každé situaci by měla být použita optimální dávka ozáření – taková, která nebude mít za následek újmu na zdraví pacienta ani obsluhujícího personálu, ale která zároveň nebude tak nízká, aby to bylo příčinou nedostatečné vypovídací hodnoty vyšetření či účinnosti léčby), **principu dodržování dávkových limitů** (autoritativně stanovených nejvyšších možných hodnot ozáření, jejichž překročení je za normálních podmínek nepřípustné) a **principu zajištění bezpečnosti zdrojů ionizujícího záření** (má být bráněno veškerým situacím, které by ohrozily bezpečnost zdrojů záření – například odcizení zářiče, přístupu nepovolených osob, nekontrolovanému požití zářiče a podobně)¹¹⁸.

4.3 Soudní rozhodnutí

Další skupina pramenů právní úpravy ochrany před nežádoucími vlivy vybraných fyzikálních faktorů je v současné době typickou spíše pro mezinárodní právo a pro země angloamerického právního systému. Význam nalézání práva soudy však i v zemích kontinentálního systému práva vzrůstá a stále častěji získává podobu faktické tvorby

¹¹⁸ Podrobněji viz ULLMANN, Vojtěch – op. cit.

práva. Tento trend lze vysledovat i u nás, neboť Ústavní soud opakovaně vybízí obecné soudy, aby se neřídily pouze doslovným zněním zákona, ale aby používaly i další metody výkladu právních norem, zajímaly se o účel zákona, historii jeho vzniku, systematické souvislosti, právní principy, na kterých je vystavěno příslušné právní odvětví a podobně¹¹⁹. Mimo rozhodnutí Ústavního soudu, kterými jsou rušeny právní předpisy, tak podobu obecně závazné právní normy získávají také rozhodnutí Ústavního soudu a dalších vyšších soudů v individuálních kauzách, která takto překračují své původní hranice a vztahují se i na další obdobné kauzy. I přesto však v obecné rovině stále platí, že judikatura vyšších soudů u nás není formálně závazná a soudce nižšího soudu může zvážit použití relevantní judikatury vyšších soudů, ovšem nemá povinnost tak učinit a plně se jí řídit.

V mezinárodním právu se sice zdánlivě jedná o „pouhou“ aplikaci práva mezinárodními tribunály na konkrétní případy, ve skutečnosti však má soudní rozhodování trojí významnou funkci – je jimi potvrzována platnost mezinárodních obyčejů, vytvářejí se při nich precedenty (ve smyslu prvních rozhodnutí o určité opakující se otázce v řadě) a dochází pomocí nich k upřesňování a poslední dobou ještě spíše k upevnování postavení jednotlivce. Tento poslední faktor je mimořádně významný zejména v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva.

Příkladem oblasti práva, kterou v souvislosti s ochranou před nežádoucími účinky některých fyzikálních faktorů nalézání práva soudy ovlivnilo poměrně výrazně, je problematika participace veřejnosti na rozhodování a přístupu veřejnosti k informacím. Definovat informační povinnosti ve vazbě na radiační ochranu při mimořádných událostech a ozřejmit – v unijním právu zdaleka nikterak tak jasnou, jako v právu vnitrostátním – otázku vzájemného vztahu a hierarchie jednotlivých unijních předpisů napomohl rozsudek Evropského soudního dvora C-65/04.206 ze dne 1. prosince 2005 ve věci Komise vs. Spojené království, který blíže upřesnil působnost směrnice Rady 89/618/Euroatom ze dne 27. listopadu 1989 o informování obyvatelstva o opatřeních na ochranu zdraví a o krocích v případě radiační mimořádné situace. K rozřešení sporu o poskytnutí informací týkajících se provádění opravy ponorky na jaderný pohon

¹¹⁹ Viz například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/09 anebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05, publikovaný pod č. 252/2006 Sb.

v přístavu Gibraltar bylo Evropským soudním dvorem judikováno, že veškeré vojenské činnosti (nejen bojové a další pohotovostní operace) jsou vyňaty z režimu poskytování informací podle Smlouvy o Euroatomu, a jelikož daný jaderný zdroj byl vojenského původu, Spojené království oprávněně odmítlo požadované informace poskytnout. Stěžejní je závěr, že *„působnost ustanovení sekundárního práva nemůže překročit působnost jejich primárního základu, tedy i nepoužitelnost článku 31 Smlouvy o Euroatomu na vojenskou činnost znamená nepoužitelnost směrnice u daných činností“*.

Problematice účastenství a zároveň otázkám vztahu mezi dvěma právními předpisy se hojně věnuje též česká judikatura. K českým judikátům týkajícím se účastenství v řízeních je především třeba úvodem uvést, že právní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů se u nás vyznačuje značně restriktivním přístupem. Zákon o ochraně veřejného zdraví spolu s atomovým zákonem lze v otázkách účasti veřejnosti označit za nejméně vstřícné zákony vůbec. Každý případ řešený soudem je tudíž v první řadě soubojem o možnost podílet se na rozhodování a aktivně vstupovat do řízení. Stěžejním (a *de facto* jediným) povolovacím řízením, které atomový zákon upravuje, je řízení o povolení k činnostem souvisejícím s použitím ionizujícího či jaderného záření (viz ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona). Toto řízení vede Státní úřad pro jadernou bezpečnost a účastní se jej pouze žadatel, jiné osoby k účastenství oprávněny nejsou. S touto skutečností se dlouho nebyla ochotna smířit občanská sdružení hájící zájmy životního prostředí, a v celé věci tudíž rozhodoval Ústavní soud. Ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 A 175/2000 vyslovil závěr, že vydáním rozhodnutí o povolení k výše jmenovaným činnostem vznikají práva a povinnosti pouze žadateli, nikdo jiný nemůže být vydáním takového rozhodnutí dotčen na svých oprávněných zájmech. S dříve zmiňovaným rozsudkem Evropského soudního dvora má tento judikát společné to, že se taktéž vyjadřoval ke vztahu mezi dvěma právními předpisy (zde se stejnou právní silou). Jedním ze závěrů, které v této kauze Ústavní soud učinil, bylo totiž i to, že ustanovení § 14 atomového zákona je ve vztahu k ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (které, jak je všeobecně známo,

hrálo až do nedávna¹²⁰ roli obecného ustanovení umožňujícího účast občanských sdružení v mnoha řízeních různého typu) nutno považovat za *lex specialis*, které výslovně stanoví, kdo je účastníkem řízení a vylučuje tak kohokoliv jiného z možnosti takové postavení mít. Přestože byly v daném případě naplněny podmínky stanovené v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, občanské sdružení postavení účastníka řízení podle názoru Ústavního soudu mít nemělo, neboť by to bylo rozporné s ustanovením § 14 atomového zákona. Tento závěr soudu osobně považuji za značně kontroverzní a naprosto nerespektující mezinárodní závazky, ke kterým Česká republika přistoupila, především Aarhuskou úmluvu¹²¹.

Není mi známo, že by existovala nějaká kvantitativní analýza zabývající se četností, s jakou se soudy jednotlivých instancí vyjadřují k otázkám souvisejícím s ochranou před jednotlivými fyzikálními faktory, avšak při studiu pramenů nejrůznější povahy, které s judikaturou nějakým způsobem pracovaly a citovaly ji, a především pak díky rozsáhlému vyhledávání v české judikatuře¹²², jsem nabyla poměrně jednoznačného dojmu, že nejvíce soudních rozhodnutí se dotýká ochrany před ionizujícím zářením (neboť to je mezi veřejností považováno zdaleka za největší hrozbu¹²³) a před hlukem (neboť náhodných zdrojů hluku, zejména hluku sousedského, který je většinou lidí považován za velice obtěžující jev, existuje velké množství). Spíše pouze ojediněle je možno narazit též na soudní rozhodnutí dotýkající se i jiných otázek,

¹²⁰ Změnu přinesl s účinností od 1. ledna 2013 zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

¹²¹ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) zařazuje činnosti spojené s provozem jaderných zařízení do okruhu specifických činností podléhajících účasti veřejnosti podle ustanovení článku 6. – Bližší rozbor této otázky by byl již pravděpodobně nad rámec této kapitoly.

¹²² Dostupné v právních informačních systémech a na internetových stránkách soudů vyšších instancí.

¹²³ Obrovský strach z možných negativních důsledků nesprávného nakládání s jadernou energií ilustruje například rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 27. října 2009, sp. zn. C-115/08, který se dotýkal imisí z jaderné elektrárny Temelín (žalovanou stranou byla společnost ČEZ, žalující stranou Land Österreich). Výstupem byl závěr, že Rakousko nemůže odůvodňovat diskriminační přístup ve vztahu k provozování jaderné elektrárny, jejíž provoz byl zcela v souladu s právem povolen českými úřady, snahou zajistit ochranu života a zdraví obyvatelstva, životního prostředí či vlastnického práva, neboť tuto ochranu již dostatečně zajišťuje právo EU a národní legislativa každého členského státu přijatá na základě a k provedení legislativy evropské.

například vibrací (zejména v pracovněprávních sporech) či ještě sporadičtěji neionizujícího záření¹²⁴.

Některé další případy významných judikátů nejen českých soudů, ale též Soudního dvoru EU (někdejšího Evropského soudního dvora) či soudů mezinárodních, které se váží k jednotlivým zdrojům ohrožení, budou zmíněny, a v některých případech podrobněji představeny a rozebrány, dále v příslušných kapitolách této práce.

4.4 Normativní smlouvy

Mezinárodní smlouvy jsou především pramenem mezinárodního práva, na základě vnitrostátní úpravy však mohou být pramenem také práva vnitrostátního. Článek 10 Ústavy stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Dále je Ústavou založena aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem (stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva). Při rozhodování soudů i při aplikaci práva správními orgány tedy platí, že soudce (či správní orgán) je vázán nejen zákonem, ale též mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

V mezinárodním právu se normativní smlouvou rozumí ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem¹²⁵. V mezinárodním právu životního prostředí jde o vůbec nejrozšířenější pramen práva, existují tisíce mezinárodních smluv různé povahy (globálních, regionálních i subregionálních, dvoustranných i vícestranných), přičemž Česká republika je smluvní stranou naprosté většiny významných a regionálně

¹²⁴ Z českých soudních rozhodnutí viz například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. července 2011, sp.zn. 25 Cdo 2009/2009, který se týkal žádosti o přemístění vedení vysokého napětí, kterou žadatelka (žalobkyně) zdůvodňovala negativním působením elektromagnetického pole na její zdraví, včetně účinků psychosomatických. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, sice umožňuje provedení přeložky zařízení přenosové soustavy a zařízení distribuční soustavy, avšak na náklady toho, kdo potřebu přeložky vyvolal (viz ustanovení § 47 odst. 2 energetického zákona). Předpoklad žalobkyně tudíž byl takový, že prokáží-li se negativní účinky elektrického pole na její zdraví, bude přeložka provedena, aniž by se musela podílet na nákladech na její realizaci. Soud v tomto případě nepovažoval negativní účinky na zdraví žalobkyně za prokázané a chápal je spíše jako zástupné důvody pro přemístění přenosové soustavy, a žalobě tudíž nepřisvědčil.

¹²⁵ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

se jí týkajících úmluv, stejně jako je členem významných mezinárodních organizací, jejichž předmět činnosti souvisí s ochranou životního prostředí.

Co se týče právní povahy těchto smluv, časté je to, že mezinárodní smlouvy nejsou samy o sobě vykonatelné (*self-executing*), ale musí nejprve dojít k přijetí příslušných souvisejících opatření na vnitrostátní úrovni, někdy mají povahu spíše programových závazků a státy pak takové závazky zapracovávají nikoliv do právního řádu, ale spíše do koncepčních nástrojů, národních politik a podobně. Časté je také využívání tzv. rámcových smluv (*framework convention*), kdy smlouva sice zavazuje smluvní strany ke spolupráci v dané oblasti, avšak stanoví pouze obecná pravidla a závazky jsou pak konkretizovány teprve v následně přijímaných protokolech, které, ačkoliv se stávají nedílnou součástí smlouvy, mají do určité míry samostatnou právní existenci¹²⁶. Obvyklé bývá, že mezinárodní úmluvy mají nastaveny stálé mechanismy spolupráce (bývají zřízeny stálé sekretariáty a státy, které jsou stranami úmluvy, se sjíždějí na pravidelných *conferences of parties*) a kontroly nad prováděním úmluv (státy, které jsou stranami úmluvy, mají různé povinnosti, především povinnost zpracovávat pravidelné zprávy o praktické aplikaci úmluv, které jsou následně předkládány konferenci smluvních stran).

V ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů hrají mezinárodní smlouvy významnou roli především jako obecné „základní kameny“, tvořící hodnotový a teleologický základ pro konkrétnější právní úpravu přijímanou na úrovni vnitrostátní či evropské. Klíčovými mezinárodními smlouvami jsou **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**, **Úmluva o lidských právech a biomedicíně**¹²⁷ či **Úmluva o právech dítěte**. Zvláště je třeba zmínit **Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech** a zejména pak jeho článek 12, podle něhož státy uznávají právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví, zavazují se učinit opatření k uskutečnění tohoto práva, která mají zahrnout opatření mimo jiné též ke zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny; prevence, léčení a kontrole chorob z povolání a jiných

¹²⁶ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. – op. cit.

¹²⁷ Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny.

nemocí, přičemž toto ustanovení je bezprostředně závazné a každý má právo se jej domáhat. Podobné povinnosti vyplývají státům též z **Evropské sociální charty**, jejíž článek 11, s cílem zajistit účinné uplatnění práva na ochranu zdraví, zavazuje smluvní strany zajistit přímo nebo ve spolupráci s veřejnými a soukromými organizacemi přijetí opatření zaměřených zejména na odstranění příčin nemocí, poskytování poradenských a vzdělávacích služeb na podporu zdraví a zvýšení odpovědnosti jednotlivce v záležitostech zdraví, a prevenci epidemických, endemických a jiných nemocí a úrazů.

Konkrétnějších mezinárodních úmluv na poli ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů mnoho není, s výjimkou oblasti ochrany před negativními účinky ionizujícího záření¹²⁸. Významné jsou především dvě úmluvy: Úmluva o včasném oznamování jaderných nehod (Vídeň, 1986) a Úmluva o poskytnutí pomoci v případě jaderné havárie nebo radiační nehody (Vídeň, 1986). Co se týče ostatních fyzikálních faktorů, jak již bylo zmíněno, žádná mezinárodní smlouva celosvětového významu či dokonce úmluva s povahou tzv. *framework convention*, jako jsme zvyklí z jiných odvětví práva životního prostředí, přijata nebyla, existuje pouze několik mezinárodních smluv, které lze považovat spíše za standardy profesních organizací než za obecně závazné právní předpisy¹²⁹.

4.5 Shrnutí a doporučení

Pramenů práva, které se zabývají přímo či nepřímo ochranou lidského života a zdraví či životního prostředí před účinky vybraných fyzikálních faktorů, je obrovské množství a lze je jen poměrně obtížně systematicky uspořádat. Vysledovat lze však **všechny čtyři hlavní druhy pramenů práva** – právní předpisy, právní principy a obyčeje, soudní rozhodnutí i normativní smlouvy. Mezi prameny práva jednoznačně **dominují právní předpisy**, které přesně a exaktně stanoví nejružnější povinnosti provozovatelů zdrojů ohrožení či přímo limity expozice těmto zdrojům, které musí být při jejich provozování dodrženy. Tento trend není, vzhledem ke značně technickému

¹²⁸ Podrobněji viz výše v kapitole věnované vývoji právní úpravy.

¹²⁹ Viz například mezinárodní smlouvy v oblasti ochrany před hlukovými emisemi (například různé standardy rozličných více či méně významných mezinárodních aviatických či motoristických organizací).

charakteru obsažené materie, příliš překvapivý. Nejpočetnější skupinu právních předpisů představují právní předpisy s právní silou zákona.

Ve většině evropských zemí je ústavními předpisy výslovně garantováno právo na život, právo na ochranu zdraví i právo na příznivé životní prostředí, tedy tři lidská práva, která tvoří základ právní ochrany životního prostředí a lidského života a zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů. Shodné je i to, **že práva na ochranu zdraví ani práva na příznivé životní prostředí se nelze domáhat přímo** (s odkazem na ústavní předpisy), ale teprve ve vazbě na úpravu v konkretizujících, na ústavní zakotvení navazujících, právních předpisech.

Značně **rozdílně je koncipována ochrana před imisemi a emisemi** jednotlivých fyzikálních faktorů, což se odráží v kvantitativní i kvalitativní charakteristice jednotlivých právních předpisů (právních předpisů zaměřených na emise negativních účinků z určitého zdroje je mnohem více, jsou historicky starší, většinou konstruované jednodušeji, většinou založené na stanovení limitů pro určité kvantifikovatelné vlastnosti zdroje ohrožení).

Právní úpravu (zejména v ČR) na poli ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů lze charakterizovat jako **roztržštěnou a nekomplexní**. Na rozdíl od některých jiných zemí u nás neexistuje žádný předpis, který by obsáhl celou tuto rozsáhlou materii anebo pro ni alespoň poskytl dostatečný právní rámec.

Významnou roli v ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, zejména v mezinárodním právu, hrají též právní principy. Mimo právních principů, které jsou aplikovatelné jak v ochraně před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů, tak též v jiných oblastech práva životního prostředí či ochrany veřejného zdraví, lze vysledovat též **některé velmi svébytné zásady, které v ochraně jiných zájmů nemají obdobu** (například princip zdůvodnění, princip optimalizace, princip dodržování dávkových limitů a princip zajištění bezpečnosti zdrojů, které jsou základem radiační ochrany anebo univerzálnější princip odůvodněného přínosu, který se uplatní v ochraně před všemi fyzikálními faktory).

I v zemích kontinentální právní kultury lze vysledovat určitý **nárůst významu soudních rozhodnutí pro tvorbu práva**, což je, vzhledem k recentní judikatuře Ústavního soudu, tendence patrná též v ČR. Na druhou stranu, judikátů, které by

přinášely zásadní závěry pro ochranu před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, neexistuje příliš mnoho. Jeví se, že nejvíce soudních rozhodnutí se dotýká ochrany před ionizujícím zářením a před hlukem (zejména sousedským). Méně obvyklá je judikatura týkající se jiných zdrojů ohrožení.

ČR je smluvní stranou naprosté většiny významných mezinárodních úmluv souvisejících s ochranou před nepříznivými fyzikálními vlivy. V ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů lze za ty nejvýznamnější považovat některé obecněji pojaté úmluvy, které zakotvují právo na zdraví (například Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva o lidských právech a biomedicíně, Úmluva o právech dítěte, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropská sociální charta). Konkrétnější úmluvy se vyskytují pouze v oblasti ochrany před nežádoucími účinky ionizujícího záření.

5 Ochrana před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů v unijním právu

Vnitrostátní právní úprava do značné míry vychází z mezinárodních závazků, které Česká republika dobrovolně převzala, především svým členstvím v mezinárodních organizacích (zejména v OSN a jeho přidružených organizacích a v OECD) a zvláště pak svým vstupem do Evropské unie. Většinu mezinárodních závazků naplňuje Česká republika nejen jako samostatná strana mezinárodní úmluvy či členský stát mezinárodní organizace. Mezinárodní úpravou se tudíž příliš zabývat nebudu a následující kapitolu věnuji problematice právních prostředků ochrany před hlukem, vibracemi a zářením, které poskytuje unijní právo. Stále je možno říci, že se z pohledu českého právního řádu jedná se o relativně novou oblast právní úpravy, která dosud není v české odborné literatuře příliš podrobně reflektována, ačkoliv povinnost implementovat tyto prostředky do českého právního řádu vznikla již přistoupením České republiky k Evropské unii v květnu 2004.

5.1 Koncepční základy

Velmi důležitým rámcem budoucí právní úpravy na unijní úrovni nebo alespoň jakýmsi prvotním nositelem představy o její podobě jsou v unijním právu nejrůznější koncepční dokumenty. Jejich role je významně vyšší než v právu vnitrostátním, jak bude ukázáno dále, což pravděpodobně vyplývá z vyšší obtížnosti formování těchto předběžných představ o budoucí právní úpravě na unijní úrovni, kde je třeba hledat politickou shodu mezi 27 členskými státy, než v rámci jediného státu, který je navíc limitován nutností vyhovět požadavkům evropského práva.

Mezi nástroje tohoto druhu lze zařadit tzv. **Bílé a Zelené knihy, akční programy, sdělení a rezoluce**. Bílé knihy vydává Evropská komise jako souhrn návrhů na budoucí činnost EU. Z některých Bílých knih se po schválení Radou a Evropským parlamentem mohou stát akční programy EU pro danou oblast. Na vydání Bílé knihy může navazovat vydání Zelené knihy, kterou jsou zahajovány konzultace na evropské úrovni¹³⁰. Právní povaha rezolucí a sdělení ani způsob jejich přijímání nejsou upraveny v žádném

¹³⁰ Více viz DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) – op. cit. (str. 165 a n.)

z článků Smlouvy o fungování EU, jedná se tedy o právně nezávazné dokumenty. Rezoluce může přijímat Evropský parlament a reagovat s jejich pomocí na některé jemu předložené legislativní návrhy. Sdělení slouží ke vzájemné komunikaci mezi orgány EU, někdy doprovázejí ostatní koncepční nástroje, ale i právně závazné dokumenty (právní předpisy).

5.1.1 Environmentální politika EU

Environmentální politika Evropských společenství prošla od počátku evropské integrace do dnešních dob postupným vývojem. Ve smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) nebyla o životním prostředí žádná zmínka, nepřímou zmínku o ochraně životního prostředí obsahovala o několik let mladší smlouva o Euratomu, avšak pochopitelně pouze v souvislosti s ochranou pracovníků před nepříznivými účinky ionizujícího záření. Rámcem environmentální politiky ES/EU (*community environmental policy*) tvoří od roku 1973 takzvané **akční programy pro životní prostředí** (*environmental action programmes*), přijímané jako důležité koncepční dokumenty. Poprvé v nich byla mnou zkoumané problematice (konkrétně problematice ochrany před hlukem a vibracemi) věnována pozornost v roce 1977 (druhý akční program) a následně v roce 1987 (čtvrtý akční program). Vydání čtvrtého akčního programu v roce 1987 předcházelo přijetí takzvaného Jednotného evropského aktu (JEA), který do stávající Smlouvy o EHS vložil nový článek 100a, jenž hovořil o tom, že Komise bude ve svých návrzích týkajících se mimo jiné ochrany životního prostředí vycházet z vysoké úrovně ochrany. JEA ochranu životního prostředí zavedl jako samostatnou politiku ES, neboť prostřednictvím JEA byla do Smlouvy o EHS vložena nová Hlava VII týkající se životního prostředí zakotvující klíčové principy, na nichž má politika životního prostředí ES spočívat. Podle tehdejšího článku 130r měla ES mít v této oblasti za cíl ochranu a zlepšování kvality životního prostředí a lidského zdraví, stejně jako zajištění šetrného a racionálního využívání přírodních zdrojů¹³¹.

¹³¹ K určité regulaci oblasti ochrany životního prostředí docházelo samozřejmě již dříve, v souvislosti s regulací vnitřního trhu ES, pokud rozdílly mezi jednotlivými členskými státy ve standardu životního prostředí představovaly překážku pro vnitřní trh anebo pokud bylo nutno *ad hoc* reagovat na určité problémy celoevropských rozměrů související s životním prostředím. Možnost přijímat v rámci ES právní normy o ochraně životního prostředí v rámci regulace vnitřního trhu potvrdil roku 1980 Evropský soudní

Konkrétní zmínky o ochraně před některými fyzikálními faktory, které jsou obsaženy ve druhém a čtvrtém akčním programu, se týkají zejména ochrany před emisemi hluku způsobenými vybranými zdroji, zejména automobily a vybranými technologickými zdroji. Problematice ochrany před neionizujícím zářením pozornost věnována nebyla (tato oblast byla zpočátku plně ponechána zdravotní politice EU). Ochrana před ionizujícím zářením byla v té době naopak již rozsáhle řešena závaznými právními předpisy, jak bude dále vysvětleno. Nejdéle neřešenou oblastí tak zůstávala problematika ochrany před emisemi hluku. V roce 1996 byla proto přijata tzv. Zelená kniha „Budoucí politika ochrany před hlukem“ (*Future noise policy*)¹³². Hluk byl v tomto strategickém dokumentu označen za jeden ze základních problémů v komunálním prostředí, kterým trpí až 20 % obyvatel západní Evropy (okolo 80 milionů osob). Základním cílem politiky snižování hlukové zátěže bylo stanoveno, aby žádný člověk nebyl vystaven takové úrovni hluku, která ohrožuje zdraví a kvalitu jeho života. Za hlavní zdroje hluku zpráva označila dopravu, průmyslová zařízení a také rekreační aktivity. Jako klíčové problémy, které je třeba překonat, aby mohlo být přistoupeno k efektivnímu řešení samotné hlukové situace v EU, označila Zelená kniha odstranění rozdílů o stavu znalostí o hlukové situaci v jednotlivých členských státech EU, informovanost veřejnosti, začlenění hlukové problematiky do integrované strategie s cílem zlepšení hlukové situace v životním prostředí. Zelená kniha se později spolu s pokyny Světové zdravotnické organizace¹³³ stala základem současné úpravy hygienických limitů pro hluk v komunálním prostředí.

Současný **6. akční program Evropské unie pro životní prostředí** nazvaný „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“ („*Environment 2010: Our*

dvůr. – viz také TICHÝ, Luboš; ARNOLD, Rainer; SVOBODA, Pavel; ZEMÁNEK, Jiří; KRÁL, Richard. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 928 s.

K této problematice viz též dále v podkapitole věnované primárnímu právu.

¹³² Commission Green Paper of 4 November 1996 on *Future Noise Policy*. COM(96) 540 final - Not published in the Official Journal [online]. Brussels: European Commission, 1996. [cit. 2013-02-25]. Dostupný z WWW: < <http://www.nonoise.org/library/eunoise/greenpr.htm>>.

¹³³ Viz BERGLUND, Birgita; LINDVALL, Thomas; SCHWELA, Dietrich (ed.). *Guidelines for community noise* [online]. Geneva: World Health Organization, 1999. [cit. 2013-02-25]. Dostupný z WWW: < <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>>.

Future, Our Choice)¹³⁴, platný pro léta 2002 – 2012, se od předchozích pěti akčních programů pro životní prostředí odlišuje svou závazností. Poprvé o něm bylo rozhodováno postupem podle článku 175 odstavce 3 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES) jako o společném rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady, což znamená, že 6. akční plán obsahuje právně závazná ustanovení, nikoliv pouze ustanovení koncepčního charakteru jako předchozí akční plány. Obsahově se tento základní strategický dokument Evropské unie soustředí na čtyři prioritní oblasti, přičemž jednou z nich je vztah mezi životním prostředím a zdravím. Obecným cílem, který akční plán v této oblasti stanoví, je dosažení takové kvality životního prostředí, při které nemají uměle vyrobené škodlivé látky, včetně různých druhů záření a hluku, žádné zásadní účinky na lidské zdraví. Dále akční program opětovně konstatuje, že hluk (kterému je věnována v 6. akčním programu samostatná kapitola) ovlivňuje zdraví a kvalitu života přinejmenším jedné čtvrtiny obyvatel Evropské unie, definuje také některé známé účinky hluku na zdraví člověka. Určuje, že do řešení vyjmenovaných problémů je třeba zapojit co nejvíce zájmových skupin, a to ve všech fázích rozhodovacího procesu. Připomíná, že navrhování, realizace a vyhodnocování environmentálních politik se má opírat o náležité vědecké poznatky, ekonomická vyhodnocení a o aktuální údaje a informace o životním prostředí. Konkrétním cílem, který akční program pro oblast hluku vytyčuje, je podstatné snížení počtu osob, které jsou ohroženy dlouhodobým hlukem, včetně hluku z dopravy. Prvním krokem k dosažení tohoto cíle se stalo přijetí směrnice č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí. Závěrečné hodnocení 6. akčního programu pro životní prostředí je však poměrně stručné a k otázkám souvisejícím s ochranou před hlukem se nevyjadřuje, pouze znovu konstatuje, že dle odhadů asi 40 % obyvatel EU žije v městských oblastech, kde hladina hluku v noci překračuje hodnoty doporučené WHO¹³⁵.

¹³⁴ *Environment 2010: Our Future, Our Choice*. European Commission, 6th EU Environment Action Programme [online]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. [cit. 2013-02-27]. Dostupný z WWW: < http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/6eapbooklet_en.pdf>.

¹³⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Akční program Společenství pro životní prostředí – Závěrečné hodnocení. [online]. Evropská komise, 2011. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0531:FIN:CS:PDF>>.

V prosinci 2012 Evropská komise představila **návrh 7. akčního programu pro životní prostředí**¹³⁶, který definuje 9 prioritních oblastí a vytyčuje potřebné kroky v nastavení směřování politiky životního prostředí EU v časovém horizontu do roku 2020. Z pohledu ochrany lidského života a zdraví a životního prostředí asi ne úplně vítanou novinkou je obecný cíl akčního programu formulovaný jako „*dosažení maximálně účinných legislativních i nelegislativních opatření na ochranu životního prostředí současně se zachováním maximální konkurenceschopnosti EU*“. Co se týče právní povahy navrhovaného dokumentu, 7. akční program bude opět právně závazným společným rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady, avšak vzhledem ke změnám v systému unijního práva, k nimž došlo po přijetí tzv. Lisabonské smlouvy (viz dále), bude založen na článku 192 odst. 3 Smlouvy o fungování EU (SFEU). Výchozí myšlenkou 7. akčního programu ve vztahu k ochraně lidského zdraví a životního prostředí před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů je (ne příliš objevně) konstatování, že environmentální problémy a dopady na životní prostředí i nadále představují významná rizika pro zdraví a dobré životní podmínky člověka, takže opatření ke zlepšení stavu životního prostředí mohou být prospěšná. Na základě tohoto východiska akční program formuluje prioritní cíl č. 3 „chránit občany EU před environmentálními tlaky a riziky ovlivňujícími jejich zdraví a dobré životní podmínky“, který je blíže rozpracován do několika konkrétních cílů. K ochraně před fyzikálními faktory se váže jediný z nich, aby „bylo výrazně sníženo hlukové znečištění v EU“, čehož má být dosaženo pomocí zavedení aktualizované politiky EU v oblasti hluku, která bude v souladu s nejnovějšími vědeckými poznatky, a opatření zaměřených na snížení hluku u zdroje.

Akční plán tudíž trpí stejnými neduhy jako ostatní koncepční dokumenty EU a z fyzikálních faktorů se zajímá pouze o hluk, nadto velice nekonkrétně. Obsahuje však také jeden zajímavý prioritní cíl, jehož důsledné naplnění by podle mého názoru mohlo být klíčem k řešení řady problémů, kterým jsou obyvatelé EU a jejich životní prostředí

¹³⁶ Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. [online]. Evropská komise, 2012. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0710:FIN:CS:PDF>>.

v návaznosti na působení fyzikálních jevů vystavení. Tento cíl (prioritní cíl č. 8) je orientován na posílení udržitelnosti měst a soustřeďuje se mimo jiné na zvyšování role územního plánování, které má být důsledně aplikováno jako nástroj komplexního řešení vztahů v území, což by mohlo napomoci odstraňování kumulativního a synergického působení negativních jevů. Domnívám se, že pouze přesně takový přístup může vést ke skutečně efektivním výsledkům.

Dále je také akčním programem akcentována nutnost soudržnosti mezi jednotlivými politikami EU.

5.1.2 Zdravotní politika EU

Ochrana a podpora veřejného zdraví je důležitou součástí společné politiky EU, přičemž význam ochrany zdraví je zdůrazňován i v rámci jejích ostatních politik.

Evropská zdravotní politika v současné době vychází ze dvou hlavních strategických dokumentů. Prvním z nich je tzv. **Bílá kniha „Společně pro zdraví: strategický přístup pro EU na období 2008–2013“**¹³⁷, jejímž cílem je vymezit priority a základní směřování politiky EU v oblasti zdraví. Mezi hlavní cíle této strategie patří posílení dobrého zdravotního stavu ve stárnoucí Evropě, ochrana občanů před zdravotními hrozbami a podpora dynamických zdravotních systémů a nových technologií. Mezi nejdůležitější opatření navrhovaná touto strategií, která mají význam pro problematiku ochrany před negativními vlivy vybraných fyzikálních faktorů, patří apel na lepší začlenění otázek zdraví do všech politik EU, členských států i a regionů, včetně posuzování dopadů a hodnotících nástrojů.

Stejně jako v environmentální politice EU jsou koncepčním základem zdravotní politiky akční programy EU, byť jejich vydávání nemá tak dlouhou tradici jako je tomu v případě akčních programů pro životní prostředí a jejich účel je poněkud odlišný. 1. akční program ES v oblasti veřejného zdraví (2003–2008), přijatý rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady v roce 2002, byl prvním integrovaným programem ES a obecně se má za to, že v této oblasti přinesl řadu důležitých změn a zlepšení, jak je ostatně vtěleno přímo do uvozovacích ustanovení 2. akčního programu. V současné

¹³⁷ *Bílá kniha „Společně pro zdraví: strategický přístup pro EU na období 2008-2013.* [online]. Evropská komise, 2007. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_cs.pdf>.

době je tedy v platnosti **2. akční program ES v oblasti veřejného zdraví (2008–2013)**¹³⁸. Jedná se o právně závazné společné rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady. Významným rozdílem oproti akčním programům v oblasti environmentální politiky je však skutečnost, že tento akční program funguje zároveň jako finanční nástroj pro uskutečňování cílů EU v této oblasti¹³⁹.

V oblasti zdravotnické politiky existuje poměrně velké množství dalších strategických materiálů EU, které však podle mého názoru nemají pro ochranu před nepříznivými účinky některých fyzikálních faktorů tak zásadní význam, protože jsou buď až příliš obecné anebo orientované jen na některou dílčí část problematiky ochrany veřejného zdraví, která nemá dostatečně úzké vazby k ochraně před hlukem, vibracemi či zářením¹⁴⁰.

5.2 Primární právo

Základem unijního práva je právo primární, které v současné době, po přijetí Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství¹⁴¹, představují především **Smlouva o Evropské unii (SEU)** a **Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)**, určitá důležitá ustanovení však obsahují také **zakládací smlouvy** a jejich změny¹⁴² a **smlouvy o přistoupení** jednotlivých členských států. Součástí primárního práva jsou též prameny práva

¹³⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1350/2007/ES ze dne 23. října 2007, kterým se zavádí druhý akční program Společenství v oblasti zdraví (2008–2013)⁴. [online]. Evropská komise, 2017. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:301:0003:0013:CS:PDF>>.

¹³⁹ Výslovně uvádí, že finanční krytí pro provádění programu v období platnosti programu se stanoví na 321 500 000 EUR a zakotvuje kritéria pro rozdělování těchto prostředků.

¹⁴⁰ Podrobně se jimi zabývá například DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s. Str. 41 a n.

¹⁴¹ *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (2007/C 306/01)* [online]. Evropská komise, 2007. [cit. 2013-02-21]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:CS:PDF>>.

Ke změnám v unijním právu po přijetí Lisabonské smlouvy viz také DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s.

¹⁴² Konkrétně se jedná o Římské smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (EHS, později ES) a Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM; obě smlouvy 1957) a změny těchto smluv, zejména Jednotný evropský akt (1986), Maastrichtskou smlouvu o Evropské unii (1992), Amsterodamskou smlouvu (1997) a Smlouvu z Nice (2000). Jediná z původních zakládacích smluv, která zcela pozbyla po přijetí Lisabonské smlouvy platnosti, je Pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO; 1951).

primárnímu právu rovnocenné, za něž jsou považovány obecné právní zásady primárního práva a základní lidská práva.

Jak již bylo výše zmíněno, zakládací smlouvy původně neobsahovaly žádná ustanovení týkající se životního prostředí, orgány Společenství tudíž neměly zmocnění tuto problematiku právně upravovat. V 70. letech byla i přesto vydána řada právních aktů zabývajících se životním prostředím, opíraly se o článek 94 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), který umožňoval Radě ES (na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem) přijímat směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států majících přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu ES. Některé právní akty byly vydány též na základě článku 308 SES, který dával Radě pravomoc přijmout vhodná opatření, pokud se dokázalo, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, ke které mu SES neposkytuje nezbytné pravomoci (na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem). Požadavky environmentální politiky se také postupně stávaly součástí ostatních politik Společenství, vznikaly akční programy pro životní prostředí, bylo tedy nutné zakotvit problematiku životního prostředí také do primárního práva. Ochrana životního prostředí se stala součástí primárního práva v roce 1986, kdy byl přijat takzvaný Jednotný evropský akt a konečně tak byla odstraněna dosavadní nevhodná legislativní praxe vydávání sekundárního práva na základě článků 94 a 308 SES¹⁴³. Další změnou SES, provedenou v roce 1992 přijetím Maastrichtské smlouvy o Evropské unii, byly zakotveny základní zásady komunitárního práva životního prostředí – princip vysoké úrovně ochrany, zásada prevence a předběžné opatrnosti, zásada ochrany u zdroje, takzvaný *polluter-pays-principle* (princip „znečišťovatel platí“) a zásada průřezovosti. Základem právní úpravy tedy byla Hlava XIX (články 174 až 176) SES, nazvaná „Životní prostředí“, doplněná ustanoveními dalších hlav týkajících se zemědělství (články 37 a následující), dopravy (článek 80), vnitřního trhu Společenství (článek 95), společné obchodní politiky (článek 133) či vědy a výzkumu (článek 166). Pojem životní prostředí byl v SES chápán poměrně velmi komplexně (nebyl však v žádném z článků

¹⁴³ Tato nevhodná legislativní praxe je dodnes uplatňována v oblasti energetiky, pro niž v SES samostatné ustanovení dosud chybí.

přesně definován) a nezahrnoval prostředí pracovní, což vyplývalo výslovně z článků 95 a 138 SES. Lisabonská smlouva v tomto ohledu mnohé nezměnila, příslušná ustanovení se v podstatě v nezměněné podobě přesunula do SFEU a byla „přečíslována“. Základy právní úpravy je tedy nyní třeba hledat v Hlavě XX (v člácích 191 až 193) SFEU.

Kompetence EU v oblasti veřejného zdraví jsou nyní vymezeny článkem 168 SFEU (bývalý článek 152 SES) a sestávají především z koordinační, doplňkové či podpůrné činnosti. Konkrétně je stanoveno, že při vymezení a provádění všech politik a činností EU má být zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví a činnost EU má doplňovat politiku členských států směřující k zlepšování veřejného zdraví, předcházení nemocem a odstraňování příčin ohrožení zdraví. EU má podněcovat spolupráci mezi členskými státy i se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi a napomáhat jim koordinovat navzájem své politiky a programy v této oblasti.

Oblast tzv. sdílených pravomocí mezi EU a členskými státy je poměrně úzce vymezená a omezuje se na stanovení vysokých standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu, krev a krevní deriváty (přičemž státy mohou přijmout omezení ještě přísnější), dále na přijímání opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti zacílených na ochranu veřejného zdraví a opatření k zajištění vysokých standardů kvality bezpečnosti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků. Zcela v působnosti členských států zůstává problematika stanovování zdravotní politiky, a organizace zdravotnictví a poskytování zdravotní péče včetně rozdělování na ně vyčleněných zdrojů.

5.3 Sekundární právo

Výše citovaná ustanovení SFEU týkající se ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, která jsou relevantní pro problematiku ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, mají společné to, že nejsou bezprostředně aplikovatelná, tedy jinými slovy nemají přímý účinek. Je tedy nezbytné, aby byly provedeny sekundárními právními akty, mezi něž se podle článku 288 SFEU řadí **nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska**, dále také některé atypické sekundární právní akty. V současnosti se tak v oblasti ochrany před fyzikálními vlivy

děje zejména prostřednictvím směrnic. Směrnice zavazují členské státy, pokud jde o výsledek právní úpravy, kterou jsou povinny ve stanovené lhůtě provést (implementovat) do vnitrostátního práva formou obecně závazného právního předpisu. Členský stát má absolutní objektivní povinnost směrnicí provést, postupy a prostředky implementace musí být adekvátní směrnicí sledovanému cíli, volba prostředků je jinak ponechána převážně na vůli členského státu.

Jak již bylo naznačeno v kapitole věnované historickému vývoji právní úpravy, nejprve byla sekundárními právními akty věnována pozornost ionizujícímu záření, jakožto fyzikálnímu faktoru, jehož negativní účinky byly známy nejdříve a který vzbuzoval vzhledem k válečným a poválečným událostem u obyvatel Evropy největší obavy. Ostatní fyzikální faktory se dostaly na řadu až výrazně později, nejčastěji v souvislosti s ochranou zdraví při práci.

5.3.1 Ochrana před ionizujícím zářením

Od 50. let 20. století až do současnosti bylo vydáno velké množství právních aktů Euratomu, ES i EU z oblasti atomového práva, které je zvykem v odborné literatuře rozdělovat podle jejich věcného obsahu do tří skupin: na předpisy zabývající se (1) ochranou před ionizujícím zářením (radiační ochranou), (2) jadernou bezpečností a havarijní připraveností a (3) přepravou radioaktivních látek, nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým palivem¹⁴⁴.

Z pohledu tématu mé dizertační práce je nejdůležitější první skupina právních předpisů, zaměřená na problematiku radiační ochrany. Jako prvá byla na tomto poli přijata směrnice Rady 59/221/Euratom, která stanovila základní standardy pro ochranu zdraví pracovníků a široké veřejnosti před nebezpečím pocházejícím z ionizujícího záření. Později byla doplněna dalšími směrnicemi¹⁴⁵, až konečně došlo k jejímu nahrazení doposud platnou **směrnicí Rady 86/29/Euratom, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy na ochranu zdraví pracovníků a obyvatelstva před riziky vyplývajícími z ionizujícího záření**. Jedná se o značně rozsáhlý právní předpis, který se vztahuje na všechny činnosti, s nimiž je spojeno riziko vyplývající

¹⁴⁴ Viz například DAMOHORSKÝ, Milan. – op. cit., a jini.

¹⁴⁵ Směrnice Rady 66/45/Euratom, 76/579/Euratom, 79/343/Euratom, 80/836/Euratom, 84/467/Euratom.

z ionizujícího záření vysílaného umělým nebo přírodním zdrojem záření, v případě, že přírodní radionuklidy jsou nebo byly zpracovávány pro své radioaktivní, štěpné nebo množivé charakteristiky. Vztahuje se také na všechny pracovní činnosti, které předpokládají přítomnost přírodních zdrojů záření a vedou k významnému zvýšení ozáření pracovníků nebo jednotlivců z obyvatelstva, které není z hlediska radiační ochrany zanedbatelné. Posledním řešeným okruhem jsou jakékoliv zásahy v případě radiační mimořádné situace nebo v případě přetrvávajícího ozáření způsobeného pozdními následky radiační mimořádné situace nebo starými zátěžemi vzniklými v důsledku v minulosti vykonávané činnosti nebo pracovní činnosti. Výslovně je uvedeno, že se tato směrnice nevztahuje na ozáření radonem uvnitř budov, ani na ozáření přírodním pozadím (tedy na radionuklidy obsažené v lidském těle, na kosmické záření běžné na zemském povrchu nebo na terestrické záření způsobené radionuklidy přítomnými v nepoškozené zemské kůře). K dosažení takto vytčených cílů užívá směrnice především administrativních nástrojů – stanoví širokou ohlašovací povinnost mnoha činností, při nichž vzniká ionizující záření (článek 3 směrnice), pro některé z nich zakotvuje ještě přísnější povoloovací režim (článek 4 směrnice), zakotvuje limity ozáření pro různé skupiny obyvatel (články 8 až 11 směrnice), nastiňuje opatření ke snížení ozáření v různých prostředích (zejména na pracovištích; viz články 18 až 23 směrnice) a konstruuje systém monitorování a hodnocení ozáření, včetně dohledu nad ním (články 24 až 36). Obsahuje i mnohá další ustanovení, zaměřující se mimo jiné na ochranu před významnými zdroji přírodního ozáření. V mnoha svých ustanoveních směrnice velmi zdůrazňuje nutnost naplnit jeden z principů radiační ochrany, kterým je odůvodněnost ozáření. Do českého právního řádu byla tato směrnice transponována prostřednictvím novelizace zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomového zákona).

Ochrana osob, které podstupují lékařské vyšetření nebo léčení, při kterém jsou používány přístroje využívající pozitivních účinků ionizujícího záření, je v současné době zajištěna pomocí **směrnice Rady 97/43/Euratom, o ochraně zdraví osob před riziky vyplývajícími z ionizujícího záření v souvislosti s lékařským ozářením a o zrušení směrnice 84/466/Euratom**. Princip odůvodněného přínosu ozáření je zde akcentován ještě výrazněji než ve výše zmiňované směrnici. Každé lékařské ozáření,

keré má být provedeno, „*musí prokázat dostatečný čistý přínos při zvážení celkového možného diagnostického nebo terapeutického přínosu, včetně přímého přínosu pro zdraví osoby nebo přínosu pro společnost, ve srovnání s osobní újmou, kterou může ozáření způsobit, přičemž se musí vzít v úvahu účinky, přínosy a rizika dostupných alternativních metod, které vedou k témuž cíli, avšak nezahrnují žádné nebo zahrnují nižší ozáření ionizujícím zářením*“ (článek 3 směrnice). Je zakotveno, že všechny nové druhy činností zahrnující lékařské ozáření musí být předem odůvodněny a ty stávající mají být znovu přehodnocovány, objeví-li se nové vědecké poznatky. Odůvodnění je vyžadováno i u každého jednotlivého případu použití lékařského ozáření, s ohledem na specifika konkrétní osoby a cíle, který pro ni má ozáření mít. Součástí tohoto odůvodnění by mělo být též ověření dosavadních diagnostických opatření o pacientovi, která by případně mohla pomoci vyloučit zbytečné ozáření. Dále je do směrnice vtělen též princip optimalizace ozáření (článek 4 směrnice), podle něhož dávky ozáření musí být tak nízké, jak lze rozumně dosáhnout pro získání požadovaných diagnostických informací a při uvážení hospodářských a společenských hledisek.

Aby byl výčet základních unijních právních předpisů týkajících se radiační ochrany úplný, je třeba zmínit také směrnici Rady 90/641/Euratom o ochraně externích pracovníků vystavených riziku ionizujícího záření v průběhu jejich činnosti v kontrolovaném pásmu, směrnici Rady 93/42/EHS o zdravotnických prostředcích (zabývající se všemi nástroji, přístroji, zařízeními, materiály nebo jinými předměty určenými výrobcem pro použití u člověka za účelem stanovení diagnózy, prevence, monitorování, léčby nebo mírnění choroby či poranění nebo zdravotního postižení) a směrnici Rady 2003/122/Euratom o kontrole vysokoaktivních uzavřených zdrojů záření a opuštěných zdrojů.

Druhou velkou skupinou právních předpisů na ochranu před ionizujícím zářením jsou předpisy dotýkající havarijní připravenosti. Na rozdíl od oblasti radiační ochrany, kde byla veškerá materie včleněna do směrnic¹⁴⁶, se zde objevují spíše jiné druhy

¹⁴⁶ Oblasti jaderné bezpečnosti se týká především směrnice Rady 89/618/Euratom o informování obyvatelstva o opatřeních na ochranu zdraví, která se mají použít, a o krocích, které je třeba učinit v případě radiační mimořádné situace. Zmínit lze též směrnici Rady 2009/71/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení.

předpisů sekundárního práva, mezi kterými dominují zejména nařízení¹⁴⁷, přijata byla též doporučení Komise¹⁴⁸ a rozhodnutí Rady¹⁴⁹. Nejinak je tomu v případě úpravy otázek týkajících se přepravy radioaktivních látek, nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým palivem¹⁵⁰.

5.3.2 Ochrana před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi

Unijní úprava problematiky ochrany lidského života a zdraví a životního prostředí před nežádoucími účinky neionizujícího záření, hluku a vibrací je nepoměrně mladší než výše popsaná právní úprava ochrany před ionizujícím zářením.

¹⁴⁷ Například nařízení Rady (Euratom) č. 3954/87, kterým se stanoví nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace potravin a krmiv po jaderné havárii nebo jiném případě radiační mimořádné situace, které bylo později změněno nařízením Rady (Euratom) č. 2218/89 a doplněno nařízením č. 944/89, které stanoví seznam méně významných potravin a stanoví nejvyšší přípustné úrovně jejich radioaktivní kontaminace a nařízením č. 770/90, které stanoví nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace krmiv cesiem. V této souvislosti bylo v reakci na havárii elektrárny v Černobylu vydáno nařízení Rady (EHS) č. 737/90 o podmínkách dovozu zemědělských produktů pocházejících ze třetích zemí po havárii jaderné elektrárny v Černobylu, které bylo později nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 733/2008, modifikované nařízením Rady (ES) č. 1048/2009.

Nařízení Komise (Euratom) č. 3227/76 o uplatňování ustanovení o systému záruk Euratomu mělo za cíl doplnit a aktualizovat některé články Smlouvy o založení Euratomu a zjednodušit pravidla o systému záruk jejich vtělením do jednoho předpisu. V roce 2005 bylo zrušeno nařízením Komise (Euratom) č. 302/2005 o uplatňování dozoru nad bezpečností v rámci Euratomu.

Jadernou bezpečnost dále upravuje nařízení Rady (Euratom) č. 300/2007, kterým se zřizuje nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti.

¹⁴⁸ Viz například Doporučení Komise č. 2006/40/Euratom o pokynech pro používání nařízení Komise (Euratom) č. 302/2005 o uplatňování dozoru nad bezpečností v rámci Euratomu.

Ochranou obyvatelstva před ozářením radonem uvnitř budov se zabývá doporučení Komise 90/143/Euratom. V roce 2001 bylo vydáno doporučení Komise 2001/928/Euratom, týkající se ochrany veřejnosti před působením radonu obsaženého v pitné vodě.

Doporučení Komise 2004/2/Euratom se vztahuje k monitorování výpustí z jaderných elektráren.

¹⁴⁹ Například rozhodnutí Rady 87/600/Euratom o opatřeních Společenství pro včasnou výměnu informací v případě radiační mimořádné situace.

¹⁵⁰ Přepravu radioaktivních látek mezi členskými státy upravuje nařízení Rady (Euratom) č. 1493/93.

Další právní akty v oblasti přepravy se týkají přepravy radioaktivního odpadu: jde zejména o směrnici Rady 2006/117/Euratom o dozoru nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a o její kontrole, kterou doplňuje doporučení Komise 2009/527/Euratom pro bezpečný a efektivní systém zasilání písemností a informací týkajících se ustanovení směrnice Rady 2006/117/Euratom a rozhodnutí Komise 2008/312/Euratom, kterým se zavádí standardní dokument pro dozor nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a její kontrolu podle směrnice Rady 2006/117/Euratom.

Vývozem radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva do třetích zemí a jeho kritérii se zabývá doporučení Komise 2008/956/Euratom. K nakládání s radioaktivními odpady se vztahuje doporučení Komise 851/2006/Euratom o správě finančních zdrojů na vyřazování jaderných zařízení z provozu a nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady a rozhodnutí Komise 2007/530/Euratom o zřízení Evropské skupiny na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem.

Unijních právních aktů zabývajících se touto tematikou však existuje ještě mnohem více.

Unijní sekundární právní předpisy v této oblasti, kterých existuje obrovské množství, a jsou jimi v podstatě výhradně směrnice, se soustředí na trojí problematiku – snižování emisí fyzikálních faktorů prostřednictvím stanovení určitých závazných parametrů některých výrobků a zařízení, ochranu před imisemi fyzikálních faktorů v pracovním prostředí a nejnověji pak na ochranu před imisemi fyzikálních faktorů v prostředí mimopracovním.

Hlavním cílem opatření směřujících ke **snižování emisí fyzikálních faktorů** je vedle ochrany lidského zdraví před nepříznivými účinky hluku, vibrací a neionizujícího záření (a dalších fyzikálních činitelů) také snaha vyloučit odlišné úpravy příslušných limitů pro různé výrobky v jednotlivých členských státech a zajistit takto volný pohyb dotčených výrobků v rámci vnitřního trhu EU. Je-li však výrobek uváděn pouze na domácím trhu některého členského státu (což je v současné realitě asi spíše pouze teoretická možnost), je samozřejmě přípustné stanovit si limity odlišně od unijní právní úpravy.

Příkladem takových opatření mohou být emisní hlukové limity. Ty jsou takto stanoveny pro dopravní prostředky a pro stroje a zařízení používané ve venkovním prostoru. Limity pro hlukové emise dopravních prostředků bývají pravidelně zpřísnňovány v závislosti na nově vyvíjených technologických inovacích a možnostech jejich uvádění do výroby vozidel. Například směrnice obsahující limity pro emise z letadel¹⁵¹ vycházejí ze standardů Mezinárodní civilní aviatické organizace (ICAO) a jsou odvozovány z hmotnosti a počtu motorů letadla¹⁵². V oblasti hlukových emisních limitů pro stroje a zařízení používané ve venkovním prostředí (mimo dopravních prostředků) je stěžejním unijním právním předpisem směrnice Evropského parlamentu

¹⁵¹ Mezi nejdůležitější směrnice upravující hlukové emise z dopravních prostředků patří:

- směrnice Rady 70/157/EHS ze dne 6. února 1970 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se přípustné hladiny akustického tlaku a výfukového systému motorových vozidel,
- směrnice Rady 77/311/EHS ze dne 29. března 1977 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se hladiny akustického tlaku kolových zemědělských a lesnických traktorů působícího na řidiče,
- směrnice Rady 80/51/EHS ze dne 20. prosince 1979 o omezování hlukových emisí podzvukových letadel a její doplňující směrnice,
- směrnice Rady 92/61/EHS ze dne 30. června 1992 o schvalování typu dvoukolových a tříkolových motorových vozidel a
- směrnice Rady 2003/44/ES, kterou se mění směrnice 94/25/ES o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel.

¹⁵² DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 2. vydání. - Str. 443.

a Rady ze dne 8. května 2000 č. 2000/14/ES o sbližování právních předpisů členských států týkajících se vyzařování hluku zařízeními používanými ve venkovním prostoru. Tato směrnice nahradila celou řadu do té doby platných směrnic a odstranila tak jistou nepřehlednost, která v této oblasti panovala. Do českého právního řádu byla směrnice implementována primárně nařízením vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku. Hlučností domácích spotřebičů se zabývá směrnice č. 2005/32/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign¹⁵³ domácích spotřebičů. Podobným způsobem jsou konstruovány taktéž sekundární právní předpisy EU týkající se emisí spojených s ostatními fyzikálními faktory.

Druhá, ze všech tří skupin nejrozsáhlejší, skupina právních prostředků se věnuje **ochraně před neionizujícím zářením, hlukem, vibracemi a dalšími fyzikálními faktory v pracovním prostředí**. Jejím základem je jediný obecný právní předpis zastřešující celou tuto oblast – směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (dále jen „směrnice 89/391/EHS“). Tato směrnice obsahuje obecné zásady týkající se prevence pracovních rizik, bezpečnosti a ochrany zdraví a odstraňování rizikových a úrazových faktorů, a předpokládá, že Rada na návrh Komise založený na článku 118a Smlouvy přijme samostatné směrnice, mimo jiné pro oblasti uvedené v příloze směrnice 89/391/EHS, což se také stalo. Platí, že pokud tyto samostatné směrnice anebo vnitrostátní právo členských států obsahují ustanovení, která jsou pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci příznivější, mají aplikační přednost před úpravou obsaženou ve směrnici 89/391/EHS (viz články 1 a 16 směrnice). Velmi významná část z těchto samostatných směrnic se dotýká problematiky ochrany před

¹⁵³ Pojem ekodesign označuje systematický proces navrhování a vývoje výrobku, který vedle klasických vlastností jako je funkčnost, ekonomičnost, bezpečnost, ergonomičnost, technická proveditelnost, estetičnost apod., klade velký důraz na dosažení minimálního negativního dopadu výrobku na životní prostředí, a to z hlediska jeho celého životního cyklu. Více viz. REMTOVÁ, Květoslava. *Ekodesign*. [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003 [cit. 2013-03-23]. Dostupný z WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPAPFIVNKW4/\\$FILE/ekodesign%20Remtova.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPAPFIVNKW4/$FILE/ekodesign%20Remtova.pdf)>.

negativními účinky fyzikálních faktorů¹⁵⁴, jejich počet v průběhu času postupně roste a je nepochybné, že i do budoucna bude nadále stoupat¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Konkrétně byly přijaty následující samostatné směrnice:

- směrnice Rady 90/270/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro práci se zobrazovacími jednotkami (pátá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Rady 91/322/EHS ze dne 29. května 1991 o stanovení směrných limitních hodnot prováděním směrnice Rady 80/1107/EHS o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí chemickým, fyzikálním a biologickým činitelům při práci,
- směrnice Rady 98/24/ES ze dne 7. dubna 1998 o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců před riziky spojenými s chemickými činiteli používanými při práci (čtrnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Rady 1999/3/ES ze dne 22. února 1999 o stanovení seznamu Společenství potravin a složek potravin ošetřovaných ionizujícím zářením,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/2/ES ze dne 22. února 1999 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se potravin a složek potravin ošetřovaných ionizujícím zářením,
- směrnice Komise dne 2000/39/ES 8. června 2000 o stanovení prvního seznamu směrných limitních hodnot expozice na pracovišti k provedení směrnice Rady 98/24/ES o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců před riziky spojenými s chemickými činiteli používanými při práci,
- 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) (šestnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- 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) (sedmnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/40/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli) (osmnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/37/ES ze dne 29. dubna 2004 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci (šestá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 89/391/EHS),
- směrnice Komise 2006/15/ES ze dne 7. února 2006 o stanovení druhého seznamu směrných limitních hodnot expozice na pracovišti k provedení směrnice Rady 98/24/ES a změně směrnic 91/322/EHS a 2000/39/ES,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/25/ES ze dne 5. dubna 2006 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (optickým zářením z umělých zdrojů) (devatenáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/46/ES ze dne 23. dubna 2008, kterou se mění směrnice 2004/40/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/11/EU ze dne 19. dubna 2012, kterou se mění směrnice 2004/40/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli).

¹⁵⁵ V současné době je projednáván návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojených s fyzikálními činiteli - elektromagnetickými poli, jehož cílem je novelizovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/40/ES ze dne 29. dubna 2004, která byla po přijetí podrobena poměrně obsáhlé kritice skupin

Jako určitý příklad právního předpisu zaměřeného na ochranu před imisemi fyzikálních faktorů v prostředí mimopracovním a vydaného na základě směrnice 89/391/EHS je možno si uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/40/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli) neboli tzv. osmnáctou samostatnou směrnicí ve smyslu článku 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS. Směrnice je vystavěna na použití administrativních nástrojů ochrany, především na zakotvení závazných limitů (stanoví maximální přípustné hodnoty a referenční hodnoty neionizujícího záření, kterým mohou být zaměstnanci vystaveni), a na uložení povinností provozovatelům zdrojů záření (resp. zaměstnavatelům), ve spojení s dohledem nad dodržováním těchto povinností a stanovením sankcí za jejich porušení. Konkrétně tato směrnice stanoví minimální požadavky na ochranu zaměstnanců před riziky pro jejich zdraví a bezpečnost, které vznikají nebo by mohly vzniknout v důsledku expozice elektromagnetickým polím při jejich práci. Vztahuje se též na otázky ohrožení zdraví a bezpečnosti zaměstnanců v důsledku známých krátkodobých škodlivých účinků v lidském těle, které jsou způsobeny indukovanými proudy a absorpcí energie a tzv. kontaktními proudy. Nezabývá se naopak dlouhodobými účinky expozice ani riziky spojenými s dotykem vodičů pod napětím.

Třetí oblastí úpravy, která se k dříve jmenovaným přičlenila až poněkud později, je **ochrana před imisemi některých fyzikálních faktorů v mimopracovním prostředí**. Inspirativním (a poměrně netradičním) způsobem je v této souvislosti řešena zejména ochrana před nežádoucím hlukem¹⁵⁶.

uživatelů pracujících se zařízeními magnetického rezonančního zobrazování. Návrh nové směrnice v podstatné části vychází ze směrnice 2004/40/ES, avšak stanovuje nejvyšší přípustné hodnoty expozice časově proměnným elektrickým, magnetickým a elektromagnetickým polím s kmitočty od 0 do 300 GHz a zaměřuje se tedy i na vyšší frekvence záření (100kHz-300GHz) než tomu bylo doposud, jelikož v současnosti nejsou k dispozici žádná mezinárodní doporučení zaměřující se na vysokofrekvenční záření. V oblasti expozice elektromagnetickým polím zavádí návrh do 100 kHz tzv. „zónovací“ systém, stanovuje rozdíl mezi vystavením se záření o nízké frekvenci a vysoké frekvenci. Tato změna, stejně jako všechny ostatní, koresponduje s novými vědeckými poznatky. – Informace převzata z *Politika veřejného zdraví EU – Co se projednává*. [online]. Ministerstvo zdravotnictví, 2013. [cit. 2013-02-22]. Dostupný z WWW: < http://www.mzcr.cz/Unie/obsah/co-se-projednava_1994_8.html >.

¹⁵⁶ Důležitým podnětem k přijetí právní úpravy v imisní oblasti byla výzva Evropského parlamentu ze dne 10. července 1997 v usnesení k Zelené knize (*Future noise policy*) adresovaná Evropské komisi, ve které Evropský parlament zdůraznil, že je třeba stanovit specifická opatření pro snižování hluku ve venkovním

Stěžejním unijním sekundárním právním aktem v oblasti imisí hluku je směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí¹⁵⁷ (*Environmental Noise Directive, END*) ze dne 25. června 2002. Její inspirativnost spatřuji v tom, že je konstruována odlišným způsobem než ostatní unijní předpisy¹⁵⁸ nebo obdobně orientované české vnitrostátní právní normy. Tato směrnice, přestože si klade poměrně přísné konkrétní cíle¹⁵⁹, má výrazně preventivní charakter, nestanoví jednotným způsobem imisní limity, ale zavádí soubor koncepčních a informačních nástrojů, které mají sjednotit metodiky a postupy jednotlivých členských států při zjišťování a hodnocení hluku ve venkovním prostředí, určit expozice environmentálním hlukem a zpřístupnit informace o těchto expozicích veřejnosti. Směrnice zavádí nové nástroje pro řešení hlukové problematiky – tzv. strategické hlukové mapy a na ně navazující akční plány snižování hlukové zátěže, které jsou pro vybraná území zpracovávána dopředu, bez ohledu na konkrétní případy překračování hlukových limitů. Výhodou je, že problematiku hluku řeší ve vybraných územích komplexně, nikoliv pouze se zaměřením na jednotlivé zdroje hluku. Dalším důležitým aspektem vytváření těchto nových nástrojů pro snižování imisí hluku je zapojení veřejnosti.

Na příkladu směrnice o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí je možno si ilustrovat peripetie, které mohou provázet proces transpozice evropského práva do práva vnitrostátního a vysvětlit si, jaké jsou případné následky nedodržení transpoziční povinnosti. Česká republika byla jedinou z nově přistupujících zemí EU,

prostředí a konstatoval nedostatek spolehlivých, srovnatelných údajů o situaci týkající se různých zdrojů hluku.

¹⁵⁷ Směrnice se vztahuje na hluk, kterému jsou osoby vystaveny ve venkovní prostředí, zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo oblastí, avšak nikoliv pokud jde o hluk, který působí samotná osoba, která je mu vystavená, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk na pracovištích, hluk uvnitř dopravních prostředků nebo hluk způsobený vojenskou činností ve vojenských oblastech

¹⁵⁸ Viz například směrnice 2004/40/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (elektromagnetickými poli), představená v předcházejícím odstavci, která je založena na administrativních nástrojích (stanovení povinností, limitů, dozor, sankce).

¹⁵⁹ Konkrétním cílem, který byl této směrnici vložen do vinku, bylo do roku 2010 v porovnání s rokem 2000 snížit počet obyvatel zasažených environmentálním hlukem o intenzitě přesahující 65 dB o 10 %, do roku 2020 pak o 20 %

kteřá nedokázala směrnici včas a řádně do svého právního řádu implementovat¹⁶⁰. V důsledku toho zahájila Evropská komise proti ČR řízení o porušení Smlouvy podle článku 226 SES z důvodu nesplnění povinnosti transpozice. Řízení dospělo do fáze žaloby, transpoziční proces byl však dokončen ještě před vynesením rozsudku, takže Evropská komise vzala žalobu zpět a Evropský soudní dvůr řízení zastavil¹⁶¹. Do českého právního řádu byla tedy směrnice nakonec implementována teprve v lednu roku 2006. Stalo se tak prostřednictvím novelizace zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů a přijetím prováděcí vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování). Novelizován byl také zákon č. 222/2006 Sb., o integrované prevenci (zákon o IPPC).

5.4 Srovnání českých právních nástrojů s nástroji unijními

Nahlížím-li na unijní právní nástroje ochrany před nežádoucími účinky některých fyzikálních faktorů optikou českého práva a pokusím-li se je srovnat s právními nástroji, které poskytuje naše vnitrostátní právní úprava, je možno dospět k některým poměrně zajímavým poznatkům. Transpozice unijních právních předpisů týkajících se ochrany před vybranými nežádoucími účinky fyzikálních faktorů přinesla podle mého názoru

¹⁶⁰ Směrnice byla v úředním věstníku ES zveřejněna dne 18. července 2002, České republice tak vznikla povinnost směrnici transponovat do svého právního řádu teprve po vstupu do Evropské unie (konkrétní termín byl 18. června 2004). Návrh zákona o hluku, připravený Ministerstvem zdravotnictví, prošel v roce 2003 meziresortním připomínkovým řízením, v březnu 2004 jej schválila vláda, od května do listopadu roku 2004 probíhala čtení v Poslanecké sněmovně. Senát návrh s pozměňovacími návrhy vrátil Sněmovně, která následně setrvala na svém schváleném návrhu zákona a v lednu 2005 jej doručila jako zákon o hodnocení hluku v životním prostředí a o změně zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. zákon o hluku) prezidentu republiky k podpisu. Prezident republiky využil své pravomoci dané mu čl. 50 Ústavy České republiky a zákon vrátil Poslanecké sněmovně k novému projednání, důvodem bylo i to, že v průběhu projednávání návrhu zákona v Parlamentu do něj byla připojena Část druhá, týkající se s hlukem nesouvisející problematiky právní formy nemocnic. Hlasování o návrhu zákona vráceném prezidentem proběhlo dne 22. února 2005. Poslanecká sněmovna návrh zákona zamítla. Vzhledem k tomu muselo dle legislativních pravidel proběhnout nové připomínkové řízení. Po jeho ukončení Ministerstvo zdravotnictví opět předložilo návrh zákona k projednání Legislativní radě vlády v říjnu 2005. Uvedený návrh zákona projednala Legislativní rada vlády na své schůzi dne 3. listopadu 2005 s tím, že jej nedoporučila ke schválení vládě. Na schůzi vlády dne 9. listopadu 2005 byl proto tento bod stažen z projednávání.

¹⁶¹ Kauza C-140/06 Komise vs. ČR.

jistý průlom do systému existujících vnitrostátních právních nástrojů, což je dáno tím, že tyto nástroje využívají poněkud odlišných prostředků a kladou důraz na jiné aspekty celé problematiky. Na mysli mám především preventivní přístup k ochraně života a zdraví člověka (zejména v radiační ochraně a v ochraně před negativními účinky ionizujícího záření obecně a v ochraně před hlukem v nepracovním prostředí), čímž významně doplňují stávající nástroje a umožňují tak dosáhnout celkově lepší a účinnější ochrany před těmito vlivy.

Právní ochrana poskytovaná prostředky českého vnitrostátního práva se zaměřuje zejména na ochranu před emisemi fyzikálních faktorů. Využívá k tomu především postupy práva veřejného, které jsou podrobně popsány v příslušných částech této práce. Konkrétně jde především o stanovení hygienických limitů pro zdroje těchto vlivů, zakotvení různých povinností pro jejich provozovatele a povolovací režim pro zvlášť nebezpečné zdroje. Obecný zájem je zde kladen nad zájmy soukromé, osoby vystavené nežádoucímu působení fyzikálních faktorů jsou ve vztahu k orgánu státní správy, který ochranu před tímto nežádoucím působením poskytuje, v nerovném subordinačním postavení a mají jen omezenou možnost domáhat se svých subjektivních práv. Tuto ochranu však zároveň doplňují ještě prostředky práva soukromého, umožňující přístup obtěžovaných osob k soudní ochraně¹⁶². Vedle nejzávažnějších případů poškození zdraví způsobeného nesprávným použitím ionizujícího záření, postížitelných nástroji náhrady škody, je nejčastěji užívaným nástrojem soukromého práva bezpochyby sousedská žaloba, což příznačně ilustruje skutečnost, že dosud se lze u nás prostřednictvím soukromého práva bránit spíše jen rušení pocházejícímu z náhodných zdrojů, jako jsou například hudba či hlasy osob a zvířat¹⁶³. Existují však již i první soudní rozhodnutí, která tento trend prolamují¹⁶⁴.

Preventivní charakter některých právních prostředků právní ochrany, který do našeho právního řádu vnesla povinnost implementovat před vstupem do EU do českého právního řádu právní normy evropského práva, mělo doposud v českém

¹⁶² Další alternativou jsou prostředky mimosoudní (svépomoc, institut ochrany pokojného stavu, dovolání se povinností odvracet hrozící škodu).

¹⁶³ Například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 22 Cdo 2792/2007, sp. zn. 22 Cdo 3601/2008, sp. zn. 22 Cdo 3532/2006 a řada dalších rozhodnutí.

¹⁶⁴ Zejména (dále podrobněji komentovaný) rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 54 Co 390/2007.

právu ochrany před negativními účinky fyzikálních faktorů pouze několik soukromoprávních institutů, a to prevenční žaloba a povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí, kterou zakotvuje ustanovení § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Jejich účinnost je však, jak již bylo naznačeno výše, velmi nízká. Jedná se tedy o pojetí, které dosud v českém právu nebylo uplatněno v dostatečné míře a které může významně napomoci předcházení vzniku těchto nechtěných a nežádoucích jevů.

Dalším inovativním aspektem, který se v unijním právu vyskytuje, je určitý důraz na komplexnost řešení problematiky v území, byť tento aspekt není podle mého názoru prozatím dostatečně úplně řešen ani v právu unijním.

5.5 Shrnutí a doporučení

Myšlenkový základ evropské právní úpravy ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů tvoří **koncepční nástroje** (přijímané především v rámci aktů environmentální a zdravotní politiky EU), kterých existuje **značné množství, nemají příliš systematickou strukturu a často se obsahově vzájemně překrývají**. V koncepčních dokumentech environmentální politiky ES/EU se oblast ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů (konkrétně hluku a vibrací; neionizující záření bylo zpočátku plně ponecháno zdravotní politice ES/EU) objevila teprve koncem 70. let, jedinou – zato velmi výraznou – výjimku tvořila oblast ochrany před ionizujícím zářením, kterou v této době upravovalo již značné množství právních předpisů. Koncepční dokumenty zdravotní politiky EU se fyzikálními vlivy výslovně v podstatě nezabývají, neboť jsou koncipovány značně obecně a jejich cíle lze shrnout jako snahu o prevenci nemocí a úrazů. Za pozitivní trend lze považovat postupnou proměnu právní povahy koncepčních nástrojů směrem k **vyšší právní závaznosti**, neboť jedině tak mohou být přínosné myšlenky, které jsou v nich obsaženy, skutečně zužitkovány. Přestože jsou tyto nástroje koncipovány značně měkce a obecně a až na výjimky neobsahují žádné měřitelné cíle, kterých má být dosaženo, **jejich přínos** – jako předstupně a hodnotového rámce pro budoucí právní úpravy a především pak formy pro hledání konsenzu mezi 27 členskými státy EU – je podle mého názoru nepopíratelný a

ještě by vzrostl, pokud by byl při jejich tvorbě kladen větší důraz na jejich **vzájemnou koordinaci a komplexnost**.

Akty primárního práva EU se mnou zkoumanou problematikou nikterak výrazněji nezaobírají, obsahují však zakotvení některých základních zásad komunitárního práva životního prostředí (ve SFEU je výslovně vyjádřen princip vysoké úrovně ochrany, zásada prevence a předběžné opatrnosti, zásada ochrany u zdroje a zásada průřezovosti) a vymezují, které kompetence v oblastech ochrany životního prostředí a veřejného zdraví náleží orgánům EU a které byly ponechány naopak výlučně členským státům.

Relevantní právní úpravu otázek souvisejících s ochranou životního prostředí a života a zdraví člověka lze nalézt **ve všech typech sekundárních právních aktů EU**, mezi nimiž **početně výrazně dominují směrnice**.

Historicky starší jsou sekundární **právní akty zabývající se ionizujícím zářením**, které poměrně **důsledně vychází z principu prevence, resp. předběžné opatrnosti** (nejvýrazněji je toto patrné u předpisů týkajících se ochrany osob, které podstupují lékařské vyšetření nebo léčení, při kterém jsou používány přístroje využívající pozitivních účinků ionizujícího záření). Jsou **vystavěny především na využití administrativních nástrojů**. Typicky je v těchto předpisech zakotven povolovací režim anebo alespoň ohlašovací povinnost pro mnoho různých činností, limity ozáření pro různé skupiny obyvatel, tzv. kontrolní pásma, opatření ke snížení ozáření v různých prostředích, systém monitorování a hodnocení ozáření, dohled a podobně.

Teprve **později se evropská právní úprava soustředila též na ostatní fyzikální vlivy**. Postupně bylo přijato obrovské množství sekundárních právních aktů, které se zaměřují na snižování emisí fyzikálních faktorů prostřednictvím stanovení určitých závazných parametrů některých výrobků a zařízení, ochranu před emisemi fyzikálních faktorů v pracovním prostředí a nejnověji též na ochranu před emisemi fyzikálních faktorů v prostředí mimopracovním. Mezi těmito předpisy se (na rozdíl od záření ionizujícího) téměř nevyskytují jiné právní akty, než směrnice. Nejvíce jich bylo přijato pro účely ochrany před neionizujícím zářením, hlukem, vibracemi a dalšími fyzikálními faktory v pracovním prostředí. Taktéž v ochraně před neionizujícím zářením, hlukem a vibracemi **převažují administrativní nástroje** ochrany (stanovení emisních i imisních limitů, povolovací režim, uložení povinností provozovatelům zdrojů

ohrožení, ve spojení s dohledem nad dodržováním těchto povinností a stanovením sankcí za jejich porušení). Výrazně jiným způsobem je konstruována pouze směrnice o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí, která obsahuje (mimo nástrojů administrativních) celou řadu nástrojů koncepčních a informačních, které mají sjednotit postupy jednotlivých členských států při zjišťování a hodnocení hluku ve venkovním prostředí, určit expozice hlukem a zpřístupnit takto získané informace široké veřejnosti. Hlavní pozitiva této směrnice spatřuji především následující tři: (1) má výrazný preventivní charakter, aniž by přitom rezignovala na snahu o dosažení konkrétních a relativně přísných cílů (do roku 2020 v porovnání s rokem 2000 snížit počet obyvatel zasažených environmentálním hlukem o intenzitě přesahující 65 dB o 20), (2) problematiku hluku řeší ve vybraných územích komplexně, nikoliv pouze se zaměřením na jednotlivé zdroje hluku, a (3) poměrně širokým způsobem pracuje s veřejností a umožňuje jí účastnit se na rozhodování.

Společné všem aktům sekundárního práva EU (oproti českým vnitrostátním aktům) je to, že se **mnohem důsledněji zaměřují na prevenci**. Dalším zmíněným aspektem je stále **rostoucí důraz na komplexnost řešení problematiky v území**.

6 Východiska platné právní úpravy v ČR

Následující kapitoly mé práce se budou soustředit na rozbor české vnitrostátní právní úpravy. První z těchto kapitol si klade za cíl poskytnout jistý úvodní vhled do celé problematiky, neboť bude věnována ústavnímu zakotvení souvisejících základních lidských práv (především práva na život, práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí, ale i některých dalších) v českém právním řádu, a stručnému pojednání o koncepčních základech právní úpravy, tak jak je vymezuje především Státní politika životního prostředí České republiky a některé koncepční a monitorovací nástroje na poli ochrany veřejného zdraví.

Další dvě kapitoly budou postupně věnovány veřejnoprávním a soukromoprávním prostředkům ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů. Je zřejmé, že stěžejními nástroji, kterými je ochrana před těmito negativními vlivy v České republice realizována, jsou nástroje právní a administrativní povahy, mezi nimiž dominuje stanovení hygienických limitů a používání sankčních nástrojů. Avšak též prostředky práva soukromého představují významnou množinu právních institutů využitelných k ochraně lidského života a zdraví a životního prostředí, které nejen sekundují prostředkům práva veřejného, ale v řadě případů představují též zcela samostatný, a mnohdy jediný účinný, nástroj ochrany. Domnívám se, že význam soukromoprávních nástrojů je nyní, v období uprostřed procesu komplexní rekonstrukce českého soukromého práva, ještě vyšší, než byl kdykoliv v minulosti, a nadále poroste.

6.1 Ústavní základy

Ústavní základy ochrany životního prostředí, lidského života a zdraví zakotvuje v České republice Listina základních práv a svobod¹⁶⁵. Právo na ochranu před účinky vybraných fyzikálních faktorů lze bezpochyby v obecné rovině považovat

¹⁶⁵ Listina základních práv a svobod byla přijata 9. 2. 1992 Federálním shromážděním ČSFR spolu s ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. Po zániku České a Slovenské Federativní Republiky byla článkem 3 Ústavy České republiky recipována jako součást ústavního pořádku a republikována usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993. Listina má tedy právní sílu ústavního zákona, ačkoliv jím formálně není. V ústavněprávní teorii však existují i odlišné názory na postavení Listiny v českém právním řádu. – Viz PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: Linde, 1998. 357 s.

za subjektivní právo, které je jedním z projevů práva na příznivé životní prostředí a taktéž práva na ochranu lidského zdraví.

Samotnou fyzickou existenci člověka chrání článek 6 Listiny, jenž zaručuje právo na život¹⁶⁶. Jedná se o právo absolutní (nedělitelné, nelze jej požívat pouze zčásti), univerzálně platné vůči každému nedbalostnímu i úmyslnému jednání, ať už by byl jeho původcem kdokoliv (fyzická osoba, právnická osoba, orgán veřejné moci apod.), avšak nikoliv bezvýjimečně – odstavec 4 článku 6 poukazuje na možnou situaci, kdy dojde ke zbavení života jednáním, které nebude podle zákona trestné¹⁶⁷. Pro v této práci zkoumanou problematiku z tohoto článku vyplývá povinnost státu zajistit takové právní prostředí, aby při provozování zařízení, jejichž provozem dochází k působení negativních účinků vybraných fyzikálních faktorů, nedocházelo k ohrožení života osob, které by mohly být těmto vlivům vystaveny.

6.1.1 Právo na ochranu zdraví

Právo na ochranu zdraví je, v návaznosti na mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána, zaručeno v článku 31 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu zdraví a občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Stejně jako právo na život působí právo na ochranu zdraví *erga omnes* a zakládá povinnost státu chránit zdraví každého jednotlivce, aniž by mezi nimi byly činěny jakékoliv rozdíly.

Z dikce článku 31 věty první Listiny vyplývá, že práva v tomto ustanovení obsažená náleží každému. Ústavní soud dospěl k závěru, že je-li v Listině určité právo přiznáno „každému“, lze v obecné rovině dovodit poskytování ochrany nejen fyzickým, ale i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody. Na rozdíl od osoby fyzické se však právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou, která odpovídají jejímu právnímu postavení, to znamená, že svou povahou jsou pro ni použitelná¹⁶⁸. Je tedy zřejmé, že právo na ochranu zdraví právnické osobě

¹⁶⁶ „Každý má právo na život. Lidský život je hoděn ochrany již před narozením. Nikdo nesmí být zbaven života. Trest smrti se nepřipouští. Porušením práv podle tohoto článku není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné.“

¹⁶⁷ Například by se mohlo jednat o zbavení života v případě použití krajní nouze, nutné obrany, dovoleného použití zbraně, interrupce a jiné.

¹⁶⁸ Viz rozhodnutí ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/93.

být přiřčeno nemůže, neboť její charakter artificiálního subjektu toto pojmově znemožňuje. Naproti tomu pojem „zdraví“ je třeba podle mého názoru vykládat více extenzivně, například tak, jak jej definuje Světová zdravotnická organizace (WHO) v preambuli Charty WHO, tedy jako „stav kompletní fyzické, mentální a sociální pohody“, nikoliv tedy jen stav, při němž absentují nemoci nebo vady¹⁶⁹.

Ustanovení článku 31 (stejně jako článku 35 odst. 3) Listiny lze považovat za další (konkrétnější) vyjádření zásady zákazu zneužití práv, v Listině v obecné rovině zakotvené již u práva vlastnického, v jejím článku 11, dopadajícího nejen na vlastníky, ale též na jiné subjekty bez omezení.

Významným rozdílem oproti právu na život je skutečnost, že práva na ochranu zdraví (stejně jako celé řady dalších práv, zejména též práva na příznivé životní prostředí) není možné se dovolávat přímo, ale pouze prostřednictvím a v mezích zákonů, které provádějí Listinu. Toto omezení stanoví sama Listina ve svém článku 41. Při přijímání těchto zákonů musí být šetřena podstata a smysl prováděných práv a svobod (viz článek 4 odst. 4 Listiny, který výslovně stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro jaké byla stanovena), což již mnohokrát ve své judikatuře dále konkretizoval Ústavní soud. Pro článek 31 vyslovil například závěr, že zákony upravující práva plynoucí z článku 31 Listiny nesmí mít diskriminační povahu a podmínky, za nichž je možno tato práva uplatňovat, musí být těmito zákony stanoveny tak, aby byl všem občanům zajištěn spravedlivý způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality¹⁷⁰.

6.1.2 Právo na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí je zaručeno článkem 35 Listiny. V článku 35 je dále uvedeno, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a také, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad

¹⁶⁹ Constitution of the World Health Organization. Basic Documents, Forty-fifth edition, Supplement, October 2006

¹⁷⁰ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/98.

míru stanovenou zákonem. Právo na příznivé životní prostředí neoddiskutovatelně patří k základním lidským právům stejně tak, jako právo na život a na ochranu zdraví, ačkoliv na ústavní úroveň bylo povýšeno teprve mnohem později, v souvislosti s rozvojem průmyslu, dopravy a dalších jevů, které životní prostředí a jeho složky závažným způsobem ohrožují a poškozují, v míře mnohonásobně vyšší než tomu bylo dříve. Stejně jako práva na ochranu zdraví se ani práva na příznivé životní prostředí nelze dovolávat přímo, ale pouze prostřednictvím a v mezích zákonů, které provádějí Listinu, což zakotvuje článek 41 Listiny (viz výše).

I zde, podobně jako u práva na ochranu zdraví vyvstává otázka, jaké subjekty lze zahrnout pod pojem „každý“ a komu tedy toto právo svědčí. Jak bylo uvedeno v předchozí části této podkapitoly, právnická osoba se může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou, která jsou svojí povahou pro ni použitelná. Ústavní soud rozhodl již i o tom, zda takovou povahu má právo na příznivé životní prostředí. Rozhodl tak, že článek 35 Listiny na právnické osoby vztahovat nelze¹⁷¹. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že „*práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*“ (viz znění odůvodnění nálezu). Právnickým osobám tedy základní práva zakotvená v článku 35 Listiny nenáleží a nemají ani aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti¹⁷². Tento výklad Ústavní soud v následujících letech potvrdil také řadou dalších svých rozhodnutí.

Povinným subjektem, který má zajistit naplňování práva na příznivé životní prostředí, je především stát, ačkoliv na ohrožování či poškozování životního prostředí se značnou měrou podílí velké množství různých subjektů (do popředí je tedy vynesena princip odpovědnosti státu na úkor principu sdílené odpovědnosti anebo odpovědnosti původce). Tato povinnost státu vyplývá také z článku 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, a dokonce též z její preambule, která proklamuje

¹⁷¹ Viz rozhodnutí ve věci sp. zn. I.ÚS 282/97.

¹⁷² Existují ovšem i odlišné názory, ne všichni autoři se s argumentací Ústavního soudu ztotožňují, viz např. HULMÁK, Milan. *Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby*. EMP – Příloha Jurisprudence a právní praxe, 1999, č. 10, s. 7-20.

odhodlání ústavodárce střežit zděděné přírodní bohatství. Ve vazbě na skutečnost, že práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat pouze v mezích prováděcích předpisů (viz článek 41 Listiny), je třeba zdůraznit, že stát je, právě s ohledem na, v tomto odstavci popsanou, povinnost zajistit naplňování práva na příznivé životní prostředí, povinen příslušné prováděcí předpisy přijmout a efektivně aplikovat.

Princip sdílené odpovědnosti se však odráží na jiném místě Listiny. Povinnost každého (fyzické osoby, právnické osoby, státních i jiných subjektů veřejné moci) chránit životní prostředí, je založena ustanovením článku 35 odst. 3 Listiny, který stanoví, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Je nutno si uvědomit, že se jedná o poměrně velmi silné ustanovení, omezující výkon všech práv, pokud by tím docházelo k ohrožování hodnot vytčených v tomto článku¹⁷³.

Určitou nejasnost může vzbuzovat také to, co je míněno slovy *příznivé životní prostředí*¹⁷⁴, když Listina zároveň nezakotvuje žádná kvalitativní kritéria pro výklad tohoto pojmu. Je obecně přijímáno, že ona kvalitativní kritéria jsou nastavena ve zvláštních právních předpisech práva životního prostředí, ve formě stanovení závazných limitů a dalších objektivních parametrů definujících přípustnou míru znečištění¹⁷⁵.

6.1.3 Ochrana vlastnictví, zásada „vlastnictví zavazuje“

Zabývá-li se ústavními základy ochrany před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů na lidské zdraví a životní prostředí, je třeba krátce zmínit také článek 11 Listiny. Na toto ustanovení je v souvislosti s ochranou před zde zkoumanými vlivy nutno nahlížet ze dvou různých úhlů. Výkon práva vlastnického má být na jedné straně všemi možnými způsoby chráněn před jakýmkoliv zásahy ze strany veřejné moci i třetích osob, které by jeho výkon omezovaly či dokonce znemožňovaly, na druhé

¹⁷³ PAVLÍČEK, Václav, et al. Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2002. 1164 s.

¹⁷⁴ K samotnému pojmu „životní prostředí“ viz dále.

¹⁷⁵ Rozsáhle se touto tematikou ve svých pracích zabývá například DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s. Str. 107 (odkazující na starší díla autorky k témuž tématu).

straně je principiálně nepřípustné užívat vlastní věc nebo s ní nakládat takovým způsobem, který narušuje nebo ohrožuje oprávněné zájmy jiných osob nebo veřejný zájem. Výkonem vlastnického práva tudíž nesmí docházet k omezování výkonu práv ostatních vlastníků a ani k ohrožování či poškozování jiných právem chráněných zájmů, mezi nimiž čelné místo zaujímají lidský život, zdraví a životní prostředí, což je výslovně vyjádřeno v článku 11 odst. 3 Listiny.

Článek 11 Listiny zakotvuje právo každého vlastnit majetek a přisuzuje vlastnickému právu všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Tyto ústavní zásady v praxi nyní realizuje zejména zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu označován také jako „starý“ občanský zákoník), je tedy akcentována zejména v rámci soukromoprávního přístupu k řešení problematiky ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Naproti tomu například základní veřejnoprávní předpis ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením (zákon o ochraně veřejného zdraví) obsahuje poměrně značné množství problematických ustanovení, která je možno označit za rozporná se zásadami ochrany vlastnictví a rovnosti vlastníků.

Do odstavce 3 článku 11 Listiny je promítnuta obecná zásada „vlastnictví zavazuje“, konkretizovaná zákazem zneužití vlastnictví na újmu práv druhých, v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, a povinností vykonávat jej tak, aby nedocházelo k poškozování lidského zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z pohledu ochrany lidského života a zdraví a životního prostředí před účinky vybraných fyzikálních faktorů je klíčová samozřejmě především třetí věta, která zakazuje jakýkoliv výkon vlastnictví (nemusí se jednat o zneužití vlastnictví), který by tyto chráněné zájmy poškozoval nad míru stanovenou zákonem. Některými autory je toto ustanovení interpretováno dokonce tak, že při střetu dvou různých veřejných zájmů by měla mít vždy přednost ochrana životního prostředí – i proti zájmům vlastníka¹⁷⁶. Za vhodné považuji poznamenat, že úprava pojmového omezení výkonu vlastnického práva je v našem právním prostoru tradiční, například již ustanovení § 364 občanského zákoníku obecného z roku 1811 stanovilo toto omezení

¹⁷⁶ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. Str. 47.

ve prospěch obecného zájmu zcela jednoznačně: "*Vlastnické právo lze vůbec vykonávat jen potud, pokud se tím ani nesaáh v práva třetí osoby, ani nevystupuje z mezí zákony předepsaných k zachování a zvelebení obecného blaha.*".

Zkoumáme-li blíže ustanovení článku 11 odst. 3, věty poslední (podle níž výkon vlastnického práva nesmí nad míru stanovenou zákonem poškozovat lidské zdraví ani přírodu a životní prostředí), zaujme již pouhá terminologie použitá v této větě. V právu životního prostředí je pojem životní prostředí chápán obvykle spíše úzejí, pouze jako ta část prostředí, která není převážně vytvořena uměle člověkem, čemuž nasvědčuje i legální definice pojmu životní prostředí obsažená v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí („*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*“), přestože existují také opačné názory, považující toto vymezení za až příliš restriktivní¹⁷⁷. Rozlišuje-li však Listina mezi pojmy „životní prostředí“ a „příroda“, nasvědčuje to tomu, že by ústavodárce mohl pojem „životní prostředí“ chápat taktéž v onom (méně obvyklém) širším významu, tedy nejen jako prostředí přírodní, ale též například pracovní¹⁷⁸.

Pro oblast soukromoprávních vztahů je ústavní zásada „vlastnictví zavazuje“ promítnuta do ustanovení § 415 „starého“ občanského zákoníku, které výslovně zakotvuje povinnost každého počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na přírodě a na životním prostředí. Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., který nabude účinnosti dnem 1. ledna 2014) toto ustanovení nepřejal a neobsahuje ani žádnou obdobnou vazbu na ustanovení článku 11 odst. 3 a článku 35 odst. 3 Listiny. Neprovedení těchto ustanovení, v nichž Listina stanoví meze výkonu práva vlastnického a práv všech (tedy i soukromých) ve vztahu k objektům obecného zájmu lze podle mého názoru považovat za zcela zásadní a možná dokonce nejzásadnější nedostatek nového občanského zákoníku z hlediska ochrany životního prostředí. Domnívám se, že by, zejména s ohledem na skutečnost, jak významným právním předpisem nový občanský zákoník bezesporu je, do ustanovení jeho § 1012 měla být vložena věta „*Výkon*

¹⁷⁷ PEKÁREK, Milan. PRŮCHOVÁ, Ivana. DUDOVÁ, Jana. JANČÁŘOVÁ, Ilona. TKÁČIKOVÁ, Jana. *Právo životního prostředí I. díl. 2.* přepracované a podstatně rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009. 324 s.

¹⁷⁸ K tomuto výkladu se kloní například PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státopěda, 2. díl. Ústavní právo České republiky. Část 2.* 1. vydání. Praha: Linde, 2004. 241 s.

vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví a životní prostředí.“ či jiné výslovné vyjádření skutečnosti, že vlastník není ve výkonu svého vlastnického práva omezen pouze zákazem rušit práva jiných osob či tyto osoby obtěžovat nebo poškozovat, jak je v tomto ustanovení uvedeno nyní, ale též veřejným zájmem na ochraně lidského zdraví a životního prostředí. Jak uvádí důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku¹⁷⁹, základním východiskem pro tvorbu návrhu byla premisa, že *„existence každé demokratické společnosti je podmíněna jejím fungováním na principech právního státu“*, přičemž *„právní stát nelze chápat pouze jako soubor právních norem, nýbrž takových právních pravidel, která reflektují hodnotové zaměření společnosti“*, a tudíž *„platný občanský zákoník musí být podroben zkoumání, zda je skutečně odrazem hodnotového zaměření současné společnosti“* a má mít *„ambici zachovat si toto postavení i pro budoucí generace“*. S těmito východisky se nelze než ztotožnit, neboť občanský zákoník je bezesporu naprosto stěžejním právním předpisem s nezměrnými dopady do všech oblastí lidského konání, který bude v budoucnu pravděpodobně formovat také hodnotovou orientaci občanů ČR a jejich celkový vztah k právu (soukromému i veřejnému). Mnohé z navrhovaných změn v občanském zákoníku byly předkladatelem odůvodňovány tím, že dosavadní úprava je „zastaralá“ či „socialistická“. V reakci na toto tvrzení uvedené v důvodové zprávě je nezbytné upozornit, že ustanovení § 415 „starého“ občanského zákoníku, zakotvující generální princip prevence škod bylo o ochranu životní prostředí a přírody výslovně rozšířeno nepochybně v konotaci s přijetím Listiny základních práv a svobod (konkrétně s jejími ustanoveními čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3) a jedná se tak o úpravu současnou a ústavně i mezinárodně-právně konformní.

6.1.4 Další základní práva a svobody vztahující se k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů

Právo na ochranu před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů by bylo možné podřadit také pod článek 10 odst. 2 Listiny, jež zaručuje každému ochranu

¹⁷⁹ Dostupná z WWW: < <http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/texty-zakonu-.html>>. [cit. 2013-02-20].

před zasahováním do soukromého a rodinného života¹⁸⁰ (obdobně jako tak činí článek 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), v podobném smyslu a v úzké souvislosti s ochranou vlastnictví před neoprávněnými zásahy.

Zmíněno by mělo být též právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky zaručené článkem 28 Listiny, které je ústavním základem pro zákonné zakotvení podmínek ochrany zdraví a života před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů v pracovním prostředí.

Jisté, i když méně významné, vazby mezi ochranou před hlukem, vibracemi a zářením a jednotlivými ústavními principy by nepochybně bylo možno nalézt i na dalších místech Listiny.

6.2 Koncepční východiska

Většina postupů v oblastech, ve kterých je vykonávána působnost státu, je založena na dlouhodobějších koncepčních dokumentech či politikách (*policy*), které si je možno představit jako jakési programy či soubory opatření, jež v obecné rovině shrnují hlavní problémy v dané oblasti a nastiňují základní směřování cesty k jejich řešení. Obdobným způsobem je konstruována nejen státní ekologická politika a státní politika ochrany veřejného zdraví, ale též například sociální politika státu, bezpečnostní politika nebo třeba státní politika zaměstnanosti. Obvykle je základem pro uplatňování dané politiky jeden či více dokumentů, které nejsou právně závazné, ale jejich dodržování je zaručeno politickou vůlí těch, kteří takový dokument přijali a aplikují jej¹⁸¹.

6.2.1 Státní politika životního prostředí České republiky

Základním koncepčním dokumentem, který určuje dlouhodobý rámec pro realizaci environmentálního pilíře strategie udržitelného rozvoje České republiky, je Státní politika životního prostředí České republiky. Jedná se o dokument, který svou povahou není právně závazný, vláda jej pouze bere svým usnesením na vědomí, ale

¹⁸⁰ Jedná se o pleonasmus, rodinný život je podmnožinou života soukromého, jak poukazuje například PAVLÍČEK, Václav, et al. Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.

¹⁸¹ Viz CABADA, Ladislav. KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

vymezuje rámec pro budoucí opatření směřující k co nejvíce efektivní ochraně životního prostředí a jeho složek.

Až donedávna byla k dispozici pouze Státní politika životního prostředí České republiky platná pro období let 2004 – 2010, přijatá usnesením vlády v roce 2004 jako aktualizace státní politiky z roku 2001¹⁸². V lednu 2013 však byla vládou schválena další aktualizace, platná do konce roku 2020. Bohužel naprosto nenaplněn zůstal předpoklad, že tento koncepční dokument bude hrát do budoucna poněkud významnější roli, který se opíral o skutečnost, že již v říjnu 2008 byla zahájena příprava aktualizace Státní politiky životního prostředí pro období 2011 – 2016, která počítala s tím, že státní politika má být nikoliv pouze strategickým materiálem Ministerstva životního prostředí (tedy pouhou resortní politikou), ale stane se komplexním dokumentem pro oblast životního prostředí, k jehož plnění budou přispívat všechny zainteresované instituce veřejné správy a další subjekty.

Aktualizovaná Státní politika životního prostředí ČR¹⁸³, jejíž platnost byla vládou schválena pro období 2012 až 2020, si jako hlavní cíl vytkla „*zajistit zdravé a kvalitní životní prostředí pro občany žijící v ČR, výrazně přispět k efektivnímu využívání veškerých zdrojů a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí, včetně dopadů přesahujících hranice státu, a přispět tak k zlepšování kvality života v Evropě i celosvětově*“¹⁸⁴. Soustředí se na čtyři prioritní oblasti, kterými jsou:

- ochrana a udržitelné využívání zdrojů (zajištění ochrany vod a zlepšování jejich stavu, předcházení vzniku odpadů, zajištění jejich maximálního využití a omezování jejich negativního vlivu na životní prostředí, podpora využívání odpadů jako náhrady přírodních zdrojů, ochrana a udržitelné využívání půdy a horninového prostředí),

¹⁸²K zásadním změnám, pro které bylo nutno přistoupit k přepracování tehdy platné Státní politiky životního prostředí, patřilo především přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2004 a zavedení nového územně-správního uspořádání země provedeného v roce novým zákonem o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích). Byly v ní zapracovány zejména závazky zakotvené 6. akčním programem ES pro životní prostředí (Brusel, 2002), Enviromentální strategií OECD pro první dekádu 21. století (Paříž, 2001), Strategií Evropské unie pro udržitelný rozvoj (Göteborg, 2001), Deklarací a Implementačním plánem, přijatých na Světovém summitu OSN o udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002 a Deklarací z 5. konference ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ (Kyjev, 2003).

¹⁸³ *Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW:< [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotního_prostředí/\\$FILE/SP%20C5%BDP_2012-20.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotního_prostředí/$FILE/SP%20C5%BDP_2012-20.pdf) >

¹⁸⁴ Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020) – op. cit. Str. 3.

- ochrana klimatu a zlepšení kvality ovzduší (snižování emisí skleníkových plynů a omezování negativních dopadů klimatické změny, snížení úrovně znečištění ovzduší),
- ochrana přírody a krajiny (posilování ekologických funkcí krajiny, zachování přírodních a krajinných hodnot, zlepšení kvality prostředí v sídlech) a
- tzv. „bezpečné prostředí“ (předcházení rizik, ochrana prostředí před negativními dopady krizových situací způsobenými antropogenními nebo přírodními hrozbami jako jsou povodně, sucha, svahové nestability, eroze a podobně).

Oproti předcházející verzi státní politiky se jedná o priority více zacílené na člověka a podmínky jeho života. Zatímco předchozí státní politika uváděla „zlepšování kvality života“ pouze jako jeden z cílů, navíc spojený do jedné oblasti se „snižováním zátěže“ (tedy spíše jako jakýsi žádoucí vedlejší produkt tohoto cíle), nynější verze státní politiky zcela jasně vnímá člověka jako středobod, od kterého se odvíjí ostatní cíle, a jako téma, které se prolíná všemi prioritními oblastmi. Některé žádoucí předchozí cíle v současné státní politice již nejsou obsaženy (například ochrana biodiverzity nebo zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí).

V úvodu státní politiky je krátce popsán výchozí stav životního prostředí v České republice a jsou pojmenovány nejpálčivější problémy, jejichž řešení by měla státní politika napomoci vyhledat a realizovat, stručně je pojednáno i o příčinách těchto problémů. Následně státní politika vymezuje řadu nástrojů, jejichž realizace bude směřovat k naplnění vytčených cílů. Jedná se nejen o právní nástroje, ale také o nástroje ekonomické, institucionální, organizační, informační, dobrovolné a jiné. Dále definuje též sadu indikátorů, které umožní sledovat efektivitu plnění aktualizované státní politiky.

I přes výše popsaný (ve vztahu k mnou zkoumanému tématu zdánlivě pozitivní) posun v nastavení priorit státní politiky neobsahuje státní politika mnoho údajů relevantních pro bádání nad koncepčními východisky ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Jediným z fyzikálních faktorů, kterým se státní politika zabývá, je hluk, který je ve státní politice pojímán jako antropogenní riziko¹⁸⁵ (viz prioritní oblast č. 4 „bezpečné prostředí“) s nepříznivým vlivem na zdraví obyvatel

¹⁸⁵ Viz prioritní oblast č. 4 „bezpečné prostředí“ – *Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020)* – op. cit. Str. 29.

i na ekosystémy. Takto nastavená systematika státní politiky však není podle mého názoru příliš šťastná, neboť antropogenně podmíněný faktor nevhodně směřuje do společného cíle s problematikou předcházení či řešení přírodních nebezpečí.

Nejvýznamnějším zdrojem hluku byla státní politikou jednoznačně identifikována silniční doprava. V části popisující výchozí stav je poukazováno na pokračující nárůst přepravních výkonů osobní i nákladní dopravy s nepříznivou strukturou (stejně jako v ostatních zemích EU s dominancí silniční dopravy a individuální automobilové dopravy, realizované u nás navíc značně zastaralým vozovým parkem, přičemž dopravou jsou neúměrně zatěžována centra měst), přičemž nadměrná hlučnost je jedním z popisovaných nežádoucích důsledků tohoto stavu¹⁸⁶. Mezi opatřeními k nápravě je formulován pouze jediný obecný cíl omezit negativní vliv působení hluku na zdraví lidí¹⁸⁷ a ekosystémy a mezi indikátory životního prostředí je (bez vazby na jiné části státní politiky) zahrnuta také hluková zátěž, zahrnující jak zátěž obyvatelstva, tak ekosystémů.

Mimo hluku se jinými fyzikálními faktory aktuální státní politika nikterak nezabývá. Pouze zcela okrajově je v bodě týkajícím se přírodních rizik typu povodně, sucha, svahové nestability, skalního řícení, eroze, silného větru či úniku metanu zařazen také únik radonu, což lze považovat za vhodné, ale nikoliv zcela věcně správně pojaté, neboť radon v určité koncentraci je trvalou složkou životního prostředí (tvoří

¹⁸⁶ Předchozí verze státní politiky byla v tomto ohledu poněkud podrobnější a udávala, že limitní hodnoty pro denní a noční hluk jsou překračovány až v polovině sledovaných lokalit, zejména v lokalitách umístěných u hlavních dopravních tras. Hluk byl zmiňován též v souvislosti s nedostatečným materiálním a odborným zázemím, zejména neadekvátním množstvím finančních prostředků, které mají pro plnění některých cílů státní politiky, tedy i pro boj s nadměrnou hlučností, k dispozici orgány státní správy. Celkově státní politika hluk označovala jako stále rostoucí problém, který je však značně podceňován a jehož řešení je dlouhodobě odkládáno. – viz *Státní politika životního prostředí České republiky (2004-2010)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: < [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKHF75RUFX/\\$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF75RUFX/$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf) >.

¹⁸⁷ I v tomto bodě byla předchozí verze státní politiky významně rozpracovanější. Jako hlavní cíle v boji proti nadměrné hlučnosti státní politika uváděla nutnost důsledně uplatňovat požadavky stávajících právních předpisů (zejména zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a na něj navazujících podzákoných předpisů) a také odkazovala na implementaci strategické směrnice č. 2002/49/ES Evropského parlamentu a Rady. Dále zvláště zdůrazňovala potřebu eliminovat účinky zdrojů s nepříjemně vysokými hladinami hluku a vyhlásit a chránit tiché oblasti v krajině. Pro městské a průmyslové aglomerace navrhovala snížit hlučnost zejména pomocí zpříšňování požadavků na nové výrobky, které jsou nebo by mohly být zdroji hluku. Velkou příležitostí, jak by mohlo být dosaženo snižování hlučnosti, sledovala státní politika v Akčních plánech, jejichž zpracování ukládá České republice výše uvedená směrnice. Dalším velmi důležitým plánovaným opatřením byl záměr postupně snižovat hygienický limit pro tzv. starou hlukovou zátěž. Nic z toho však již v nové verzi státní politiky obsaženo není.

přirozené pozadí) a nikoli budoucí hrozbou, které by bylo možné nějakými opatřeními předcházet¹⁸⁸.

Dřívější státní politika se zabývala také sektorovými politikami¹⁸⁹, ani to však ta nynější již nečiní.

Ze všech výše uvedených důvodů je nutno konstatovat, že jakkoliv je jednoznačně dobře, že nějaký koncepční nástroj zakotvující zásady ekologické politiky státu existuje, jeho současná podoba není k efektivní ochraně před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů velkým přínosem.

6.2.2 Koncepční nástroje v oblasti ochrany veřejného zdraví

Základním koncepčním dokumentem v oblasti ochrany veřejného zdraví je v ČR materiál nazvaný „Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století“¹⁹⁰ (zkráceně nazývaný „Zdraví 21“). Shodně jako Státní politika životního prostředí v ČR není právně závazný, vládou byl pouze vzat na vědomí¹⁹¹. Materiál navazuje na program Světové zdravotnické organizace „Zdraví pro všechny ve 21. století“¹⁹² a tvoří jej rozsáhlý soubor aktivit zaměřených na stálé a postupné zlepšování různých ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, rozdělených do 21 cílových oblastí. Cíle jsou stanoveny na základě poměrně detailní a dobře propracované analýzy současného stavu – především zdravotního stavu (v nejširším slova smyslu) české populace a příčin, proč tento stav zdaleka ne vždy lze označit za dobrý.

K ochraně zdraví před nepříznivým působením fyzikálních faktorů se (velmi volně) váže především cílová oblast č. 13, nazvaná „Zdravé místní životní podmínky“,

¹⁸⁸ Viz úvodní kapitola této práce věnovaná věcnému vymezení jednotlivých fyzikálních faktorů.

¹⁸⁹ Hluk byl pochopitelně řazen do oddílu týkajícího se dopravy a též do oddílu, který se zaměřoval na souvislosti mezi životním prostředím a zdravím člověka, ostatními fyzikálními faktory se ani předchozí státní politika nezabývala. Zmíněna byla též nutnost zapojení veřejnosti do přípravy i realizace protihlukových opatření, podtržena nezbytnost podpory vědy a výzkumu prostředků pro tvorbu akusticky přijatelné prostředí a taktéž mezinárodní spolupráce na tomto poli.

¹⁹⁰ *Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW:< http://www.mzcr.cz/Verejne/dokumenty/zdravi-pro-vsechny-v-stoleti_2461_1101_5.html >.

¹⁹¹ Viz usnesení vlády č. 1046 ze dne 30. října 2002.

¹⁹² K tomuto programu podrobněji viz DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s. Str. 32 a n.

kteřá má ambici zajistit, aby do roku 2015 měli obyvatelé „více příležitosti žít ve zdravých sociálních i ekonomických podmínkách doma, ve škole, na pracovišti i v místním společenství“. V programu Zdraví 21 se mimo jiné říká, že „Objekty by měly být odolné proti nadměrnému hluku a měly by mít odpovídající osvětlení a mikroklima.“. Je nutno politovat, že se program vůbec nesnaží odstranit příčiny nadměrného hluku a soustředí se pouze na opatření u příjemce, tedy na ta, která by měla vždy následovat až jako poslední varianta, není-li jiná možnost řešení možná.

Dílčí zmínky lze najít též v cílové oblasti č. 10 „Zdravé a bezpečné životní prostředí“, která má vést k tomu, že výskyt zdraví nebezpečných látek v životním prostředí nebude přesahovat mezinárodně schválené normy. Tato cílová oblast je částečně provázána se Státní politikou životního prostředí.

Cílovou oblastí, kde naopak žádná zmínka o rizicích, které pro lidské zdraví vyplývají z působení fyzikálních faktorů, obsažena není, je cílová oblast č. 8 „Snížení výskytu neinfekčních nemocí“. Díky ní by se do roku 2020 měla „snížit nemocnost, četnost zdravotních následků a předčasná úmrtnost v důsledku hlavních chronických nemocí na nejnižší možnou úroveň“. Opatření přijímaná k dosažení tohoto cíle jsou orientována na vyhledávání rizikových faktorů nemocí a časně odhalování jejich počátečních stadií. Jak bylo podrobněji vysvětleno v úvodní věcné kapitole této práce, je prokázáno, že ionizující i neionizující záření, hluk, vibrace i řada dalších fyzikálních faktorů mohou neoddiskutovatelně vést k velmi závažnému a často nevratnému poškození zdraví. Jedná se tedy rozhodně o rizikové faktory ve smyslu cílové oblasti č. 8 programu Zdraví 21. Jejich nezahrnutí do výčtu v detailním popisu cílové oblasti tudíž považuji za promarněnou příležitost.

Z pohledu ochrany před nežádoucím působením fyzikálních vlivů se tak Zdraví 21 bohužel ukazuje jako ještě výrazně více plochý a bezzubý dokument než Aktualizovaná státní politika životního prostředí ČR.

6.3 Shrnutí a doporučení

Potvrdil se můj vstupní předpoklad, že **právo na ochranu před účinky vybraných fyzikálních faktorů lze považovat za subjektivní právo, které je jedním z projevů práva na příznivé životní prostředí a taktéž práva na ochranu lidského**

zdraví, zakotvených v Listině základních práv a svobod. Právo na život, právo na ochranu zdraví a též právo na příznivé prostředí **působí erga omnes** a zakládají **povinnost státu zajistit tato práva každému jednotlivci bez rozdílu**. Práva na ochranu zdraví ani práva na příznivé životní prostředí se však **nelze dovolávat přímo**, ale pouze prostřednictvím a v mezích zákonů, které provádějí Listinu.

Ochrana před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů na lidské zdraví a životní prostředí úzce **souvisí s ochranou vlastnictví** – a to ve dvou zcela rozdílných rovinách. Výkon práva vlastnického má být chráněn před jakýmkoliv zásahy, které by jeho výkon omezovaly, či dokonce znemožňovaly, například tedy též před nežádoucím působením fyzikálních vlivů, zároveň je však všem vlastníkům zapovězeno užívat vlastní věc nebo s ní nakládat takovým způsobem, který by omezoval výkon práv ostatních vlastníků či ohrožoval nebo poškozoval jiné právem chráněné zájmy (dle článku 11 odst. 3 Listiny především lidský život, zdraví a životní prostředí). Nový občanský zákoník neobsahuje žádnou vazbu na ustanovení článku 11 odst. 3 a článku 35 odst. 3 Listiny, což považuji za závažný nedostatek nového kodexu. **Výslovné vyjádření skutečnosti, že vlastník není ve výkonu svého vlastnického práva omezen pouze zákazem rušit práva jiných osob či tyto osoby obtěžovat nebo poškozovat, ale též povinností chránit lidské zdraví a životní prostředí, by mělo být integrální součástí každého předpisu, který je základem soukromého práva v určitém státě.**

Koncepční východiska ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů lze hledat v takzvaných státních politikách, avšak **ani jedna z aktuálních platných státních politik, které by se měly k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů vztahovat** (tj. ani Aktualizovaná státní politika životního prostředí ČR ani program „Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století) však nepřináší příliš mnoho objeveného a **není k efektivní ochraně před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů velkým přínosem**. Ze všech mnou zkoumaných fyzikálních faktorů se obě zkoumané státní politiky zaměřují pouze na hluk a obě tak činí značně nedůsledně a nepřesně. Program Zdraví 21 například navrhuje pouze opatření až u příjemce hluku, nikoliv u zdroje či na dráze hluku, a dokonce zcela ignoruje prokázaný fakt, že hluk je závažným determinantem zdraví.

7 Veřejnoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

Veřejnoprávní ochrana před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů je v České republice **realizována především přímými nástroji, mezi které lze zahrnout nástroje administrativní** (či administrativně-právní), **koncepční, dobrovolné, sankční a speciální, ale též pomocí nástrojů nepřímého působení, mezi nimiž dominují ekonomické nástroje**¹⁹³. Všechny tyto nástroje, ať už přímé či nepřímé, reflektují aktuální stav vědeckého poznání daných fyzikálních faktorů a jejich vlastností a uvádějí v život technická a další, v první kapitole této práce naznačená, opatření k eliminaci těchto negativních jevů.

7.1 Administrativní nástroje

Nejhojněji využívané nástroje, svým charakterem nejvíce odpovídající tradičnímu pojetí veřejnoprávní regulace, která v ochraně před různými zdroji ohrožení životního prostředí a lidského života a zdraví jednoznačně dominuje, jsou nástroje administrativní (administrativně-právní). Patří mezi ně především různé formy stanovení povinností, vydávání povolení, vyjádření, stanovisek a souhlasů, stanovení standardů, kategorizace objektů, nástroje kontrolní a dozorové, právní odpovědnost a vynucování práva prostřednictvím výkonu rozhodnutí¹⁹⁴.

Nejčteněji užívaným administrativním nástrojem je **ukládání povinností ve formě různých zákazů, příkazů či omezení**. Povinnosti mohou být založeny přímo zákonem (viz například stanovení povinností pro provozovatele zdroje hluku, vibrací a neionizujícího záření zakotvené v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví) nebo prováděcím právním předpisem (viz například stanovení povinností pro výrobce či osoby uvádějící na trh některá vybraná zařízení a domácí spotřebiče, které by mohly být zdrojem hluku, v nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, které bylo vydáno k provedení zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých

¹⁹³ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 36 a n.)

¹⁹⁴ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 38 a n.)

zákonů), ve znění pozdějších předpisů, jiným normativním aktem (z dřívější právní úpravy například vyhláškou obce regulující v souladu se zmocněním obsaženým v ustanovení § 50 odst. 3 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, promítání světelných reklam a efektů na oblohu¹⁹⁵) nebo také individuálním právním aktem (například v podmínkách, které jsou součástí územního rozhodnutí, stavebního povolení, povolení k provozu a podobně). Podstatné je, že všechny tyto normativní akty i akty aplikace práva musí být vydávány na základě a v mezích zákona, v souladu s ustanovením článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Technickým opatřením (například stavebním, dopravně-organizačním, urbanistickým, pracovní-organizačním a dalším), která jsou pro ochranu před vybranými zdroji ohrožení známa, je převzetím do textu právní normy či individuálního správního aktu vtiskávána forma závazného pravidla chování, které má státem uznanou formu a jehož dodržování je vynutitelné státní mocí¹⁹⁶. Většina zákazů má v oblasti ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů relativní povahu (jsou vyjádřeny pomocí mezních hodnot, do určité stanovené míry je tudíž možno činnost vykonávat), pouze některé jsou absolutní¹⁹⁷ (činnost nelze vykonávat vůbec, ani v nepatrné míře). Povinnosti obsažené v předpisech souvisejících s problematikou ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů jsou adresovány nejčastěji provozovatelům zdrojů působení fyzikálních faktorů, mohou však mířit též na jiné subjekty, či dokonce na kohokoliv (viz například oznamovací povinnost každého, kdo nalezne zdroj ionizujícího záření nebo jaderný materiál).

Dalším okruhem administrativních nástrojů je **vázání určitých činností na vydání povolení, souhlasu, stanoviska, vyjádření či jiného správního aktu**. Tyto správní akty jsou vydávány *ex ante*, hrají tudíž obvykle významnou preventivní úlohu při předcházení vzniku poškození či ohrožení životního prostředí či lidského života nebo zdraví. Jsou předpokladem pro uskutečňování určité činnosti, kterou buď přímo

¹⁹⁵ Nový zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, žádné takové zmocnění pro obce k vydání vlastního předpisu neobsahuje.

¹⁹⁶ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. – op. cit. (str. 81 a n.)

¹⁹⁷ Nejvíce absolutních zákazů se (nepřekvapivě) vyskytuje v ochraně před nežádoucími účinky ionizujícího záření. Například je absolutně zakázáno provádění zkušebního výbuchu jaderné zbraně nebo jiného jaderného výbuchu, dovážení radioaktivních odpadů na území ČR, přidávání radioaktivních látek do potravin, hraček, šperků a kosmetických přípravků, jakož i dovoz či vývoz takto upravených výrobků, a jiné (viz ustanovení § 5 atomového zákona).

samy povolují, nebo tvoří jeden z podkladů (závazných či nikoliv) pro vydání tohoto povolení, přičemž platí, že je-li zamýšlená činnost rozporná s chráněnými zájmy ochrany lidského života a zdraví či životního prostředí, nemůže být povolení, kladné vyjádření a podobně vydáno, respektive je-li vydáno, je vázáno na splnění celé řady v něm obsažených podmínek, které mají za cíl vyloučit či zmírnit možné nepříznivé dopady dané činnosti. Do stejné skupiny administrativních nástrojů patří v našem právním prostředí velice frekventované povolování výjimek z některých zákazů stanovených v zákonech. Vydávání výjimek však není možné vždy označit za preventivní nástroj, stejně jako situace, kdy jsou výše zmíněné správní akty vydávány *ex post* za účelem dodatečné „legalizace“ určité činnosti. Příkladem rozhodnutí o výjimce, které jistě preventivním nástrojem není, je velice sporný institut povolení dalšího provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku, obsažený v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tj. takového zdroje hluku, při jehož používání nebo provozu nelze z vážných důvodů dodržet stanovené hygienické limity.

Typově podobným, avšak „měkčím“ nástrojem je nutnost určitou činnost *ex ante* ohlásit příslušnému orgánu státní správy¹⁹⁸. Neučiní-li správní orgán ve stanovené lhůtě žádné kroky vůči ohlašovatel, má se za to, že s uvedenou činností souhlasí, není tudíž nutno, aby k vyjádření své vůle vydával nějaký správní akt.

Stěžejní roli mezi preventivními administrativními nástroji vážícími se k ochraně před účinky vybraných fyzikálních faktorů hraje **proces posuzování vlivů na životní prostředí**, do kterého se zapojuje široké spektrum různých subjektů. Orgány státní správy, které hájí různé veřejné zájmy na základě zvláštních právních předpisů (například krajské hygienické stanice hájící veřejný zájem na ochraně lidského zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, orgány ochrany přírody hájící veřejný zájem na ochraně přírody, krajiny, rostlinstva a živočišstva a podobně i další orgány státní správy, které jsou odpovědné za ochranu dalších složek životního prostředí) mají v tomto procesu postavení dotčeného orgánu státní správy. Účastní se též dotčená veřejnost. Součástí posuzování vlivů na životní prostředí je také Hodnocení vlivů na zdraví (*Health Impact Assessment – HIA*). Cílem procesu HIA je najít

¹⁹⁸ Týká se například používání nevýznamných nebo drobných zdrojů ionizujícího záření.

a prohloubit pozitivní a vyloučit nebo alespoň zmírnit negativní dopady na zdraví obyvatel, které by mohla přinést nějaká koncepce nebo záměr, jejímž cílem primárně není zlepšování zdraví¹⁹⁹.

Třetí významnou skupinu administrativních nástrojů představuje **stanovení standardů**. Může se jednat o standardy různého druhu, vyjadřující různé požadavky na zachování určité míry stavu jednotlivých složek životního či pracovního prostředí nebo lidského zdraví. V ochraně před vybranými fyzikálními faktory hraje stanovování standardů roli naprosto klíčovou. Pro všechny v této práci zkoumané zdroje (hluk, vibrace, ionizující i neionizující záření) existují zákonem zakotvené limity a to jak emisní, tj. maximální hodnoty těchto zdrojů emitované jednotlivými výrobky, stroji, zařízeními a podobně, tak také imisní limity, stanovující nejvyšší přípustné zátěže konkrétních prostředí či lokalit. Stanovený limit neznámá, že by nižší hodnoty než limitní nemohly představovat skutečné či potenciaální riziko pro některý z chráněných zájmů. Stanovený limit vyjadřuje míru nezbytného, ale ještě únosného rizika a představuje reálně dosažitelnou hodnotu daného parametru. Ne vždy je ale dbáno na dodržování těchto limitů důsledně. Zákon o ochraně veřejného zdraví obsahuje některé instituty, které popírají logiku tohoto administrativního nástroje. Na mysli mám především korekce limitů pro takzvané staré hlukové zátěže a povolování nadlimitních zdrojů hluku²⁰⁰.

Úprava nadlimitních zdrojů hluku je vtělena do textu ustanovení § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, které říká, že pokud při používání nebo provozu zdroje hluku, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku provozovat jen na základě povolení. Toto ustanovení přináší, jak se ukazuje během jeho aplikace v praxi, kromě základní koncepční otázky, zda by měl

¹⁹⁹ Více k HIA viz například RYCHLÍKOVÁ, Eva. *Hodnocení vlivů na zdraví - Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. 1. vyd. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 93 s.

K aplikaci procesu HIA v jiných členských státech EU, zejména v Británii, viz například KEMM, Jr. *Can Health Impact Assessment fulfill the expectations it raises?* In *Public Health*. Ročník 2000, číslo 114. Str. 431 – 433.

²⁰⁰ Tento termín není zcela přesný, neboť se nejedná o otázku emisí hluku (tedy hluku samotného zdroje), ale o hluk v určitém prostředí (imise hluku). Slovní spojení „nadlimitní zdroj hluku“ je tedy třeba chápat jako situaci, kdy určitý zdroj hluku obtěžuje chráněné objekty ve svém okolí hlukem o intenzitě vyšší, než jakou povoluje hygienický limit.

zákon podobný institut vůbec obsahovat, ještě řadu dalších úskalí a nejasností. Vedle nepřesnosti samotného termínu „nadlimitní zdroj hluku“ či problému s definicí pojmu „vážné důvody“ lze spatřovat problém zejména ve znění závěrečné část ustanovení vysvětlujícího pojem „rozumně dosažitelná míra“, která hovoří o počtu osob exponovaných nadlimitnímu hluku. Důsledkem doslovného výkladu tohoto ustanovení by byla skutečnost, že zdroj hluku obtěžující menší skupinu osob než jiný zdroj by měl být orgánem ochrany veřejného zdraví nahlížen jako zdroj méně škodlivý, tudíž pro jeho omezování na rozumně dosažitelnou míru by bylo při posuzování postupováno poněkud shovívavěji než u zdroje s větším okruhem zasažených osob. Osoby obtěžované oním méně významným zdrojem (ovšem pouze z pohledu srovnání s jinými zdroji) by tedy měly ztíženou možnost využívat svých ústavně zaručených práv. Ústavní soud ve věci ústavní zásady rovnosti v právech již opakovaně judikoval, že rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle a že se jedná o porušení tohoto požadavku v případě, kdy se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatnění tohoto rozdílného přístupu²⁰¹. Dalším aplikačním problémem je skutečnost, že ačkoliv je vydané povolení časově omezené, nic nebrání tomu, aby orgán ochrany veřejného zdraví vydal nové povolení, obsahující stejné závazky. Obtíže vyvstávají též v souvislosti s procesní stránkou řízení o výjimce. Jediným účastníkem řízení je totiž navrhovatel, tj. osoba, která žádá o povolení výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku. Výše popsaný stav implikuje pro dotčené osoby, které však nebyly připuštěny k účasti na řízení, celou řadu neblahých důsledků. Dotčené osoby nemohou v řízení uplatňovat svá práva, nemají tudíž k dispozici žádné právní prostředky, jimiž by mohly ovlivnit např. délku doby, na kterou bude výjimka udělena či volbu technického řešení budoucí nápravy tohoto stavu, ačkoliv tyto skutečnosti mají zásadní vliv na výkon jejich práv²⁰².

²⁰¹ Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 37/93, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, sp. zn. Pl. ÚS 15/02 a jiné.

²⁰² Ke Konkrétním již vydaným výjimkám viz BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek. Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-18]. Dostupný z WWW: http://hluk.eps.cz/files/Analyza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf.

Mezi administrativní nástroje můžeme dále zařadit různé **kategorizace** zdrojů ohrožení anebo chráněných zájmů, k jejich obraně před nepříznivým působením fyzikálních faktorů má právní úprava sloužit. Díky provedení kategorizace jednotlivých objektů právní úpravy lze dosáhnout odstupňování ochrany a tím zvýšit celkovou účinnost předpisů, aniž by tím docházelo ke zvyšování administrativní zátěže pro všechny subjekty. Nejvýraznějším příkladem použití tohoto nástroje je kategorizace zdrojů ionizujícího záření podle míry ohrožení zdraví a životního prostředí na nevýznamné, drobné, jednoduché, významné a velmi významné, pracovišť, kde jsou vykonávány radiační činnosti do kategorií I. až IV., a radiačních pracovníků do kategorie A nebo B (viz ustanovení § 4 odst. 12 atomového zákona).

Nezbytným nástrojem pro prosazování právní úpravy je **kontrolní a dozorová činnost**. Oba zvláštní předpisy zabývající se mnou zkoumanými zdroji ohrožení (atomový zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví) obsahují kompetenční ustanovení stanovící, které orgány (příslušné orgány státní správy, inspekce) či osoby (dohlízející osoby, autorizované osoby) jsou pověřeny výkonem dozoru.

Mezi administrativně-právní nástroje bývá zařazována také **právní odpovědnost**²⁰³ ve smyslu odpovědnosti za způsobené ztráty na chráněných zájmech, a **výkon rozhodnutí**²⁰⁴ jako nezbytná podmínka pro vynucování plnění právních povinností (primárních i sekundárních, včetně povinnosti splnit nápravné či sankční opatření) v případech, že nejsou plněny dobrovolně.

7.2 Koncepční nástroje

Koncepčními nástroji jsou koncepce, plány či programy, které mají různý obsah i různou právní povahu. Nejdůležitějšími koncepčními nástroji, které mají obligatorní povahu a obsahují závazné ukazatele pro mnoho různých činností souvisejících s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů, jsou veškeré dokumenty územního plánování, jejichž vydávání navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Atomový zákon i zákon o ochraně veřejného zdraví dále obsahují vlastní, poměrně specifické, koncepční nástroje. V případě ochrany před ionizujícím zářením

²⁰³ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 38)

²⁰⁴ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 39)

jsou to takzvané havarijní plány, v oblasti ochrany před hlukem pak akční plány, vytvářené na základě strategických hlukových map.

Havarijní plán je podle ustanovení § 2 písm. n) atomového zákona soubor plánovaných opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie a k omezení jejich následků. Existují tři druhy havarijních plánů – zpracovávají se pro prostory jaderného zařízení nebo pracoviště, kde se vykonávají radiační činnosti (vnitřní havarijní plán), pro přepravu jaderných materiálů nebo zdrojů ionizujícího záření (havarijní řád), a pro tzv. zónu havarijního plánování, tj. oblast v okolí jaderného zařízení nebo pracoviště, kde se nachází zdroj ionizujícího záření, v níž se na základě výsledků rozborů možných následků radiační havárie uplatňují požadavky z hlediska havarijního plánování (vnější havarijní plán).

Strategické hlukové mapy, zavedené směrnicí 2002/49/ES, jsou vytvářeny proto, aby určily, jaká je míra obtěžování environmentálním hlukem, a aby jejich prostřednictvím mohly být tyto informace zpřístupněny veřejnosti. Na základě výsledků hlukového mapování jsou následně vytvářeny akční plány, obsahující již zcela konkrétní opatření ke snížení hlukové zátěže. Strategická hluková mapa je grafický dokument, který zákonem předepsaným způsobem znázorňuje akustickou situaci v městských aglomeracích, v okolí silničních a železničních komunikací a letišť, ve kterém jsou označena území postižená hlukem přesahujícím určitou hodnotu, bez ohledu na to, z jakého zdroje tento hluk pochází²⁰⁵. Jedná se o mapy výpočtové, sestavované pomocí matematického modelování na základě algoritmů podle doporučené evropské metodiky²⁰⁶. Na strategické hlukové mapy navazují akční plány, zpracovávané zejména pro oblasti, kde hlukové mapy zdokumentovaly hlučnost přesahující mezní hodnoty. Jedná se již o podrobnou akustickou studii mapující skutečnou hlučnost v dané oblasti a navrhuje zcela konkrétní protihluková opatření. Soustředí se kromě snižování hlučnosti i na její prevenci a na zachování dobrého akustického prostředí. Akční plán podrobně a přesně vymezuje problémy, které je

²⁰⁵ Strategické hlukové mapy jsou dostupné on-line na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví < <http://hlukovemapy.mzcr.cz/> > nebo CENIA < <http://www.geoportal.cenia.cz/> >.

²⁰⁶ Mezi základní vstupy výpočtu patří intenzita dopravy v daném místě, konfigurace terénu, umístění průmyslových závodů a podobně. Pokud jsou nějaká měření v souvislosti s vytvářením strategických hlukových map vytvářena, je to pouze z důvodu kalibrace výpočtu.

v dané lokalitě z hlediska protihlukové ochrany třeba řešit a uvádí seznam všech schválených, prováděných či pouze plánovaných protihlukových opatření spolu se souhrnem projektů, které mají pořizovatelé akčních plánů v úmyslu v následujících pěti letech přijmout. Členské státy EU zasílají souhrnný přehled zpracovaných strategických hlukových map a akčních plánů Evropské komisi, která vede jednotnou evropskou databanku hlukových map, má pravomoc hlukové mapy přezkoumávat a na základě takto shromážděných údajů rozhoduje o dalším postupu EU v boji proti hluku²⁰⁷.

7.3 Sankční nástroje

Sankčními nástroji rozumím především deliktní odpovědnost, tj. odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty a odpovědnost za trestné činy.

Jak zákon o ochraně veřejného zdraví, tak atomový zákon, obsahují svébytná sankční ustanovení. Atomový zákon nerozlišuje mezi tím, kdo se deliktu dopustí, stanovuje jednotně pro právnické i fyzické osoby výši pokut, které jim mohou být za spáchání určitého deliktu uloženy. Maximální možná výše těchto pokut je značná, pohybuje se od 200.000 Kč až do 100 mil. Kč. Sankční ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví je konstruováno značně zastarale, neodkazuje na konkrétní ustanovení zákona stanovící povinnosti, ale pouze obecně říká, že „za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo na jejich základě vydanými rozhodnutími či opatřeními orgánu ochrany veřejného zdraví, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, právním předpisem podle § 85 a za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. n) uloží orgán ochrany veřejného zdraví oprávněný vykonávat státní zdravotní dozor fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2 000 000 Kč“. Konkrétní skutkové podstaty navazující na hmotněprávní úpravu zákona o ochraně veřejného zdraví se nacházejí v zákoně č. 200/1990 Sb.,

²⁰⁷ Viz. BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s. Str. 95.

o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, především v ustanovení jeho § 29 („Přestupky na úseku zdravotnictví“)²⁰⁸.

Co se týče trestní odpovědnosti, v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, existuje poměrně široké spektrum skutkových podstat, které je možno k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů využít. K ochraně lidského života a zdraví slouží celá škála skutkových podstat obsažených v hlavě I. trestního zákoníku („Trestné činy proti životu a zdraví“), některá jednání by bylo bezesporu možno podřadit též skutkovým podstatám hlavy VII. („Trestné činy obecně nebezpečné“). Co se týče ochrany životního prostředí před negativními fyzikálními vlivy, lze podle mého názoru velmi dobře využít novelizované skutkové podstaty trestného činu „Poškození a ohrožení životního prostředí“ (viz ustanovení § 293 a 294 trestního zákoníku, ve znění zákona č. 330/2011 Sb.). Nežádoucím stavem, k němuž musí protiprávní jednání pachatele vést, aby bylo trestným, je ohrožení či poškození životního prostředí jako celku nebo jeho jednotlivých složek určitým jednáním, které musí naplnit alespoň jednu ze tří alternativních podmínek. Pachatel se musí uvedeného jednání buď dopustit na větším území, nebo musí jít o jednání, kterým lze způsobit těžkou újmu na zdraví (§ 122 odst. 1 trestního zákoníku) nebo smrt, nebo musí jít o jednání, kdy k odstranění jeho následků je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, tj. musí jít o náklady alespoň ve výši 500.000,- Kč (§ 138 trestního zákoníku)²⁰⁹.

Zcela novým institutem českého právního řádu je trestní odpovědnost právnických osob. Při přípravě zákona č. 418/2011 Sb., o trestněprávní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim byly diskutovány dvě varianty rozsahu této odpovědnosti. První byla možnost taxativního výčtu všech zločinů nebo přečinů, u nichž přichází trestní odpovědnost právnických osob v úvahu, přičemž okruh trestných činů byl v zásadě omezen na ty z nich, u nichž zavedení trestní odpovědnosti požadují mezinárodní smlouvy a právní předpisy EU. Podle druhé varianty mohl být

²⁰⁸ Přestupku se dopustí ten, kdo ... b) nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby, ... h) poruší zákaz nebo nesplní povinností stanovené nebo uložené k ochraně zdraví před neionizujícím zářením, ... o) jako pořadatel veřejné produkce hudby nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity.

²⁰⁹ Podrobněji viz ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. *Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí*. In Trestněprávní revue. Ročník 2012, č. 4, str. 79 – 85.

rozsah trestní odpovědnosti právnických osob vymezen tak, že by se vztahoval na všechny trestné činy uvedené v trestním zákoníku, není-li jejich spáchání právnickou osobou vyloučeno jejich povahou. Oba modely mají své přednosti i nedostatky, přičemž v konečném znění návrhu dostala přednost varianta první²¹⁰. Ze skutkových podstat, jejichž objektem je ochrana lidského života, zdraví anebo životního prostředí a které by bylo možno využít k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, se tak do tohoto výčtu dostaly pouze některé. V ustanovení § 7 zákona tudíž poměrně překvapivě nenajdeme žádné z trestných činů hlavy I. trestního zákoníku („Trestné činy proti životu a zdraví“), a dokonce ani žádnou z relevantních skutkových podstat hlavy VII. („Trestné činy obecně nebezpečné“). Naopak trestné činy proti životnímu prostředí jsou zde uvedeny téměř všechny. Je nepochybné, že k zařazení všech trestných činů proti životnímu prostředí (*stricto sensu*) do zmiňovaného taxativního výčtu jistě napomohlo souběžné projednávání zákona č. 330/2011 Sb. Novelizujícího trestní zákoník, který všechny změny týkající se trestných činů podle § 293 až § 301 trestního zákoníku deklaroval jako nezbytné pro transpozici příslušných směrnic²¹¹.

7.4 Speciální nástroje

Speciální nástroje jsou nástroje svébytné z hlediska prostoru, okolností či osob, na jejichž ochranu jsou zaměřeny či kterých speciálních vlastností využívají. V ochraně před negativním působením ionizujícího záření jsou velmi frekventované nástroje zaměřené na speciální okolnosti (rozsáhlá je zejména úprava týkající se jaderných havárií či jinak mimořádných situací) či speciální osoby (profesionály pracující s radiací).

Zvláštním nástrojem svébytným z hlediska prostoru používaným v akčních plánech navazujících na strategické hlukové mapy je vymezení tzv. tichých oblastí. Jedná se o území v aglomeracích, ve kterých se nevyskytuje hluk překračující mezní hodnoty. Úkolem akčních plánů je takové oblasti jasně vymežit s cílem zachovat jejich příznivé akustické prostředí. Tento nástroj má tedy výrazný preventivní charakter.

²¹⁰ Více viz například ZEMAN, Petr. *Trestní odpovědnost právnických osob v mezinárodním kontextu – diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo* in *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2012. Číslo 2, s. 50 a n.

²¹¹ Viz ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. – op. cit.

Vymezení tichých oblastí je součástí akčních plánů, spadá tedy do kompetence pořizovatelů akčních plánů. Určitou obdobou jsou pak tzv. tiché oblasti ve volné krajině, což jsou území, která nejsou rušena hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit. Jejich vymezení má učinit Ministerstvo životního prostředí vyhláškou²¹².

7.5 Ekonomické nástroje

Úkolem ekonomických nástrojů je vhodně doplňovat administrativní prostředky ochrany, vyvažovat jejich možné nedostatky a tímto způsobem umožňovat účinnější ochrany životního prostředí i života a zdraví člověka²¹³. V oblasti ochrany před fyzikálními vlivy se však ekonomické nástroje v současné době příliš neuplatňují. Mnohem větší důraz je v této oblasti kladen na prostředky práva veřejného než na prostředky soukromoprávní, a proto není možné prostředky ekonomické stimulace aplikovat příliš účinně. Základní princip uplatnění ekonomických nástrojů (tedy aby ekologické chování bylo zároveň ekonomicky výhodnější) zde nenachází až na výjimky prozatím příliš velkou odezvu. Touto výjimkou je pouze oblast ochrany před ionizujícím zářením, kde je využíváno institutu finanční spoluúčasti státu na likvidaci starých zátěží a finančního zajištění pro případ vzniku jaderné škody. Za ekonomický nástroj by bylo možno označit též existenci tzv. jaderného účtu, do kterého přispívají mimo jiné původci radioaktivního odpadu a který slouží k financování činnosti Správy úložišť jaderného odpadu.

Nejsou zde uplatněny takřka žádné prostředky pozitivní ekonomické stimulace. Jedinou výjimkou by mohly být například různé příspěvky na zateplování budov a podobné stavební úpravy, které s sebou mohou nést i pozitivní dopady na snižování hlučnosti, a některé dotační programy, včetně programů Evropské unie, které podporují budování obchvatů kolem měst a podobně. Žádná z těchto opatření však primárně

²¹² Vyhlášku ke stanovení tichých oblastí ve volné krajině Ministerstvo životního prostředí doposud nevydalo. Důvodem je i zřejmě i nedostatečné zákonné zmocnění. Předpokládá se, že by tyto oblasti mohly být stanoveny tak, že budou kopírovat hranice stávajících zvláště chráněných území podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²¹³ DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). – op. cit. (str. 40)

nemíří na snižování emisí nežádoucích fyzikálních faktorů (například hlučnosti), to je v popsaných případech spíše jen vítaný vedlejší účinek.

Nástroje negativní ekonomické stimulace mají v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů téměř výhradně sankční povahu. Jedná se o pokuty ukládané správními orgány za nedodržení zákonem stanovených povinností. Nenajdeme zde žádný systém poplatků (ani za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem, za užívání zdrojů životního prostředí ani žádnou variantu uživatelských poplatků), neuplatňuje se ani institut zajištění závazků či odpovědnosti pomocí povinného pojištění či povinné finanční rezervy pro provozovatele.

7.6 Shrnutí a doporučení

V české právní úpravě lze vysledovat **velké množství veřejnoprávních nástrojů**, které mohou sloužit k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Početně mezi nimi **výrazně dominují nástroje administrativní** (stanovení povinností, vydávání povolení, vyjádření, stanovisek a souhlasů, stanovení limitů, kategorizace objektů, nástroje kontrolní a dozorové, právní odpovědnost), což je společné všem v této práci zkoumaným fyzikálním faktorům. **Ke zvýšení efektivity ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů by jistě přispělo, kdyby byl uplatňován pestřejší nástrojový mix, než jaký je k dispozici nyní a kdyby došlo k posílení role nástrojů koncepční a preventivní povahy.**

Výjimečnou roli hrají v ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů horizontální právní nástroje, zejména proces posuzování vlivů na životní prostředí, jehož součástí je též hodnocení vlivů na zdraví. Výsledky tohoto procesu jsou podkladem mimo jiné pro vytváření územně plánovacích dokumentů a pro rozhodnutí vydávaná v územním a stavebním řízení. Všechny tyto výstupy tudíž mají obligatorní povahu a obsahují závazné ukazatele pro mnoho různých činností souvisejících s ochranou před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů. Jedná se o pozitivní trend, který by měl být nadále prohlubován a rozvíjen. Kromě územního plánování existují v ochraně před ionizujícím zářením a v ochraně před hlukem další specifické koncepční nástroje – orientované preventivně (strategické hlukové mapy a na ně navazující akční plány) či pro případ nepředvídané události (havarijní plánování).

Za **ne příliš dokonalé** lze označit **existující sankční nástroje**. Pro všechny fyzikální faktory je sice konstruována nějaká forma odpovědnosti postihující pochybení administrativní povahy (odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty), je však řešena pro každý fyzikální faktor zcela jiným způsobem a v jiném právním předpise. Trestní odpovědnost mohou v souvislosti s fyzikálními vlivy nést v podstatě pouze fyzické osoby, neboť ve výčtu skutkových podstat, které mohou být naplněny jednáním právnické osoby, obsaženém v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, nejsou všechny relevantní trestné činy (zejména proti životu a zdraví či trestné činy obecně nebezpečné) vůbec uvedeny. Všechny tyto nedostatky a nepřesnosti by měly být odstraněny.

Příliš se neuplatňují ekonomické nástroje. Vhodné by bylo **zakotvit do právního řádu především některé prostředky pozitivní ekonomické stimulace.** Tento způsob by mohl být účinný zejména v ochraně před emisemi, kdy by mohly být zvýhodňovány techniky vyznačující se menším působením nežádoucích fyzikálních vlivů. Nástroje negativní ekonomické stimulace mají v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů prozatím téměř výhradně sankční povahu (pokuty), neexistují například ani žádné **poplatky za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem či za užívání zdrojů životního prostředí.** Takové prostředky by přitom mohly být značně účinné, neboť by mohly vést k žádoucímu efektu, kdy ekologicky příznivější řešení je zároveň ekonomicky výhodnější než řešení méně ekologicky příznivé.

8 Soukromoprávní nástroje ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

Jak již bylo výše v práci vícekrát předesláno, ochrana lidského života a zdraví (a částečně též životního prostředí) před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů je v České republice, mimo známějších a více využívaných prostředků práva veřejného, realizována taktéž prostředky poskytovanými soukromým právem. Obvykle jsou tyto soukromoprávní nástroje chápány (jen) jako určitý doplněk veřejnoprávních prostředků, mohou být uplatňovány také paralelně s nimi, v některých případech však mohou soukromoprávní nástroje vytvářet dokonce účinnější a jednodušší možnost, jak dosáhnout účinné ochrany před nežádoucími jevy. Soukromoprávní (a zejména soudní) ochrana mají v neposlední řadě své nezastupitelné místo jako pojistka v případech, kdy orgány státní správy náležitě neplní svoji úlohu.

Základy právní úpravy soukromoprávní ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů je třeba hledat v občanském zákoníku – nikoliv však pouze v zákoně č. 40/1964 Sb., tedy v doposud platném a účinném „starém“ občanském zákoníku, který obsahuje řadu institutů umožňujících obranu před imisemi hluku a vibrací anebo též před zápachem, prachem, obtěžujícím světlem či naopak zastíněním, ale současně také v zákoně č. 89/2012 Sb., „novém“ občanském zákoníku (NOZ), platném od 22. března 2012, který by měl nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2014²¹⁴. Srovnání obou úprav bude nepochybně zajímavé a podnětné. NOZ přináší podle mého názoru řadu pozitivních i negativních změn. Za spíše pozitivní změnu považuji například novou výrazně podrobnější úpravu sousedských práv, která by mohla značně napomoci efektivní ochraně před rušivými účinky některých fyzikálních faktorů. Naproti tomu lze jmenovat i některé slabiny NOZ, především v jeho celkové koncepci a přístupu k některým tradičním institutům soukromého i veřejného práva.

Obecně lze právní prostředky poskytované „starým“ i „novým“ občanským zákoníkem rozdělit na **prostředky preventivní** a **prostředky následného charakteru**,

²¹⁴ Je všeobecně známo, že bylo hojně diskutováno o odložení jeho účinnosti, avšak Vláda ČR na svém zasedání 27. února 2013 rozhodla zachovat účinnost nového občanského zákoníku od 1. ledna 2014.

podle toho, zda k obtěžování imisemi již dochází anebo toto teprve hrozí²¹⁵. Jako prostředek preventivního charakteru chápeme v první řadě obecnou povinnost každého účastníka občanskoprávních vztahů počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a na životním prostředí, která je zakotvena v § 415 „starého“ občanského zákoníku (v NOZ bohužel žádná taková povinnost ve vztahu k ochraně životního prostředí zakotvena není, což považuji za jeho naprosto krucióální nedostatek²¹⁶). Porušení této povinnosti je protiprávním jednáním, vznikne-li škoda, tak má navíc za následek vznik odpovědnostního vztahu podle § 420 „starého“ občanského zákoníku.

Prostředky následného řešení můžeme dále dělit na **prostředky soudní a mimosoudní**. Mezi mimosoudní prostředky lze z nástrojů poskytovaných „starým“ občanským zákoníkem zařadit ochranu pokojného stavu podle § 5, svépomoc podle § 6 a povinnost odvracet hrozící škody podle § 417 odst. 2. V NOZ byly zachovány pouze některé z těchto institutů – pro nadbytečnost byla vypuštěna ochrana pokojného stavu, svépomoc je nově upravena v ustanovení § 14 NOZ a povinnost odvracet hrozící škody v ustanovení § 2091 NOZ. Prostředky soudními jsou různé žalobní typy. Podle „starého“ občanského zákoníku je to především žaloba na ochranu osobnosti podle § 11 a následujících, tzv. „sousedská žaloba“ podle § 127 odst. 1 a žaloba na náhradu škody podle § 420a. Všechny tyto žalobní typy lze nalézt též v NOZ (ochrana osobnosti je rozsáhle upravena v ustanovení § 81 a následujících, „sousedská žaloba“ v ustanovení § 1013 a následujících a žaloba na náhradu škody na samém konci NOZ). Toto dělení pak odráží i možnosti jejich využití v praxi.

8.1 „Sousedská“ žaloba

Pravděpodobně nejlépe a nejhojněji využitelným prostředkem soukromého práva, poskytovaným „starým“ občanským zákoníkem, který lze v ochraně před negativními účinky fyzikálních vlivů uplatnit, je tzv. „sousedská žaloba“. Právním základem této žaloby je ustanovení § 127 občanského zákoníku, podle něhož se „*vlastník věci musí*

²¹⁵ K tomuto dělení viz BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s. Str. 59 a n.

²¹⁶ Více viz výše v práci v kapitole o ústavních základech české právní úpravy.

zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv“. Tato první věta § 127 odst. 1, kterou teorie²¹⁷ označuje jako takzvanou generální klauzuli, obsahuje dvě skutkové podstaty (obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a vážné ohrožení výkonu práv)²¹⁸. V dalších větách ustanovení jsou pak již zakotveny konkrétní činnosti, kterými by mohl vlastník obtěžovat jiného či ohrožovat výkon jeho práv. Z pohledu této práce jsou důležité zejména zákazy týkající se obtěžování sousedů nejrůznějšími imisemi, především hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi.

NOZ obsahuje podobně znějící ustanovení, které vychází z úpravy obsažené v ABGB²¹⁹. NOZ ve svém § 1013 stanoví, že „vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku“, přičemž dále výslovně zakazuje „přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod“. Novou právní úpravou jsou tedy rozlišovány přímé imise, které jsou zakázány vždy, a imise nepřímé, které jsou zakázány jen tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Nepřímou imisí je jakákoli činnost anebo též nečinnost způsobující například vnikání kouře, prachu či hluku na cizí pozemek, která však nebyla původcem přímo zamýšlena, ale je jen vedlejším účinkem jeho jednání. Výčet jednání obsažených v ustanovení § 1013 NOZ je částečně odlišný od toho současného (například nemluví o plynu, kouři a parách, ale jen o plynu a podobně), což ovšem pravděpodobně nebude mít žádný vliv na aplikaci tohoto ustanovení, neboť výčet zůstává nadále demonstrativním, jako tomu bylo doposud.

Aktivní žalobní legitimace k podání „sousedské“ žaloby není omezena pouze na vlastníky nemovitostí, které jsou působení nežádoucích vlivů vystaveny. Účastníky

²¹⁷ Viz například ŠVESTKA, Jiří; JEHLIČKA, Oldřich; ŠKÁROVÁ, Marta; SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník, Komentář*. 10. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006.

²¹⁸ Tento výklad byl potvrzen například rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1935/2003.

²¹⁹ Viz výše v kapitole věnované historickému vývoji právní úpravy.

právního vztahu („obtěžovanými sousedy“) nemusí být jen vlastníci nebo držitelé takových nemovitostí, ale mohou to být i nájemci a jiné osoby, užívající věc na základě obligačního práva, což je zřejmé již ze samotného účelu tohoto ustanovení – žalobcem může být každý, koho užívání věci vlastníkem obtěžuje způsobem uvedeným v § 127 odst. 1 (resp. § 1013 odst. 1 NOZ). Že tyto závěry platí i pro NOZ potvrzuje důvodová zpráva k němu, která uvádí, že účelem použití pojmu „pozemek jiného vlastníka“ namísto dosavadního termínu „sousední pozemek“ byla nutnost vyjádřit, že je míněn nejen pozemek v přímém sousedství, ale každý pozemek zasažený imisemi²²⁰.

Aktivně legitimovanými budou zejména fyzické osoby, ale i některé osoby právnické, včetně obcí jako veřejnoprávních korporací, které mohou podat sousedskou žalobu za předpokladu, že jsou nadměrným imisím vystaveny nemovitosti ve vlastnictví obce, které používají občané této obce²²¹. Obdobně jsou k podání žaloby legitimována například společenství vlastníků bytových jednotek. Otázkou, judikaturou doposud neřešenou, zůstává, zda by to mohly být i některé jiné právnické osoby (obchodní společnosti, občanská sdružení a podobně), neboť se na první pohled jeví, že to jejich povaha vylučuje. Domnívám se, že není možno vyslovit zcela obecnou odpověď na takovou otázku, neboť záleží, v čem a jak by taková právnická osoba byla nežádoucími imisemi obtěžována. Pokud by tyto imise znemožňovaly například výkon činnosti právnické osoby v jejím sídle, nepochybně by se podle mého názoru mohla též právnická osoba domáhat nápravy za pomoci „sousedské žaloby“.

Pasivně legitimován je, obecně řečeno, každý, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví obtěžuje hlukem, zápachem či změnou světelných podmínek a jinými vyjmenovanými vlivy své okolí (tj. své „susedy“). Může to být tedy jakýkoliv vlastník

²²⁰ Viz *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze*. [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2012. [cit. 2013-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>>.

²²¹ Otázkou aktivní legitimace obcí se zabýval Nejvyšší soud ČR a svém rozsudku sp. zn. 2 Cdon 330/97 ze dne 25.8.1999 uvedl, že obec, jako vlastník sousední nemovitosti, je oprávněna domáhat se podle ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku i ochrany před obtěžováním hlukem (popř. vibracemi). Své rozhodnutí zdůvodnil tak, že „*obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ občanského zákoníku). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 občanského zákoníku může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel.*“

věci, fyzická i právnická osoba. Věcí může být cokoliv, co nežádoucí imise ve svém okolí způsobuje, tedy věc movitá i nemovitá, například dílna či jiná provozovna nebo také pozemní komunikace²²². Není tedy rozhodné, zda hluk způsobuje sám vlastník nebo třetí osoby, které věc v jeho vlastnictví využívají (například hlučící hosté v restauraci či děti na dětském hřišti). Naopak, pasivně legitimováni jsou podle soudní judikatury i provozovatelé určitých činností, kteří pouze umožňují dalším osobám způsobovat nežádoucí obtěžování sousedů²²³.

Podle současné právní úpravy ve „starém“ občanském zákoníku ne každé obtěžování vytčenými faktory je automaticky považováno za protiprávní imisi, musí dosahovat určité intenzity. Ustanovení § 127 občanského zákoníku stanoví tuto intenzitu dvěma různými způsoby, zavádí dva pojmy – obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a vážné ohrožení výkonu práv vlastníka. Při řešení otázky, zda v konkrétním případě míra přiměřená poměrům byla či nebyla překročena, soud vychází z objektivních hledisek a bere v úvahu další specifické okolnosti konkrétního případu, zejména míru tolerance k působení daného fyzikálního faktoru, která je v daném místě obvyklá. Dalšími kritérii pro posuzování bude například, jak dlouho toto působení trvá (například zda jde o celodenní obtěžování či k němu dochází pouze v určitých hodinách) a v jakou denní či noční dobu k němu dochází, jaké jsou jeho vlastnosti (například v případě hluku by bylo zkoumáno jeho frekvenční složení, v případě

²²² Zajímavý problém vyvstává v souvislosti s pasivní žalobní legitimací vlastníků pozemních komunikací. Vlastníkem pozemní komunikace je, jak již bylo výše podrobně rozebráno, podle typu silnice buď stát, kraj nebo obec. U silnic ve vlastnictví státu (dálnice, rychlostní komunikace či silnice I. třídy) podle § 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, činí úkony jménem státu vedoucí, či jím pověřený jiný vedoucí zaměstnanec organizační složky státu, jíž se tyto právní úkony týkají. Organizační složkou státu je v těchto případech na základě § 3 tohoto zákona Ministerstvo dopravy. Provozovatelem těchto komunikací je ale Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je státní příspěvkovou organizací (upravenou v tomtéž zákoně). Z ustanovení § 55 tohoto zákona explicitně nevyplývá, zda mohou příspěvkové organizace vystupovat před soudy vlastním jménem, týká-li se věc majetku státu svěřeného jim k hospodaření (jako jsou právě pozemní komunikace), nebo jen majetku, který užívají k zajištění své funkce (například jejich vlastní kancelářské prostory a vybavení, dopravní prostředky a podobně). Pokud by i v tomto případě byla využita teleologická metoda výkladu § 55, závěrem by bylo zřejmě zjištění, že pasivně legitimováno je Ředitelství silnic a dálnic, jednoznačné tvrzení to ovšem zcela jistě není.

Více viz k tomuto problému dále v rozboru judikatury k problematice hluku z pozemních komunikací. Z literatury viz například BERNARD, Michal. *Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-28]. Dostupný z WWW: http://hluk.eps.cz/files/Soukromopravni-prostredky-hluk_EPS.doc.

²²³ Viz např. následující rozsudky: NS 22 Cdo 223/2005, NS 22 Cdo 2296/2006, 22 Cdo 1614/2005.

rušivého světla jeho intenzita a podobně), zda je pro dané místo daný fyzikální vliv obvyklý, popřípadě zda se tento nebo podobný zdroj obtěžování v místě nachází již dlouhodobě anebo nikoliv.

Důležité v této souvislosti je objasnit si vztah mezi tímto zkoumáním přiměřenosti poměrům pro účely posouzení oprávněnosti podané „sousedské“ žaloby a případným porušováním stanovených hygienických limitů. Většina autorů zastává názor, že pokud působení daného fyzikálního faktoru překračuje veřejnoprávní hygienické limity, jedná se vždy nepochybně rovněž o takové působení, které je nepřiměřené poměrům pro účely ochrany podle § 127 občanského zákoníku²²⁴, potvrzeno to bylo již i judikaturou²²⁵, byť se tento názor může jevit částečně sporným. Hygienické limity jsou orgány ochrany veřejného zdraví v současné podobě konstruovány jako mezní hodnoty, při kterých by ještě nemělo docházet ke škodlivým vlivům na lidské zdraví, v mnohých případech je dokonce zcela v souladu s právem tolerováno jejich překračování (například v případě starých hlukových zátěží anebo povolení nadlimitního zdroje hluku, podobné výjimky jsou však konstruovány i pro limity vázící se k působení ostatních fyzikálních vlivů). Na druhou stranu – pokud jsou hygienické limity překračovány, jedná se o stav zákonem nedovolený a podléhající sankcím, a především o stav, kdy dochází nebo může docházet k poškozování lidského zdraví, což by v žádném případě nemělo být považováno za přiměřené poměrům. Nepochybná je podle mého názoru naopak skutečnost, že pokud hygienické limity překračovány nejsou, je i tak možné posoudit takovou situaci jako nepřiměřenou poměrům, neboť v některých konkrétních případech může být totiž přípustná míra obtěžování nižší, než stanoví limity zakotvené v zákoně o ochraně veřejného zdraví²²⁶, což opět potvrzuje též judikatura²²⁷. Překračování hygienických limitů hluku v mnohých případech nemusí znamenat pouze obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, ale rovněž vážné ohrožení výkonu práv vlastníka.

²²⁴ Viz například BERNARD, Michal. *Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem*. – op. cit..

²²⁵ Viz například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 9 As 61/2007.

²²⁶ ČERNÝ, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem především z pohledu dotčených osob. In PRŮCHOVÁ, Ivana. (ed.) *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. Str. 188.

²²⁷ Viz například rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2808/2007 či (dále podrobněji popsány) 22 Cdo 3281/2008.

Při vážném ohrožení výkonu práv se soud již nezabývá otázkou přiměřenosti poměrům, neboť vážné ohrožení práv je považováno za nezákonné ve všech případech. Soud takové jednání bez bližšího zkoumání místních okolností případu a hledání míry přiměřenosti poměrům zakáže.

Ten, kdo se cítí být poškozen tím, že vlastník neplní své povinnosti stanovené zákonem (v tomto případě konkrétně tím, že jej hlukem, zápachem, světlem, prachem či jiným vyjmenovaným způsobem obtěžuje nad míru přiměřenou poměrům či tímto způsobem vážně ohrožuje výkon jeho práv), je tedy podle platné a účinné právní úpravy oprávněn se domáhat žalobou ve smyslu § 80 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, aby soud rozhodl o povinnosti vlastníka tyto povinnosti plnit. Důkazní břemeno, že k obtěžování dochází, je však v občanskoprávním soudním řízení vždy na žalobci. Soud může následně na základě této žaloby vlastníkovi nařídit, aby se zdržel ohrožování práv žalobce, nemůže mu však uložit něco konkrétního konat. Jakým způsobem žalovaný zdroj obtěžování omezí, zůstává tedy na něm, neboť mu soud nemůže rozsudkem přikázat konkrétní opatření. Přijátá opatření nicméně musí být efektivní a vést ke splnění výroku rozsudku. V těchto případech je z pochopitelných důvodů vhodné ponechat žalovanému delší časovou lhůtu ke splnění rozsudku, neboť v určitých případech je pravděpodobné, že dosažení požadovaného stavu může být vázáno na správní akt veřejné moci povolující tuto realizaci (například na vydání stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu). Ke všem těmto skutečnostem je možné přihlídnout v rámci stanovení lhůty pro splnění rozsudku²²⁸. Nesplní-li žalovaný uloženou povinnost, je možné podat návrh na nařízení výkonu rozhodnutí.

Ustanovení § 1013 NOZ je konstruováno, jak už bylo zmíněno, poněkud odlišně. Rozlišuje mezi přímými a nepřímými emisemi, kdy přímé jsou zakázány vždy (bez nutnosti zkoumání naplnění dalších podmínek) a nepřímé tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Domnívám se, že slovní spojení „v míře nepřiměřené místním poměrům“ bude možno

²²⁸ Žalobní návrh by měl tedy být formulován například tak, že žalovaný je povinen zdržet se obtěžování žalobce hlukem z pozemku žalovaného, v žalobě uvedeného, případně i z jiných věcí patřících žalovanému, pronikajícím na nemovitost žalobce.

vykládat zcela analogicky s pojmoslovím „starého“ občanského zákoníku („nad míru přiměřenou poměrům“) a bude možno využít i stávající judikatury, přestože dříve se toto sousloví vztahovalo k „obtěžování“ a nyní k „vnikání imisí na pozemek“. Zatímco však doposud k naplnění dikce ustanovení § 127 postačovalo, aby docházelo k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, nyní musí vnikáním imisí na pozemek v míře nepřiměřené místním poměrům zároveň ještě docházet k podstatnému omezování obvyklého užívání pozemku. Výklad této druhé části ustanovení a přesného vymezení obsahu pojmů „podstatné omezování“ a „obvyklé užívání pozemku“ bude poněkud problematičtější a nelze jej ze současné judikatury nikterak presumovat. Lze se však domnívat, že bude o něco složitější domoci se svých práv, neboť žalobní návrh bude muset být pečlivě formulován tak, aby bylo zcela zřejmé, že došlo skutečně k naplnění obou kumulativních podmínek § 1013 NOZ. Naopak zcela vypadla dosavadní druhá alternativní možnost naplnění tohoto ustanovení – tedy vážné ohrožení výkonu práv vlastníka.

Navíc oproti dosavadní právní úpravě obsahuje NOZ ještě ustanovení řešící výslovně situaci, kdy jsou imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen. V takovém případě má obtěžovaný sused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. Podání zdržovací žaloby je tudíž vyloučeno. Důvodová zpráva (bez dalšího odůvodnění) poukazuje na to, že toto neplatí, jedná-li se o imise přímé²²⁹, což však z textu NOZ explicitně nevyplývá a bude to tedy jistě jedním z poněkud problematických aplikačních momentů NOZ. Co je naopak jednoznačné a vyplývá to i z textu NOZ, je fakt, že pokud je při provádění provozu závodu nebo zařízení překračován rozsah, v jakém byl úředně schválen, tato výjimka se neuplatní a ustanovení § 1013 NOZ je možno aplikovat v celém jeho rozsahu.

Na tomto místě je třeba podotknout, že mohou nastat ještě složitější situace než „pouhé“ obtěžování emisemi zdroje, který byl v souladu s právem povolen. Například v oblasti ochrany před hlukem může dojít k situaci, kdy osoba obtěžovaná nadměrným hlukem zjistí, že hluk pochází ze zdroje, který byl veřejnoprávní výjimkou povolen jako

²²⁹ Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

nadlimitní²³⁰. Domnívám se, že to, že byla pro takový zdroj udělena výjimka, nemění nic na tom, že osoby vystavené tomuto nadlimitnímu zdroji hluku jsou hlukem obtěžovány a je ohrožováno a poškozováno jejich zdraví. Existence této veřejnoprávní výjimky tedy nemůže mít vliv na možnost poškozených osob domáhat se ochrany před hlukem cestou prostředků soukromého práva. Toto tvrzení je možné podpořit i dvěma logickými argumenty. Osoby dotčené nadměrným hlukem nemají žádnou možnost podílet se na řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku, neboť ustanovení § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví jim nepřiznává postavení účastníka řízení. Další důležitou skutečností je, že rozhodnutí správního orgánu, kterým se povoluje výjimka, může být změněno či zrušeno. Častým jevem v praxi je, že jakmile uplyne doba, na kterou byla výjimka udělena, avšak dosud nebyla realizována protihluková opatření, která by upravila hlučnost, aby odpovídala hlukovým limitům, je výjimka pro tentýž zdroj udělena znovu. Za takové situace by tedy bylo odepření možnosti osob domáhat se ochrany jejich subjektivních práv skutečně protiústavní, neboť by přístup k ochraně těchto práv u soudu byl derogován rozhodnutím (o výjimce), které leží zcela mimo právní sféru osob dotčených hlukem. To, že výše uvedené teoretické závěry jsou skutečně některými soudy v praxi uplatňovány, lze doložit například rozhodnutím Městského soudu v Praze sp.zn. 54 Co 390/2007, které bude podrobněji rozebráno v následující podkapitole²³¹. Obdobná rozhodnutí existují i v případech jiných zdrojů hluku, než je hluk z dopravy. Jako příklad lze uvést rozsudek krajského soudu v Ostravě sp.zn. 57 Co 600/2005, který se týkal hluku z hudební produkce a v němž soud uvedl, že skutečnost, že se jedná o akci, k jejímuž pořádání bylo uděleno povolení, ještě neznamená, že by sousedé měli být nuceni trpět všechny negativní důsledky této akce. Tyto závěry jsou však samozřejmě relevantní i pro ostatní fyzikální faktory, nikoliv pouze pro hluk.

²³⁰ Každý provozovatel zdroje hluku je povinen dodržovat hygienické limity stanovené závaznými předpisy veřejného práva (jinak má povinnost provozování zdroje hluku zastavit či omezit), avšak v případech, kdy toto není ze závažných důvodů možné, může namísto toho požádat o udělení tzv. výjimky k provozování nadlimitního zdroje hluku podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví. Veřejné právo tedy za určitých okolností umožňuje provozovat zdroj hluku, který překračuje hygienické limity.

²³¹ Ačkoliv pro všechny silniční komunikace na území hlavního města Prahy platí až do roku 2017 výjimka pro nadlimitní zdroj hluku, tak i přesto dal soud dotčeným osobám za pravdu a uložil provozovateli konkrétní pozemní komunikace (hlavnímu městu Praha) povinnost realizovat protihluková opatření. Soudy vyšších instancí měly na celou věc poněkud rozdílné názory. – viz podrobněji dále.

Obecně podle části třetí NOZ, řešící absolutní majetková práva, platí jako zásada, že při náhradě škody má přednost *restitutio in integrum*. V případě provozování závodu by odstranění příčiny závadného stavu ovšem znamenalo uzavření úředně schváleného zařízení, čemuž se NOZ, zřejmě s ohledem na právní jistotu adresátů povolujících úředních aktů, snaží zabránit, a výslovně proto v takových případech umožňuje pouze peněžitou náhradu. Zvolené řešení je však podle mého názoru přinejmenším sporné a rozhodně nectí dostatečně důsledně ústavní zásady týkající se rovnosti vlastnických práv každého vlastníka a jejich ochrany.

V následujících ustanoveních (§ 1014 až 1036) řeší NOZ značně kazuistickým způsobem řadu konkrétních situací, které mohou mezi vlastníky sousedních nemovitostí nastat²³², avšak netýkají se již významným způsobem problematiky ochrany před nežádoucími vlivy vybraných fyzikálních faktorů.

8.1.1 Významná judikatura

Doposud zřejmě nejvýznamnějšími (a zároveň poměrně značně kontroverzními), rozhodnutími o „sousedské“ žalobě u nás, jejichž předmětem byl hluk z provozu na pozemní komunikaci, se staly všeobecně velmi známý judikát Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 390/2007, vydaný na základě úpravy obsažené v ustanovení § 127 „starého“ občanského zákoníku, a judikatura vyšších správních soudů na něj navazující. Tímto rozsudkem Městský soud (jako soud odvolací) přikázal žalovanému, hlavnímu městu Praha, zdržet se obtěžování hlukem z provozu na pozemní komunikaci (v ulici 5. května v Praze, tedy na tzv. „magistrále“, ve vytčených úsecích), které je žalovaný vlastníkem, nad míru přiměřenou poměrům a přestat tak zároveň ohrožovat vlastníky dotčených nemovitostí a další dotčené osoby ve výkonu jejich ústavně zaručených práv, zejména práva na zdraví. Vyslovil tak odlišný názor než soud první instance (Obvodní soud pro Prahu 1), který konstatoval, že ačkoliv k nadměrnému obtěžování hlukem zjevně dochází, tak s ohledem na skutečnost, že hlavní město Praha není provozovatelem pozemní komunikace, a není tudíž oprávněno regulovat a omezovat

²³² Například se jedná o problematiku ocitnutí se cizí movité věci, zvířete nebo roje včel na pozemku jiného, staveb a stromů nacházejících se na hranici pozemků, výstavby plotů, vlastnictví k plodům spadlým k sousedovi, stékání vody na pozemek jiného či užívání prostoru nad nebo pod pozemkem. Rozsáhlá úprava se týká rozhrad a nezbytné cesty.

provoz na této komunikaci, není možné podané žalobě vyhovět. Městský soud žalobě naopak vyhověl a stanovil hlavnímu městu Praha povinnost učinit taková opatření, aby na vyjmenovaných nemovitostech hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku nepřesáhla pro chráněný vnější prostor hodnoty 60 dB ve dne a 50 dB v noci a pro chráněný vnitřní prostor 45 dB ve dne a 35 dB v noci, tedy hodnoty odpovídající hlukovým limitům podle nařízení vlády č. 88/2004 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to i přesto, že bylo v rámci odvolacího řízení zjištěno, že na dané úseky magistrály byla rozhodnutím Hygienické stanice hlavního města Prahy žalovanému povolena výjimka z dodržování těchto limitů, platná až do konce roku 2012, přičemž maximální limity stanovené výjimkou překračovány nebyly. Městský soud vyslovil názor, že tato výjimka je závazná pouze pro účastníky řízení o výjimce (tedy *de facto* jen pro hlavní město Praha) a nikoliv pro „sousedy“ obtěžované hlukem, na jejichž právo domáhat se odstranění prokázaného obtěžování hlukem nad míru přiměřenou poměrům nemá existence vydané výjimky žádný vliv. Žalovaný byl povinen naplnit povinnosti uložené rozsudkem do jednoho roku ode dne nabytí právní moci, tj. do 19.3.2009. Magistrát žádná z uložených opatření neučinil, naopak podal dovolání k Nejvyššímu soudu, který jej však zamítl a rozsudek Městského soudu potvrdil, přičemž se výslovně přiklonil k názoru Městského soudu na vztah mezi vydanou výjimkou a aplikovatelností § 127²³³.

Zcela jiný pohled na celou problematiku následně přinesl Ústavní soud, který svým nálesem sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. ledna 2012²³⁴ zrušil rozsudky Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu, neboť jimi bylo podle názoru Ústavního soudu porušeno základní právo hlavního města Prahy na ochranu majetku zaručené článkem 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Úpravu v ustanovení § 127 odst. 1 „starého“ občanského zákoníku popsal jako institut pro „řešení kolize dvou (více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických“ a obecným soudům vyčetl, že dostatečně nezohlednily „specifika obecného užívání pozemní komunikace a důsledky automobilového provozu na její okolí“, což bylo dle Ústavního soudu rozporné jak

²³³ Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3281/2008.

²³⁴ Rozsudek obsáhle analyzuje ve svém článku například BÁNYAIOVÁ, Alena. *Princip proporcionality v rozhodování Ústavního soudu (Nad rozsudkem Ústavního soudu k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ)* in Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č. 8, s. 279-284.

s nutností zkoumat „přiměřenost poměrům“, tak s ústavně zaručenou rovností vlastnických práv různých vlastníků, kdy obecné soudy podle názoru soudu Ústavního nepřiměřeně a nedůvodně preferovaly ochranu vlastnictví žalobců před ochranou vlastnictví žalovaného, do jehož vlastnických práv naopak ústavně nekonformně zasáhly²³⁵. Posouzení míry přiměřenosti poměrům mělo být kritériem v úvahách v rámci testu proporcionality, který měl být proveden při řešení kolize dvou vlastnických práv²³⁶.

Další argumentace Ústavního soudu se opírá o totožný fakt, který byl rozhodujícím pro rozhodnutí soudu prvoinstančního, tedy o skutečnost, že hlavní město Praha, ačkoliv je vlastníkem pozemní komunikace, není zároveň jejím provozovatelem, a nemá tudíž pravomoc k tomu provoz na ní nikterak regulovat a ovlivňovat tak negativní důsledky z provozu na pozemní komunikaci plynoucí²³⁷, neboť regulace náleží podle zákona č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, silničním správním úřadům (v tomto případě, kdy se jednalo o účelovou pozemní komunikaci, je silničním správním úřadem obecní úřad). Vlastník komunikace je naopak povinen strpět její bezplatné obecné užívání, díky čemuž vlastnictví pozemní komunikace v podstatě ztrácí atributy autonomního vlastnictví ve smyslu soukromého práva a zákaz obtěžovat sousedy imisemi není funkčně odůvodněn, neboť předmět vlastnictví je přenechán k užívání jiným a vlastník je v užívání natolik omezen, že není schopen dění na pozemní komunikaci ovlivnit a negativním důsledkům zabránit²³⁸. Ústavní soud poukázal též na fakt, že obecné soudy nepřihlédly k reálnosti požadavků žalobců a k finančním a funkčním možnostem hlavního města Prahy zjednat případnou nápravu

²³⁵ Viz bod 20 nálezu.

²³⁶ Viz například KOSAŘ, David. *Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Jurisprudence. 2008, roč. 8, č. 1, s. 3-19.

K provedení testu proporcionality je nutné přistoupit v případě, kdy se střetávají dvě základní práva a svobody. Ústavní soud aplikuje test proporcionality v této formě: (1) test vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut či právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl, (2) test potřebnosti, tedy porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo, s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle. Je tedy záhodno použít nejšetrnější řešení ze všech možných, (3) test poměřování, tedy porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

²³⁷ Viz bod 21 nálezu.

²³⁸ Tyto úvahy pochází z expertízy prof. Eliáše, která byla připojena hlavním městem Praha k ústavní stížnosti, a Ústavní soud se k jejím závěrům věcně připojil. Viz BĀNYAIOVÁ, Alena. – op. cit.

nežádoucího stavu²³⁹. K poněkud zvláštním argumentům Ústavního soudu lze připojit i ten, že žalobci jsou vlastně „spoluviníky“ („*vykonavateli práva obecného užívání komunikace*“²⁴⁰), když předmětnou pozemní komunikaci využívají pro účely zajištění dopravní dostupnosti svých nemovitostí.

Ustanovení § 127 odst. 1 „starého“ občanského zákoníku (na rozdíl od ustanovení § 1013 odst. 2 NOZ) detailněji neurčuje, jak naložit se situací, kdy byl provoz zdroje obtěžujícího hluku povolen, jediným a rozhodujícím kritériem by tedy mělo být to, zda dochází k naplnění podmínek § 127 odst. 1 anebo nikoliv, tedy zejména zda jde o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům. Vydané povolení neopravňuje k zásahům do práv jiných, ale vyjadřuje se pouze k určité veřejnoprávní povinnosti (výjimkou je dovoleno určitou veřejnoprávní povinnost nedodržet, což však nemá dopad do sféry práva soukromého), neboť ve správním právu platí, že vydané správní rozhodnutí se nemůže dotknout práv někoho, kdo neměl možnost vydání tohoto rozhodnutí ovlivnit, neboť nebyl účastníkem správního řízení²⁴¹. V tomto konkrétním případě vlastníci dotčených nemovitostí účastníky správního řízení o výjimce být nemohli, neboť, jak bylo vysvětleno výše, podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je účastníkem řízení o výjimce z hlukových limitů pouze ten, kdo o ni žádá. Ze všech výše uvedených argumentů dovozují tedy závěr, že pokud veřejné právo neposkytuje chráněným zájmům (životu, zdraví, životnímu prostředí) ochranu rovnocennou s právem soukromým, je použití nástrojů práva soukromého namísto a nemělo by být vyloučeno.

Lze uzavřít, že tento zajímavý případ ukázal, že současné znění ustanovení o sousedských imisích neposkytuje dostatečný nástroj pro řešení komplikovanějších sousedských sporů, ve kterých se liší osoba provozovatele zdroje hluku od jeho vlastníka a daná obtěžující činnost byla navíc postupem souladným s veřejnoprávními předpisy povolena. Některé problémy spojené se stávající úpravou ochrany před imisemi by mohl částečně napomoci řešit NOZ. Jak bylo opakovaně popsáno, podle § 1013 NOZ v případech, kdy imise jsou vyvolány úředně schváleným zařízením, tedy

²³⁹ Viz bod 23 nálezu.

²⁴⁰ Tamtéž.

²⁴¹ Viz například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 100/2002.

například též provozem na pozemní komunikaci, by sousední vlastníci již neměli mít právo domáhat se na provozovateli zdržení se rušení imisemi, ale měli by mít pouze právo na náhradu škody, která by jim měla být bez větších pochybností o jejich aktivní legitimaci přiznána. Bez ohledu na změny v občanském zákoníku ovšem nelze očekávat posun v řešení problému, setrvá-li Ústavní soud na svém výkladu testu proporcionality beroucím v úvahu nikoliv to, jak moc jsou žalobci (vlastníci okolních nemovitostí) rušení žalovaným (sousedním vlastníkem pozemní komunikace) a zda se jedná o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům, ale to, zda a jak je žalovaný schopen ovlivnit důsledky činnosti provozované na jeho nemovitosti (zda je kompetentním k regulaci provozu na pozemní komunikaci, zda má k provedení případných opatření dostatečné finanční a funkční možnosti), či budou-li jej v této rozhodovací linii dokonce následovat obecné soudy.

8.2 Žaloba na ochranu osobnosti

Další soukromoprávní možností, kterou lze v ochraně před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů využít, je institut ochrany osobnosti. Osobnostní práva člověka jsou chráněna celou řadou právních předpisů, jejichž základem jsou předpisy ústavní síly a též předpisy práva mezinárodního. Za stěžejní ustanovení české právní úpravy ochrany osobnosti se považuje § 11 „starého“ občanského zákoníku, podle kterého má každá fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy. Teorie i praxe se shoduje na tom, že výčet osobnostních práv obsažený v § 11 není možné považovat za taxativní, neboť jeho obsah se neustále vyvíjí. Shoda panuje i na tom, že je v současnosti nutné do výčtu osobnostních práv zařadit také právo na příznivé životní prostředí, které souvisí s právem na ochranu soukromí. Potvrzuje to též ustálená judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jež považuje právo na příznivé životní prostředí za integrální součást práva na ochranu soukromého a rodinného života²⁴². Toto

²⁴² Viz např. judikáty Evropského soudu pro lidská práva: ve věci *López Ostra vs. Španělsko* ze dne 9.12.1994, ve věci *Moreno Gómez vs. Španělsko* ze dne 16.11.2004 a také nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 70/97, podle kterého skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní

právo chrání čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁴³.

Nadměrným působením některých fyzikálních faktorů (například hluku, vibrací, zápachu a podobně) je tedy nepochybně zasahováno do osobnostních práv člověka, přičemž pro vznik odpovědnosti za takový zásah stačí, je-li osobnostní právo ohroženo, není nutné, aby došlo ke skutečnému poškození právem chráněného zájmu (života či zdraví člověka nebo životního prostředí). Za zásah se považuje nejen aktivní konání ve formě produkování nežádoucích emisí, ale také nečinnost subjektu, kterému právní předpisy ukládají povinnost aktivně konat preventivní opatření v ochraně před těmito vlivy. Zásah do práva na ochranu osobnosti musí být neoprávněný, tedy musí být v rozporu s objektivním právem. V případě fyzikálních faktorů je možno zásah za neoprávněný považovat vždy, překračují-li imise závazné hygienické limity, existují-li takové limity. Zásah ovšem může být označen jako neoprávněný i v případech, kdy hygienické limity překračovány sice nejsou (buď proto, že pro daný fyzikální faktor nejsou stanoveny anebo zásah nedosahuje takové intenzity), ale přesto dochází k rozporu s objektivním právem – například s ustanovením § 127 odst. 1, ustanovením § 415 či ustanovením § 420a občanského zákoníku anebo s ustanoveními zvláštních předpisů. Nepřezkoumává se zavinění, odpovědný subjekt dokonce o neoprávněných imisích způsobovaných svou činností nebo jejich umožněním jiným osobám nemusí ani vědět.

Žaloba na ochranu osobnosti může mít formu tzv. zdržovací žaloby, tj. žaloby na upuštění od konkrétních neoprávněných zásahů, žaloby na odstranění trvajících následků neoprávněného zásahu (tzv. odstraňovací, restituční žaloby) či žaloby na přiměřené zadostiučinění (tzv. satisfakční žaloby). Konkrétně pro účely žaloby

prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).

²⁴³ Viz Úmluva Rady Evropy, uveřejněná ve sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. Ustanovení čl. 8 (Právo na respektování soukromého a rodinného života) zní: 1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Blíže viz REPÍK, Bohumil.: *Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí?* (první část) in *Bulletin advokacie*. Ročník 2008. Č.7-8. Str. 20-23.

na ochranu osobnosti použité v obraně proti zásahům spočívajícím v imisích fyzikálních faktorů přichází do úvahy žaloba zdržovací, případně v kombinaci s žalobou satisfakční. Žalobu zdržovací lze ovšem uplatnit pouze tehdy, pokud neoprávněný zásah trvá či pokračuje. Přiměřené zadostiučinění, které může být soudem přiznáno na základě žaloby satisfakční, může mít nepeněžitý (morální) nebo peněžitý charakter. Peněžitě zadostiučinění však soud přizná pouze v případě, že by se nepeněžitě zadostiučinění nejevilo postačujícím.²⁴⁴

V NOZ je problematika ochrany osobnosti upravena výrazně podrobněji, ve vztahu k ochraně před negativním působením vybraných fyzikálních faktorů ovšem nepřináší žádné převratné změny. Ustanovení § 81 a následujících zakotvují, že *„chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv“*, přičemž *„ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy“*. Fyzická osoba (v terminologii NOZ „člověk“), jejíž osobnost byla dotčena, má podle NOZ stejně jako nyní právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Zajímavou novinku lze nalézt v ustanovení § 83 odst. 1 NOZ, které, souvisí-li neoprávněný zásah do osobnosti člověka s jeho činností v právnické osobě, umožňuje uplatnit právo na ochranu osobnosti tohoto člověka dané právnické osobě (za jeho života však jen jeho jménem a s jeho souhlasem).

8.3 Žaloba na náhradu škody

Klasickým nástrojem soukromoprávní ochrany je institut náhrady škody. Použití žaloby na náhradu škody se v ochraně před nepříznivými účinky některých fyzikálních faktorů nikterak neliší od jejího využití v jiných případech, proto budou na tomto místě stručně shrnuty jen nejzákladnější aspekty tohoto institutu.

Odpovědnost za škodu zakotvuje „starý“ občanský zákoník v ustanoveních § 420 až 450, kde upravuje obecnou odpovědnost za škodu (§ 420) a dále řadu zvláštních typů odpovědnosti. Z pohledu této práce je třeba za nejdůležitější považovat

²⁴⁴ Například v případě zásahu do osobnostních práv působením nadměrného hluku by bylo možné peněžitě zadostiučinění poskytnout v situaci, kdy poškozená osoba marně vynaložila určité finanční prostředky do odhlučnění, či v případě, kdy v důsledku hluku podstatným způsobem klesla tržní cena žalobcova domu či pozemku.

škodu z provozní činností upravenou v § 420a a škodu způsobenou provozem dopravního prostředku podle § 427. Škoda je pro účely odpovědnosti charakterizována jako materiální újma vyjádřitelná v penězích, která zahrnuje jak skutečnou škodu, tak také ušlý zisk. Za škodu je považována i škoda na zdraví, která je vyjádřitelná v penězích. V případě nežádoucího působení fyzikálních faktorů by tedy mohly být za škodu považovány náklady na provedená opatření zamezující působení těchto vlivů (instalace bariér zamezujících šíření záření, protihlukových stěn, zastínění bránící nadměrnému rušivému světlu a podobně), snížení tržní hodnoty nemovitostí vystavených fyzikálním vlivům, ušlý zisk (například na nájemném) a škoda na zdraví vzniklá v důsledku nadměrného působení fyzikálních faktorů.

Jak již bylo naznačeno, půjde podle systematiky občanského zákoníku v případech obrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů pravděpodobně většinou o škodu způsobenou provozní činností, kterou upravuje ustanovení § 420a občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení každý odpovídá za škodu, kterou způsobí jinému provozní činností. Jedná se tudíž o odpovědnost objektivní, není zde tedy třeba prokazovat zavinění odpovědné osoby. Nejde ovšem o odpovědnost absolutní, je možné se jí zprostit, pokud ten, kdo ji způsobil, prokáže, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného. Neodvratitelnou událost je třeba chápat jako živelnou událost, které provozovatel nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého možného úsilí. Za neodvratitelnou nelze tudíž považovat událost, které bylo možno zabránit zabezpečením vhodných technických opatření. Škoda je způsobena provozní činností, je-li způsobena činností, která má provozní povahu, nebo věcí použitou při takové činnosti, případně fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí anebo oprávněným prováděním nebo zajištěním prací, jimiž je způsobena jinému škoda na nemovitosti nebo je mu podstatně ztíženo nebo znemožněno užívání nemovitosti. Lze tedy uzavřít, že škoda je způsobena nejen přímým škodlivým jednáním provozovatele, případně osoby, kterou provozovatel k realizaci určité činnosti použil, ale může být způsobena rovněž samotnou existencí provozního zařízení, které vyvíjí škodlivý vliv na okolí (typicky si to lze představit například u silniční komunikace; odpovědný za škodu v tomto případě bude provozovatel či vlastník komunikace, nikoliv

vlastníci automobilů využívajících silnici, kteří svou činností fakticky dohromady škodu působí).

NOZ formuluje odpovědnost za škodu vzniklou provozní činností poněkud jinými slovy, stále jde však v zásadě o totéž – o objektivní odpovědnost, která však není absolutní a lze se jí za stanovených podmínek zprostit. V ustanovení § 2924 NOZ stanoví, že *„kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti, nahradí škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí“*. Povinnosti se zprostití, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

Obecná odpovědnost za škodu (tedy odpovědnost podle § 420 občanského zákoníku anebo podle § 2894 a následujících NOZ) se použije tehdy, nebude-li možné vznikající nežádoucí působení fyzikálních faktorů považovat za vlivy způsobené provozní činností. U obecné odpovědnosti je však třeba vždy prokazovat zavinění a k jejímu vzniku je nutné porušení právní povinnosti. Porušením právní povinnosti bude v souvislosti s fyzikálními faktory zejména překračování hygienických limitů či jiných povinností provozovatele zdroje fyzikálního působení.

8.4 Obecná prevenční povinnost, prevenční žaloba

Ustanovení § 417 „starého“ občanského zákoníku zakotvuje takzvanou obecnou prevenční povinnost každého, komu hrozí škoda, aby zakročil k jejímu odvrácení. Způsob a rozsah jednání ohroženého musí být přiměřený okolnostem.

Jde-li o vážné ohrožení, má ohrožený podle § 417 odst. 2 právo se domáhat, aby soud provedl vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. Musí se jednat o vážné ohrožení žalobce nebo jeho majetku, není však nutné, aby hrozilo nebezpečí bezprostředního vzniku škody, nýbrž postačí, pokud v důsledku vážného ohrožení může vzniknout škoda v budoucnosti²⁴⁵. Jedná se o žalobu na pozitivní plnění. Soud může konkrétně rozsudkem uložit povinnost, aby se žalovaný zdržel určitého jednání nebo určité činnosti, anebo naopak uložit povinnost, aby přijal určitá opatření ke snížení působení fyzikálního faktoru. Tento typ žaloby je oproti předešlým žalobním typům tedy odlišný v tom, že neposkytuje ochranu proti nežádoucímu fyzikálnímu vlivu již

²⁴⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 22 Cdo 1599/99 ze dne 2.4.2001.

existujícímu a prevenční žalobu lze tak použít tam, kde k nadměrnému působení fyzikálního faktoru ještě nedochází, ale je zřejmé a všechny okolnosti tomu nasvědčují, že tomu tak bude (například v rámci povolovacích procesů předcházejících realizaci stavby je z metodického výpočtu očekávané hlukové zátěže zřejmé, že budou překračovány hygienické limity a neexistují vhodná opatření, která by dodržení limitů zajistila, nebo se s takovými opatřeními nepočítá²⁴⁶).

Prevenční žalobu je vhodné doplnit podáním návrhu na vydání předběžného opatření, pokud jsou splněny podmínky pro jeho vydání, které stanoví § 74 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení NOZ o obecné prevenční povinnosti jsou (nepřekvapivě) poněkud rozsáhlejší a svým květnatým jazykem dávají prostor k nejrůznějším výkladům a snahám o hledání odlišností mezi dosavadní a novou úpravou, byť původní záměr zákonodárce byl pravděpodobně ponechat v zásadě současný stav a do této oblasti nevnašet změny, jen určitá upřesnění²⁴⁷. Ustanovení § 2901 NOZ ukládá povinnost každému („vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života“) „zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami“. Stejnou povinnost ukládá NOZ každému, „kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit“. Novinkou oproti stávající právní úpravě je určité přenesení odpovědnosti za vzniklou újmu též na poškozeného. Tomu, kdo porušil právní povinnost, nebo kdo může a má vědět, že ji poruší, je ustanovením § 2902 NOZ uložena oznamovací povinnost, tedy povinnost, aby tuto skutečnost bez zbytečného odkladu oznámil osobě, které může vzniknout újma, a upozornil ji na možné následky. Splní-li oznamovací povinnost, nemá poškozený právo na náhradu té újmy, které mohl po oznámení zabránit. Zároveň platí, že pokud ten, komu hrozí újma, nezakročí k jejímu odvrácení způsobem přiměřeným okolnostem, nese ze svého, čemu mohl zabránit (§ 2903 odst. 1 NOZ).

²⁴⁶ Podle ustálené judikatury lze tedy prevenční žalobu použít pouze v případech, kdy ke škodlivé činnosti ještě nedošlo. Viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp.zn. 22 Cdo 1902/2001 ze dne 19.3.2002 a sp.zn. 22 Cdo 572/2003 ze dne 8.4.2003.

²⁴⁷ Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

Ingerence soudu je v NOZ řešena zcela shodně jako v dosavadní právní úpravě. Při vážném ohrožení může ohrožený požadovat, aby soud uložil vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy (§ 2903 odst. 2 NOZ).

8.5 Svépomoc

Podle ustanovení § 6 „starého“ občanského zákoníku, hrozí-li bezprostředně neoprávněný zásah do soukromých práv určité osoby, může ten, kdo je na svých právech takto ohrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit. Jedná se o jedinou a svými podmínkami velmi omezenou výjimku z obecného monopolu státní moci poskytovat ochranu²⁴⁸. Aby tedy šlo skutečně o svépomoc ve smyslu občanského zákoníku a nikoliv o svévolný zásah do práv jiného, je nutné, aby byly naplněny všechny zákonné podmínky pro použití svépomoci: zásah do práv osoby musí být skutečně neoprávněný, to znamená v rozporu se zákonem nebo s jiným právním předpisem; zásah musí být bezprostřední, což znamená, že musí buď hrozit, nebo již nastat a stále trvat; odvrácení zásahu musí být přiměřené intenzitě, nebezpečnosti a způsobu zásahu; bránit se navíc může v zásadě pouze ten, kdo je zásahem ohrožen. Nebude-li některá z těchto podmínek dodržena, půjde o exces z dovolené svépomoci, který nebude možné považovat za oprávněné jednání, a ten, kdo se jej dopustil, ponese odpovědnost podle § 420 a n. občanského zákoníku.

V oblasti ochrany před nežádoucím působením fyzikálních faktorů bude využití tohoto ustanovení spíše užší, omezí se zřejmě jen na snahu o řešení akutních problémů (například v případě obtěžování sousedskými imisemi), kdy toto řešení bude účelnější než jiné způsoby (například možnost přivolat policii). Teoreticky je ovšem možné, aby byl tento pojem vykládán extenzivněji. Pak by bylo možné za svépomoc považovat také nejrůznější technická a jiná fyzická (nikoliv právní) opatření, která osoba obtěžovaná působením fyzikálních faktorů realizuje sama, na své náklady a z vlastní iniciativy (například výměnu oken za protihluková).

²⁴⁸ Tato terminologie je použita například v KNAPPOVÁ, Marta; ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. (ed.) *Občanské právo hmotné I.* 4., aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, 2005. 524 s. Str. 264.

Důležité je připomenout, že využití svépomoci není povinné. Ani ten, kdo měl v souladu s § 6 občanského zákoníku právo bránit se svépomocí a mohl tak i vzhledem ke konkrétní situaci skutečně učinit, avšak z nějakého důvodu svého práva neučinil, neponese žádnou újmu. I takový subjekt se může domáhat ochrany poskytované soudem či správními orgány.

Úprava v NOZ je opět podobná úpravě stávající, avšak o něco podrobnější a umožňující využít svépomoci ve více různých situacích. Zakotven je postup pro dvě různé varianty. Každý si podle ustanovení § 14 NOZ může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. Úsilí a prostředky, které k tomu použije, se musí „osobě v jeho postavení“ jevit vzhledem k okolnostem jako přiměřené (což je mnohem vágnější a méně přísná formulace, než jakou obsahoval občanský zákoník doposud). Ve druhém případě, směřuje-li svépomoc k zajištění práva, které by bylo jinak zmařeno, je stanoveno, že ten, kdo k použití svépomoci přikročí, se musí obrátit bez zbytečného odkladu na příslušný orgán veřejné moci²⁴⁹. Je otázkou, jak snadné bude v praxi (zdaleka nejen v ochraně před negativními účinky fyzikálních vlivů) mezi těmito dvěma variacemi oprávněného využití svépomoci rozlišovat.

8.6 Ochrana pokojného stavu

Posledním soukromoprávním institutem, který bych na tomto místě ráda zmínila, je tzv. předběžná ochrana pokojného stavu, zakotvená v ustanovení § 5 „starého“ občanského zákoníku a neexistující v NOZ. Nejde tu o ochranu práva jako takového, nýbrž v souladu se zásadou *quieta non movere* o ochranu pokojného stavu (pořádku a klidu). Dojde-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Tímto orgánem je obecní úřad, v jehož správním obvodu ke zřejmému zásahu došlo²⁵⁰.

²⁴⁹ Důvodová zpráva k NOZ jako příklad této druhé situace uvádí zadržení zloděje. – Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

²⁵⁰ Vyplyvá to z 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, ve znění pozdějších předpisů.

Podmínkou je, aby existoval pokojný stav a byl následně porušen, přičemž se musí jednat o porušení zjevné. Správní orgán nezkoumá právní stránku věci, ale soustředí se výhradně na posouzení faktického stavu. Na základě tohoto posouzení může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tímto postupem není dotčeno právo dotčených osob domáhat se následně ochrany u soudu²⁵¹. Pokud však tohoto svého práva nevyužijí a žádná ze stran se na soud neobrátil, bude řešení obecního úřadu řešením konečným. Účelem ustanovení § 5 občanského zákoníku je tedy zjednat rychle a účinně klid a pořádek mezi dotčenými osobami a zamezit tak vzniku ještě větších obtíží. Správní úřad rozhoduje ve věci zejména proto, že má ke stranám pravděpodobně poměrně blízko, dokáže dobře posoudit místní poměry a je tak schopen zasáhnout v případech, kdy by soudní ochrana byla (zejména vzhledem k délce a náročnosti soudního řízení) neúčinná. Popsaný postup se tedy velmi dobře hodí pro řešení problémů vznikajících v souvislosti se sousedskými imisemi fyzikálních faktorů, zejména těch, jejichž působení je pouze krátkodobé.

Obecní úřad rozhoduje ve správním řízení, řídí se tedy správním řádem, ačkoliv je institut pokojného stavu zakotven v zákoníku občanském. Důležité je zejména neopomenout využít ta ustanovení, jež směřují k zrychlení řízení a vydání rozhodnutí, včetně možnosti nařídit předběžné opatření podle § 63 správního řádu, rozhodnutí na místě podle § 143 správního řádu nebo vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu. Toto rozhodnutí správního orgánu je možné, jakmile nabude právní moci, také exekučně vymáhat.

Jak již bylo zmíněno, NOZ ochranu vlastnického práva prostřednictvím institutu ochrany pokojného stavu neobsahuje²⁵². Hlavním důvodem pro vypuštění této úpravy byla zřejmě skutečnost, že § 5 stávajícího občanského zákoníku svěřuje pravomoc rozhodovat o otázkách soukromého práva (byť jen předběžně) správnímu orgánu, nikoliv soudu. Osobně samozřejmě souhlasím s tím, že pojetí ochrany pokojného stavu v platném a účinném občanském zákoníku lze považovat za problematické, přesto však

²⁵¹ Je zřejmé, že soudem příslušným rozhodovat v této věci bude soud civilní, nikoliv soud správní, což potvrzuje také judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 8 As 2/2005-32 ze dne 30.6.2006).

²⁵² Naposledy byl tento institut obsažen v návrhu věcného záměru nového občanského zákoníku, který byl v mezirezortním připomínkovém řízení projednáván v roce 2008, viz ustanovení § 15 až 17 tehdejšího návrhu.

má tento institut poměrně značný praktický význam a nelze jej podle mého názoru ze systému ochrany subjektivních práv jen tak vypustit. Jedná se o ojedinělý prostředek ochrany faktického stavu a důležité promítnutí zásady *quieta non movere*. Obdobný institut zná soukromé právo též v mnoha dalších státech, například v Británii, Francii či Německu.

8.7 Nový občanský zákoník

Z výše uvedeného srovnání relevantních ustanovení „starého“ občanského zákoníku a NOZ vyplývá (z mého pohledu poměrně značně překvapivá) skutečnost, že mezi úpravou institutů souvisejících s ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů obsaženou v obou právních předpisech nejsou žádné zásadní rozdíly, s výjimkou silně nežádoucí úpravy ustanovení týkajících se obecné prevenční povinnosti.

Nejvýznamnější změny, které budou mít pravděpodobně nejvýraznější dopady do praxe, se dotýkají nejvyužívanějšího nástroje soukromoprávní ochrany před nepříznivými účinky vybraných fyzikálních faktorů – „sousedské“ žaloby. Nově je konstruováno dělení na imise přímé a nepřímé, přičemž přímé imise jsou zakázány vždy a imise nepřímé jsou zakázány jen tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Další změnou týkající se „sousedské“ žaloby je požadavek, aby vnikáním imisí na pozemek v míře nepřiměřené místním poměrům (což postačuje podle současné úpravy) zároveň ještě docházelo k podstatnému omezování obvyklého užívání pozemku. Dále byla z ustanovení o sousedských vztazích bez náhrady vypuštěna dosavadní druhá alternativní možnost naplnění tohoto ustanovení (vážné ohrožení výkonu práv vlastníka).

Tak malý počet změn a především jejich pravděpodobně spíše velmi málo významný dopad do praxe tudíž samozřejmě vyvolávají řadu úvah o smysluplnosti celé rekodifikace, byť je nepochybné, že z tak malého vzorku, jakým je zde zkoumaná problematika, by neměly být vyvozovány žádné dalekosáhlé důsledky. Myslím si však, že už při porovnávání těchto několika málo právních nástrojů, lze poměrně dobře demonstrovat hlavní nedostatky, které spatřuji v rekodifikaci soukromého práva jako takové, respektive především v NOZ v podobě, v jaké byl přijat.

Především si neustále kladu otázku, zda autoři návrhu pomysleli na běžného člověka, jenž bude nucen občanský zákoník v každodenním životě užívat. Některá z jeho ustanovení jsou poměrně obtížně pochopitelná i pro odborníky (právníky), porozumění je možné až na základě důkladnějšího studia důvodové zprávy. Je otázkou, zda bylo skutečně účelné, aby vznikl takto rozsáhlý a relativně komplikovaný kodex soukromého práva. Snaha integrovat veškerou soukromoprávní materii v jediném právním předpisu implikovala mimo jiné určitou nevyváženost v ustanoveních – někde je zřejmá přílišná kazuistika, jinde je navržené řešení velice obecné, využívající neurčité právní pojmy, jejichž aplikace bude až do okamžiku, kdy se objeví relevantní judikatura, značně obtížná. Četná jsou též nadbytečná proklamativní ustanovení. V jiných případech je podle mého názoru ne zcela odůvodněně omezován dispozitivní charakter soukromoprávních ustanovení. Mnohdy jsou do kodexu zahrnuty zastaralé právní instituty, jejichž použitelnost v současné době lze považovat přinejmenším za spornou, nebo jsou detailním způsobem řešeny situace, které na počátku 21. století budou nastávat velmi řídké a zahrnutí jejich úpravy do občanského zákoníku tak není příliš důvodné. Domnívám se také, že by bylo vhodnější více se přiklonit k jazyku moderního právního řádu a omezit používání zastaralých (i když tradičních) právních termínů, upřednostnit užívání činného rodu před rodem trpným s určením osoby, které povinnost či právo náleží. Především by však nemělo docházet k bezdůvodnému nahrazování pojmů, které jsou již zavedeny a nezpůsobují interpretační a aplikační potíže. Důvodová zpráva by měla více objasňovat skutečné věcné důvody pro přijetí nové právní úpravy, diametrálně odlišné od té stávající. Ve skutečnosti v důvodové zprávě totiž mnohdy chybí skutečné odůvodnění – často je obsahem důvodové zprávy pouze odsouzení dosavadní právní úpravy jako „překonané“ či „socialistické“ a podrobný popis mnoha zahraničních úprav, jimiž se autoři návrhu inspirovali. Důvody, proč byla zvolena určitá konkrétní úprava (s ohledem na specifické podmínky českého právního řádu, na související právní úpravu, na analýzu praktických zkušeností s dosavadní úpravou apod.) často uvedeny nejsou nebo nikoliv dostačujícím způsobem. NOZ by měl více respektovat platnou právní úpravu, vycházet z ní a být s ní pojmově i formálně více provázán, nikoliv a priori předpokládat, že v návaznosti

na přijetí nového občanského zákoníku dojde k novelizaci všech dotčených právních předpisů.

8.8 Shrnutí a doporučení

Soukromé právo poskytuje poměrně **značné množství nástrojů**, které lze využít k obraně před působením fyzikálních faktorů. Tyto nástroje mají různorodou povahu, mohou působit preventivně i následně a být uplatňovány prostřednictvím soudů i mimo ně. Existuje **několik žalobních typů, které lze využít k soudní ochraně před nežádoucími fyzikálními vlivy**. Nejvhodnějším nástrojem se jeví tzv. „sousedská“ žaloba, která slouží k obraně ve všech možných situacích, kdy je osoba obtěžována či ohrožována ve výkonu svých práv užíváním okolních nemovitostí.

Recentní **judikatura věnovaná hluku jako předmětu „sousedské žaloby“ prošla výraznými zvraty**. Ústavní soud, ve zcela opačném duchu než soudy nižších instancí, provedl test proporcionality tak, že nevzal v úvahu to, jak moc jsou žalobci (vlastníci okolních nemovitostí) rušeni žalovaným (sousedním vlastníkem pozemní komunikace) a zda se jedná o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům, ale naopak to, zda a jak je žalovaný schopen ovlivnit důsledky činnosti provozované na jeho nemovitosti (zda je kompetentním k regulaci provozu na pozemní komunikaci, zda má k provedení případných opatření dostatečné finanční a funkční možnosti).

Nová, již platná, ale prozatím neúčinná **úprava v NOZ se zásadním způsobem od stávající úpravy ve „starém“ občanském zákoníku neliší**. S výjimkou ochrany pokojného stavu **zůstávají zachovány všechny dosavadní instituty soudní i mimosoudní soukromoprávní ochrany**, pouze jsou určitým způsobem zpřesňovány a doplňovány.

9 Institucionální zajištění ochrany před negativními účinky vybraných fyzikálních faktorů

9.1 Ústřední orgány státní správy

Ústředním orgánem státní správy v ochraně ochrany veřejného zdraví před hlukem a vibracemi je **Ministerstvo zdravotnictví**. Ministerstvo zdravotnictví má rozsáhlé kompetence vymezené zejména v § 80 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ministerstvo zdravotnictví tak především řídí a kontroluje výkon státní správy v ochraně veřejného zdraví, odpovídá za tvorbu a uskutečňování národní politiky na úseku ochrany veřejného zdraví a zajišťuje mezinárodní spolupráci v oboru své působnosti. Má také pravomoci vůči dalším orgánům státní správy na tomto úseku – řídí a kontroluje krajské hygienické stanice a rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím krajských hygienických stanic a též usměrňuje výkon státní správy v ochraně veřejného zdraví prováděný jinými ministerstvy.

Ministerstvo zdravotnictví přijímá opatření na základě a v mezích přímo použitelných předpisů Evropské unie a je mu také svěřena řada kompetencí v souvislosti s transpozicí směrnice č. 2002/49/ES. Ministerstvo zdravotnictví pořizuje a aktualizuje strategické hlukové mapy, jejichž součástí jsou mezní hodnoty hlukových ukazatelů a zpřístupňuje tyto mapy veřejnosti, dále pořizuje též souhrn akčního plánu na základě akčních plánů předložených krajskými úřady a Ministerstvem dopravy, jejichž součástí jsou tiché oblasti v aglomeraci vymezené krajskými úřady a tiché oblasti ve volné krajině stanovené Ministerstvem životního prostředí. Spolupracuje též s příslušnými orgány sousedních členských států Evropské unie na strategickém hlukovém mapování v blízkosti hranic. Ministerstvo zdravotnictví také uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik.

Důležitá je v neposlední řadě též pravomoc Ministerstva zdravotnictví udělovat a zrušovat pověření k provádění autorizace. **Autorizace** osob způsobilých provádět měření je nezbytným předpokladem pro to, aby mohla daná konkrétní osoba provádět vybraná měření hluku, vibrací a neionizujícího záření a též jiná šetření pro účely

správních řízení a jiných činností při ochraně veřejného zdraví a vyhodnocovat zdravotní rizika. Autorizace je tedy postup, jehož výsledkem je osvědčení o tom, že určitá osoba je způsobilá provádět měření intenzit hluku. Seznam držitelů tohoto osvědčení uveřejňuje Ministerstvo zdravotnictví ve svém věstníku²⁵³.

Pravomoc dalších ministerstev je v oblasti ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením velmi úzká. Úkoly státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v ozbrojených silách, na Ministerstvu obrany a v jeho působnosti zřízených organizačních složkách státu a příspěvkových organizacích a nad nimi užívanými objekty vykonává **Ministerstvo obrany**. Obdobné úkoly v bezpečnostních sborech (s výjimkou Vězeňské služby) vykonává **Ministerstvo vnitra**. Dále je nutné zmínit **Ministerstvo životního prostředí**, jež se na ochraně před hlukem a vibracemi podílí na základě ustanovení § 81b zákona, které jej zmocňuje k vydání vyhlášky o tichých oblastech v krajině. Posledním zainteresovaným resortem je **Ministerstvo dopravy**. Jeho role se objevuje v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí podle údajů ze strategických hlukových map vypracovaných Ministerstvem zdravotnictví. Ministerstvo dopravy pořizuje a aktualizuje akční plány pro hlavní pozemní komunikace, hlavní železniční tratě a hlavní letiště²⁵⁴. Ministerstvo dopravy dále zpřístupňuje návrh akčního plánu veřejnosti, ke kterému má každý právo vyjádřit se do 45 dnů od data jeho zveřejnění, zveřejňuje způsob vyhodnocení podnětů a stanovisek k návrhu akčního plánu a zveřejňuje akční plán, který předkládá Ministerstvu zdravotnictví. Informuje také veřejnost o opatřeních přijatých v rámci akčních plánů a v neposlední řadě spolupracuje s příslušnými orgány sousedních členských států Evropské unie při tvorbě akčních plánů v příhraničních oblastech.

Ústředním orgánem pro ionizující záření je **Státní úřad pro jadernou bezpečnost** (SÚJB). Působnost SÚJB je vymezena v ustanovení § 3 atomového

²⁵³ Tento seznam lze nalézt také na internetu na stránkách Ministerstva zdravotnictví (www.mzdr.cz) nebo Státního zdravotního ústavu (www.szu.cz).

²⁵⁴ Tj. pozemní komunikace, po nichž projede více než 3 000 000 vozidel za rok, a jejichž vlastníkem je stát; železniční tratě, po nichž projede více než 30 000 vlaků za rok a civilní letiště, která mají více než 50000 vzletů a přistání za rok, s výjimkou vzletů a přistání lehkých letadel pro cvičné účely.

zákona²⁵⁵. Vykonává dozor především nad jadernou bezpečností, jadernými položkami, fyzickou ochranou, radiační ochranou, havarijní připraveností a technickou bezpečností vybraných zařízení, kontroluje dodržování povinností podle atomového zákona a vydává povolení k výkonu činností podle atomového zákona. Dále SÚJB stanovuje zónu havarijního plánování, schvaluje dokumentace, havarijní plány a řády, sleduje a posuzuje stav ozáření, řídí činnost celostátní radiační monitorovací sítě a zajišťuje mezinárodní spolupráci v oboru své působnosti.

9.2 Ostatní orgány státní správy

Státní správu v ochraně veřejného zdraví před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením vykonávají orgány vytčené v § 78 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy mimo výše jmenovaných ministerstev také krajské hygienické stanice a krajské úřady.

Krajské hygienické stanice, jako další orgán státní správy ochrany veřejného zdraví, mají stanovena sídla a správní obvody v podstatě odpovídající administrativnímu členění České republiky do krajů podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“) jsou správními úřady, v jejichž čele stojí ředitelé. Kompetence KHS vymezuje § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví, zmocňuje je vydávat rozhodnutí, povolení, osvědčení a plnit další úkoly státní správy v ochraně veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru, pokud k výkonu státního zdravotního dozoru není příslušné přímo Ministerstvo zdravotnictví. Státní zdravotní dozor je v oblasti ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením vykonáván tak, že KHS z vlastní iniciativy nebo na základě podnětu zjišťují, zda jsou dodržovány hygienické limity hluku, vibrací a neionizujícího záření, provádějí za tímto účelem měření (přesněji zajišťují jeho provedení u autorizované osoby) a případně následně vedou sankční řízení proti osobě, která své zákonné povinnosti porušuje. KHS také udělují povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku. Jako dotčený orgán státní správy mají KHS za úkol uplatňovat stanoviska z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik

²⁵⁵ Působnost SÚJB je vedle atomového zákona vymezena také zákonem č. 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní a zákonem č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní.

v územním a stavebním řízení, týká-li se toto řízení záměrů nebo staveb, které mohou své okolí obtěžovat hlukem, vibracemi či neionizujícím zářením²⁵⁶.

V minulosti bývala kompetence KHS poněkud širší, část jejich úkolů totiž převzaly relativně nově zřízené **zdravotní ústavy** a **Státní zdravotní ústav**. Jedná se o příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví. Sídlí ve všech krajských městech, v hlavním městě Praze a pro Středočeský kraj v Kolíně. Jejich statutárním orgánem je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr zdravotnictví na návrh hlavního hygienika. Zdravotní ústavy jsou jakousi odbornou složkou ochrany veřejného zdraví, které byly zřízeny zejména za účelem vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek, výrobků, k provádění biologických expozičních testů pro účely výkonu státního zdravotního dozoru a také ke sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek, přípravě podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik, poskytování poradenských služeb, výkonu vědecké a výzkumné činnosti a též k řadě dalších úkolů na úseku ochrany veřejného zdraví. Při Zdravotním ústavu v Ostravě byla zřízena tzv. Národní referenční laboratoř pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí, která plní některé speciální odborné úkoly a je tedy pro praxi skutečně mimořádně důležitou institucí²⁵⁷.

Posledními orgány státní správy, které je třeba na tomto místě zmínit, jsou **krajské úřady**, které v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí předávají Ministerstvu zdravotnictví údaje o zdrojích nežádoucího působení fyzikálních faktorů²⁵⁸ a pořizují a aktualizují

²⁵⁶ Během procesu posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

²⁵⁷ Národní referenční laboratoř provádí referenční expertízy (měření, výpočty i posuzování) v případech odvolání a stížností na postup orgánů ochrany veřejného zdraví jako podklad pro rozhodnutí odvolacího orgánu; podílí se na náročných měřeních a dalších úkonech vyžadujících speciální vybavení či postupy na základě požadavků jednotlivých subjektů hygienické služby i jiných subjektů veřejné správy, provádí poradenskou činnost, připravuje podklady pro novelizaci legislativy a podobně. Více viz na internetových stránkách Národní referenční laboratoře – <http://www.nrl.cz/>

²⁵⁸ Tyto údaje získávají při výkonu své působnosti podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ministerstvu zdravotnictví je poskytovány v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem, kterým je Vyhláška č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění.

akční plány pro územní aglomerace, jejichž součástí je vymezení tichých oblastí v aglomeraci, a akční plány pro hlavní pozemní komunikace, které vlastní kraj, včetně hlavních pozemních komunikací ve vlastnictví obcí ve správním území kraje²⁵⁹.

SÚJB vykonává kontrolní činnost přímo, prostřednictvím svých kontrolních pracovníků, kterými jsou inspektoři jaderné bezpečnosti a inspektoři radiační ochrany.

9.3 Samospráva

Pouze velmi omezená je možnost samospráv omezit vlastní normotvorbou nežádoucí působení fyzikálních faktorů na území spadajícím do jejich působnosti. V podstatě jedinou možností zůstává kompetence obcí vydat v samostatné působnosti na základě ustanovení § 10 písm. a) písm. b) § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku. Taková vyhláška může být vydána pouze k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených), nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, anebo stanovit závazná pravidla pro pořádání veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, dále mohou složit k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Je poměrně časté, že obce tohoto zmocnění využívají k vydání předpisu regulujícího nežádoucí hluk (viz například četné vyhlášky obcí zakazující používání hlučných strojů a zařízení v nevhodnou denní dobu či ve svátcích a o nedělích) nebo zápach (zákaz spalování suchých rostlinných zbytků v neděli a podobně). Ujasnit, jaké

²⁵⁹ Podle údajů ze strategických hlukových map zpracovaných Ministerstvem zdravotnictví; pro zpracování akčních plánů platí obdobně pravidla podle ustanovení § 81 odst. 2 zákona, která jsou stanovena pro akční plány zpracovávané Ministerstvem dopravy.

limity tato pravomoc obcí má a co by bylo již nad rámec zákonného zmocnění k vydání takové vyhlášky, napomohla (nyní již poměrně rozsáhlá) judikatura Ústavního soudu²⁶⁰.

Dále obecní zřízení předpokládá, že obec může vyhlášku vydat, stanoví-li tak zvláštní zákon. V oblasti ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů žádný ze speciálních zákonů takové zmocnění neobsahuje. Nebylo tomu tak ale vždy, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 92/2004 Sb., účinném od 3. března 2004²⁶¹, dával obcím možnost obecně závaznou vyhláškou „zakázat promítání světelných reklam a efektů na oblohu a zakázat používání laserové techniky při kulturních akcích“. Později²⁶² byla tato kompetence ještě zúžena, obce mohly vyhláškou regulovat už pouze promítání světelných reklam a efektů na oblohu. Nový zákon o ovzduší, tedy zákon č. 201/2012 Sb., účinný od 1. září 2012, se o ochraně před rušivým světlem („světelném znečištění“) již vůbec nezmiňuje a žádnou možnost vyhláškou tento fyzikální faktor eliminovat obcím nenabízí.

9.4 Veřejný ochránce práv

K ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy anebo jsou-li tyto orgány nečinné, působí veřejný ochránce práv. Zabývá se stížnostmi, které směřují proti činnosti orgánů státní správy (nikoliv samosprávy) a dalších, v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, vyjmenovaných subjektů. Veřejný ochránce práv vede nezávislá šetření, nenahrazuje činnost orgánů státní správy a nemůže ani rušit nebo měnit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může od úřadů či institucí požadovat, aby zjednaly nápravu.

²⁶⁰ Viz například nález Pl. ÚS 44/06 ze dne 3.4.2007 (obec Těrlicko, k vymezení pojmu „noční klid“), nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11.12.2007 (město Jirkov, k možnosti uložit povinnost ve vyhlášce obce a nikoliv zákonem), nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22.4.2008 (obec Kořenov, k plošným zákazům) anebo nález Pl. ÚS 46/06 ze dne 21.10.2008 (město Mariánské Lázně, k možné kolizi obecní vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví).

²⁶¹ V úplně původním znění zákona o ovzduší, účinném od 1. června 2002, byla ustanovením § 50 odst. 1 písm. k) obcím s rozšířenou působností svěřena pravomoc vydávat nařízení „jímž může na svém území stanovit opatření podle § 3 odst. 10 ke snižování nebo předcházení výskytu světelného znečištění ovzduší“. Jednalo se tedy o přenesenou, nikoliv samostatnou působnost, avšak výrazně širší, než jak tomu bylo později.

²⁶² Zákonem č. 385/2005 Sb., účinným od 1. října 2005.

Mezi orgány státní správy, jejichž činnost je veřejný ochránce práv oprávněn prošetřovat, patří tedy také některé výše zmíněné orgány státní správy zabývající se ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, typicky například stavební úřady anebo krajské hygienické stanice. Ochrana před některými fyzikálními faktory, zejména před hlukem, je jednou z poměrně frekventovaných agend veřejného ochránce práv, což vyplývá z jeho pravidelně zveřejňovaných zpráv o činnosti pro Poslaneckou sněmovnu²⁶³ a svědčí o tom též skutečnost, že byl Kancelář veřejného ochránce práv vydán poměrně obsáhlý sborník stanovisek k problematice hlukové zátěže²⁶⁴.

9.5 Shrnutí a doporučení

Působnost v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů je svěřena **převážně orgánům státní správy**, popřípadě obcím a krajům **v rámci výkonu přenesené pravomoci. Jen velmi málo otázek je přenecháno k řešení v samostatné působnosti.**

V ochraně před ionizujícím zářením je výkon státní správy **centralizován** nejvíce, téměř veškeré kompetence vykonává ústřední orgán státní správy – Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Co se týče jiných fyzikálních faktorů, ústřední orgány (ministerstva) vykonávají především koncepční, koordinační a dozorové pravomoci a pravomoci související s úkoly týkající se mezinárodní spolupráce. Nejširší působnost je zákonem svěřena Ministerstvu zdravotnictví.

Na institucionálním zajištění ochrany před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů se podílejí v neposlední řadě také **autorizované osoby**, jimž je propůjčena pravomoc provádět různá měření a další šetření související s ochranou života, zdraví a životního prostředí před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů. Speciálními orgány státní správy jsou **krajské hygienické stanice**, jejich činnost pak po odborné stránce doplňují tzv. zdravotní ústavy.

²⁶³ Viz *Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu*. [online] [cit. 2013-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

²⁶⁴ MOTEJL, Otakar. SEITLOVÁ, Jitka. ČERNÍN, Karel. *Hluková zátěž. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.

10 Návrhy de lege ferenda

V posledních letech se v ČR mnoho nových a něčím výjimečných návrhů *de lege ferenda* neobjevilo. V červenci a srpnu roku 2012 byl však předmětem mezirezortního připomínkového řízení nový, v mnoha aspektech naprosto inovativní, **návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku)**²⁶⁵. Tento počín (přestože je možno pojmenovat celou řadu jeho více či méně podstatných nedostatků a možná dokonce zpochybnit jeho koncept jako celek, jak bude dále v textu podrobně rozebráno) bylo podle mého názoru obecně nutno jednoznačně uvítat, neboť, jak již bylo výše vícekrát uvedeno, komplexní právní úprava ochrany zdraví před hlukem a úprava využívající jiných než pouze administrativních nástrojů u nás doposud zcela chyběla. Jediný pokus o přijetí speciálního zákona o hluku, realizovaný při příležitosti transpozice směrnice č. 2002/49/ES o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí, nebyl úspěšný.

Z těchto důvodů, byť se jednalo teprve o návrh věcného záměru, nikoliv ještě o návrh zákona v paragrafovém znění či dokonce platnou právní úpravu, považuji za více než vhodné věnovat mu v mé práci dostatečnou pozornost, přestože výstupem z mezirezortního připomínkového řízení nebylo další projednání ve vládě a pokračování legislativního procesu, ale jeho prozatímní odložení²⁶⁶. Můj původní předpoklad, že výsledek projednávání tohoto návrhu zcela zásadním způsobem ovlivní přístup k řešení problematiky ochrany před nežádoucím hlukem ve venkovním prostředí v ČR na mnoho let dopředu, tudíž prozatím není potvrzený²⁶⁷.

²⁶⁵ Viz Návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku), předložený dne 26.7.2012 Ministerstvem zdravotnictví do mezirezortního připomínkového řízení, pod č.j. 20408/2012. – Návrh věcného záměru zákona je pro veřejnost dostupný v elektronické knihovně Vlády ČR [cit. 2013-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8WKDK7GL>>.

²⁶⁶ Hlavním důvodem pro tento krok byl nesouhlas odborníků s předloženým řešením, především s ústupem od zakotvení pevných hygienických limitů. Viz podrobněji dále.

²⁶⁷ Bylo plánováno, že paragrafované znění návrhu zákona by mělo být zpracováno nejpozději do konce roku 2014, nová právní úprava by měla nabýt účinnosti od 1. ledna 2017. I pokud se tato vize nenaplní, je zřejmé, že lze v obdobném časovém horizontu očekávat alespoň dílčí změny v právní úpravě ochrany před hlukem, které se budou ubírat směrem naznačeným v návrhu věcného záměru zákona o hluku a přejmou alespoň některé z nových institutů a nástrojů, které návrh věcného záměru obsahoval.

10.1 Cíle a koncepční východiska návrhu, působnost zákona

Mezi hlavní východiska pro tvorbu návrhu věcného záměru zákona o hluku²⁶⁸ patřilo především jednoznačné stanovení jednotlivých kategorií zdrojů hluku na základě jejich působení na člověka a jasné vymezení kompetencí orgánů státní správy. Dále Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA, dále jen „zpráva“) pojmenovává některé hlavní nedostatky stávající právní úpravy, které lze volně interpretovat tak, že dosavadní úprava obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví a prováděcím nařízení vlády je podle předkladatelů návrhu věcného záměru zákona zastaralá, příliš paternalistická (stát se snaží příliš regulovat všechny možné zdroje hluku, včetně náhodných a těch, kterým se osoby podrobují dobrovolně, a podrobit je státnímu zdravotnímu dozoru) a v důsledku toho též centralistická (jen velmi málo kompetencí je dáno obcím, nepracuje se s participací dotčené veřejnosti), přestože koordinace řešení hlukové problematiky na národní úrovni – zejména díky roztržitému kompetencí mezi více resortů – není dostatečná. Dále zpráva kritizuje nedostatečný monitoring celkové hlukové zátěže obyvatel ČR a velmi malou informovanost občanů o výsledcích takových měření, jsou-li provedena, což souvisí i s obecnějším problémem spočívajícím v celkové orientaci stávající právní úpravy spíše na represí než na prevenci vzniku nežádoucího hluku. Zpráva označuje dosavadní přístup za příliš technokratický a nadto mylně vytvářející dojem, že hygienické limity hluku představují naprosto bezpečný práh hlukového zatížení, v každé situaci vymahatelný, přestože by tyto limity měly být chápány spíše jako určité směrné hodnoty vyjadřující míru společensky přijatelného zdravotního rizika. Měly by sloužit jako jeden z indikátorů pro řešení konkrétní problémové situace, ne však jako jediné a absolutní hledisko, a jistě ne hledisko plně použitelné pro náhodné či ojedinělé a krátkodobé zdroje hluku.

Vymezení působnosti předpokládaného návrhu zákona o hluku je vedeno snahou o odstranění zbytné regulace a soustředění se pouze na některé zdroje hluku. Nadále již nemá být upravena ochrana před hlukem pocházejícím z takových zdrojů, jejichž regulace je buď zjevně zcela nadbytečná (přírodní zvuky, zvuky související

²⁶⁸ Viz Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA k návrhu věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku), zpracovaná Ing. Tomášem Hellmuthem, CSc.

s mimořádnými situacemi), nebo by měla být přenechána k řešení obcím (veřejný pořádek) či soukromému právu (sousedské vztahy). Návrh věcného záměru proto úvodem obsahuje negativní taxativní výčet druhů zvuku, na které se nevztahuje. Lze snadno vysledovat, že se jedná o dvě skupiny zvuků – **zvuky náhodného charakteru** (přírodní zvuky, sousedský hluk a takový kluk, která narušuje noční klid či vzbuzuje veřejné pohoršení, a je tudíž postižitelný podle ustanovení zákona o přestupcích sloužících k ochraně veřejného pořádku anebo prostředky soukromého práva – konkrétně věcný záměr odkazuje na ustanovení občanského zákoníku o tzv. sousedských žalobách), a **zvuky související s odvracením krizových situací nejružnějšího charakteru** (zvuky působené při záchraně lidského života, zdraví nebo majetku či řešení mimořádných situací, akustické výstražné signály). Všechny tyto kategorie zvuků jsou vyčleněny z působnosti zákona především proto, že jejich způsobnost negativně ovlivnit lidské zdraví je velmi nízká a jejich nežádoucí účinky spočívají především v obtěžování a rušení osob, které nejsou původci těchto zvuků.

Za základní nedostatek projednávaného návrhu (či spíše za největší příležitost, kterou příprava zcela nového zákona o hluku poskytla, avšak nebyla vůbec využita) považují **přílišné zúžení jeho působnosti pouze na problematiku hluku v komunálním prostředí**. Domnívám se, že připravovaný nový zákon (zejména je-li v jeho věcném záměru vícekrát deklarováno, že má mít charakter kodexu) by se měl na daný problém soustředit co nejvíce komplexně a chápat hluk alespoň v souladu se svojí vlastní definicí jako „*zvuk, který obtěžuje nebo ruší nebo může být škodlivý pro zdraví exponovaných osob*“, ne-li širěji, jako zvuk obtěžující, rušící či škodlivý pro životní prostředí obecně. Určitě by do návrhu měla být zapracována alespoň problematika hluku v pracovním prostředí, nejlépe však také problematika působení ostatních fyzikálních faktorů, s hlukem úzce souvisejících. Předložený návrh počítá například s tím, že právní úprava vibrací zůstane ponechána v nezměněné podobě a to včetně vibrací v komunálním prostředí (v platnosti budou ponechány relevantní části ustanovení § 30 až 34 zákona o ochraně veřejného zdraví i nařízení vlády č. 272/2011 Sb.). Takový postup budí dojem nesystémového vytrhávání dílčího problému ze současného systému ochrany veřejného zdraví a navozuje dosti děsivou představu rozkladu zákona o ochraně veřejného zdraví „na prvočinitele“, na spoustu

zvláštních zákonů se značně kazuistickým obsahem. Pokud mají být návrhem řešeny „pouze“ nedostatky současné právní úpravy ochrany před hlukem v komunálním prostředí, bylo by možná snazší a efektivnější dosáhnout kýžených cílů pouhou novelizací stávajících právních předpisů. Je škoda, že se v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace neuvádí, zda byla i tato varianta zvažována a pokud ano, z jakých konkrétních důvodů k ní nebylo přistoupeno.

Bohužel musím konstatovat, že podle mého názoru ani **problematiku hluku v komunálním prostředí neřeší předložený návrh komplexně**. Jak bylo zmíněno v úvodu této podkapitoly, návrh si vytkl řadu cílů, ne všechny se mu však podařilo naplnit. Zejména mi v návrhu zcela schází řešení problému tzv. starých hlukových zátěží a důkladné zabývání se otázkou hlukové kapacity území a nastavení pravidel vedoucích k zamezení vzniku tzv. součtového efektu (řešení situace, kdy působí více zdrojů hluku zároveň).

10.2 Hygienické limity, kategorizace zdrojů hluku

Návrh věcného záměru zákona o hluku obsahuje velmi obsáhlá definiční ustanovení, která vymezují význam přibližně třiceti pojmů, z nichž část nebyla dosavadními právními předpisy žádným způsobem popsána. Výchozím pojmem je samotný pojem „**hluk**“, která věcný záměr chápe jako „*zvuk, který obtěžuje nebo ruší nebo může být škodlivý pro zdraví exponovaných osob*“. Jedná se o pojetí naprosto konsistentní s dosavadním chápáním tohoto pojmu, které – s ohledem na mnou preferované nikoliv pouze antropocentrické chápání celé problematiky – považuji za až příliš zužující. Za pozornost dále stojí především nově zaváděný pojem „**hygienický limit hluku**“, který má ambici zcela změnit optiku, kterou by mělo být na hlukové limity nahlíženo. Limity mají být nově konstruovány jako deskriptory hluku stanovující „společensky přijatelnou míru zdravotního rizika“. Výslovně je řečeno, že se má jednat o limit imisní, tedy o míru hlučnosti v určitém prostředí. Takto vymezované hlukové limity by tak měly být jakýmsi podkladem pro stanovení hraničních hodnot hlučnosti v určitém prostředí, nikoliv samy o sobě představovat vymahatelnou mez. Návrh věcného záměru uvádí, že dosavadní pojetí hlukového limitu jakožto absolutního bezpečného prahu je evropskou raritou. Nový koncept by mohl přispět k eliminaci

patových situací, k nimž v současné době dochází, pokud soud sice uloží provedení nějakých opatření ke snížení hlučnosti, ale tato nejsou z objektivních důvodů vykonatelná (buď vůbec, nebo jsou vykonatelná jen zčásti)²⁶⁹.

Zdroje hluku jsou věcným záměrem rozlišovány na **náhodné (stochastické)** a **technické**, podle toho, zda jejich emise hluku je možno jednoznačně, objektivně a reprodukovatelně popsat hodnotami deskriptorů hluku zjištěných měření. Technické zdroje pak pro účely stanovení povinností jejich provozovatelů člení (nikoliv výslovně) na **zdroje stacionární** (stavby, nepohybující se stroje, zařízení pevně fixovaná na své místo a přenosná a povozná zařízení, která se jako celek při svém použití nepohybují) a **zdroje mobilní** (zejm. zařízení pro dopravu a přepravu).

Pro stacionární zdroje bude zachována regulace založená na hygienických limitech, a to jak ve venkovním, tak ve vnitřním prostoru chráněných staveb²⁷⁰. Výjimku by měl tvořit pouze hluk ze stavební činnosti, který by měl mít v novém zákoně o hluku speciální úpravu. Předpokládá se, že bude regulován pomocí stanovení souboru technických a organizačních opatření obsažených ve schválené projektové dokumentaci stavby. Dohled nad dodržováním těchto opatření by měl náležet stavebnímu doзору.

U mobilních zdrojů bude záležet na tom, o jaké prostředí půjde. Důraz bude kladen především na zabezpečení chráněných vnitřních prostor staveb, jejichž ochrana bude zajištěna stanovením závazného hygienického limitu shodného pro všechny hlukové zóny a zdroje hluku. Naproti tomu pro venkovní prostory bude systém pevných hygienických limitů opuštěn, budou nadále sloužit pouze jako směrné hodnoty a odstupňování míry zdravotního rizika bude stanoveno zcela novým způsobem za pomoci nového institutu hlukových zón, používaného například ve Švýcarsku či Británii. **Hlukové zóny** by měly být čtyři (A, B, C a D – hluková zóna A představuje

²⁶⁹ Viz podrobně výše v práci k nálezu Ústavního soudu ve věci ulice 5. května v Praze.

²⁷⁰ Význam pojmů chráněná stavba, chráněný venkovní prostor, chráněný vnitřní prostor staveb, chráněný venkovní prostor staveb, chráněné prostory je ve věcném záměru zákona o hluku v zásadě shodný se stávající právní úpravou v zákoně o ochraně veřejného zdraví, je pouze částečně zpřesňován, viz výše v kapitole věnované platné právní úpravě. V případě pojmu „chráněná stavba“ přetrvává shodný problém jako v platné právní úpravě spočívající v nedostatečném řešení povahy staveb určených ke kombinovanému užívání, kdy není jasné, zda bude rozhodující převažující způsob užívání stavby, nebo způsob užívání převažující části stavby.

nejnižší zátěž, hluková zóna D nejvyšší)²⁷¹, pro každý zdroj hluku z dopravy (silnice, železnice, letiště) a pro denní a noční dobu. V zóně A nemusí být hluk vůbec uvažován jako určující faktor pro udělení povolení k výstavbě chráněných staveb, v zóně D bude naopak pravidlem, že povolení plánovaného záměru výstavby chráněné stavby bude odmítnuto, v zónách B a C bude hluk zvažován jako relevantní faktor, přičemž v zóně B mohou a nemusí být uplatněna protihluková opatření a v zóně C naopak. Zóny budou definovány na základě výsledků hlukového mapování (a revidovány v pětiletých cyklech navazujících na opakování hlukového mapování) a stanou se nedílnou součástí územně plánovací dokumentace obcí a krajů jako jeden z limitů pro možné využití území.

V každé zóně budou definovány požadavky na odpovídající stupeň protihlukové ochrany, který by měl být zajištěn stanovením souboru technických, stavebních a organizačních opatření chránících jak území jako celek, tak jednotlivé exponované chráněné stavby, při jejichž dodržování by mělo být zajištěno, že nebude docházet k překročení společensky přijatelné míry zdravotního rizika expozice hluku a zároveň nebudou překračovány hygienické limity stanovené pro chráněné vnitřní prostory staveb. Z návrhu bohužel není příliš jasná odpověď na poměrně zásadní otázku, proč se kategorie hlukových zón vztahují pouze na záměr výstavby chráněných staveb a ne na záměr výstavby jakýchkoli staveb v dané zóně a zejména též na stávající stavby v dané zóně. Je to důležité proto, že od kategorie hlukové zóny se mají odvíjet i protihluková opatření u již stávající zástavby a nová výstavba u jiných než chráněných staveb může ovlivnit celkovou hlučnost zóny a vést k překročení limitů pro stanovenou zónu.

Konkrétní číselné vyjádření deskriptorů hluku by se mělo objevit v prováděcím právním předpise k zákonu o hluku. Věcný záměr uvádí, že těmito deskriptory budou hodnoty kritických izofón, bude se jednat vždy o rozpětí dvou hodnot hladiny hluku vyjádřené v decibelech, a předkládá tři varianty řešení. První z variant je převzata beze změny z britské směrnice pro plánování hluku „*Planning Policy Guidance 24: Planning*

²⁷¹ Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA k návrhu věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku) jako zjednodušující pomůcku pro popis zón uvádí následující členění: „zóna A – hluk není problém, zóna B – hluk může být problém, zóna C – hluk je problém, zóna D – hluk je závažným a limitujícím problémem“.

and Noise“ z roku 2005, která byla hlavním inspiračním zdrojem pro celý koncept hlukových zón, a je mnohem více benevolentní, než jak tomu je u současné právní úpravy. Druhá varianta přepočítává kritické izofóny tak, aby jednotlivé zdroje dopravního hluku představovaly stejnou míru zdravotního rizika, jako je tomu u hluku ze silniční dopravy, který představuje referenční hodnotu, a ačkoliv je poměrně dobře odůvodnitelná, je taktéž vůči provozovatelům hluku značně benevolentní. Třetí varianta se nejvíce blíží dosavadním hodnotám hygienických limitů, na které jsme zvyklí z platné právní úpravy, a představuje tak nejvíce přísnou variantu. Tvůrci věcného záměru preferují třetí z navržených variant, neboť respektuje dosavadní zvyklosti v ČR a přinesla by nejméně změn v praxi. Domnívám se, že před definitivním rozhodnutím o volbě varianty by spíše než prosté odkázání na ponechání obdobné úpravy, jako je ta platná, bylo vhodnější důsledněji porovnat rizika pro životní prostředí a zdraví lidí, která by přinášelo rozvolnění úpravy, odpovídající *de facto* zmírnění hygienických limitů, a přínosy, které by takové řešení teoreticky mohlo mít, například pro usnadnění výstavby a odstranění nadbytečné regulace. Takové srovnání by mělo vycházet zejména ze zjištění, jaké jsou zkušenosti s aplikací institutu hlukových zón v zemích, kde již existuje, zejména v Británii, která se stala hlavním inspiračním zdrojem pro návrh věcného záměru zákona. Předmětem zájmu by mělo být především to, zda jsou stanovené hodnoty popisující hlukové deskriptory dostatečné anebo by bylo lépe zakotvit hodnoty přísnější, například odpovídající současným hygienickým limitům.

Hlukové zóny by měly být vyhlášeny po nabytí účinnosti zákona, v návaznosti na pětiletý cyklus hlukového mapování. Do doby než budou vyhlášeny, se bude postupovat podle dosavadní právní úpravy, jako směrné hodnoty tak budou sloužit hygienické limity podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

Domnívám se, že opakování hlukového mapování, které se provádí každých pět let, předpokládané směrnici i naší právní úpravou, není jediným časovým rámcem, do kterého by měla být nová právní úprava vsazena. **Závazné vymezení hlukových zón by mělo navazovat taktéž na časové souvislosti vytváření územních plánů obcí a zásad územního rozvoje krajů.** Podle platné právní úpravy ve stavebním zákoně by měly mít obce do roku 2020 vydány nové územní plány, popřípadě upraveny ty staré. Pokud by přibyla nová povinnost zpracovat do územních plánů vymezení hlukových

zón, byly by všechny obce, které již nový územní plán mají, nuceny pořídit změnu územního plánu. Podle stavebního zákona obec nemá povinnost pořizovat územní plán nebo jeho změnu, záleží to na dobrovolném rozhodnutí obce, která při tom není vázána časem. Pokud hlukové zóny nebudou vydány takovým způsobem, aby byly závazné od samého počátku, navozuje to řadu závažných otázek, zejména není jasné, jakou závaznost budou mít hlukové zóny do té doby, než je zpracuje obec do svého územního plánu a podle čeho bude v takové době postupovat stavební úřad. Jiným možným řešením by bylo vymezení hlukových zón závazným aktem orgánu ochrany veřejného zdraví, pravděpodobně opatřením obecné povahy, přičemž takto vymezené zóny by byly pro územní plánování limitem využití území ve smyslu ustanovení § 26 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 27 odst. 2 stavebního zákona. Staly by se podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace a dotčený orgán by v rámci svých stanovisek k pořizování územně plánovací dokumentace už pouze kontroloval a případně prosazoval jejich respektování.

10.3 Hlavní práva a povinnosti subjektů v ochraně před hlukem

Výchozí povinností, která dopadá na každého, je **povinnost předcházet vzniku nadměrného hluku a pokud to není možné, omezit ho na co nejnižší úroveň**. Pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající je tato povinnost doplněna povinností **využít při nových stavbách a technologiích takové postupy, které se budou vyznačovat co nejnižší hlučností všude tam, kde by mohlo dojít k obtěžování nebo rušení hlukem**.

Na první pohled je zřejmé úskalí obou těchto povinností – jedná se spíše o deklarace, nikoliv o právní povinnost, které by byla propůjčena forma závazné a vynutitelné právní normy, k tomu jí schází především zakotvení odpovídající sankce. Návrh věcného záměru neobsahuje žádný návrh sankčních ustanovení, která by měla být součástí budoucího zákona o hluku, pouze v obecné rovině konstatuje, že *„konkrétní skutkové podstaty správních deliktů budou formulovány v návaznosti na konkrétní práva a povinnosti právnických nebo fyzických podnikajících osob ... (např. překročení limitů)“*. O přestupcích se pak věcný záměr nezmiňuje vůbec. Domnívám se, že část zákona obsahující sankční ustanovení bude bezesporu ještě dopracována, v současném

znění však věcný záměr budí domněnku, že nejobecnější povinnost každého předcházet vzniku nadměrného hluku nebude sama o sobě vymahatelnou. Svědčí pro to i použití neurčitých právních pojmů „nadměrný hluk“ a „snížit na co nejnižší úroveň“, které nelze objektivně podřadit žádným, ve věcném záměru obsaženým, hlukovým deskriptorům.

Ani povinnost právnických osob a fyzických osob podnikajících využít při nových stavbách a technologiích takové postupy, které se budou vyznačovat co nejnižší hlukností, není podle mého názoru konstruována příliš šťastně. I tomuto ustanovení vytýkám přílišnou obecnost a neurčitost. Na první pohled tato povinnost připomíná povinnost využít nejlepší dostupné techniky (*BAT – Best Available Techniques*) zakotvenou v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, kde jsou nejlepší dostupné techniky chápány jako nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí, přičemž jednotlivé pojmy tohoto definičního ustanovení zákon o integrované prevenci a omezování znečištění velice podrobně definuje. Bohužel návrh věcného záměru zákona o hluku zdaleka takto daleko nejde, přitom propojení s již existujícími a funkčními mechanismy zákona o integrované prevenci a omezování znečištění se přímo nabízí.

Další povinnosti, jejichž zakotvení v zákoně o hluku jeho věcný záměr předpokládá, budou povinny plnit právnické osoby a fyzické osoby podnikající, které jsou provozovateli jednotlivých zdrojů hluku. Obecně je **každá právnická osoba a fyzická osoba podnikající, která je provozovatelem stacionárního zdroje hluku, povinna zajistit, aby hluk z jí zřízeného, používaného nebo provozovaného stroje, zařízení, provozovny nebo jiného objektu, který je nebo může být technickým zdrojem hluku (pokud se nejedná o hluk ze stavební činnosti) nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory.**

Pokud u provozovaného stacionárního zdroje hluku nelze ani za využití nejlepších dostupných technik zajistit, aby hygienické limity nebyly překročeny, předpokládá věcný záměr zákona, že by i tak bylo možno zdroj hluku nadále provozovat, avšak pouze za předpokladu, že pro něj bude vytvořen **akční plán protihlukových opatření**

(obsahující mimo jiné důvod nedodržení hlukového limitu, návrh nadlimitní hodnoty hluku a dobu, po kterou se předpokládá, že bude provozován, návrh protihlukových opatření včetně časového harmonogramu jejich realizace a odhadu jejich účinnosti a hodnocení zdravotních rizik), který na žádost provozovatele zdroje hluku schválí orgán ochrany veřejného zdraví, a hluk bude omezen „na rozumně dosažitelnou míru“. Co je to „rozumně dosažitelná míra“ by mělo být konkretizováno prováděcím právním předpisem, což bude jistě poměrně problematické. Za zásadní problém tohoto nového nástroje, jehož hojně využití věcný záměr předpokládá, považuji skutečnost, že není nikterak řešena jeho právní forma (a jen těžko ji lze odhadnout z pojmenování tohoto nástroje, který poněkud matoucím způsobem připomíná spíše návaznost na akční plány, které mají být zpracovávány v návaznosti na proces strategického hlukového mapování podle směrnice o snižování a hodnocení hluku ve venkovním prostředí), a nelze tudíž presumovat, jaká by měla být jeho závaznost, a není ani jasné, zda se předpokládá zavést nějaké veřejnoprávní sankce pro případ, že protihluková opatření stanovená akčním plánem nebudou realizována. Poukázat lze také na chybějící úpravu účasti veřejnosti (konkrétně osob dotčených hlukem z předmětného zdroje) při přípravě a projednávání akčních plánů.

Pro **hluk ze stavební činnosti** platí, jak již bylo zmíněno výše, odlišná pravidla, neboť je na něj nahlíženo jako na krátkodobý jev. Stavebník je povinen navrhnout soubor organizačních a technických opatření k předcházení vzniku nadměrného hluku již při projektování stavby a během výstavby tato opatření dodržovat, nad čímž bdí stavební dozor. Problémem by mohlo být to, že řada staveb je realizována po poměrně dlouhé časové období (i několik let) a stavebnímu úřadu nejsou v návrhu přiřknuty dostatečné pravomoci, které by mohl využít, pokud by stavebník stanovená opatření k předcházení nadměrnému hluku neplnil a tímto jeho jednáním by docházelo k ohrožování či dokonce poškozování veřejného zdraví.

Dalším novým nástrojem, který se zamýšlí novým zákonem o hluku zavést, je **ochranné hlukové pásmo**. Ochranné pásmo bude vyhlášeno vydáním opatření obecné povahy, návrh na jeho vydání by měl podat opět provozovatel stacionárního zdroje hluku. Orgánem kompetentním k jeho vydání by měl být stavební úřad, mj. na základě stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví. Provozovatel zdroje hluku by v tomto

ochranném pásmu nesl veškeré náklady na případná protihluková opatření nebo kompenzace za způsobenou újmu vlastníkům exponovaných nemovitostí nebo exponovaným osobám, které se nachází v tomto pásmu. Hluková pásma existovala podle platné právní úpravy pouze pro letiště, u nich by se však podle návrhu věcného záměru zákona mělo přejít ke konceptu hlukových zón.

Nový zákon o hluku by dle svého věcného záměru měl dále stanovit široký katalog povinností provozovatelů jednotlivých zdrojů hluku z dopravy (silniční, železniční, letecké). V případě provozovatelů pozemních komunikací a drah má být jejich hlavní povinností **zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity v chráněných vnitřních prostorách staveb a nebyly narušovány hranice hlukových zón** pro hluk z pozemních komunikací a drah v intravilánu obcí. Při naplňování této povinnosti se předpokládá využití obdobných institutů jako u provozovatelů stacionárních zdrojů hluku – tedy vytváření akčních plánů protihlukových opatření. Pro hlukovou zónu D je dále stanovena povinnost provozovatele zdroje hluku obstarat si na svůj náklad vypracování odborného posudku o úrovni zasažení hlukem chráněných prostor a o možných protihlukových opatřeních, která se mohou následně stát součástí akčního plánu. Poněkud vágním způsobem věcný záměr popisuje situaci, kdy po datu účinnosti zákona o hluku dojde ke spontánnímu nárůstu intenzity dopravy a v důsledku toho bude nutno změnit vymezení hlukových zón. Náklady spojené s realizací protihlukových opatření by v takovém případě spolu s provozovatelem zdroje hluku měl nést i vlastník chráněné nemovitosti. Připojen je též odkaz na budoucí prováděcí právní předpis. Je poměrně obtížné si představit, jak by mělo být toto ustanovení realizováno v praxi, aby nebylo zneužíváno v neprospěch vlastníků nemovitostí. Obtíže lze očekávat zejména při výkladu toho, co je či není spontánním nárůstem dopravy. Naopak za výkladově poměrně jednoznačné, byť jinak značně sporné, lze považovat pravidlo, podle něhož v situaci, kdy hlukové limity uvnitř budovy jsou překračovány z důvodu špatného technického stavu obvodového pláště, je osobou povinnou k nápravě stavu vlastník budovy, nikoliv provozovatel zdroje hluku. Nelze považovat za příliš vhodné, aby vlastníci nemovitostí jen proto, že se jejich nemovitost nachází v místě, kde z důvodů, které nemohli nijak ovlivnit, vzrostla doprava a tím i hluková zátěž, museli nejen sami snášet tuto zvýšenou zátěž, ale ještě se dokonce podílet na nákladech

nutných ke snížení či odstranění této zátěže. Předpokládaný podíl, rozsah ani formu této spoluúčasti ovšem z návrhu v nynější podobě stejně není možno zjistit, protože má být stanovena (zřejmě prováděcím) právním předpisem.

Podobným způsobem jako u hluku z pozemních komunikací a drah je věcným záměrem řešen také hluk z letišť. Osoba, která je provozovatelem letiště, musí zajistit, aby hluk z letecké dopravy nepřekračoval hygienické limity pro chráněné vnitřní prostory staveb a nebyly narušeny hranice hlukových zón pro hluk z leteckého provozu v intravilánu obcí. Shodné je i to, že pokud je překračování limitů způsobeno špatným technickým stavem obvodového pláště budovy, hradí potřebná protihluková opatření nikoliv provozovatel letiště, ale vlastník budovy. V dalších ustanoveních lze už najít drobné odlišnosti, které vytváří pro letiště přísnější pravidla než pro jiné druhy dopravy. Obligatorní zpracování odborného posudku, který by se měl následně stát součástí akčního plánu, v případě letišť náleží provozovatelům letišť nacházejícím se nejen v zóně D, tak také v zóně C. Věcný záměr dále předpokládá, že pro prostor hlukové zóny D nebude pro hluk z leteckého provozu povolena žádná nová výstavba pro vyjmenované účely (stavby pro zdravotnictví, sociální, výchovné a vzdělávací účely). Specifickou povinností provozovatele veřejného mezinárodního letiště, které realizuje více než 20.000 vzletů a přistání ročně, a pro provozovatele vojenského letiště bude provozování systému kontinuálního monitoringu hluku z leteckého provozu, jehož výsledky budou on-line přístupné veřejnosti.

10.4 Akustické věcné břemeno

Základním právem každé fyzické osoby, které jí návrh věcného záměru zákona přiznává, je **právo odmítnout realizaci protihlukového opatření** na nemovitosti, které je vlastníkem, přestože realizace tohoto opatření je zákonnou povinností provozovatele zdroje hluku. Důsledkem využití tohoto oprávnění by měl být vznik tzv. akustického věcného břemene, které **pro futuro trvale zbavuje provozovatele zdroje hluku povinnosti realizovat protihluková opatření na této nemovitosti**. Věcný záměr zákona předpokládá, že stavební úřad na žádost provozovatele zdroje hluku vydá rozhodnutí o zřízení akustického věcného břemene, které bude následně zapsáno

do katastru nemovitostí. Použití tohoto institutu však bude vyloučeno v případech, kdy by absence provedení protihlukových opatření ohrozila nemovitostí jiných vlastníků.

Tento zcela nový právní institut ve mně vyvolává celou řadu otázek bez jasných odpovědí. Z předloženého textu návrhu mi není například zcela jasné (i když je to pravděpodobné), že se má jednat o věcné břemeno *in rem*, které se bude vázat na nemovitost a bude zbavovat povinnosti realizovat protihluková opatření všechny provozovatele zdrojů hluku ovlivňujících danou nemovitost, včetně budoucích provozovatelů. Není vůbec jasné, zda se má jednat o provozovatele všech druhů zdrojů hluku anebo jen o (všechny) provozovatele určitého druhu zdroje hluku, pro který bylo věcné břemeno zřízeno. Není zřejmé řešení situace, kdy by v území přibyl nový zdroj hluku – zda by tomuto zdroji toto věcné břemeno automaticky nesvědčilo, ale muselo by být v jeho prospěch zřízeno stejným postupem jako pro původní zdroj hluku anebo naopak. Návrh také nestanoví žádný postup, který by umožnil zrušit takové věcné břemeno a provést výmaz z katastru nemovitostí. Není jasný ani proces, kterým budou řešeny případné rozpory mezi vlastníky sousedních nemovitostí o to, zda může být jejich nemovitost neprovedením protihlukových opatření ohrožena či nikoliv. Problematické by mohlo být také to, když provozovatel zdroje hluku navrhne vlastníku nemovitosti pouze jeden druh protihlukového opatření, přestože možných způsobů snížení hluchnosti existuje více, a jiný druh by – na rozdíl od toho, který mu byl nabídnut – mohl být pro vlastníka akceptovatelný, neboť nikde v návrhu není zakotveno, že vlastníku musí být navržena všechna možná protihluková opatření. Chybí mechanismy, které by vlastníka nemovitosti ochránily před zneužitím tohoto institutu a postavením před volbu menšího zla, kdy se bude rozhodovat, zda si nechat realizovat protihluková opatření, s jejichž podobou nesouhlasí, anebo na sebe přenesse věcné břemeno, které trvale znehodnotí jeho nemovitost, protože již nebude chráněna povinností provozovatelů zdrojů hluku realizovat protihluková opatření. Z návrhu věcného záměru nevyplývá, proč se má možnost odmítnout provedení protihlukových opatření týkat pouze vlastníků nemovitostí, které jsou fyzickými osobami. A posledně, návrh nevzal na vědomí skutečnost, že je již platný a v době přijetí zákona o hluku bude také účinný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a tudíž by měl předkládaný návrh věcného

záměru používat pojmy a instituty zaváděné novým občanským zákoníkem. Mělo by tedy vlastně jít nikoliv o akustické věcné břemeno, ale o akustickou služebnost.

10.5 Náhodné a krátkodobé zdroje hluku, pravomoci obcí

Projevem důsledné snahy řešit zákonem o hluku pouze relevantní rušivé a obtěžující zvuky a zároveň eliminovat současnou nadměrnou centralizaci regulace celé problematiky je zavedení pojmů „**náhodný (stochastický) zdroj hluku**“, „**akustický komfort**“, „**sousedský hluk**“ a „**ojedinělá nebo krátkodobá expozice hluku**“ a přenesení kompetence k řešení náhodných a ojedinělých expozic hluku na obce (v samostatné působnosti). Prvně jmenovaný pojem znamená „*zdroj hluku, jehož akustická emise se v čase mění okamžitě, náhodně a nepředvídatelně*“ a nelze ji tudíž „*jednoznačně, objektivně a reprodukovatelně popsat hodnotami deskriptorů hluku zjištěnými měřeními*“, návrh věcného záměru zákona dále výslovně uvádí, že jde především o sousedský hluk (jakožto „*hluk působený hlasovými projevy lidí a zvukovými projevy zvířat a činnostmi spojenými s běžným užíváním bytu... či domu a pozemků k nim náležejícím*“), hlasy lidí, zvukové projevy zvířat a veřejnou produkci hudby.

Regulaci stochastických zdrojů hluku věcný záměr – v souladu s vytčenými cíli – zcela opomíjí. Jedinou výjimkou je **povolování provozoven služeb s náhodnými zdroji hluku**, které by mohly vést k narušení akustického komfortu nezúčastněných osob, čímž jsou míněny především provozovny poskytující stravovací služby, služby související s volnočasovými aktivitami (kulturními, společenskými, sportovními) a služby s dominantním podílem náhodných zdrojů hluku (např. provozovny, ve kterých se vyskytují zvířata či děti), přičemž pojem akustický komfort je chápán jako „*míra celkového obtěžování a rušení hlukem náhodných zdrojů*“. Obec by měla být nadána pravomocí odepřít svůj souhlas se zřízením takové provozovny v územních zónách, které jsou v souladu s územně plánovací dokumentací určeny pro bydlení nebo pokud by mohlo dojít k negativnímu ovlivnění akustického komfortu v obytné zóně, ačkoliv se provozovna nemá nacházet přímo v této zóně. Pokud by hlukem z již provozované provozovny docházelo k opakovanému či významnému narušování akustického komfortu, měla by mít obec pravomoc stanovit (v návrhu věcného záměru blíže

nespecifikovaná) organizační a technická opatření k omezení emise hluku a při jejich nerespektování dokonce navrhnout živnostenskému úřadu odebrání živnostenského oprávnění provozovateli. Z návrhu **nelze vyčíst, jakou formou bude moci obec vyjádřit svůj nesouhlas s výstavbou provozoven s náhodnými zdroji hluku v územních zónách ani to, jakou formou bude moci obec stanovit podmínky k omezení emise hluku**. Tak, jak je tato budoucí pravomoc obcí nyní v návrhu nastíněna, se zdá, že by mohla narážet na skutečnost, že obce v územních plánech obcí vymezují funkční plochy a stanovují jejich funkční využití mimo jiné pro bydlení, přičemž v souladu s prováděcím předpisem ke stavebnímu zákonu vymezení takové plochy připouští umístění například stravovacího zařízení, čímž vytváří u potenciálních investorů legitimní očekávání, že daný záměr zde mohou realizovat. Případné zmocnění obce zpřísnovat podmínky využití území mimo proces pořizování územního plánu se tak jeví jako velice problematické. Ne zcela správně popsanou se jeví též předpokládaná možnost odebrat živnostenské oprávnění z důvodu narušování akustického komfortu, neboť ta by zřejmě musela být zakotvena živnostenským zákonem.

Definice **ojedinělé nebo krátkodobé expozice hluku** je založena na vymezení doby délky trvání hlukové události nebo její četnosti během roku – její výskyt musí být pouze takový, že „*neznamená ohrožení veřejného zdraví*“, opět je zde uveden příkladný výčet hlukových událostí, které by mohly být pojmu ojedinělá nebo krátkodobá expozice hluku podřazeny – veřejné produkce hudby, společenské, kulturní a sportovní akce. Povolování akcí, které by naplnily definici ojedinělé nebo krátkodobé expozice hluku, navrhuje věcný záměr svěřit do samostatné působnosti obcí, přičemž by se mělo jednat zásadně o řízení zahajované na žádost pořadatele akce a obec by měla mít pravomoc stanovit i v tomto případě technická či organizační opatření k omezení obtěžování či rušení hlukem z takové akce, a dokonce by měla mít i možnost stanovit si (zřejmě vyhláškou obce – to není v návrhu věcného záměru řešeno) vlastní limity deskriptorů hluku. Předpokládá se vydání metodických doporučení pro kvalitativní regulaci tohoto typu hluku a o povaze a rušivosti náhodných zdrojů hluku, a plánováno

je taktéž vydání prováděcího právního předpisu, z návrhu věcného záměru však není příliš jasné, co by mělo být jeho obsahem²⁷².

Poslední kompetencí obce, kterou věcný záměr předpokládá samosprávným orgánům obce svěřit, je vyhlášení **tiché oblasti v obci**. Má se jednat o „*oblast, která není vystavena hluku většímu, než je mezní hodnota hlukového ukazatele nebo než je nejvyšší přípustná hodnota stanoveného hygienického limitu hluku, a která splňuje další požadavky stanovené právním předpisem*“. Tyto oblasti by měly být dle návrhu věcného záměru zahrnuty do územního plánu obce, ovšem opět není výslovně řečeno, jakou formou by měly být vyhlášovány. Teoreticky by se mohlo jednat o pouhý podklad pro orgán územního plánování, mohlo by jít o usnesení rady nebo zastupitelstva obce či o obecně závaznou vyhlášku²⁷³.

Přenos kompetencí k řešení otázek spojených s nadměrnou hlukovou zátěží v komunálním prostředí především na obce lze podle mého názoru považovat za velice pozitivní trend, neboť tato problematika by měla být skutečně primárně součástí komplexního řešení vztahů v území a měla by tak být co nejvíce spjata s územním plánováním, potažmo stavebním řízením. Přestože bylo deklarováno, že cílem návrhu mimo jiné má být „*vylepšení propojení předpisů z oblasti ochrany veřejného zdraví s předpisy regulujícími územní plánování a výstavbu, případně též s jinými zvláštními právními předpisy, zejména dopravními*“, nepodařilo se tomuto cíli plně dostát a **provázání s instituty stavebního zákona není dostatečně propracované**. S terminologií stavebního zákona pracuje návrh velice nepřesně, například z něj vůbec nevyplývá, zda budou orgány ochrany veřejného zdraví dotčenými orgány s kompetencí vydávat závazná stanoviska v řízeních podle stavebního zákona a v jakých případech, anebo jakou povahu mají jimi vydané akty

²⁷² Zmocnění k jeho vydání bude jistě znít jinak, než nyní navržené, neboť jen stěží by mohlo v legislativním procesu obstát pouze lakonické vyjádření, že prováděcím právním předpisem bude stanoven „způsob vymezení ojedinělých nebo krátkodobých expozičních hluků“.

²⁷³ Pro úplnost, když už jsou zmiňovány tiché oblasti, považuji za vhodné dodat, že podobně nejasným a neurčitým právním institutem jako doposud zůstávají i v novém návrhu **tiché oblasti ve volné krajině**, které by mělo vyhlášovat Ministerstvo životního prostředí. Dle definičních ustanovení věcného záměru se má i nadále jednat o oblasti, které nejsou rušeny hlukem z dopravy, průmyslu nebo rekreačních aktivit a které splňují další požadavky stanovené právním předpisem. Stejně jako doposud není jasné, co jaký právní režim mají takové oblasti mít – zda je jejich vyhlášení pouze jakousi deklarací a *de facto* pouze informativním aktem bez právního významu, anebo zda tato aktivita má vůbec nějakou ambici pozitivně ovlivnit ochranu chráněných zájmů před hlukem.

vlastně mít. Nejasné je například i to, jakým způsobem má být dosaženo toho, že se vymezení hlukových zón stane závaznou součástí zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu. Z logiky věci vyplývá, že tomu pravděpodobně bude tak, že jejich vymezení bude součástí stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví, které bude jedním z podkladů pro zpracovatele územně plánovací dokumentace, který jej do zásad či plánu zapracuje ještě před jejich schválením zastupitelstvem. Jiné řešení není možné, jednalo by se o zásah do výkonu samostatné působnosti obcí a krajů. Předložený návrh však tuto otázku vůbec neřeší.

Velmi podobnou výtku by bylo možno formulovat také ve vztahu k předpisům v gesci Ministerstva životního prostředí, které zakotvují horizontální nástroje ochrany životního prostředí. **Návrh se nikterak nezabývá návazností na proces posuzování vlivů na životní prostředí a na proces vydávání integrovaného povolení.**

10.6 Národní rada pro hluk

Mimo nových institutů, o jejichž zavedení bylo výše pojednáno, návrh věcného záměru zákona předpokládá ještě jednu novinku, kterou představuje vznik Národní rady pro hluk, která bude složena z odborníků z různých pracovišť zabývajících se hlukem a akustikou a zástupců obcí a krajů (prostřednictvím zástupců Svazu měst a obcí a Asociace krajů) a jejímž předsedou bude hlavní hygienik ČR. Rada bude odborným poradním orgánem vlády ČR, jejímž úkolem bude vypracovávání **strategie národní hlukové politiky a koordinace činnosti jednotlivých resortů při řízení hluku v komunálním prostředí**. Inspiraci pro tuto podobu poradního orgánu našli tvůrci věcného záměru ve Francii, kde při Úřadu vlády funguje již od roku 1982 *Conseil national du bruit* (Národní rada pro otázky hlučnosti)²⁷⁴. I přes existenci tohoto zjevně dobře fungujícího vzoru se v našich podmínkách však vznik takového orgánu na první pohled jeví nadbytečným, neboť odborným orgánem vlády ČR pro oblast ochrany veřejného zdraví již nyní je hlavní hygienik ČR, který, jelikož je zároveň náměstkem ministra zdravotnictví, má k dispozici dostatečný odborný aparát a možnost oslovovat

²⁷⁴ Viz Usnesení vlády č. 82-538 ze dne 7. června 1982 ustanovující zřízení Národní rady pro otázky hlučnosti, publikované v Úředním listu ze dne 26. června 1982 (*Décret No. 820-538 du 7 juin 1982 portant creation du Conseil national du bruit; Journal officiel du 26 juin 1982*).

široké spektrum odborníků z různých oblastí. Pokud bylo záměrem vytvořit orgán na Ministerstvu zdravotnictví do jisté míry nezávislý, mohla by takovou funkci plnit již existující Rada pro zdraví a životní prostředí²⁷⁵ prostřednictvím speciální pracovní skupiny pro otázky hluku, kterou by bylo možno v rámci této rady zřídit. Zřízení zcela nového poradního orgánu vlády, aniž by bylo náležitě zdůvodněno, proč není možno využít existujících útvarů, se tak jeví jako neopodstatněné a finančně nákladné. Z formálního hlediska lze nadto poznamenat, že pokud by z nějakého důvodu bylo potřebné podobný nový orgán pro účely koordinace národní protihlukové politiky přeci jen zřídit, postačilo by podle mého názoru, aby se tak stalo usnesením vlády, jako je tomu u jiných obdobných orgánů.

10.7 Shrnutí a doporučení

Přes počáteční nadšení ze samotného faktu, že nová právní úprava ochrany před hlukem vůbec vznikla, musím po provedené analýze návrhu věcného záměru konstatovat, že výsledek není nikterak oslnivý a často vyvolává více otázek, než kolik odpovědí je schopen poskytnout. Při pročítání textu věcného záměru se nelze vyhnout dojmu, že je sice pravdou, že stávající právní úprava trpí řadou nedostatků, především z hlediska prosazování povinností vůči povinným subjektům, avšak nastolený návrh opírající se převážně o zcela nové a našemu právnímu prostředí nezvyklé instituty ne vždy nabízí řešení těchto problémů.

Vhodnějším řešením by v krátkodobějším výhledu bylo věnovat se zlepšování nastavení kontrolních a sankčních mechanismů, spíše než vytváření nového zákona pro velmi úzkou výseč problematiky. Náležitá novelizace a dopracování stávající právní úpravy se jeví efektivnější tím spíše, usiluje-li předkladatel (jak sám opakovaně uvádí na některých místech věcného záměru) o „*rychlé, flexibilní a účinné řešení problémů*“

²⁷⁵ Rada pro zdraví a životní prostředí byla zřízena usnesením Vlády ČR č. 36 ze dne 9. ledna 2002. Podle svého statutu je hlavním úkolem tohoto poradního orgánu vlády řídit, kontrolovat a koordinovat úkoly vyplývající z Akčního plánu zdraví a životního prostředí ČR a z evropských nebo mezinárodních konferencí o zdraví a životním prostředí, jakož i jiné aktivity týkající se zdraví či životního prostředí. Předsedou rady je ministr zdravotnictví, místopředsedou hlavní hygienik. Další členy rady jsou náměstci ministrů dotčených rezortů, nikoliv tedy věcní odborníci, jako by tomu mělo být u zvažované Národní rady pro hluk. Rada však může požádat o spolupráci externí experty, kteří se mohou jednání rady zúčastnit buď ad hoc jako hosté anebo se na její činnosti podílet dlouhodobě jako stálí spolupracovníci v pracovní skupině.

s hlukem“. Jenom stěží lze za takové řešení považovat nově navrhované nástroje, navíc často jen poměrně matně nastíněné, jejichž efektivita se teprve ukáže jejich užíváním v praxi.

V dlouhodobém horizontu by na tyto dílčí změny měla navázat promyšlená právní úprava, která by oblast ochrany před nepříznivým hlukem řešila komplexně, nejlépe společně s ochranou před dalšími nepříznivými vlivy působenými dalšími fyzikálními faktory.

11 Vybrané zahraniční právní úpravy

Závěrečná kapitola mé práce je věnovaná několika vybraným zahraničním právním úpravám ochrany lidského života a zdraví a životního prostředí před negativními účinky jednotlivých fyzikálních faktorů. Nejedná se však o komplexní rozbor právní úpravy v některých státech, ale soustředím se pouze na některé jejich zajímavé aspekty, které považuji za inspirativní pro českou právní úpravu *de lege ferenda*. V závěru každé podkapitoly je proto navrženo, k řešení kterého (výše v práci identifikovaného) problému vnitrostátní úpravy by mohla inspirace příslušnou zahraniční úpravou sloužit.

11.1 Ochrana před imisemi v Německu

Základem právní úpravy v Německu je spolkový **zákon o ochraně před škodlivým znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi a podobnými jevy** (zákon o ochraně před imisemi, *Bundes-Immissionsschutzgesetz*), ve znění pozdějších předpisů, vydaný v roce 1974²⁷⁶, který představuje v podstatě jakýsi kodex ochrany lidského zdraví i životního prostředí před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Účelem tohoto zákona, vyčleněným v ustanovení jeho § 1, je ochrana lidí, zvířat, rostlin, půdy, vody, ovzduší a kulturních a jiných hmotných statků před nepříznivými účinky na životní prostředí a předcházení jejich vzniku, čehož má být dosaženo zejména předcházením a zmírňováním škodlivých emisí do jednotlivých složek životního prostředí a snahou o dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

Ustanovení tohoto zákona se týkají zřizování a provozu podniků, výroby, uvádění do provozu a dovozu pohonných hmot a paliv, a zařízení a výrobků vyrobených z vyjmenovaných materiálů, vybavení, provozu a zkoušení motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, včetně vozidel železničních, leteckých a vodních nebo plováků a plovoucích zařízení, a výstavby veřejných silnic a železnic, tratí pro vlaky typu

²⁷⁶ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge.

Podrobnější výklad k zákonu – viz např. WÖCKEL, Holger. *Grunzüge des Immissionsschutzrechts*. [online] 1. vydání. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum für deutsches und internationales Umweltrecht, 2008. 62 s. [cit. 2013-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6481/pdf/Immissionsschutz.pdf>>.

maglev²⁷⁷ a tramvaje. Postihuje tedy velmi komplexně oba hlavní zdroje ohrožení životního prostředí a lidského zdraví účinky fyzikálních faktorů, tedy dopravu a průmyslovou výrobu. Nevztahuje se na problematiku ionizujícího záření ani žádné otázky související s jaderným palivem a radioaktivními látkami, tuto problematiku přenechává atomovému zákonu a jeho prováděcím právním předpisům. Co se týče vztahu ke speciálním zákonům, zejména zákonu o odpadech či zákonech přijatých na ochranu rostlinstva a živočišstva, je zákon o ochraně před imisemi v postavení *lex generalis*²⁷⁸.

Celý zákon důsledně vychází z principu prevence. Konkrétními nástroji, které zákon o ochraně před imisemi využívá, jsou zejména nástroje administrativní povahy (povolovací režim – zákon zejména stanoví, že zařízení podléhající povolení musejí být zřizována a provozována způsobem, který zajistí vysokou úroveň ochrany „veškerého životního prostředí“, aby se tak předcházelo škodlivým účinkům na životní prostředí a jiným nebezpečím, závažným obtížím a závažné zátěži) doplněné kontrolními a sankčními mechanismy. Jako doplňující nástroj, zejména v ochraně ovzduší, slouží pravidelný monitoring. V ochraně před hlukem, v návaznosti na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve vnějším prostředí, pak samozřejmě taktéž nástroje koncepční povahy (strategické hlukové mapy a akční plány).

Zákon sám, přestože je poměrně rozsáhlý, je konstruován spíše obecně a stanoví pouze základy právní úpravy ochrany před imisemi. K jeho provedení bylo vydáno 39 podzákoných právních předpisů²⁷⁹, které obsahují detailní limity a přesné definice podmínek a požadavků na provozovatele různých zdrojů imisí. Úpravu v zákoně o ochraně před imisemi doplňuje mimo jiné ještě zákon o hluku z letadel (*Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm*²⁸⁰) ze dne 30. března 1971. Další ustanovení k regulaci imisí jsou obsaženy v právních předpisech upravujících podmínky provozování silniční, železniční, lodní a letecké dopravy.

²⁷⁷ Vysokorychlostní vlaky typu maglev se pohybují na „polštáři“ magnetického pole, které je vytvářeno soustavou supravodivých magnetů, zabudovaných do trati i do podvozku vlaku. Tento vlak je tedy místo kol vybaven speciálním systémem magnetů a pohybuje se několik centimetrů nad kolejnicí.

²⁷⁸ Viz ustanovení § 2 odst. 2 tohoto zákona.

²⁷⁹ Většina z nich byla již vícekrát novelizována a některé dokonce zrušeny.

²⁸⁰ Spolková sbírka zákonů, BGBl. I, str. 282.

V Německu lze na obranu před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů využít také soukromoprávní nástroje. Německý **občanský zákoník** (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB, ze dne 18. srpna 1896), vychází ze stejných principů jako česká právní úprava. Přestože se jedná o právní předpis nesmírně obsáhlý a složitý, není obtížné v něm objevit obdobu našeho § 127 „starého“ občanského zákoníku. Sousedská práva jsou upravena zejména v ustanoveních § 903 až § 924 BGB. Podobně jako u nás začíná úprava zakotvením generální klauzule. Je stanoveno, že vlastník pozemku musí snášet vnikání plynů, par, pachů, kouře, sazí, tepla, hluku, vibrací a podobných vlivů vycházejícím z cizích pozemků, pokud ho neomezují v užívání jeho pozemku, nebo jej omezují pouze v nepodstatné míře. Takovým nepodstatným zásahem se (opět podobně jako u nás) rozumí stav, kdy nejsou překračovány limity stanovené jinými právními předpisy (například tedy též zákonem o ochraně před imisemi a jeho prováděcími předpisy). Jedná-li se o omezení sice podstatné, ale zapříčiněné užíváním jiného pozemku, které je v daném místě obvyklé a nelze mu zabránit takovými opatřeními, které jsou pro uživatele pozemku finančně únosné, je také vlastník povinen takové omezení strpět (za stanovených podmínek za náhradu²⁸¹). Nepodstatné zásahy musí tedy vlastník strpět. Stejně tak musí strpět ty zásahy, které jsou sice podstatné, ale jsou v místě obvyklé. Zde však již může po původci těchto zásahů žádat náhradu za takové omezení jeho vlastnického práva. Vlastník tudíž není povinen strpět pouze ta jednání, která jsou podstatným zásahem a která překračují obvyklou míru. Podle § 823 BGB totiž obecně platí, že ten, kdo úmyslně nebo z nedbalosti neoprávněně způsobí škodu na životě, zdraví, majetku nebo jiném právu náležejícím třetí osobě, je povinen nahradit vzniklou škodu poškozenému.

11.2 Ochrana před působením fyzikálních vlivů ve Švýcarsku

Zásadním specifikem švýcarské právní ochrany je existence jednoho velmi komplexního předpisu, kterým je **zákon o životním prostředí** (*Umweltschutzgesetz*,

²⁸¹ V případech, kdy je vlastník povinen strpět zásahy podle tohoto ustanovení, může požadovat po uživateli pozemku odůvodněné vyrovnání v penězích, jestliže je obvyklé užívání vlastníkovy pozemku zásahem narušeno nebo je ve vyšší míře než vlastník očekával strpět (§ 906 odst. 2 BGB).

USG)²⁸². V mnohém se podobá německému zákonu o ochraně před škodlivým znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi a podobnými jevy. USG je značně rozsáhlým právním předpisem, který má charakter kodexu a klade si za cíl chránit člověka, rostliny a zvířata a jejich společenstva a biotopy před mnoha různými škodlivými a nežádoucími vlivy. Mezi tyto vlivy zařazuje také hluk, vibrace i neionizující záření.

Problematika ionizujícího záření je upravena samostatně ve dvou zvláštních zákonech – v atomovém zákoně (*Atomgesetz*)²⁸³ a v zákoně o ochraně před radiací (*Strahlenschutzgesetz*)²⁸⁴. Skutečnost, že každý z těchto zákonů má být ve vztahu k zákonu o ochraně životního prostředí považován za *lex generalis*, je výslovně vyjádřena v ustanovení článku 3 zákona. Zákon se ve svém úvodu vymezuje též vůči jiným zvláštním právním předpisům. Pokud tyto předpisy obsahují přísnější právní úpravu, uplatní se tato úprava namísto úpravy v USG. Zároveň je však výslovně stanoveno, že ustanovení jiných právních předpisů týkající se dopadů na životní prostředí způsobených znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi či zářením musí být souladné s taxativně vyjmenovanými ustanoveními USG odkazujícími na stanovení nejzákladnějších povinností, především na stanovení emisních i imisních limitů různých fyzikálních faktorů.

Velký důraz je v USG kladen na výslovné zakotvení základních principů, na kterých je celý zákon vystavěn. Patří mezi ně zásada předběžné opatrnosti (článek 1 odst. 2, škodlivé a nežádoucí vlivy mají být omezovány co nejdříve), princip znečišťovatel platí (článek 2 USG), důraz na provádění opatření přímo u zdroje (článek 11 USG, opatření proti znečištění ovzduší, hluku, vibracím a záření mají být realizována prostřednictvím emisních limitů) a princip sdílené odpovědnosti za prosazování zákona (články 31 a 41 USG).

K provedení USG bylo přijato velké množství prováděcích právních předpisů, které stanoví konkrétní limitní hodnoty. Zmínit je třeba zejména **nařízení na ochranu veřejnosti před škodlivými účinky hluku a laserových paprsků** (*Schall- und*

²⁸² *Bundesgesetz über den Umweltschutz*; ze dne 8. října 1983. V němčině dostupný z WWW: <<http://www.admin.ch/ch/d/st/8/814.01.de.pdf>>.

²⁸³ *Das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie*; ze dne 23. prosince 1959.

²⁸⁴ *Strahlenschutzgesetz* (StSG), ze dne 22. března 1991.

Laserverordnung, SLV)²⁸⁵ a **nařízení o ochraně před neionizujícím zářením** (*Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung*, NISV)²⁸⁶. Nástroje, které jsou těmito předpisy využívány nejčastěji, jsou nástroje administrativní (například zakotvení emisních limitů hluku a laserových paprsků či stanovení povinností provozovatele zařízení emitujícího hluk nebo laserové paprsky podle SLV anebo emisní limity elektrického a magnetického záření, informační a ohlašovací povinnosti provozovatelů zdrojů takového záření či pravidelné kontroly podle NISV).

Základem soukromoprávní úpravy je **občanský zákoník** (*Zivilgesetzbuch*, ZGB, ze dne 10. prosince 1907), který lze v celoevropském kontextu považovat za poslední klasickou kodifikaci soukromého práva. Je psán o něco stručněji a srozumitelněji než německý BGB. Obsahuje takřka shodné hlavní nástroje, které je možné využít k ochraně před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů, jaké známe z českého i německého občanského práva, včetně úpravy sousedských vztahů. Úprava v ustanovení § 684 a následujících, věnovaných sousedskému právu (*Nachbarrecht*) začíná shodně jako německá úprava stanovením obecné povinnosti každého zdržet se při výkonu svého vlastnického práva všeho, co by bylo nadměrným zásahem do vlastnického práva ostatních vlastníků. Dále pokračuje stanovením konkrétních zákazů nežádoucích sousedských imisí (znečištění ovzduší, zápachu, hluku, vibrací, záření či zabránění oslunění anebo naopak zastínění) nad míru přiměřenou místním poměrům.

11.3 Ochrana před rušivým světlem v právní úpravě různých zemí

Komplexní právní úpravu zabývající se regulací světelného znečištění doposud přijalo pouze několik zemí či územních celků. Patří mezi ně Slovinsko²⁸⁷, většina italských regionů²⁸⁸, několik španělských autonomních oblastí (Katalánsko²⁸⁹,

²⁸⁵ *Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen*, ze dne 28. února 2007.

²⁸⁶ Ze dne 23. prosince 1999.

²⁸⁷ Nařízení 81/2007 o mezních hodnotách světelného znečištění prostředí, ze dne 7.9.2007 (*uredbo o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja*) – ve slovinštině dostupný z WWW: <<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200781&stevilka=4162>>.

²⁸⁸ Za vůbec první regulaci světelného znečištění lze považovat regionální zákon Lombardie ze dne 12. března 2000, č. 17, „Naléhavá opatření ve věci úspor energie při užití venkovního osvětlení a boje proti světelnému znečištění“, zveřejněn v Úředním věstníku regionu Lombardie 30. března 2000, č. 13. [cit. 2013-05-10]. V českém překladu je zákon dostupný z WWW: <http://amper.ped.muni.cz/light/zakon_oo/lombard_cz.html>.

Kantábrie, Kanárské ostrovy, Baleáry) a některé státy USA (například Connecticut, Rhode Island, Washington či Kalifornie²⁹⁰). Nejnověji se mezi státy, které přijaly komplexní právní úpravu týkající se ochrany před rušivým světlem, přidala Francie. Řada států má ve svém právním řádu zakotvenu alespoň dílčí úpravu ochrany před rušivým světlem²⁹¹.

Společně všem těmto předpisům regulujícím venkovní osvětlování je **jejich dvojitý cíl – snaha o úsporu nákladů potřebných na osvětlení (pokles spotřeby elektřiny)**²⁹² a zároveň též **ochrana nočního prostředí před nežádoucím světlem**. Nejčastějším normativem vyslovovaným v těchto zákonech je **zákaz svícení nad horizont** (do nebe). Shodné je též to, že tyto předpisy jsou poměrně rozsáhlé a mají **výrazně technický charakter**.

Regionální zákony omezující rušivé světlo byly do dnešního dne přijaty již v patnácti italských regionech (Lombardia 17/00, Emilia-Romagna 113/03, Marche 02/10, Lazio 23/00, Kampánie 13/02, Veneto 22/97, Toscana 37/00, Piemonte 31/00, Valle d'Aosta 17/98, Basilicata 41/00, Abruzzo 05/12, Umbria 20/05, Puglia 15/05, Friuli-Venezia Giulia 15/07, Liguria 22/07), dotýkají se tudíž více než dvou třetin italské populace a všech hlavních měst v Itálii (Milán, Řím, Benátky, Florencie, Bologna, Neapol). – úplné znění těchto předpisů v italštině dostupné z WWW: <<http://www.lightpollution.it/cinzano/en/page95en.html>>.

²⁸⁹ Zákon 6/2001 ze dne 31. 5. 2001, o regulaci osvětlení za účelem ochrany nočního prostředí (*Llei 6/2001, de 31-05-2001, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn*). Vyhláška MAH/566/2009, kterou se zřizuje Komise pro prevenci světelného znečištění (*Ordre MAH/566/2009, d'11-12-2009, per la qual es regula i constitueix la Comissió de Prevenció de la Contaminació Llumínosa*). – V katalánštině jsou tyto předpisy dostupné například z WWW: <<http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.78f7bc433704e57db36d531cb0c0e1a0/?vgnextoid=73df9c6da8255310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=73df9c6da8255310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>>.

Po zavedení této úpravy došlo v Katalánsku údajně k úspoře až 30 % nákladů na osvětlení. – viz ANONYMOUS. *V Katalánii se od léta 2001 nesmí instalovat znečišťující svítidla*. [online] Česká astronomická společnost, 2001. [cit. 2013-05-13]. Dostupný z WWW: <<http://svetlo.astro.cz/svet/katalanie.htm>>.

²⁹⁰ Je jich více, pozornost je obvykle soustředěna především na osvětlení pozemních komunikací.

²⁹¹ Úpravu podobnou dřívější české úpravě má například Slovensko. Vyhláška Ministerstva zdravotníctva SR č. 539/2007 Z. z., o podrobnostiach o limitných hodnotách optického žiarenia a požiadavkách na objektivizáciu optického žiarenia v životnom prostredí, stanoví, že: „*rušivé svetlo je svetlo zo zdrojov umelého svetla vo vonkajšom prostredí okrem svetla z dopravných prostriedkov a okrem svetla z verejného osvetlenia, ktoré po dopade na vonkajšiu plochu osvetľovacieho otvoru obytnej miestnosti svojím pôsobením subjektívne obťažuje užívateľ'ovobytnej miestnosti*”.

Na Slovensku doposud platí zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je tudíž možno využít shodné soukromoprávní nástroje ochrany před nežádoucími fyzikálními vlivy jako u nás, zejména „sousedskou žalobu“ podle ustanovení § 127 a n.

²⁹² Například při dvoumilionové populaci Slovinska se při přijetí zákona v roce 2007 očekávalo, že za deset let, tj. v roce 2017 až bude osvětlení zcela přizpůsobeno požadavkům zákona, se ročně ušetří až 10 milionů euro za elektřinu. – viz tisková zpráva Koalice organizací ochrany přírody Dark Sky Slovenia [cit. 2013-05-10]. V českém překladu dostupná z WWW: <http://www1.asu.cas.cz/cesky/Zakon_Slovinsko.pdf>.

Nejnovější, též v ČR značně medializovaná, regulace osvětlování, ke které přistoupila Francie, se ostatním zmíněným právním úpravám naprosto vymyká. Nové nařízení, které nabude účinnosti od 1. července 2013, se totiž nezaměřuje na venkovní zdroje rušivého světla (například pouliční osvětlení) jako všechny ostatní popisované právní předpisy, ale dotýká se poměrně marginálního původce rušivého světla – nebytových prostor. Osvětlení vnitřních prostor veškerých provozoven, úřadů a dalších nebytových budov bude muset být podle tohoto nařízení zhasnuto nejpozději jednu hodinu po ukončení provozu. Veškerá venkovní osvětlení těchto budov včetně výloh se bude muset vypnout nejpozději v jednu hodinu ráno. Znovu rozsvítit vnější osvětlení bude možno od sedmi hodin ráno, nebo nejdříve hodinu před otevřením, pokud provoz v dané budově začíná dříve. Z uvedených zákazů bude možno udělit výjimku. Francie od této nové právní úpravy očekává nemalé ekonomické úspory. Můj osobní názor je spíše mírně skeptický. Otázkou je, jak velké množství podnikatelských subjektů se již nyní chová stanoveným způsobem

V ochraně před rušivým světlem se v některých zemích uplatňuje také určitá územní ochrana, byť je nutno ji chápat spíše jako určitou iniciativu než jako závazný a vynutitelný nástroj ochrany. Především v USA a Kanadě, ale též v dalších zemích, včetně České republiky, Slovenska a Polska, jsou vyhlášovány takzvané **oblasti tmavé oblohy** (*dark sky reserves* a *dark sky parks*). První z nich začaly vznikat poblíž observatoří a jejich cílem bylo především zachovat možnost provádět vědecká astronomická pozorování vesmírných objektů ve vhodných podmínkách. Postupně však tma bez rušivého světla začala být chápána jako vzácný statek, srovnatelný například s předměty ochrany zvláště chráněných území, a na oblasti tmavé oblohy začalo být názíráno jako na určitý ekvivalent rezervací vyhlášených pro výjimečné biotopy rostlin a živočichů. Dalším cílem vyhlášení těchto oblastí je pochopitelně také určitá popularizace problematiky nebezpečí rušivého světla. Není zřejmě překvapivé, že oblasti tmavé oblohy jsou mnohdy v územním překryvu se zvláště chráněnými územími. Protože různé národní organizace vytvořily obdobný koncept územní ochrany nezávisle na sobě, jsou oblasti různě nazývány a mají různou právní i faktickou povahu. Celosvětově vyhlásování těchto oblastí zastřešuje Mezinárodní organizace pro tmavou oblohu (*International Dark-Sky Association*, IDA). V podmínkách střední Evropy

nemají tyto oblasti žádnou oporu v zákoně, jejich založení je dobrovolným aktem zainteresovaných subjektů a jejich existence nepřináší žádná práva ani povinnosti nikomu dalšímu.

Je zřejmé, že územní ochrana míst nerušených nežádoucím osvětlením má do budoucna značný potenciál. Domnívám se, že oblasti tmavé oblohy by mohly být základem pro pozdější vyhlášení chráněných území, které budou mít jasný legální základ a právním předpisem zakotvené ochranné podmínky. Podobně nezávazně, avšak zároveň na základě přísných odborných kritérií a za koordinace důležité mezinárodní organizace na ochranu ptactva *Birdlife International*, byla vymezována například významná ptačí území (*important bird areas, IBA*). Na základě stejných kritérií jako významná ptačí území byly později vymezeny ptačí oblasti, území soustavy NATURA 2000 s poměrně přísným ochranným režimem a povinným vyhodnocováním dopadů plánovaných záměrů a koncepcí na tato území.

11.4 Srovnání vybraných zahraničních úprav s úpravou v ČR

Nová soukromoprávní úprava v ČR je velmi podobná platné právní úpravě v Německu a Švýcarsku, vychází ze stejných historických kořenů kontinentální právní kultury a je konstruována stejným způsobem. Nový občanský zákoník, který v ČR vstoupí v účinnost počátkem roku 2014, se otevřeně hlásí ke švýcarskému občanskému zákoníku jako ke svému hlavnímu vzoru²⁹³. Všechny tyto tři občanské zákoníky obsahují podobné právní nástroje, které mohou sloužit k ochraně před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů.

Veřejnoprávní úprava se naopak poměrně výrazně liší. Veřejnoprávní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů je v ČR realizována nepřehledně a nekomplexně řadou právních norem obsažených v právních předpisech různé právní síly, které nejsou vzájemně provázány a reprezentují značně izolovaný pohled na problematiku ochrany před fyzikálními vlivy. Tento problém se podle mého názoru podařilo německé i švýcarské právní úpravě odstranit, neboť v obou zemích existuje kodex ochrany před imisemi nežádoucích faktorů prostředí. Žádný srovnatelný legislativní počin u nás na poli ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů

²⁹³ Viz Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze. – op. cit.

doposud realizován nebyl. Komplexním způsobem, tedy shodně jako v Německu a Švýcarsku, je u nás prozatím pojednána pouze problematika ochrany před nežádoucími účinky ionizujícího záření (v atomovém zákoně). Obdobné snahy jsou dlouhodobě vyvíjeny také na poli právní ochrany před hlukem²⁹⁴. Zcela nepochybně se jedná o trend, kterým by se naše úprava měla ubírat.

Další odlišností – a značnou inspirací pro českou právní úpravu – nepochybně je výrazná orientace obou zkoumaných zahraničních úprav na cíle právní úpravy a výslovné přihlášení se k principům, na kterých je tato úprava založena. Touto cestou se ubírá především švýcarská právní úprava, která přímo v úvodu zákona o životním prostředí zmiňuje hlavní zásady, kterými je třeba se při aplikaci zákona řídit a obecné cíle, kterých má být dosaženo, což podle mého názoru významně napomáhá jednoznačné interpretaci zákona. V českém právním řádu by mohl takovou roli hrát zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ale vzhledem k nepropojenosti jednotlivých předpisů zabývajících se životním prostředím a lidským zdravím, takovou roli neplní. V případě, že by bylo přistoupeno k (žádoucí) kodifikaci právní úpravy ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, měla by být součástí takového předpisu bezpochyby také část zabývající se principy právní úpravy a jejími myšlenkovými východisky.

Shodně jako u nás je to, že také německá a švýcarská úprava je realizovaná především prostřednictvím nástrojů administrativní povahy (limity, povolovací a ohlašovací režim, povinnosti provozovatelů), doplněných kontrolními a sankčními mechanismy. Německá právní úprava je úpravě české pochopitelně bližší než úprava švýcarská, neboť český i německý zákonodárce jsou shodně limitováni evropskou normotvorbou.

V České republice, stejně jako ve většině zemí světa, v současné době zcela chybí jakákoliv veřejnoprávní možnost ochrany před rušivým světlem, přestože dříve taková

²⁹⁴ Prvním pokusem o komplexní úpravu ochrany před hlukem v komunálním prostředí byl návrh zákona o hluku, připravený v souvislosti s transpozicí směrnice 2002/49/ES (viz dále) Ministerstvem zdravotnictví, který však nakonec nebyl přijat, v roce 20032003 skončil těsně „před cílem“ legislativního procesu (nebyl podepsán prezidentem republiky, neboť k němu byla jako tzv. „přílepek“ připojena Část druhá, týkající se s hlukem nesouvisející problematiky právní formy nemocnic). V roce 2012 byl projednáván nový věcný záměr zákon o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (viz podrobněji dále).

právní úprava existovala²⁹⁵. ČR však patří k nemnoha zemím světa, které začaly, byť prozatím v podstatě neformálně, bez opory v platných právních předpisech, vymezovat oblasti tmavé oblohy. Obě oblasti existující v ČR²⁹⁶ byly vyhlášeny na základě souhlasu odborných institucí (astronomické vědecké společnosti, orgány ochrany přírody, instituce odpovídající za hospodaření v lesích v dané oblasti) po dohodě se starosty dotčených obcí. Za jakýsi zřizovací akt lze tudíž pokládat memorandum o vyhlášení oblasti tmavé oblohy²⁹⁷.

11.5 Shrnutí a doporučení

Zatímco soukromoprávní úprava v ČR a v Německu a Švýcarsku je konstruována velmi podobně, **česká veřejnoprávní úprava se od srovnávaných zahraničních úprav v mnoha ohledech liší**. V obou zkoumaných západoevropských zemích existuje **propracovaná komplexní úprava ochrany před nežádoucím působením fyzikálních faktorů**, využívající především administrativní nástroje. Jedná se podle mého názoru o ideál, ke kterému by se *pro futuro* měla česká právní úprava svojí koncepcí snažit přiblížit. Inspirativní je též důraz kladený na právní principy ve švýcarské úpravě.

Do této komplexním způsobem pojaté úpravy by měla být začleněna též úprava ochrany před rušivým světlem. Cesta, kterou zvolilo několik zemí světa, tedy přijetí zvláštního právního předpisu, má podle mého mínění smysl pouze tehdy, vyžadují-li to specifické místní podmínky a je-li míra ohrožení tímto specifickým fyzikálním faktorem mimořádně velká.

²⁹⁵ Nebylo tomu tak vždy, v zákoně č. 86/2002 Sb., o ovzduší a změně některých dalších zákonů (zákon o ovzduší), účinném od 1. června 2002 do 31. srpna 2012, byla obsažena alespoň stručná úprava týkající se „světelného znečištění“, zahrnující i pravomoc obcí regulovat na svém území aktivity spojené s produkcí rušivého světla. V rámci pozdějších novel byla tato úprava zestručněna a byla zmírněna její přísnost. Nový zákon č. 201/2012 Sb., o ovzduší, již žádné podobné ustanovení neobsahuje.

²⁹⁶ Jizerská oblast tmavé oblohy, vyhlášená 4. listopadu 2009, a Beskydská oblast tmavé oblohy, vyhlášená 4. března 2013. Obě tyto oblasti tmavé oblohy jsou přeshraniční a byly vyhlášeny bilaterálně s polskými, resp. Slovenskými partnery. Podle otevřených zdrojů má Jizerská oblast tmavé oblohy hned dvě zajímavá prvenství – údajně jde o první oblast tmavé oblohy vyhlášenou v Evropě a o první bilaterální oblast tmavé oblohy na světě. Bohužel není příliš možné ověřit si tuto informaci z více relevantních zdrojů.

²⁹⁷ *Memorandum o založení. Izera Dark-Sky Park, Izerski Park Ciemnego Nieba, Jizerská oblast tmavé oblohy* [online]. [cit. 2013-05-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.izera-darksky.eu/info/memorandum-cs.pdf>>. *Memorandum o založení Beskydská oblast tmavé oblohy. Beskydy Dark-Sky Park* [online]. [cit. 2013-05-13]. Dostupný z WWW: <http://www.boto.cz/?page_id=12#status>.

12 Závěry

1) Fyzikální faktory, které se přirozeně anebo v důsledku antropogenní činnosti vyskytují v životním prostředí a mohou na něj i na organismy v něm žijící (včetně člověka) negativně či pozitivně působit, mají podobný charakter. Lidé však jejich působení vnímají velmi rozdílně, mají o něm značně různorodé informace, které získávali postupně. Tyto odlišnosti jsou pravděpodobnou příčinou toho, že právní ochrana před nežádoucím působením jednotlivých fyzikálních faktorů mnoho společných znaků nevykazuje.

Většina ze zkoumaných fyzikálních jevů je do určité míry přirozenou součástí životního prostředí. K hlavním zdrojům ohrožení lidského života a zdraví i životního prostředí však nelze v současné době počítat přírodní působení těchto jevů, ale čím dál tím rozsáhlejší aplikaci znalostí o působení fyzikálních jevů v různých oblastech lidské činnosti. Vědomé využívání působení některých fyzikálních faktorů a také jejich umělé vytváření bylo umožněno postupným vývojem vědeckého poznání. Teprve následně se objevovala také potřeba vytvořit právní úpravu regulující využívání těchto zdrojů a zajišťující ochranu před jejich zneužíváním. Základ ochrany před nepříznivým působením fyzikálních faktorů tvoří opatření technického rázu, od urbanistických a organizačních až po stavební či technologická, kterým je více či méně důsledně poskytnut právní rámec v předpisech různé právní síly. Konkrétní řešení, které bylo při tvorbě příslušných právních norem a jejich včleňování do právních předpisů zvoleno, závisí na stupni poznání a dostupných informacích o působení daného fyzikálního faktoru. Vývoj právní úpravy tedy s jistým zpožděním kopíroval vývoj vědecký a technický, jednotlivým fyzikálním faktorům se věnoval s nestejnou pozorností.

Některé fyzikální jevy byly velmi dlouho vnímány pouze jako obtěžující či nepříjemné a teprve později se ukázalo, že mohou přinášet i velmi závažné a nevratné důsledky pro život a zdraví člověka i jiných organismů (například hluk či vibrace). Jiné fyzikální jevy byly téměř od počátku vnímány jako velmi nebezpečné. Největší pozornost byla věnována ochraně před ionizujícím zářením, u něhož se již velmi záhy ukázalo, jak závažné následky může jeho nežádoucí působení přinášet. Vysoké povědomí o nebezpečnosti ionizujícího záření vedlo k rozvinutí rozsáhlého systému

mezinárodní smluvní normotvorby a hrálo klíčovou roli v zárodcích evropské integrace. Ostatním fyzikálním faktorům taková pozornost ani zdaleka věnována nebyla a v některých částech světa není věnována dodnes. V současné době je však nežádoucím působení fyzikálních vlivů, jehož příčinou je činnost člověka (výroba, doprava a další), vystavena většina obyvatel ČR i EU (což potvrzují výzkumy a měření) a pravděpodobně též celého světa. V případě fyzikálních zdrojů, které začaly být regulovány později a nejsou prozatím vnímány jako tak závažné jako některé jiné, je – vlivem nedostatečné regulace – toto působení možno označit za neustále rostoucí.

Skutečnost, že na působení fyzikálních faktorů bylo zpočátku nazíráno pouze jako na něco obtěžujícího či rušivého, je zřejmá i z toho, že ve stejné době, ve které se u nás i v okolních zemích začaly objevovat teprve prvopočátky veřejnoprávní úpravy zabývající se ochranou před nežádoucím působením fyzikálních faktorů, existovala již úprava soukromoprávní, zaměřená na sousedské vztahy. Tato úprava byla obsažena ve velkých kodexech soukromého práva (ABGB, BGB) a obsahově je takřka totožná s úpravou dnešní, zakotvenou v platných občanských zákonících střeoevropských zemí. Další možnosti alespoň parciální právní ochrany před nežádoucím působením fyzikálních vlivů především z náhodných zdrojů poskytovalo navíc také přestupkové právo, skrze skutkové podstaty věnované ochraně veřejného pořádku. Je tedy zřejmé, že určitá dichotomie, spočívající v souběžném nazírání na fyzikální vlivy vznikající lidskou činností jako na možný zdroj ohrožení či poškození životního prostředí či lidského života a zdraví, a zároveň jako na obtěžující faktor narušující nerušené sousedské soužití, existovala v podstatě od počátku vytváření právní ochrany před těmito vlivy a trvá dodnes.

Uvedené závěry takřka beze zbytku platí též pro české prostředí, neboť vývoj české právní úpravy v podstatě kopíroval mezinárodní a zahraniční trendy, později také trendy evropské.

2) Jako ne zcela jednoznačná se ukázala odpověď na otázku, zda je či není pro účinnou ochranu chráněných zájmů (životního prostředí, života, zdraví a dalších hodnot) užitečné přesně identifikovat a pojmenovávat příčiny ohrožení a v právní úpravě důsledně rozlišovat mezi jednotlivými fyzikálními faktory, které

tyto nežádoucí jevy způsobují, anebo zda by bylo účinnější aplikovat principiálně shodná pravidla na všechny tyto jevy a soustředit se na uplatňování obecněji pojaté snahy o udržení příznivého stavu jednotlivých chráněných zájmů.

V současné době je právní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů pojmána převážně spíše kazuisticky. Je konstruováno velké množství právních norem zakotvujících značně detailní pravidla pro každý (co do důsledků užívání doposud známý) fyzikální zdroj ohrožení, která jsou obsažena v mnoha pramenech práva různé právní síly. Pramenů práva, které se zabývají přímo, či nepřímo ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů, existuje celá řada. Jsou mezi nimi obsaženy všechny hlavní druhy pramenů práva, mezi nimiž jednoznačně dominují právní předpisy (ve vnitrostátním právu zejména zákony, v právu evropském směrnice), umožňující velmi přesně stanovit nejrůznější povinnosti provozovatelů zdrojů ohrožení či přímo limity expozice těmto zdrojům, které musí být při jejich provozování dodrženy. Přestože je ve většině evropských zemí ústavními předpisy výslovně garantováno právo na život, právo na ochranu zdraví i právo na příznivé životní prostředí, téměř všude platí, že těchto práv (s výjimkou práva na život) se nelze domáhat přímo, ale je nutno vycházet z právních předpisů nižší právní síly, které právní úpravu v ústavních předpisech provádějí.

Takový přístup vede ke značné nepřehlednosti či dokonce hypertrofii právního řádu. Není využito toho, že fyzikální faktory jsou si co do věcné podstaty podobné a jednou činností člověka je obvykle emitováno působení více těchto vlivů zároveň. Rozdíly v nazírání na působení jednotlivých fyzikálních faktorů vznikly často spíše pouze historicky, s tím, jaké nebezpečí spojené s jejich využíváním postupně odhalovala rozvíjející se věda.

Pro všechny fyzikální faktory platí, že je účelné zabývat se jejich emisemi (působení určitého zdroje), které lze snáze regulovat stanovením parametrů závazně určujících vlastnosti zdroje, i imisemi (působení v určitém prostředí či na určitý chráněný zájem), jejichž regulace může lépe postihnout nečekané synergické efekty působení jednotlivých zdrojů a do jisté míry omezit některé nečekané vlivy na chráněné zájmy. Zároveň platí, že prioritním přístupem k ochraně před nepříznivým působením fyzikálních faktorů by – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy

měla být úplná nebo alespoň částečná eliminace nežádoucího působení jednotlivých fyzikálních faktorů přímo u zdroje, nikoliv v pozdějších fázích jejich působení. Emisní regulace a ani důsledná regulace přímo u zdroje by nebyla možné bez detailní znalosti podstaty jednotlivých zdrojů a stanovení závazných pravidel (například stanovením limitů či povinností provozovatele zdroje působení nežádoucího fyzikálního faktoru) z těchto přesných znalostí vycházejících.

Současná praxe příliš nereflektuje skutečnost, že právní úprava ochrany před nežádoucím působením všech fyzikálních faktorů by měla vycházet ze shodných principů, mezi kterými by na naprosto čelním místě měl stát princip vysoké úrovně ochrany (lidského života a zdraví, životního prostředí) a zásada prevence a předběžné opatrnosti. Přístup více orientovaný na chráněné zájmy, zakazující či výrazně limitující například jakékoliv – v příslušné právní normě blíže specifikované – ohrožení či poškození lidského života, zdraví či životního prostředí nebo jeho jednotlivých složek, by mohl napomoci řešení některých problémů, s nimiž je spjata striktní aplikace přístupu orientovaného na eliminaci nežádoucího působení přímo u zdroje. Mimo výše zmíněné v současnosti ne příliš reflektované synergické působení různých fyzikálních faktorů mezi takové problémy patří například skutečnost, že sama tato opatření mohou mít některé nežádoucí účinky na některé chráněné zájmy. Na nežádoucí působení fyzikálních faktorů by mělo být vždy nahlíženo komplexně, vycházet by se mělo z celého systému vztahů v daném území.

3) Právní úprava ochrany před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů v ČR je realizována nepřehledně a nekomplexně řadou právních předpisů různé právní síly. Tyto obtíže by zřejmě bylo možné překlenout přijetím nové právní úpravy, s právní silou zákona a ideálně s charakterem kodexu. Mimo administrativních nástrojů, které výrazně dominují současné úpravě, by měly být uplatňovány i další nástroje odlišné povahy.

V české právní úpravě lze v současné době vysledovat velké množství veřejnoprávních nástrojů, které mohou sloužit k ochraně před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů. Početně mezi nimi vynikají nástroje administrativní. Ke zvýšení efektivity ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů by mohlo napomoci

uplatňování pestřejšího nástrojového mixu, než jaký je k dispozici nyní. Posíleny by měly být především nástroje koncepční a preventivní povahy. Klíčovými by se měly stát nástroje horizontálního působení, především ty, které by mohly napomoci komplexnímu řešení vztahů v určitém území (posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování). Dále by bylo vhodné zakotvit do českého právního řádu ekonomické nástroje, především některé prostředky pozitivní ekonomické stimulace. Tento způsob by mohl být účinný zejména v ochraně před emisemi, kdy by mohly být zvýhodňovány techniky vyznačující se menším působením nežádoucích fyzikálních vlivů. Taktéž nástroje negativní ekonomické stimulace by mohly být v ochraně před nežádoucími účinky vybraných fyzikálních faktorů poměrně účinnými, pokud by však neměly pouze sankční povahu, ale šlo by spíše o jakési poplatky za „znečištění“ zářením, hlukem, vibracemi či světlem či za užívání zdrojů životního prostředí, které by mohly vést k žádoucímu efektu, kdy ekologicky příznivější řešení je zároveň ekonomicky výhodnější než řešení méně ekologicky příznivé. Zachovány by měla být taktéž soukromoprávní možnosti obrany před „sousedskými“ emisemi fyzikálních faktorů.

V krátkodobém horizontu by měla být pozornost (vedle postupného zavádění výše nastíněných nových nástrojů) věnována zejména zlepšování nastavení kontrolních a sankčních mechanismů. V dlouhodobém horizontu by na tyto dílčí změny měla navázat promyšlená právní úprava, která by problematiku ochrany před nepříznivými vlivy fyzikálních faktorů řešila komplexně. Cílovým stavem by mohlo být přijetí jakéhosi „kodexu ochrany lidského zdraví a životního prostředí před účinky fyzikálních faktorů“, přičemž by tato úprava měla mít co nejvíce obecnou podobu, neutápějící se v detailech a kazuistických konstrukcích. Podobné právní řešení bylo zvoleno například v Německu, kde roli takového kodexu plní spolkový zákon o ochraně před škodlivým znečištěním ovzduší, hlukem, vibracemi a podobnými jevy (zákon o ochraně před emisemi, *Bundes-Immissionschutzgesetz*), který – s výjimkou otázek ochrany před ionizujícím zářením – upravuje komplexně předcházení a zmírňování škodlivých emisí pocházejících z mnoha různých (v zákoně taxativně vypočtených) zdrojů včetně dopravy a průmyslové výroby. Podobně k celé problematice přistupují také ve Švýcarsku, kde je nadto kladen značný důraz na provázanost s účelem právní úpravy a aplikací příslušných právních principů.

Pro získání odpovídajících námětů pro českou právní úpravu *de lege ferenda* by bylo nutno celou problematiku zkoumat důsledněji, než jak to umožňuje žádoucí rozsah dizertační práce, a především v širších souvislostech. Bylo by potřebné zaměřit se zejména horizontální právní nástroje, které poskytují právní řády zemí, ze kterých by bylo možno se inspirovat. Zajímavé závěry by mohla přinést též rozsáhlejší analýza a vzájemné srovnání zcela konkrétních právních nástrojů sloužících k ochraně před jednotlivými zdroji ohrožení (například přesné srovnání hygienických limitů či povinností provozovatelů jednotlivých zdrojů fyzikálních faktorů).

Použité zdroje

Literatura

1. BÁNYAIOVÁ, Alena. *Princip proporcionality v rozhodování Ústavního soudu (Nad rozsudkem Ústavního soudu k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ)*. in Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č. 8. S. 279-284.
2. BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha, C. H. Beck, 2012. 599 s.
3. BERNARD, Michal; DOUCHA, Pavel. *Právní ochrana před hlukem*. 1. vyd. Praha: Linde, 2008. 196 s.
4. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004. 348 s.
5. BRUMM, Henrik. *The impact of environmental noise on song amplitude in a territorial bird*. Journal of Animal Ecology, 2004. S. 434–440.
6. CABADA, Ladislav. KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
7. ČERNÝ, Pavel; DOUCHA, Pavel. *Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy*. In Právní rozhledy, 2007, č. 17. Str. 628 – 632.
8. ČERNÝ, Pavel; DOUCHA, Pavel. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. 1. vyd. Brno: Ekologický právní servis, 1999. 90 s.
9. ČERNÝ, Pavel. *Aktuální otázky ochrany před hlukem především z pohledu dotčených osob*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. (ed.) *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. Str. 188.
10. DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 599 s.
11. DAMOHORSKÝ, Milan (ed.). *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s.
12. DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: Linde, 2011. 420 s.

13. FRAŇKOVÁ, Slávka. KLEIN, Zdeněk. *Úvod do etologie člověka*. Praha: HZ Systém, 1997. 193 s.
14. HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo: právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012. 294 s.
15. HUNTER, David. SALZMAN, James. ZAELKE, Duerwood. *International Environmental Law and Policy (Univesity Casebook Series. Third Edition*. Foundation Press, 2007. 1613 s.
16. HULMÁK, Milan. *Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby*. EMP – Příloha Jurisprudence a právní praxe, 1999, č. 10, s. 7-20.
17. KEMM, Jr. *Can Health Impact Assessment fulfill the expectations it raises?* In Public Health. Ročník 2000, číslo 114. Str. 431 – 433.
18. KLOKOČKA, Václav. WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004. 800 s.
19. KNAPPOVÁ, Marta; ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. (ed.) *Občanské právo hmotné I. 4.*, aktualizované a doplněné vydání . Praha: ASPI, 2005. 524 s.
20. KOSAŘ, David. *Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR*. in Jurisprudence. 2008, roč. 8, č. 1, s. 3-19.
21. KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.). *Právo životního prostředí*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 680 s.
22. KRÁL, Miroslav. *Ergonomický výkladový slovník*. Brno: Institut výchovy a bezpečnosti práce, 1999. 140 s.
23. KRATĚNOVÁ, Jana; VANDASOVÁ, Zdeňka. *Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystem III. Zdravotní důsledky a rušivé účinky hluku: Odborná zpráva za rok 2007*. Praha: Státní zdravotní ústav, 2007. 21 s.
24. KUBÁT, Karel. *Příručka zvukaře a fonoamatéra*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1990. 450 s.
25. LIBERKO, Miloš. *Hluk v prostředí. Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. 27 s.
26. MALÝ, Karel. (ed.) *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2004. 673 s.

27. MOTEJL, Otakar. SEITLOVÁ, Jitka. ČERNÍN, Karel. *Hluková zátěž. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.
28. NOVÝ, Richard. *Hluk a chvění*. Praha: Vydavatelství ČVUT, 1995.
29. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2002. 1164 s.
30. PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda*. 1. vydání. Praha: Linde, 1998. 357 s.
31. PAVLÍČEK, Václav. (ed.) *Ústavní právo a státověda, 2. díl, Ústavní právo České republiky. Část 2*. 1. vydání. Praha: Linde, 2004. 241 s.
32. PEKÁREK, Luděk. ŠÍSTEK, Pavel. JELÍNEK, Lukáš. *Neionizující záření: expozice a zdravotní rizika*. 1. vydání. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 95 s.
33. PEKÁREK, Milan. Průchová, Ivana. DUDOVÁ, Jana. Jančářová, Ilona. Tkáčiková, Jana. *Právo životního prostředí I. díl*. 2. přepracované a podstatně rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009. 324 s.
34. REPÍK, Bohumil. *Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (první část)* in Bulletin advokacie. Ročník 2008. Č.7-8. Str. 20-23.
35. RYCHLÍKOVÁ, Eva. *Hodnocení vlivů na zdraví - Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. 1. vyd. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 93 s.
36. SMETANA, Ctirad (ed.). *Hluk a vibrace, měření a hodnocení*. 1. vydání. Praha: Sdělovací technika, 1998.
37. ŠČUREK, Radomír. *Studijní texty z předmětu technické prostředky bezpečnostních služeb. Technické prostředky bezpečnostních služeb, nesmrtící zbraně a regulace davu*. Str. 8 a 15. Ostrava: Fakulta bezpečnostního inženýrství VŠB – TU Ostrava, 2007.
38. ŠOCH, Miroslav. *Vliv prostředí na vybrané ukazatele pohody skotu*. Habilitační práce, Brno: VFU, 1997. 195 s.
39. ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2004. 194 s.

40. ŠVESTKA, Jiří; JEHLIČKA, Oldřich; ŠKÁROVÁ, Marta; SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník, Komentář*. 10. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006.
41. TICHÝ, Luboš; ARNOLD, Rainer; SVOBODA, Pavel; ZEMÁNEK, Jiří; KRÁL, Richard. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 928 s.
42. TŮMA, Miroslav. *Mírové využívání jaderné energie, nešíření jaderných zbraní a jaderné odzbrojení. Ústav mezinárodních vztahu*, Praha, 2009. 180 s.
43. ULLMANN, Vojtěch. *Jaderná a radiační fyzika*. 2. vydání. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2009.
44. VALEŠOVÁ, Kateřina. HIA a hluk – determinanty související s hlukem. In *Hodnocení vlivů na zdraví Health Impact Assessment (HIA) pro strategické hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA)*. Ed. Eva RYCHLÍKOVÁ et al. Praha: Státní zdravotní ústav, 2006. 93 s.
45. VAŇKOVÁ, Marie (ed.). *Hluk, vibrace a ionizující záření, část II*. 1. vydání. Brno: VUT v Brně, 1995. 160 s.
46. ZEMAN, Petr. *Trestní odpovědnost právnických osob v mezinárodním kontextu – diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo* in *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2012. Číslo 2, s. 50 a n.
47. ZICHA, Jiří. POKORNÁ, Lucie. *Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí*. In *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2012. Číslo 4, s. 79 – 85.

Elektronické zdroje

48. BERGLUND, Birgita; LINDVALL, Thomas; SCHWELA, Dietrich (ed.). *Guidelines for community noise* [online]. Geneva: World Health Organization, 1999. [cit. 2013-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>>.
49. BERNARD, Michal. *Analýza výsledků strategických hlukových map*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-18]. Dostupný z WWW: <http://aa.ecn.cz/img_upload/a6fff2d4939ff74268dd80e1c2102b42/analyza.doc>.

50. BERNARD, Michal. *Soukromoprávní prostředky ochrany před hlukem*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-28]. Dostupný z WWW: http://hluk.eps.cz/files/Soukromopravni-prostredky-hluk_EPS.doc>.
51. BERNARD, Michal. DOUCHA, Pavel. PLACHÝ, Robert. *Analýza hlukových výjimek Rozhodovací praxe Krajských hygienických stanic v řízeních dle § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2008 [cit. 2013-02-18]. Dostupný z WWW: http://hluk.eps.cz/files/Analyza-hlukovych-vyjimek_EPS.pdf>.
52. DEN BOER, Eelco; SCHROTEN, Arno. *Traffic noise reduction in Europe. Health effects, social costs and technical and policy options to reduce road and rail traffic noise* [online]. CE Delft, 2007 [cit. 2013-03-08]. Dostupný z WWW: < http://www.transportenvironment.org/Publications/prep_hand_out/lid:495 >.
53. DOUCHA, Pavel. *Hluk ve vnějším prostředí. Právní rádce občana obtěžovaného hlukem* [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2007 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: < http://hluk.eps.cz/files/Hluk_brozura.pdf >.
54. DOUCHA, Pavel. *Problémy právní úpravy ochrany před hlukem dle právní úpravy v zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a souvisejících předpisů*. [online]. Tábor: Ekologický právní servis, 2007 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: < http://hluk.eps.cz/files/258-nedostatky_clanek.doc>.
55. DUDOVÁ, Jana. *Aktuální otázky snižování hluku ve venkovním prostředí v kontextu ústavního práva*. [online]. In: Dny veřejného práva. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2007. [cit. 2013-03-23]. Dostupný z WWW: < <http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Dudova.pdf>>.
56. FREITINGER SKALICKÁ, Zuzana. HALAŠKA, Jiří a kol. *Základní fyzikální poznatky o ionizujícím a neionizujícím záření, jeho detekce a dozimetrie*. [online]. Praha: Fakulta biomedicínského inženýrství ČVUT, 2009 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: < <http://fbmi.sirdik.org/>>.
57. HELLMUTH, Tomáš. *Historie hlukového mapování v ČR*. In: Konference "Strategická hluková mapa v podmínkách České republiky", Praha, 27.6.2006.

- [online] [cit. 2009-03-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.nrl.cz/aktuality/soubory/hlukove-mapy-historie.doc>>.
58. HOLLAN, Jan. *Ochrana nočního prostředí*. [online]. Praha: Česká astronomická společnost, 2007 [cit. 2012-09-11]. Dostupný z WWW: <<http://svetlo.ian.cz/>>.
 59. Kol. *Životní podmínky a jejich vliv na zdraví obyvatel Jihomoravského kraje*. [online]. Brno: Zdravotní ústav, 2010 [cit. 2013-05-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.zubrno.cz/studie/kap06.htm>>.
 60. Kol. *Historie a předchůdci SÚJB*. [online]. Praha, SÚJB. 2010 [cit. 2013-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.sujb.cz/o-sujb/15-let-sujb/historie-a-predchudci-sujb/>>.
 61. LENŽA, Libor. SUCHAN, Pavel. *Proč se zabývat světelným znečištěním*. [online]. Praha, Valašské Meziříčí: Česká astronomická společnost, 2006. 20 str. [cit. 2012-05-11]. Dostupný z WWW: <http://www.astro.cz/_data/files/2007/10/04/Letacek_Svetlo_a_tma_2006-04-28.pdf>
 62. MUSÍLEK, Ladislav. *Ionizující záření kolem nás – proč je člověk vystaven radiaci po celý život*. [online]. Praha: Atominfo.cz, 2012 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://atominfo.cz/2012/02/ionizujici-zareni-kolem-nas-proc-je-clovek-vystaven-radiaci-po-cely-zivot/>>
 63. PROVAZNÍK, Karel. *Manuál prevence v lékařské praxi, díl 3. a díl 5*. [online]. Praha: Státní zdravotní ústav, Národní program zdraví, 1998. [cit. 2013-02-13]. Dostupný z WWW: <<https://www.zdravcentra.cz/>>.
 64. *Politika veřejného zdraví EU – Co se projednává*. [online]. Ministerstvo zdravotnictví, 2013. [cit. 2013-02-22]. Dostupný z WWW: <http://www.mzcr.cz/Unie/obsah/co-se-projednava_1994_8.html>.
 65. *Příklady zvuků (intenzita hluku)* [online]. [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.converter.cz/tabulky/hluk.htm>>
 66. REMTOVÁ, Květoslava. *Ekodesign* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2003 [cit. 2013-03-23]. Dostupný z WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPAPFIVNKW4/\\$FILE/ekodesign%20Remtova.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPAPFIVNKW4/$FILE/ekodesign%20Remtova.pdf)>.

67. SÚKUPOVÁ, Lucie. *Deterministické a stochastické účinky ozáření*. [online]. 2012 [cit. 2013-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.sukupova.cz/deterministicke-a-stochasticke-ucinky-ozareni/>>.
68. THEAKSTON, Frank. *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe*. [online]. World Health Organization Regional Office for Europe, 2011 [cit. 2013-03-10]. Dostupný z WWW: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf>.
69. TURJAP, Vladimír. *Fyzika atomového jádra*. [online]. Ostrava: Ostravská univerzita, 2005 [cit. 2013-02-19]. Dostupný z WWW: <<http://atomovejadro.wz.cz/stranky/>>.
70. WÖCKEL, Holger. *Grunzüge des Immissionsschutzrechts*. [online] 1. vydání. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum für deutsches und internationales Umweltrecht, 2008. 62 s. [cit. 2013-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6481/pdf/Immissionsschutz.pdf>>.

Dokumenty EU

71. *Bílá kniha „Společně pro zdraví: strategický přístup pro EU na období 2008-2013*. [online]. Evropská komise, 2007. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_cs.pdf>.
72. Commission Green Paper of 4 November 1996 on *Future Noise Policy*. COM(96) 540 final - Not published in the Official Journal [online]. Brussels: European Commission, 1996. [cit. 2013-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.nonoise.org/library/eunoise/greenpr.htm>>.
73. *Environment 2010: Our Future, Our Choice*. European Commission, 6th EU Environment Action Programme [online]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. [cit. 2013-02-27]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/6eapbooklet_en.pdf>.
74. Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. [online]. Evropská komise, 2012. [cit. 2013-02-20].

- Dostupný z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0710:FIN:CS:PDF>>.
75. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1350/2007/ES ze dne 23. října 2007, kterým se zavádí druhý akční program Společenství v oblasti zdraví (2008–2013)“. [online]. Evropská komise, 2017. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:301:0003:0013:CS:PDF>>.
76. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Akční program Společenství pro životní prostředí – Závěrečné hodnocení. [online]. Evropská komise, 2011. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0531:FIN:CS:PDF>>.

Ostatní prameny

77. BALCAROVÁ, Lucie: *Ochrana před hlukem a vibracemi z pohledu práva*, diplomová práce na katedře práva životního prostředí PF UK – Praha 2009, vedoucí práce prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
78. *Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW:< http://www.mzcr.cz/Verejne/dokumenty/zdravi-pro-vsechny-v-stoleti_2461_1101_5.html >
79. *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku – konsolidovaná verze*. [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2012. [cit. 2013-02-22]. Dostupný z WWW: < <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf> >.
80. Návrh věcného záměru zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (zákon o hluku), předložený dne 26.7.2012 Ministerstvem zdravotnictví do mezirezortního připomínkového řízení, pod č.j. 20408/2012. – Návrh věcného záměru zákona je pro veřejnost dostupný

- v elektronické knihovně Vlády ČR [cit. 2013-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8WKDK7GL>>.
81. *Státní politika životního prostředí České republiky (2004-2010)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW: <[http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKHF75RUFY/\\$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF75RUFY/$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf)>.
 82. *Státní politika životního prostředí České republiky (2012-2020)* [online]. [cit. 2013-02-20]. Dostupný z WWW:< [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf) >
 83. *Konference: Doprava, zdraví a životní prostředí*. 10. – 11. května 2004 [online]. Lázně Bohdaneč. [cit. 2013-02-15]. Program a sylaby přednášek dostupné z <<http://szp.cdv.cz/konference/bohdanec06/rok2004/program.htm>> .
 84. *Seminář: Problematika hluku v lidských sídlech*. 15. prosince 2008. Praha: Český spolek pro péči o životní prostředí ve spolupráci s Národní referenční laboratoří pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí. Osobní účast.
 85. *Seminář: Zkušenosti s novým nařízením vlády č. 272/2011 Sb., ve vazbě na Ostatní právní předpisy a jejich aplikace v praxi v ochraně zdraví před hlukem*. 27. března 2012. Hradec Králové: Ekomonitor ve spolupráci s Národní referenční laboratoří pro měření a posuzování hluku v komunálním prostředí. Osobní účast.

Název práce: Právní ochrana životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů

Klíčová slova: hluk, vibrace, ionizující a neionizující záření

Title: Legal Protection of the Environment and the Human Health against the Effects of Selected Physical Factors

Key words: noise, vibration and ionizing and non-ionizing radiation

Abstrakt

Tato dizertační práce se zaměřuje na problematiku právní ochrany životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů, především hluku, vibrací a ionizujícího i neionizujícího záření. Práce úvodem věcně vymezuje jednotlivé fyzikální faktory, připomíná jejich účinky na životní prostředí a na zdraví a život člověka a především pak předestírá možná opatření k eliminaci negativních účinků těchto faktorů s tím, že důraz je kladen na objasnění provázanosti těchto opatření s právními prostředky ochrany. Následují samostatné kapitoly, které se podrobně věnují postupně evropským, českým a vybraným zahraničním právním nástrojům ochrany před jednotlivými vybranými zdroji ohrožení a jejich vzájemnému srovnání.

Mezi klíčové otázky, na které se snaží práce hledat odpovědi, patří snaha o objasnění toho, zda a jak právní úprava v různých zemích využívá fyzikální podobnosti mezi jednotlivými zkoumanými faktory. Dále je předmětem zájmu také to, do jaké míry je pro účinnou ochranu životního prostředí, života, zdraví a dalších hodnot užitečné přesně identifikovat a pojmenovávat příčiny ohrožení a zda převážně kasuistiky pojímaná právní ochrana před těmito zdroji ohrožení zakotvující značně detailní pravidla pro každý doposud známý zdroj ohrožení skutečně vede k vyšší efektivitě ochrany před jednotlivými zdroji ohrožení.

Ukázalo se, že většina ze zkoumaných fyzikálních jevů je do určité míry přirozenou součástí životního prostředí. K hlavním zdrojům ohrožení lidského života a zdraví i životního prostředí však v současné nepatří přírodní působení těchto jevů, ale čím dál tím rozsáhlejší aplikaci znalostí o působení fyzikálních jevů v různých oblastech lidské činnosti (výroba, doprava a další). Nežádoucím působení fyzikálních vlivů, jehož příčinou je činnost člověka, je nyní vystavena většina obyvatel ČR i EU a pravděpodobně celého světa. V případě fyzikálních zdrojů, které začaly být regulovány později a nejsou prozatím vnímány jako tak závažné, je – vlivem nedostatečné regulace – toto působení možno označit za neustále rostoucí. Vědomé využívání působení některých fyzikálních faktorů a také jejich umělé vytváření, bylo umožněno postupným vývojem vědeckého poznání. Teprve následně se objevovala také potřeba vytvořit právní úpravu regulující využívání těchto zdrojů a zajišťující ochranu

před jejich zneužíváním. Čelnou roli v ochraně životního prostředí a lidského zdraví před vlivy jednotlivých fyzikálních faktorů však samozřejmě hrají především nejrůznější opatření technického rázu, pro která tvoří právní opatření nezbytný základ a rámec.

Fyzikální faktory, které se přirozeně anebo v důsledku antropogenní činnosti vyskytují v životním prostředí a mohou na něj i na organismy v něm žijící (včetně člověka) negativně či pozitivně působit, mají podobný charakter. Právní ochrana před nimi však mnoho společných znaků nevykazuje. Konkrétní řešení, která byla při tvorbě příslušných právních norem zvolena, závisí na stupni poznání a dostupných informacích o působení daného fyzikálního faktoru. Některé fyzikální jevy byly velmi dlouho vnímány pouze jako obtěžující či nepříjemné a teprve později se ukázalo, že mohou přinášet i velmi závažné a nevratné důsledky pro život a zdraví člověka i jiných organismů. Od počátku vytváření právní ochrany před těmito vlivy existovala a dodnes je udržována jistá dichotomie spočívající v souběžném nazírání na fyzikální vlivy vznikající lidskou činností jako na možný zdroj ohrožení či poškození životního prostředí či lidského života a zdraví, a zároveň jako na obtěžující faktor narušující nerušené sousedské soužití. Komplexní nazírání na celou problematiku by přitom mohlo vést k vyšší efektivitě ochrany před těmito zdroji ohrožení. Takto komplexní pojetí dané problematiky však není prozatím v praxi ani teorii uplatňováno.

Právní ochrana před nežádoucími účinky fyzikálních faktorů je v současnosti pojímána převážně spíše kazuisticky. Je konstruováno velké množství právních norem zakotvujících značně detailní pravidla pro každý fyzikální zdroj ohrožení zvlášť. Tato pravidla jsou obsažena v mnoha pramenech práva různé právní síly. Pramenů práva, které se zabývají přímo, či nepřímo ochranou před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů existuje celá řada. Jsou mezi nimi obsaženy všechny hlavní druhy pramenů práva, mezi nimiž jednoznačně dominují právní předpisy (ve vnitrostátním právu zejména zákony, v právu evropském směrnice), umožňující velmi přesně stanovit nejrůznější povinnosti provozovatelů zdrojů ohrožení či přímo limity expozice těmto zdrojům, které musí být při jejich provozování dodrženy. Takový přístup vede ke značné nepřehlednosti právního řádu. Není využito toho, že fyzikální faktory jsou si co do věcné podstaty podobné a jednou činností člověka je obvykle emitováno působení

více těchto vlivů zároveň. Rozdíly v nazírání na působení jednotlivých fyzikálních faktorů vznikly často spíše pouze historicky, s tím, jaké nebezpečí spojené s jejich využíváním postupně odhalovala rozvíjející se věda.

Právní úprava ochrany před nežádoucím působením všech fyzikálních faktorů by měla vycházet ze shodných principů, mezi kterými by na naprosto čelním místě měl stát princip vysoké úrovně ochrany (lidského života a zdraví, životního prostředí) a zásady prevence a předběžné opatrnosti. Na nežádoucí působení fyzikálních faktorů by mělo být vždy nahlíženo komplexně, vycházet by se mělo z celého systému vztahů v daném území. Obecně by dále mělo pro všechny fyzikální faktory platit, že je účelné zabývat se jejich emisemi (působení určitého zdroje), které lze snáze regulovat stanovením parametrů závazně určujících vlastnosti zdroje, i imisemi (působení v určitém prostředí či na určitý chráněný zájem), jejichž regulace může lépe postihnout nečekané synergické efekty působení jednotlivých zdrojů a do jisté míry omezit některé nečekané vlivy na chráněné zájmy. Prioritním přístupem k ochraně před nepříznivým působením fyzikálních faktorů by – v souladu s principy předběžné opatrnosti a prevence – vždy měla být úplná nebo alespoň částečná eliminace nežádoucího působení jednotlivých fyzikálních faktorů přímo u zdroje, nikoliv v pozdějších fázích jejich působení. Emisní regulace a ani důsledná regulace přímo u zdroje by však nebyla možná bez detailní znalosti podstaty jednotlivých zdrojů a stanovení závazných pravidel (například stanovením limitů či povinností provozovatele zdroje působení nežádoucího fyzikálního faktoru) z těchto přesných znalostí vycházejících.

Ke zvýšení efektivity ochrany před nepříznivými účinky fyzikálních faktorů v českém prostředí by mohlo napomoci uplatňování pestřejšího nástrojového mixu, než jaký je k dispozici nyní. Posíleny by měly být především nástroje koncepční a preventivní povahy. Klíčovými by se měly stát nástroje horizontálního působení, především ty, které by mohly napomoci komplexnímu řešení vztahů v určitém území (posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování). Inspirací by mohla být německá právní úprava.

Abstract

This thesis is focused on the legal protection of the environment and human health from the effects of selected physical factors, especially noise, vibration and ionizing and non-ionizing radiation. In the introduction the thesis defines the every single physical factor, reminds their effects on the environment and the health and life of humans and especially suggests possible measures to eliminate the negative effects of these factors. The emphasis is placed on clarifying the consistency of these measures with the means of protection. Subsequently, the thesis includes separate chapters devoted to European, Czech and selected international legal instruments of protection from selected physical factors and their comparison.

One of the key questions to be dealt in the thesis is the effort to clarify whether and how does the legislation in different countries exploit physical similarity between the studied factors. Another question to answer is to what extent is it (for the effective protection of the environment, life, health and other values) useful to accurately identify and name the sources of threat, and whether the case-focused legal protection, anchoring extensively detailed rules for each previously known source of threat, actually leads to more efficient protection against various sources of risk.

It turned out that the majority of the examined physical factors is to some extent a natural part of the environment. The main sources of threat to human life and health and the environment do not currently include natural operation of these factors, but increasingly extensive application of knowledge about the impact of physical factors in various fields of human activity (production, transport, etc.). Nowadays most of the population of the Czech Republic and the EU (and probably the world) is exposed to undesirable impacts of physical factors caused by human activities. In case of physical factors, which began to be regulated later and are not yet perceived as so serious, this action - due to a lack of regulation - can be described as constantly growing. Conscious use of the effects of certain physical factors and their artificial creation was allowed due to gradual development of scientific knowledge. The need to create the legislation regulating the use of these factors appeared later. Leading role in the protection of the environment and human health from the effects of physical factors plays a variety of

measures primarily of a technical nature, for which the legal measures offer necessary framework.

Physical factors that are naturally or due to anthropogenic activities occurring in the environment and may have negative or positive effects are similar in their nature. However the legal protection against them does not have many of the common characters. From the beginning of the creation of legal protection till now there is still maintained a certain dichotomy consisting of the simultaneous perception of the physical effects resulting from human activity as a potential source of danger or harm to the environment or human life and health, as well as the nuisance factor hampering undisturbed neighborly coexistence. A comprehensive view on the whole issue might produce a more efficient protection against threats to these factors. Thus, a comprehensive approach to the issue is not yet asserted in practice or theory.

Legal protection against the adverse effects of physical factors is case-focused. Large number of legal provisions was constructed, giving effect to greatly detailed rules for each physical factor separately. These rules are contained in a number of different sources of law of various legal forces. There are many sources of law dealing directly or indirectly with the protection from the adverse effects of physical factors, including all major types of sources of law. The dominating source is the legislation (in national law particularly laws, in the European law the directives), enabling to determine very accurately various duties of operators of physical factors or directly limit the exposure to these factors, which must be respected in their operation. Such an approach leads to considerable confusion of law. It is not used that physical factors are the terms of their substance very similar and that one human activity is usually emitting exposure of more than one of these effects simultaneously. Differences in the perception of the effect of physical factors often rather incurred only historically.

Legislation protecting against undesirable effects of physical factors should be based on the same principles (the principle of a high level of protection and the principles of precaution and prevention). Adverse impact of physical factors should always be viewed comprehensively, should be based on the entire system of relations in a given area. Generally, it is also appropriate for all physical factors apply, it is expedient to deal with their emissions, which can be easily controlled by setting the

parameters determining the binding characteristics of the source, and their imissions at the same time, because the regulation of the immisions can better capture the unexpected synergy effects of individual sources and to some extent as some unexpected effects on the protected interests. Priority access to protection from the adverse effects of physical factors should - in accordance with the principles of precaution and prevention - always be complete or at least partial elimination of unwanted effects of physical factors at the source, not in the later stages of their action. Emission control and not consistent control at source would not be possible without detailed knowledge of the nature of resources and the establishment of binding rules (for example by setting limits or obligations of the operator of unwanted physical factor) of the accurate knowledge-based.

To increase the effectiveness of protection against the adverse effects of physical factors in the Czech Law could facilitate the implementation of varied instrumental mix than what is available now. More attention should be paid to conceptual and preventive tools. Crucial should be the horizontal instruments, especially those that might help assist in solving complex relations in a certain area (environmental impact assessment, spatial planning). Inspirational could be the German law.