



ODBORNÉ PRÁVNÍ STANOVISKO

Objednatel:

Letiště Vodochody a.s. [objednatel je obchodní společností dle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění předpisů pozdějších, zapsanou do obchodního rejstříku vedeného Městským soudem v Praze, oddíl B, vložka 12916, jejímž předmětem podnikání je i.a. provozování letiště Vodochody]

Zpracovatel:

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. [autor je vedoucím katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a místopředsdou pracovní komise (pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 1) Legislativní rady vlády České republiky, advokátem a lektorem akreditovaného vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, členem rozkladové komise Ministerstva spravedlnosti a rozkladové komise České národní banky, členem legislativní komise Předsednictva Svazu měst a obcí České republiky a místopředsdou (pro oblast veřejné správy) Komise Rady Královéhradeckého kraje pro obecnou legislativu, jakož i členem Výboru pro dodržování systému kontroly kvality a pro disciplinární řízení Rady pro veřejný dohled nad auditem]

Předmět posudku:

Na základě vlastní nezávislé právní analýzy a na základě objednatelem popsanych skutkových okolností případu – vymezení ochranného hlukového pásma letecké stavby (Letiště Vodochody) zodpovědět následující zadané právní otázky:

- 1) Lze za popsanych skutkových okolností pokládat vymezení ochranného hlukového pásma letecké stavby (Letiště Vodochody) izofonou $L_{Aeq, 16h} = 57$ dB za souladné s relevantní právní úpravou?
- 2) Lze pokládat za správnou a za souladnou s právními předpisy úvahu, že stanovení ochranného hlukového pásma neopravňuje provozovatele letiště s méně než 50 000 pohyby letadel za rok k překračování hygienických limitů hluku podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pokud se uvnitř něho nacházejí prostory, které požívají podle tohoto zákona hlukové ochrany, respektive, že je provozovatel letiště povinen u existujících staveb dodržovat veškeré zákonné hygienické limity hluku?



Na základě písemné žádosti o poskytnutí odborného právního (výkladového) stanoviska („expertního stanoviska“) ze dne 10. května 2011, doručené e-mailem téhož dne, a v rámci na ni navazující Smlouvy o dílo č. 229720/015/11 ze dne 1. června 2011 uzavřené mezi objednatelem a Masarykovou univerzitou [jež je univerzitní veřejnou vysokou školou ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění předpisů pozdějších, zřízenou zákonem č. 50/1919 Sb., kterým se zřizuje druhá česká universita], předkládám na následujících stranách své

odborné právní stanovisko,

jímž jsou na základě analýzy relevantní právní úpravy (a zohlednění objednatelem popsaných skutkových okolností konkrétního případu) zodpovězeny (shora uvedené) objednatelem položené právní otázky, které se týkají **vymezení ochranného hlukového pásma letecké stavby** (Letiště Vodochody).

Při jeho zpracování jsem vycházel z platného práva České republiky a Evropské unie, mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, relevantní odborné literatury a judikatury, poznatků vědy ústavního práva a vědy správního práva, z mých odborných znalostí a z mého právního přesvědčení.

Toto odborné právní (výkladové) stanovisko dále reflektuje též následující listinné dokumenty předložené objednatelem (jejichž pravost a věcnou správnost považuji pro účely tohoto posouzení za nesporné a nepodroboval jsem je tudíž v tomto směru již žádnému zkoumání):

- „Skutkové okolnosti případu“ popsané objednatelem (zde je v 6 kapitolách – Úvodní charakteristika problému; Návrh na zřízení ochranného hlukového pásma; Návrh bližších ochranných podmínek; Monitoring hluku; Problematika stanovení rozsahu ochranného hlukového pásma – blížeji popsána problematika vymezení ochranného hlukového pásma letecké stavby - Letiště Vodochody,
- grafický návrh ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody, v měřítku 1: 35 000 („Letiště Vodochody – návrh ochranného hlukového pásma: Hlukové zóny pro návrh rozsahu ochranného hlukového pásma pro uvažovaný dosažitelný provoz na stávající infrastrukturu letiště Vodochody.“).

Konečně dále jsem si opatřil ještě Metodický návod pro měření a hodnocení hluku z leteckého provozu, č.j. OVZ- 32.0-9.02.2007/6306, vydaný dne 19. února 2007 Ministerstvem zdravotnictví – Hlavním hygienikem ČR (dostupný např. na <http://www.greif.cz/download/ovz-32-0-19-02-2007-6306.pdf>) ke sjednocení postupu pracovníků krajských hygienických stanic, Hygienické stanice hlavního města Prahy a zdravotních ústavů při měření a hodnocení hluku z leteckého provozu, na který objednatel v příložené dokumentaci výslovně odkazuje („Skutkové okolnosti případu“, str. 3 - 4).

I. Vymezení ochranných hlukových pásem letišť – relevantní právní úprava

Problematika ochranných hlukových pásem letišť (leteckých staveb, jimiž jsou ve smyslu zákona o civilním letectví letiště¹ a letecká pozemní zařízení²) je **aktuálně relevantně vymezena** v

- ustanovení § 31 (a souvisejících) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a v
- ustanovení §§ 37 – 42 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví“).

Obecná právní úprava ochranných pásem (staveb, zařízení nebo pozemků) je obsažena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména pak (výslovně) v jeho ustanovení § 83. Zde však jde o rozhodnutí o ochranném pásmu vydávaná jako územní rozhodnutí v územním řízení, přičemž se navíc výslovně stanovuje, že *rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže podmínky ochrany jsou stanoveny zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě*³. S účinností od 1. 1. 2010 se však ochranná hluková pásma letišť (leteckých staveb) již nevyhlašují územním rozhodnutím (tj. v územním řízení), nýbrž opatřeními obecné povahy na základě shora uvedených ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví a zákona o civilním letectví,⁴ je zde tudíž třeba jako výchozí obecnou úpravu (subsidiárně) aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (a nikoliv

¹ *Letištěm je územně vymezená a vhodným způsobem upravená plocha včetně souboru leteckých staveb a zařízení letiště, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím.*

² *Leteckým pozemním zařízením se rozumí technické zařízení, které je umístěné na zemi a slouží k zajištění leteckého provozu.*

³ *Rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Rozhodnutí o ochranném pásmu se vydává zpravidla současně při rozhodování podle § 79 až 81; lze je vydat i samostatně. Rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže podmínky ochrany jsou stanoveny zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě.*

⁴ S účinností od stejného data se přitom všechna stávající ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb, tj. i ochranná pásma vymezená územním rozhodnutím dle předcházející právní úpravy, považují za opatření obecné povahy dle ustanovení § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví. Viz (ovšem bez důvodové zprávy k příslušným pasážím, tedy k čl. I bodu 26 a k čl. II bodu 6) zákon č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dále pak viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93: *...Veškerá ochranná pásma kolem leteckých staveb jsou tedy nyní opatřeními obecné povahy...*

stavební zákon). Obecná (v zásadě však toliko procesní) úprava vymezení opatření obecné povahy, jimiž ochranná hluková pásma letišť v současnosti nepochybně jsou, je stanovena v části šesté (§§ 171-174) správního řádu.

Na úrovni podzákoných právních předpisů je konečně relevantní ještě nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, jakožto prováděcí právní předpis k zákonu o ochraně veřejného zdraví, dle jehož ustanovení § 34 odst. 1 *prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení, (a k zákoníku práce).*

1.1. Účel ochranných hlukových pásem

K interpretaci (shora uvedených) zákonných pravidel vymezení a režimu existence ochranných hlukových pásem letišť je (zvláště s ohledem na nedostatek odborné literatury i judikatury k tomuto institutu⁵) nejprve vhodné vymezit samotný účel tohoto institutu.

Stavební zákon (§ 83 odst. 1) obecně charakterizuje ochranné pásmo⁶ jako nástroj sloužící:

- 1) k ochraně stavby, zařízení nebo pozemku před negativními vlivy okolí nebo
- 2) k ochraně okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.

Počítá tedy v obecné rovině s dvojným možným účelem ochranného pásma (ochrana stavby před negativními vlivy okolí a ochrana okolí stavby před negativními účinky stavby).

Oproti tomu jiné (shora zmíněné) právní předpisy (zákon o ochraně veřejného zdraví ani zákon o civilním letectví a samozřejmě ani správní řád) charakteristiku ochranného pásma ani vymezení jeho účelu *expressis verbis* neobsahují. Systematickým výkladem lze nicméně dovodit, že **zákon o ochraně veřejného zdraví zakotvuje ochranná hluková pásma letišť jako nástroj ochrany před hlukem, zatímco text ustanovení § 37 odst. 1 a násl. zákona o civilním letectví spíše svědčí pro závěr, že tato primárně slouží k ochraně leteckých staveb.**⁷ Ostatně předchozí zákon o civilním letectví⁸ výslovně stanovil (ve svém ustanovení § 24 odst. 1), že *bezpečnost leteckého provozu na civilních letištích a spolehlivou funkci ostatních pozemních leteckých zařízení, jakož i výhledové*

⁵ V zásadě dosud existuje toliko jediný judikát zabývající se ochranným hlukovým pásmem, a to již – v předchozí poznámce – zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93.

⁶ Na rozdíl od ochranných hlukových pásem letišť / leteckých staveb se však o ochranném pásmu podle stavebního zákona nejspíše nadále rozhoduje v územním řízení, ve formě správního rozhodnutí, na základě žádosti (zpravidla) vlastníka stavby.

⁷ Zákon o civilním letectví přitom vyděluje dvě hlavní skupiny ochranných pásem (§ 37 odst. 2, 3 a 4):

- 1) ochranná pásma letišť (sem patří ochranná pásma se zákazem staveb, pásma s výškovým omezením staveb, pásma s omezením staveb vzdušných vedení vysokého a velmi vysokého napětí, pásma k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly, **hluková pásma** a ornitologická pásma), a
- 2) ochranná pásma leteckých zabezpečovacích zařízení (sem patří ochranná pásma radionavigačních zařízení, světelných zařízení a podzemních leteckých staveb).

⁸ Zákon č. 47/1956 Sb., o civilním letectví (letecký zákon).

zabezpečení jejich dalšího stavebního rozvoje, zajišťují ochranná pásma, a to s tím, že ochranné pásmo stanoví rozhodnutím Státní letecká inspekce k návrhu provozovatele pozemního leteckého zařízení v dohodě se stavebním úřadem příslušným k vydání územního rozhodnutí a s dalšími příslušnými orgány. V rozhodnutí zakáže nebo omezí zřizovat určité stavby nebo zařízení, umisťovat světla, vysazovat porosty nebo ponechávat je růst nad stanovenou míru a vykonávat činnosti, které ohrožují bezpečnost leteckého provozu.

Uvedenému závěru (totiž, že ochranná hluková pásma letišť dle zákona o civilním letectví slouží primárně k ochraně leteckých staveb) svědčí i důvodová zpráva k současnému zákonu o civilním letectví, v níž se výslovně uvádí, že: „Účelem stanovení ochranných pásem je zajistit bezpečnost leteckého provozu. Tím, že se stanoví a územním plánem zajistí ochranné pásmo, zabrání se investičním záměrům, jejichž uskutečňování by nebylo slučitelné s bezpečností leteckého provozu, ale i škodám, které by mohly vzniknout tím, že by bylo třeba odstranit překážku, stavbu apod. Stanovení ochranných pásem je v souladu s mezinárodními pravidly. Bezpečnost leteckého provozu vyžaduje, aby bylo možné v případech veřejného zájmu omezit vlastnická práva. Veřejný zájem je na zajištění provozu veřejných letišť a zajištění letových cest ve vzdušném prostoru ČR. Na rozdíl od jiných druhů dopravy je v oboru civilního letectví několik druhů ochranných pásem. Jedná se o pásma užšího okolí letiště se zákazem staveb, s výškovým omezením proti nebezpečným a klamavým světlům, s omezením staveb vzdušných vedení vysokého napětí a velmi vysokého napětí a o ochranná pásma, která se liší podle druhu letiště a druhu leteckého provozu a letecké stavby. Vzhledem k obsáhlosti problematiky, jejíž obsah tvoří samostatný prováděcí předpis, se navrhuje v zákoně zakotvit problematiku ochranných pásem pouze rámcově.“

1.2. Ochranná hluková pásma letišť – aspekty věcné

Zvláštní právní úprava ochranných hlukových pásem letišť (leteckých staveb) je poměrně matoucí, komplikovaná a nekonzistentní, neboť je obsažena (a to rozdílně) jak v zákoně o ochraně veřejného zdraví, tak v zákoně o civilním letectví. Přitom:

- zatímco zákon o ochraně veřejného zdraví počítá s (obligatorním) zřízením ochranného hlukového pásma na návrh jeho provozovatele *při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích* (§ 31 odst. 2⁹),
- zákon o civilním letectví nerozlišuje situace, kdy je třeba ochranné hlukové pásmo vymezit, když toliko stanoví, že *kolem leteckých staveb*¹⁰ se zřizují ochranná pásma (§ 37 odst. 1¹¹),

⁹ Při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.

¹⁰ Zřejmě bez zásadního věcného dopadu je terminologická nejednotnost – zatímco zákon o ochraně veřejného zdraví používá pojem „letiště“, který pro své účely nedefinuje, zákon o civilním letectví vymezuje ochranná hluková pásma „leteckých staveb“. Posledně uvedený předpis pak obojí vymezuje v ustanovení § 2 odst. 7, když pojmem „letiště“ rozumí „územně vymezenou a vhodným způsobem upravenou plochu včetně souboru leteckých staveb a zařízení letiště, trvale určenou ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím“. Pojem „letiště“ tedy v sobě zahrnuje i „letecké stavby“. Letecké stavby pak zákon o civilním letectví vymezuje v ustanovení § 36 (jedná se o

tudíž je nejspíše možné bez dalšího dovozovat, že vymezení ochranného hlukového pásma zde není limitováno ani charakterem letiště, ani počtem startů nebo přistání letadel, ani překročením hygienických limitů hluku (nýbrž pramení z prostého faktu, že jde o letiště). Na druhou stranu ovšem nelze odhlédnout ani od toho, že v rámci vymezení ochranných pásem leteckých staveb je v případě hlukových pásem odkazováno pomocí poznámky pod čarou¹² v textu zákona o civilním letectví na zákon o ochraně veřejného zdraví¹³, přičemž samotný zákon o civilním letectví neobsahuje další specifika k tomuto typu ochranných pásem. Podle mého názoru však (i s ohledem na shora uvedené sub I.1.) nelze jednoduše uvést, že by snad zákon o ochraně veřejného zdraví byl vůči zákonu o civilním letectví *lex specialis*, což by mohlo znamenat, že ochranná hluková pásma letišť by bylo možné vymezit výlučně za splnění předpokladů vymezených v zákoně o ochraně veřejného zdraví; o tom lze mít ovšem důvodné pochybnosti (viz dále), stejně tak jako lze stěží konstatovat, že by snad zákon o civilním letectví měl obecně povahu *lex specialis* k zákonu o ochraně veřejného zdraví.

Z uvedeného vyplývají **dvě výkladové alternativy, kdy dochází, resp. by mělo dojít k vymezení ochranného hlukového pásma letiště (letecké stavby):**

- a) za naplnění podmínek uvedených v ustanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích, a to na základě obligatorního návrhu provozovatele letiště opatřením obecné povahy vydaným *Úřadem pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí*;
- b) i v jiných případech než uvedených sub a), tj. i v případech mezinárodních letišť zajišťujících méně než 50 tisíc startů nebo přistání ročně, či v případech vnitrostátních letišť¹⁴, a to (při pro futuro předpokládaném či potenciálním překročení hygienických limitů hluku z provozu těchto letišť) opatřením vydaným (dle správního uvážení) *Úřadem pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování*.

Zpracovatel se přiklání k závěru, že **obě (shora uvedené) varianty jsou de lege lata možné**, tj. k tomu, že **vymezení ochranného hlukového pásma není limitováno stávajícím charakterem využití letiště** (vojenské či civilní, vnitrostátní či mezinárodní, atd.), jak to činí zákon o ochraně veřejného zdraví. Důležitou roli ovšem, i s ohledem na výše uvedené účely ochranných hlukových pásem, hraje problematika dodržování hygienických limitů hluku z provozu letiště. Pokud by totiž hygienické limity

dráhy ke vzletům a přistávání letadel bez zřetele na její stavebně technické provedení, dráhy a plochy určené k pohybům a stáním letadel souvisejícím s jejich vzlety a přistáváním bez zřetele na jejich stavebně technické provedení a stavby sloužící k zajištění leteckého provozu).

¹¹ *Kolem leteckých staveb se zřizují ochranná pásma. Ochranné pásmo zřídí Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb.*

¹² Jsem si samozřejmě vědom toho, že poznámky pod čarou nejsou součástí právního předpisu, jedná se však o informaci k výkladu *e ratione legis* (viz tak např. nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 277/96, ze dne 22. října 1996).

¹³ Dále je odkazováno na nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které bylo s účinností od 1. 6. 2006 nahrazeno nařízením vlády stejného názvu č. 148/2006 Sb.

¹⁴ Druhy letišť vymezuje ustanovení § 24 zákona o civilním letectví.

hluku dodržovány byly (nejen aktuálně, ale) i potenciálně, s ohledem na předpoklady pro futuro, vyhlášení ochranného hlukového pásma letiště by stěží bylo rozumné a obhajitelné (a konformní s požadavkem na proporcionalitu každého opatření obecné povahy, jak ostatně byl ve vztahu k ochranným hlukovým pásmům výslovně konstatován rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 1. 2. 2011, č.j. 2 Ao 6/2010-93¹⁵).

Poměrně zásadní je i zákonná konstrukce ustanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle níž je **povinností provozovatele letiště** iniciovat svým návrhem vymezení ochranného hlukového pásma, jakmile dojde k naplnění podmínek sub a). V případě ochranných hlukových pásem leteckých staveb podle zákona o civilním letectví žádná taková povinnost provozovateli letiště stanovena není, k vyhlášení takového pásma tedy může přistoupit **Úřad pro civilní letectví z moci úřední, event. na základě podnětu**.

Zatímco povahu ochranných (hlukových) pásem leteckých staveb podle zákona o civilním letectví lze tedy z podstatné části vnímat jako ochranu pro futuro, kdy lze s umístěním a výstavbou nového letiště či se změnou rozsahu letiště stávajícího předpokládat, že v dotčeném území bude pravděpodobně docházet k překračování hygienických limitů hluku, **zřízení ochranných hlukových pásem letišť ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví má charakter následný**, neboť k jejich zřízení dochází v průběhu provozu letiště, a sice dokonce až v návaznosti na to, jak jsou (resp. nejsou) dodržovány zákonem stanovené hygienické limity hluku. Na druhou stranu ani zákon o civilním letectví explicitně nevylučuje, aby ke zřízení ochranného hlukového pásma k letecké stavbě došlo až později (tento závěr by snad v principu mohlo potvrzovat i ustanovení § 83 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se rozhodnutí o ochranném pásmu vydává zpravidla současně při rozhodování podle § 79 až 81, tj. v rámci územního řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území či rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území; lze je však vydat i samostatně).

1.2.1 DOPADY ZŘÍZENÍ OCHRANNÉHO HLUKOVÉHO PÁSMU LETIŠTĚ NA JEDNOTLIVÉ SUBJEKTY

Dopady zřízení ochranného hlukového pásma letiště lze vyvozovat především z následujících zákonných ustanovení:

Podle ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví „(u) *bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu je provozovatel letiště na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb uvedených ve větě první, ve kterých by podle odborného posudku*

¹⁵ Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje zdejší soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).



protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění“.

Podle ustanovení § 40 zákona o civilním letectví „(v) **ochranných pásmech leteckých staveb lze zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu (pro civilní letectví). Úřad souhlas udělí, nebude-li zařízení nebo činnost bránit leteckému provozu ani ohrožovat jeho bezpečnost a nepůjde-li o objekt vyžadující ochranu před hlukem“.**

Z uvedených ustanovení vyplývá, že zřízení ochranného hlukového pásma má konkrétní dopady, které je možné klasifikovat a charakterizovat ve vztahu k jednotlivým dotčeným subjektům (za použití souvisejících zákonných a ústavních požadavků) následovně:

1) Orgány veřejné správy (zejména orgány územního plánování a stavební úřady):

Dojde-li ke zřízení ochranného hlukového pásma, jedná se v podobě opatření obecné povahy o smíšený správní akt vydaný příslušným orgánem veřejné správy (Úřadem pro civilní letectví, ať již *po projednání s úřadem územního plánování, nebo v dohodě s krajskou hygienickou stanicí*), který je třeba pro další rozhodování v území dotčeném ochranným pásmem respektovat, dokud nedojde ke změně či zrušení tohoto ochranného pásma. Dochází tedy ke zřejmému vlivu na rozhodovací činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů, které jsou povinny ve výsledcích své plánovací / rozhodovací činnosti existenci účinně zřízeného ochranného hlukového pásma letiště reflektovat.

2) Provozovatel letiště (letecké stavby):

Zřízení ochranného hlukového pásma letiště ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. dochází-li k při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích, má za následek **vznik povinnosti provozovatele letiště u typově určených staveb** (bytové domy, rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobné stavby), **kte** **ř** **je** **so** **u** **m** **í** **s** **t** **ě** **n** **y** **v** **o** **ch** **r** **a** **n** **n** **é** **m** **h** **l** **u** **k** **o** **v** **é** **m** **p** **á** **s** **m** **u**, **p** **o** **s** **t** **u** **p** **n** **ě** **p** **r** **o** **v** **é** **s** **t** **ě** **n** **í** **p** **r** **o** **v** **e** **d** **ě** **n** **í** **p** **r** **o** **t** **i** **h** **l** **u** **k** **o** **v** **ý** **ch** **o** **p** **a** **t** **ř** **e** **n** **í** **v** **t** **a** **k** **o** **v** **é** **m** **r** **o** **z** **s** **a** **h** **u**, **a** **b** **y** **b** **y** **a** **l** **e** **s** **p** **o** **ñ** **u** **v** **n** **i** **ř** **í** **st** **av** **e** **b** **h** **y** **g** **i** **e** **n** **i** **c** **k** **é** **l** **i** **m** **i** **t** **y** **h** **l** **u** **k** **u** **d** **o** **d** **r** **ž** **e** **n** **y**. K uvedeným opatřením přistoupí provozovatel letiště **na základě odborného posudku, který je povinen si nechat na vlastní náklad vypracovat**. Zákon nicméně nestanoví lhůtu, ve které má provozovatel letiště výše uvedené povinnosti splnit. **Bližší ochranné / omezující podmínky a s nimi související povinnosti pro provozovatele letiště by pak stanovilo konkrétní opatření obecné povahy o zřízení ochranného hlukového pásma letiště.**

V případě ochranného hlukového pásma letecké stavby zřízeného bez aplikace ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví není provozovateli (i vlastníkov) letecké stavby přímo (ex lege) stanovena v této souvislosti jakákoli zákonná povinnost nad rámec běžných zákonných povinností provozovatele letiště. **Bližší ochranné / omezující podmínky a s nimi související povinnosti pro provozovatele letiště by ovšem stanovilo konkrétní opatření obecné povahy o zřízení protihlukového pásma.**





I na provozovatele letiště je pak možné vztáhnout omezující ustanovení § 40 zákona o civilním letectví, tj. možnost zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví.

3) Vlastníci nemovitostí nacházejících se v ochranném hlukovém pásmu letiště:

Zřízení ochranného hlukového pásma letiště se může dotknout vlastníků nemovitostí – jedná-li se o typově určené stavby (bytové domy, rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobné stavby), které jsou umístěny v ochranném hlukovém pásmu – dvěma směry, a sice ve vztahu ke stávajícím stavbám a ve vztahu ke stavbám plánovaným.

Ve vztahu ke stávajícím stavbám může být za předpokladu, že by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, ze strany příslušného správního úřadu (tj. stavebního úřadu) podle zákona o ochraně veřejného zdraví **přistoupeno k zahájení řízení o změně užívání stavby nebo o jejím odstranění**. Vzhledem k tomu, že k uvedeným dopadům do vlastnického práva dotčených subjektů by došlo ve veřejném zájmu na ochraně veřejného zdraví¹⁶, muselo by být v takovém případě přistoupeno k náhradě za takové omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).¹⁷ Poněkud odlišná by byla situace v případě dotčení vlastnických práv v podobě omezení jejich užívání (omezením výstavby staveb chráněných před hlukem) do budoucna, nicméně i zde, pokud by prokazatelně došlo k omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu, muselo by nejspíše dojít k ekvivalentní náhradě za toto omezení, a to ze strany státu (nikoli provozovatele letiště).

Na vlastníky nemovitostí lze rovněž vztáhnout i omezující ustanovení § 40 zákona o civilním letectví.

4) Další subjekty:

Mezi další subjekty, které by mohly být subjekty dotčenými zřízením ochranného pásma, je možné řadit uživatele nemovitostí, odlišných od vlastníků či uživatelů práv z věcného břemene, tj. nájemce či podnájemce. Dotčení se z logiky věci vztahuje k omezení užívání konkrétních staveb, resp. k možnosti jejich potenciálního odstranění. Tyto subjekty se mohou event. účastnit procesu vydání opatření obecné povahy, kterým se zřizuje ochranné hlukové pásmo letiště, a to podáváním připomínek, viz níže (dle ustanovení § 172 odst. 5 hypoteticky i uplatněním námitek, určil-li by tak Úřad pro civilní letectví).

¹⁶ A to i proti vůli dotčených subjektů – vlastníků nemovitostí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93, „omezení s ochranným pásmem spojené je logicky vyváženo zájmem na ochraně zdraví. Nelze skutečně dospět k závěru, že zájem navrhovatele na využití jeho vlastnictví podle jeho úvahy převažuje nad zájmem na ochraně zdraví obyvatel. Na tom nemůže nic změnit ani to, že si navrhovatel zřejmě nepřeje být takto chráněn.“

¹⁷ Obdobně Motejl, O. a kol.: Hluková zátěž. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 58: „U staveb, ve kterých by protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně užívání stavby nebo o jejím odstranění (samozřejmě při dodržení ústavní zásady, že odnětí nebo omezení vlastnického práva je vždy možné jen za náhradu).“



I tyto další subjekty budou zřízením protihlukového pásma letiště omezeny ustanovením § 40 zákona o civilním letectví.

I.2.2 OBSAH OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, KTERÝM SE ZŘIZUJE OCHRANNÉ HLUKOVÉ PÁSMO LETIŠTĚ

Zákonná úprava stanoví obsah opatření obecné povahy, kterým se zřizuje ochranné hlukové pásmo letiště, jen velmi stručně. Zatímco zákon o ochraně veřejného zdraví v tomto smyslu zcela mlčí, zákon o civilním letectví v ustanovení § 37 odst. 1 uvádí, že Úřad pro civilní letectví stanoví **parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb**.

Uvedený termín **parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb** bude třeba interpretovat vzhledem k účelu hlukového ochranného pásma (viz shora sub I.1.). „Parametry“ je přitom nutno rozumět především prostorový rozsah ochranného pásma, pod tento pojem je však z logiky věci možné podřadit i různá omezení, zákazy či příkazy, která naplní účel ochranného pásma¹⁸; jinak řečeno, bude se jednat o stanovení režimu ochranného hlukového pásma, kdy může nejspíše být většina povinností směřována provozovateli letiště.

Uvedené stanovení parametrů ochranného pásma a jednotlivých opatření k ochraně leteckých staveb lze vnímat jako velmi důležité z hlediska efektivity předmětného ochranného hlukového pásma, jakož i související jeho proporcionality.

I.3. Ochranná hluková pásma letišť – aspekty procesní

Proces vydání opatření obecné povahy se řídí ustanoveními § 171 – 174 správního řádu, ostatně zákon o civilním letectví na jeho použití sám výslovně odkazuje.

V případě **ochranných hlukových pásem letišť zřizovaných na základě zákona o ochraně veřejného zdraví** by měl být v zásadě dodržen následující zákonný postup (v chronologickém pořadí):

- I. Po zjištění, že došlo či dochází k překročení hygienických limitů hluku z provozu letiště (tj. vojenského letiště či mezinárodního letiště zajišťujícího ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání), **podá provozovatel letiště Úřadu pro civilní letectví návrh** na vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma.
- II. **Obsah návrhu** opatření obecné povahy, včetně odůvodnění, **dohodne Úřad pro civilní letectví s příslušnou krajskou hygienickou stanicí**, a následně jej projedná s dotčenými orgány ve smyslu ustanovení § 136 správního řádu.
- III. Po projednání hotového návrhu jej **doručí Úřad pro civilní letectví veřejnou vyhláškou** podle ustanovení § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Zároveň vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.

¹⁸ Srov. Bahýřová, L., Bělohřadová, J., Kocourek, T., Průchová, I. (eds.): Správní procesy v právu životního prostředí. Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 185.

V případě potřeby Úřad pro civilní letectví návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn (i způsobem umožňujícím dálkový přístup) **nejméně po dobu 15 dnů**. Pokud Úřad pro civilní letectví určí, že se k návrhu bude konat veřejné projednání (v daném případě nicméně může být řízení písemné), oznámí dobu a místo konání veřejného projednání na úřední desce nejméně 15 dnů před konáním projednání. Oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat.

- IV. Jsou-li k návrhu opatření obecné povahy podány písemné **připomínky** (resp. v případě veřejného projednání ústní připomínky)¹⁹, Úřad pro civilní letectví je povinen se jimi **zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy** a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. S vypořádáním připomínek musí být srozuměna i příslušná krajská hygienická stanice.
- V. Jsou-li k návrhu opatření obecné povahy uplatněny v (propadné) lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění písemné odůvodněné **námítky**²⁰, Úřad pro civilní letectví o nich rozhodne. Pokud by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí Úřad pro civilní letectví stanovisko této osoby. **Rozhodnutí o námítkách musí obsahovat vlastní odůvodnění** a uvede se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Proto musí být i s obsahem rozhodnutí o námítkách srozuměna krajská hygienická stanice.
- VI. Opatření obecné povahy, kterým se zřizuje ochranné hlukové pásmo letiště, i s odůvodněním, **oznámí** Úřad pro civilní letectví **veřejnou vyhláškou**. Též jej takto zveřejní na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká.
- VII. Opatření obecné povahy nabude účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

V případě **zřizování ochranného hlukového pásma u leteckých staveb podle zákona o civilním letectví** (v rámci územního řízení či poté), tj. zpravidla těch, které ještě nejsou provozovány, resp., u nichž dosud nedochází k překračování hygienických limitů hluku (ale mohlo by k tomu, např. po jejich rozšíření, dojít), je třeba respektovat procesní specifika. Ta jsou fakticky dána pouze změnou postavení krajské hygienické stanice jakožto orgánu ochrany veřejného zdraví, který se dostane do (slabší) pozice dotčeného správního orgánu – ze strany Úřadu pro civilní letectví nebude nutné s krajskou hygienickou stanicí návrh **dohodnout**²¹, nýbrž pouze **projednat**²². Zákon o civilním letectví výslovně

¹⁹ Připomínky může podat *kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny* (§ 172 odst. 4 správního řádu).

²⁰ K podání námitek jsou oprávněni *(v)lastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny* (§ 172 odst. 4 správního řádu).

²¹ Podle zákona o ochraně veřejného zdraví vydá opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.

²² V případě zákona o civilním letectví je situace poněkud odlišná - ochranná (tj. i hluková) pásma leteckých staveb jsou zřizována opatřením obecné povahy Úřadem pro civilní letectví po projednání s úřadem územního plánování.

stanoví povinnost Úřadu pro civilní letectví projednat zřízení ochranného pásma toliko s úřadem územního plánování, zároveň však výslovně odkazuje na správní řád. V případě zřízení hlukového pásma letecké stavby si nelze podle mého názoru představit postup, ve kterém by bylo upuštěno od ponechání prostoru k vyjádření (vydání stanoviska) i dalším dotčeným orgánům (zde zejména krajské hygienické stanice).

II. Vymezení ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody

Jak je uvedeno v dokumentu předloženém objednatelem, v případě Letiště Vodochody má dojít ke zřízení ochranného hlukového pásma „na základě § 37 zákona o civilním letectví, a za využití ustanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví“. Z předmětného dokumentu přitom zjevně nevyplývá, že by se snad jednalo o letiště, u něhož je (aktuálně) naplněn zákonem stanovený limit více než 50 tisíc startů nebo přistání ročně (výslovně je uvedeno, že: „*V posledním období došlo k významnému nárůstu počtu pohybů letadel na letišti Vodochody, a to z 1 500 na 12 000 pohybů letadel za rok v roce 2010. Nárůst provozu na letišti sebou samozřejmě nese i určitý negativní dopad na nejbližší okolí, zejména ve zvýšené hlučnosti.*“). Zřejmě však nelze dospět k závěru, že nenaplnění tohoto limitu vylučuje zřízení ochranného hlukového pásma letiště z iniciativy jeho provozovatele, zvláště pokud byl výše výslovně vyjádřen závěr, že **ochranná hluková pásma je možné zřizovat i kolem letišť nevymezených v ustanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví**. Naopak, jak plyne ze shora uvedeného, navýšení pohybu letadel je pádným a racionálním důvodem ke zřízení ochranného hlukového pásma letiště.

V souladu s právní úpravou i judikaturou je rovněž v objednatelém předloženém dokumentu deklarovaný úmysl zúžit, resp. zpřesnit, rozsah ochranného pásma ve srovnání s tím, jak je v současnosti zaneseno v závazné části územního plánu vyššího územního celku pražského regionu, jedná-li se o rozsah nadbytečně široký. Při vymezení ochranného (hlukového) pásma je totiž vždy nutné respektovat princip proporcionality omezení, jak na něj již bylo poukazováno, neboť toto vymezení – a to, i když třeba slouží ochraně zdraví subjektů v něm žijících - má vždy dopady do práv osob spjatých s územím v okolí letiště, zejména pak vlastníků nemovitostí. Proto je nutné vždy posoudit, zda je zřízení či existence ochranného hlukového pásma letiště ve stanoveném rozsahu (a za stanovených parametrů) nezbytná. Jak uvedl v tomto smyslu Nejvyšší správní soud, „*soud by jistě nemohl ponechat bez povšimnutí, pokud by např. opatřením obecné povahy bylo vymezeno ochranné pásmo kolem letiště a toto letiště by již neexistovalo; stejně tak by musel přihlídnout k tomu, že ochranné pásmo je zřízeno ve vztahu k provozu, jehož intenzita je trvale výrazně nižší a opatření tak poskytuje jednak nadbytečnou ochranu a jednak nadbytečně zatěžuje*“²³.

²³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93.

II.1. Povinnosti provozovatele letiště ve vztahu k ochraně před hlukem

Provozovatel letiště jakožto zdroje hluku je v souladu ustanovením § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví **povinen technickými, organizačními a dalšími opatřeními ... zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.**

Hygienické limity v případě leteckého provozu v chráněném venkovním prostoru staveb a v chráněném venkovním prostoru²⁴ jsou stanoveny v ustanovení § 11 odst. 6 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, tak, že „*hygienický limit v ekvivalentní hladině akustického tlaku A z leteckého provozu se vztahuje na charakteristický letový den a stanoví se pro celou denní dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{L_{Aeq,16h}}$ se rovná 60 dB a pro celou noční dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku $A_{L_{Aeq,8h}}$ se rovná 50 dB*“.

Hygienické limity v případě leteckého provozu v chráněném vnitřním prostoru staveb²⁵ jsou vymezeny v ustanovení § 10 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, tak, že „*pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$ stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$). Hygienický limit v ekvivalentní hladině akustického tlaku A se stanoví pro hluk pronikající vzduchem zvenčí a pro hluk ze stavební činnosti uvnitř objektu součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}}$ se rovná 40 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení*“.

V zásadě je možné souhlasit s tvrzením objednatele, že **případné zřízení hlukového pásma nebude mít vliv na plnění výše uvedených povinností provozovatele letiště, tj. dodržovat hygienické limity hluku z provozu letiště.** Zákon ovšem zároveň počítá s tím, že uvnitř ochranného hlukového pásma hygienické limity hluku v chráněném venkovním prostoru u typově určených staveb (bytové domy, rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobné stavby) zpravidla dodržovány nebudou, nejsou, resp. že jejich dodržování případně ani není možné zajistit. Z ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví totiž provozovateli letiště vyplývá povinnost provést či zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly hygienické limity hluku dodrženy *alespoň uvnitř staveb*. S dodržováním hygienických limitů hluku pro venkovní prostory v ochranném pásmu se tedy nejspíše nepočítá. Nemožnost dodržování hygienických limitů hluku alespoň v chráněném vnitřním prostoru staveb chráněných před hlukem přitom může (ve smyslu diskrečního oprávnění správního orgánu) mít dokonce za následek zahájení řízení o změně užívání stavby nebo o jejím odstranění (dle ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví).

²⁴ Podle ustanovení § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví se chráněným venkovním prostorem rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, sportu, léčení a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do 2 m okolo bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu a pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb.

²⁵ Chráněným vnitřním prostorem staveb se rozumí obytné a pobytové místnosti, s výjimkou místností ve stavbách pro individuální rekreaci a ve stavbách pro výrobu a skladování.

Povinnost provozovatele dodržovat v případě typově určených staveb hygienické limity hluku uvnitř ochranného hlukového pásma (ale samozřejmě i mimo něj) alespoň uvnitř staveb je výslovně zakotvena v ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví; počítá se s ní tedy jednoznačně v případě protihlukového pásma zřízeného při překračování hygienických limitů u mezinárodních letišť zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letišť. V zájmu ochrany veřejného zdraví na ochraně veřejného zdraví, který v této situaci stojí jednak proti zájmu provozovatele letiště nebýt zatížen uvedenou povinností, jednak případně (též) proti zájmu na bezpečnosti leteckého provozu, jakož i zájmu na dopravní letecké obslužnosti (zájmu na zajištění provozu veřejných letišť a zajištění letových cest ve vzdušném prostoru) lze za pomoci logického argumentu *a maiori ad minus* dospět k závěru, že stejnou povinnost bude provozovatel mít i za situace, kdy ke zřízení ochranného hlukového pásma dojde u letiště mezinárodního s „podlimitním“ počtem startů a přistání ročně, příp. u letiště vnitrostátního. K tomu lze dodat, že zřízením ochranného hlukového pásma s povinnostmi v něm specifikovanými automaticky nedochází k nahrazení povinností stanovených provozovateli letišť ve vztahu k dodržování hygienických limitů; lze však předpokládat, že hygienické limity uvnitř hlukového pásma pro venkovní prostory v případě typově určených staveb nebude možné dodržet, resp. jinak řečeno, nebudou muset být dodržovány. Na povinnosti provozovatele zajistit dodržení hygienických limitů v chráněných vnitřních prostorách (a to jak uvnitř ochranného pásma, tak mimo něj) to však nic nemění.

II.2. Stanovení rozsahu ochranného hlukového pásma

V případě hlukového pásma je pro dotčené subjekty nejdůležitější právě jeho rozsah, neboť v území vymezeného ochranného hlukového pásma není možné umísťovat stavby, které vyžadují ochranu před hlukem. Prosazení zájmu na ochraně veřejného zdraví nebo na bezpečnosti leteckého provozu, jakož i zájmu na dopravní letecké obslužnosti (zájmu na zajištění provozu veřejných letišť a zajištění letových cest ve vzdušném prostoru) v podobě vymezení ochranného hlukového pásma tak s sebou nese některé negativní dopady (výše popsané), zejména pro vlastníky nemovitostí v dotčeném území.

V dokumentu předloženém objednatelem se navrhuje **ochranné hlukové pásmo v rozsahu izofony 57 dB**. Jak vyplývá ze slovního popisu objednatele, tento rozsah reflektuje nejistotu modelového výpočtu ekvivalentní hladiny akustického tlaku $L_{Aeq,T}$, která je výsledkem měření hluku z leteckého provozu. Tato nejistota představuje hodnotu v dB, o níž se výsledek může od skutečného stavu lišit, a to v obou směrech, v hodnotě ± 3 dB. Pokud je tedy základní izofona vymezena hodnotou 60 dB, což odpovídá hodnotě zákonem stanoveného hygienického limitu pro celou denní dobu (viz ustanovení § 11 odst. 6 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací), nejistota měření se odráží do hodnot 57 dB a 63 dB.

Jako první důvod vymezení ochranného hlukového pásma v rozsahu 57 dB je uvedena povinnost uplatnění nejistot odpovídajících měření nebo výpočtu při hodnocení naměřených nebo vypočtených hodnot, jak je stanoveno v § 19 odst. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Proti tomuto způsobu hodnocení měření hluku nelze z právního hlediska nic namítat, jedná se o logickou technickou záležitost, kterou vyžaduje podzákoný právní předpis, a příslušnému správnímu orgánu tedy nezbývá, než jej respektovat. Na

otázku, proč byl zvolen rozsah 57 dB, který představuje co do rozsahu největší území, a nikoli rozsahy 63 dB či 60 dB, při nichž by ochranné pásmo zabíralo území menší, je poskytnuta odpověď podporovaná účelem ochranného hlukového pásma, tj. ochranou veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku. Tento závěr, tj. výklad příslušných ustanovení ve prospěch ochrany veřejného zdraví, obecně podporuje i Veřejný ochránce práv (který nicméně v případě měření hluku z letiště v chráněných vnitřních prostorech staveb upozorňuje na nutnost použití běžného kontinuálního měření hluku bez přepočtu na charakteristický letový den podle ustanovení § 10 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací).²⁶ Tento požadavek Veřejného ochránce práv se však netýká a ani se nemůže týkat stanovení hranice ochranného hlukového pásma, resp. z platné právní úpravy (ani z logiky věci) to nelze dovodit. Na rozdíl od hluku vyskytujícího se ve venkovních prostorech je totiž možné hladinu hluku v prostorech vnitřních ovlivnit provedením protihlukových opatření. Obecně vzato je však nutné apelu Veřejného ochránce práv, který míří spíše na problematiku kontroly dodržování hygienických limitů hluku uvnitř staveb (jak v rámci ochranného pásma, tak mimo něj), přisvědčit.

Zpracovatel má za to, že (ani při aplikaci důležitého principu proporcionality) **proti stanovení ochranného hlukového pásma letiště v rozsahu izofony 57 dB nelze z právního hlediska obecně nic namítat.** Území ohraničené touto izofonou se vyznačuje tím, že zde dochází/může docházet (na jeho okraji se započtením odchylky směrem k vyšší hodnotě dB) k překračování hygienických limitů hluku, je tedy – i v souladu se zájmem na ochraně veřejného zdraví – nutné stanovit v tomto rozsahu ochranné hlukové pásmo. Takové vymezení ochranného pásma by podle názoru zpracovatele obstálo v testu proporcionality opatření obecné povahy v případě event. soudního přezkumu.

III. Právní závěry

(odpovědi na objednatelům konkrétně položené otázky)

1) Lze pokládat vymezení ochranného hlukového pásma letecké stavby (Letiště Vodochody) izofonou $L_{Aeg, 16h} = 57$ dB za souladné s relevantní právní úpravou?

Na základě sdělených skutkových okolností případu a shora uvedené interpretace právní úpravy lze dospět k závěru, že **zřízení ochranného hlukového pásma letecké stavby (Letiště Vodochody) v rozsahu vymezeném izofonou $L_{Aeg, 16h} = 57$ dB je v souladu s platnou právní úpravou.**

Přestože předmětná letecká stavba nedosahuje limitu 50 tisíc startů nebo přistání ročně a není ani vojenským letištěm, uváděné navýšení kapacity letiště a s tím související hluková zátěž věcně racionálně odůvodňují vymezení ochranného hlukového pásma opatřením obecné povahy. Pokud by k tomu nedošlo, do území postiženého hlukovou zátěží, tj. tam, kde dochází k překračování hygienických hlukových limitů, by nadále mohlo docházet k umístování staveb vyžadujících ochranu před hlukem, ve vztahu k nimž by však dodržení hlukových limitů (minimálně pro venkovní prostory)

²⁶ Viz Motejl, O. a kol.: Hluková zátěž. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 56 – 58.



nebylo reálné. To by bylo jistě v rozporu jak s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví, tak i s veřejným zájmem na dopravní letecké obslužnosti (zájmu na zajištění provozu veřejných letišť a zajištění letových cest ve vzdušném prostoru).

Vymezení ochranného hlukového pásma Letiště Vodochody v rozsahu vymezeném izofonou $L_{Aeg, 16h} = 57$ dB odpovídá hranici stanovených hygienických limitů hluku z leteckého provozu pro chráněné venkovní prostory (dle vyhlášky č. 143/2006 Sb.), se započítáním odchylky měření ve prospěch ochrany před hlukem. Tuto hranici, která vymezuje ochranné pásmo kolem letecké stavby, lze jinak charakterizovat jako hranici vymezující území, na němž je provozovatel letiště povinen dodržet všechny stanovené hygienické limity hluku (území mimo ochranné pásmo), od území, kde je provozovatel letiště povinen u typově určených staveb (bytové domy, rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu, stavby pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobné stavby), postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy (území ochranného pásma).

Z grafického znázornění návrhu ochranného hlukového pásma předmětné letecké stavby je patrné, že rozsah tohoto pásma vymezený izofonou $L_{Aeg, 16h} = 57$ dB zasahuje i území některých blízkých obcí, kde se pravděpodobně budou nacházet stavby vyžadující ochranu před hlukem. Za takové situace jistě lze ze strany vlastníků těchto nemovitostí s velkou pravděpodobností předpokládat aktivitu v rámci procesu vydávání opatření obecné povahy, kterým se vymezuje hlukové pásmo, a to v podobě uplatňování námitek. Je totiž zřejmé, že vymezením tohoto ochranného pásma dojde k ohrožení hygienických limitů pro venkovní prostory u těchto nemovitostí, pokud tomu tak ovšem již není. Zvláště pak je možné předpokládat nesouhlas s vymezením ochranného hlukového pásma ve vztahu k jeho dopadům do budoucího využití vlastních nemovitostí.

Stanovení hranice ochranného hlukového pásma (57 dB) nelze z hlediska platné právní úpravy i judikatury (s ohledem na požadavek proporcionality) nic vytýkat²⁷, jistý problém lze snad vidět spíše v kapacitě provozu letiště a jeho budoucího rozvoje. Rozsah a vymezení ochranných hlukových pásem letišť se totiž odvíjí od konkrétního zdroje hluku, tj. letiště, a zejména jeho kapacity co do počtu vzletů a přistání. S navyšováním kapacity, nebereme-li v potaz zavádění různých protihlukových opatření (např. užívání letiště pouze méně hlučnými letadly), logicky dochází k reálnému rozšiřování území, v němž již nejsou hygienické limity hluku pro venkovní prostory dodržovány, resp. v němž dodržení těchto limitů případně již není technicky možné. Pokud převáží **zájem na rozšiřování provozu letecké dopravy** a dojde k rozšíření provozu letiště (co do počtu vzletů a přistání), bude logicky nutné přistoupit k rozšíření ochranného hlukového pásma. Jinak řečeno, ochranné pásmo reflektuje „sílu“ zdroje hluku. Pokud by však byl zájem na rozvoji letecké dopravy převážen **zájmem na ochraně veřejného zdraví** v daném území, zdroj hluku by se musel hranici stanoveného ochranného pásma (které by zůstalo nedotčeno, resp. by mohlo dojít k jeho zúžení) přizpůsobit. Jinak řečeno, rozsah ochranného hlukového pásma (a jeho vymezení v území) by měl odpovídat hlukové zátěži z provozu letecké stavby. Vyvažování a upřednostňování jednotlivých veřejných zájmů v území však není otázkou ryze právní a odvíjí se od rozhodování politické

²⁷ Uvedené platí též s ohledem na tvrzení objednatele („Skutkové okolnosti případu“, str. 1), který mj. výslovně uvádí, že: „S ohledem na nedostatek vstupních informací bylo do ÚP VÚC PRAŽSKÉHO REGIONU zaneseno území podstatně širší, než odpovídá očekávanému provozu. Návrhem na zřízení ochranného hlukového pásma letiště Vodochody tak dochází ke zpřesnění území zasaženého hlukem z provozu letiště formou, která je pro potřeby územního plánování naprosto standardní.“



reprezentace o využití příslušného území (v podobě schvalování územněplánovací dokumentace) a související správní politiky.

- 2) **Lze pokládat za správnou a za souladnou s právními předpisy úvahu, že stanovení ochranného hlukového pásma neopravňuje provozovatele letiště s méně než 50 000 pohyby letadel za rok k překračování hygienických limitů hluku podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pokud se uvnitř něho nacházejí prostory, které požívají podle tohoto zákona hlukové ochrany, respektive, že je provozovatel letiště povinen u existujících staveb dodržovat veškeré zákonné hygienické limity hluku?**

Jak je blíže rozvedeno výše (kapitola II.2), vymezením ochranného hlukového pásma se provozovatel letiště nikterak nezproští odpovědnosti za dodržování hygienických limitů hluku z provozu letiště pro chráněné vnitřní prostory (a to jak uvnitř, tak vně ochranného pásma). Tato povinnost je dána jak v případě ochranného hlukového pásma u mezinárodních letišť zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letišť (§ 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví), tak u ochranných pásem zřízených u mezinárodních letišť s „podlimitním“ počtem startů a přistání ročně, příp. u letišť vnitrostátních.

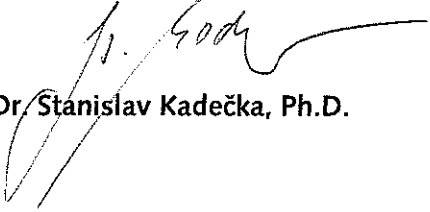
Nelze však uvést absolutně, že provozovatel letiště je v rámci ochranného hlukového pásma povinen dodržovat veškeré zákonné hygienické limity hluku stejně, jako v území mimo toto ochranné hlukové pásmo. Jak totiž bylo vysvětleno výše, ochranné hlukové pásmo fakticky ohraničuje území, v němž nejsou plně dodržovány hygienické limity hluku pro venkovní prostory (u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu), resp. přesněji, v němž není dodržování těchto limitů v případě typově určených staveb právně vynucováno.

Plné dodržování hygienických limitů hluku pro chráněné venkovní prostory (u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu) je totiž možné u letiště s vymezeným ochranným hlukovým pásmem s ohledem na právní argumenty shora uvedené dle mého právního názoru vymáhat na provozovateli letiště pouze ve vztahu k území mimo ochranné pásmo, a to s ohledem na specialitu ustanovení § 31 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví vůči obecné úpravě „protihlukových povinností“ provozovatele letiště, jež je obsažena v ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví [...provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen "zdroje hluku nebo vibrací"), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.].


Uvedený závěr ostatně koresponduje i konstatování zástupkyně Veřejného ochránce práv (in Zpráva o šetření postupu orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů ve věci hluku z provozu na letišti, sp.zn. 5222/2008/VOP/KČ, ze dne 11. 11. 2009²⁸): „Jakkoliv ochranné hlukové pásmo bylo samozřejmě vyhlášeno proto, že na jeho území není možno dodržet zákonné hlukové limity, neznamená to, že by se na tomto území mohlo z hlediska zatížení hlukem dít naprosto cokoliv. Naopak, lidé bydlící na tomto území žijí z rozhodnutí státu prakticky neustále v podmínkách, které stát definoval jako ohrožující veřejné zdraví. O to pečlivěji je třeba vymezovat a dodržovat provozní režim vůči vnitřnímu prostoru ochranného hlukového pásma, aby se situace těchto lidí pokud možno nezhoršovala oproti době, kdy bylo ochranné hlukové pásmo vyhlášeno.“²⁹

* * * * *

Doložka: Toto stanovisko vyjadřuje právní názor autora a nemá právní povahu odborného vyjádření podle § 105 odst. 1 trestního řádu. Autor expertizy vyjadřuje svůj vlastní právní názor podmíněný relevantními informacemi a stavem právní vědy.


JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.

V Brně dne 15. června 2011

MASARYKOVA UNIVERZITA
Právnická fakulta
Veveří 70
611 80 Brno 

²⁸ Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv, č. 5, roč. 2009, s. 105; ASPI JUD160702CZ (taktéž in *Motejl, O. a kol.: Hluková zátěž*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 105 a násl.).

²⁹ Obdobně (byť ještě za právní úpravy před její poslední novelizací) též in *Motejl, O. a kol.: Hluková zátěž*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 57: „Pro provoz letišť, které nemůže z objektivních důvodů dodržet hlukové limity, nelze také vydat časově omezené povolení k provozu. Jediným řešením takové situace je vydání územního rozhodnutí, kterým se stanoví ochranné hlukové pásmo letiště.“