

30**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 4/18 dne 18. prosince 2018 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou, se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, na zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, a Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněného dne 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017, za účasti vlády a Ministerstva zdravotnictví jako účastníků řízení,

takto:

- 1. Návrh na zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.**
- 2. Návrh na zrušení Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněného dne 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017, se odmítá.**

Odůvodnění

I.

Shrnutí předmětu řízení

1. Návrhem podaným podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 10 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) domáhá zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,“ § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „nařízení“); Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 11. 12. 2001 č. j. HEM-300-11.12.01-34065 (dále jen „metodika 2001“) a Metodického návodu pro

hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ze dne 1. 11. 2010 č. j. 62545/2010-OZV-32.3.-1.11.2010 (dále jen „metodika 2010“). Napadená ustanovení většinou stanovují povolené hranice vydávaného hluku v různých situacích a podmínkách.

2. Důvodem pro podání návrhu je dle navrhovatelky nadprůměrné zatížení obyvatelstva České republiky nadlimitním hlukem, což má negativní důsledky na zdraví a celkovou životní pohodu obyvatel. Má za to, že napadené uplatňované limity hlukové zátěže zejména v oblasti silniční dopravy (návrh se nedotýká zdrojů hluku v pracovním prostředí), potažmo kritéria pro jejich výpočet a měření, jsou příliš mírné a neodpovídající současným možnostem společnosti. Tato legislativní velkorysost přitom není nezbytná, k dispozici je totiž řada účinných protiopatření, jejichž uplatňování by vedlo k reálnému snížení zásahu hlukem.

3. Uvedená ustanovení proto navrhovatelka považuje za rozporná s právem na ochranu zdraví [čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)], právem na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny) a čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V neposlední řadě tvrdí, že nařízení i obě metodiky nebyly vydány v mezích zákona a nařízení také nedostatečně transponovalo unijní právo a bylo přijato netransparentním způsobem. Z daných důvodů navrhuje předmětná ustanovení nařízení i obě metodiky zrušit.

II.

Znění napadených ustanovení nařízení

4. Z důvodu větší přehlednosti Ústavní soud dále uvádí plné znění napadených ustanovení; části navržené ke zrušení jsou vyznačeny tučně.

5. „§ 11

Hygienické limity hluku v chráněných vnitřních prostorech staveb

(1) Určujícími ukazateli hluku jsou ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ a maximální hladina akustického tlaku $A_{L_{max}}$, případně odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. Ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ se v denní době stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$). **Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$).** V případě hluku z leteckého provozu se hygienický limit v chráněných vnitřních prostorech staveb vztahuje na charakteristický letový den.

(3) Hygienický limit maximální hladiny akustického tlaku A se stanoví pro hluk šířící se ze zdrojů uvnitř objektu součtem základní maximální hladiny akustického tlaku $A_{L_{max}}$ se rovná 40 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného vnitřního prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení. V případě hluku s tónovými složkami, **s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu**, se přičte další korekce -5 dB. Za hluk ze zdrojů uvnitř objektu, s výjimkou hluku ze stavební činnosti, se pokládá i hluk ze zdrojů umístěných mimo tento objekt, který do tohoto objektu proniká jiným způsobem než vzduchem, zejména konstrukcemi nebo podlahám.

§ 12

Hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru

(1) Určujícím ukazatelem hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, je ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ a odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin ($L_{Aeq,8h}$), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu ($L_{Aeq,1h}$). **Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$).**

(3) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{LAeq,T}$ 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době, které jsou uvedeny v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se přičte další korekce -12 dB. V případě hluku s tónovými složkami, **s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu**, se přičte další korekce -5 dB.

(4) Stará hluková zátěž $LA_{eq,16h}$ pro denní dobu a $LA_{eq,8h}$ pro noční dobu se zjišťuje měřením nebo výpočtem z údajů o roční průměrné denní intenzitě a skladbě dopravy v roce 2000 poskytnutých správcem popřípadě vlastníkem pozemní komunikace nebo dráhy. Hygienický limit stanovený pro starou hlukovou zátěž se vztahuje na ucelené úseky pozemní komunikace nebo dráhy.

(5) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A staré hlukové zátěže stanovený součtem základní hladiny akustického tlaku A $LA_{eq,T}$ 50 dB a korekce pro starou hlukovou zátěž uvedené v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení zůstává zachován i

a) po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci železničních drah nebo rozšíření vozovek při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace nebo dráhy a

b) pro krátkodobé objízdné trasy.

(6) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A staré hlukové zátěže stanovený součtem základní hladiny akustického tlaku A $LA_{eq,T}$ 50 dB a korekce pro starou hlukovou zátěž uvedené v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení nelze uplatnit v případě, že se hluk působený dopravou na pozemních komunikacích a dráhách po 1. lednu 2001 v předmětném úseku pozemní komunikace nebo dráhy zvýšil o více než 2 dB. V tomto případě se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A $LA_{eq,T}$ stanoví postupem podle odstavce 3. Jestliže ale byla hodnota hluku působeného dopravou na pozemních komunikacích a dráhách před jejím zvýšením o více než 2 dB podle věty první vyšší než hodnoty uvedené v tabulce č. 2 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení, pak se k hygienickým limitům ekvivalentní hladiny akustického tlaku A $LA_{eq,T}$ stanoveným podle odstavce 3 přičte další korekce +5 dB.

§ 20

(3) V chráněném venkovním prostoru staveb se hladiny akustického tlaku stanovují pro dopadající zvukovou vlnu.

(4) Při měření hluku v chráněných venkovních prostorech staveb, chráněném venkovním prostoru a v chráněných vnitřních prostorech staveb se uvádí nejistota, kterou se rozumí rozšířená kombinovaná standardní nejistota měření. Nejistota musí být uplatněna při hodnocení naměřených hodnot. **Výsledná hodnota hladiny akustického tlaku nepřekračuje hygienický limit, jestliže výsledná ekvivalentní hladina akustického tlaku po odečtení hodnoty nejistoty je rovna nebo je nižší než hygienický limit nebo výsledná maximální hladina akustického tlaku je rovna nebo je nižší než hygienický limit.**

Příloha č. 3 k nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb.:

„Stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru
Část A

Tabulka č. 1

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

Druh chráněného prostoru	Korekce [dB]			
	1)	2)	3)	4)
Chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	-5	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	0	0	+5	+15
Chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor	0	+5	+10	+20

Korekce uvedené v tabulce se nesčítají.

Pro noční dobu se pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB.

Pravidla použití korekce uvedené v tabulce č. 1:

1) Použije se pro hluk z provozu stacionárních zdrojů a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, zejména rozřaďování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů. Pro hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, které byly uvedeny do provozu přede dnem 1. listopadu 2011, se přičítá pro noční dobu další korekce +5 dB.

2) Použije se pro hluk z dopravy na dráhách, silnicích III. třídy, místních komunikacích III. třídy a účelových komunikacích ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

3) Použije se pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích. Použije se pro hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy.

4) Použije se pro stanovení hodnoty hygienického limitu staré hlukové zátěže.

Tabulka č. 2

Hodnoty hluku působeného dopravou na pozemních komunikacích a dráhách pro použití další korekce +5 dB podle § 12 odst. 6 věty třetí

Pozemní komunikace a železniční dráhy	Doba dne	$L_{Aeq,T}$ [dB]
Dálnice, silnice I. a II. tř., místní komunikace I. a II. tř.	Denní	65
	Noční	55
Silnice III. tř., komunikace III. tř. a účelové komunikace	Denní	60
	Noční	50
Železniční dráhy v ochranném pásmu dráhy	Denní	65
	Noční	60
Železniční dráhy mimo ochranné pásmo dráhy	Denní	60
	Noční	55

(...).

III.

Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka uvádí, že základním právním předpisem ochrany před nepříznivým hlukem je zákon 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“), který ovšem problematiku hluku upravuje pouze obecně. Podrobnější regulace je obsažena až v prováděcím právním předpisu – nařízení. To stanovuje určité limity hluku, ale zároveň je u hluku na pozemních komunikacích v určitých případech (dle navrhovatelky neodůvodněně) snižuje. Konkrétně má jít o následující situace:

- ustanovení § 12 odst. 1 nařízení: U hluku z dopravní zátěže se reálná míra hluku průměruje za celou denní (16 hodin) a celou noční (8 hodin) dobu. To znamená, že například velmi hlučné hodiny nad ránem jsou „kompenzovány“ klidnými hodinami uprostřed noci a ve výsledku je limit hluku splněn, ačkoliv obyvatelé jsou vystaveni vysoké hlukové zátěži.
- ustanovení § 11 a § 12 odst. 3 nařízení: Limit pro hluk s tónovými složkami se výslovně neaplikuje na dopravu na pozemních komunikacích, přestože je pro ni tónová složka typická.

- ustanovení § 12 odst. 4 nařízení: Institut staré hlukové zátěže umožňuje toleranci vyšších limitů hluku z dopravy v chráněných venkovních prostorech a chráněných venkovních prostorech staveb, pokud tento hluk má svůj původ v situaci vzniklé před 1. 1. 2001. Nařízení neobsahuje žádné lhůty pro odstranění staré hlukové zátěže, institut přitom není v zákoně o ochraně veřejného zdraví vůbec definován.
 - ustanovení § 20 odst. 3 nařízení: V chráněném venkovním prostoru staveb se hluk stanovuje pouze pro dopadající zvukovou vlnu (probíhá korekce), ačkoliv obyvatelé jsou vystaveni též odražené zvukové vlně (např. od fasády domu).
 - ustanovení § 20 odst. 4 nařízení: Výpočet hluku je snižován o nejistotu měření, což vede k tomu, že i když skutečně naměřený hluk překračuje limit a s velkou mírou pravděpodobnosti limit dodržen není, z důvodu odečtu nejistoty měření je dle daného ustanovení dodržen.
 - příloha č. 3 část A tabulka 1 nařízení: Obsahuje korekce pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, což je nejčastější zdroj hluku v České republice. Zákon o ochraně veřejného zdraví ale nepředpokládá, že by pro pozemní komunikace měl být limit pro ochranu obyvatel méně příznivý. Korektivy přitom dělají z výjimky pravidlo. Tabulka dále stanoví korekce pro chráněný venkovní prostor staveb (více než 2 metry od staveb určených k bydlení), přičemž hlukový limit je zde výrazně vyšší než u chráněného venkovního prostoru staveb (do 2 metrů od staveb určených k bydlení). Lidé vyskytující se např. na zahradách jsou tak vystaveni hlukové zátěži poškozující lidské zdraví.
 - metodiky 2001 a 2010: Určují postupy pro měření hluku, mimo jiné výrazně zužují okruh situací, za kterých je možné měření provést. Vyloučeny jsou přitom podmínky, při kterých je hladina hluku vyšší.
7. Účelem čl. 35 odst. 1 Listiny je ochrana příznivého životního prostředí. Dle navrhovatelky lze teleologickým výkladem ustanovení a při aplikaci zásady předběžné opatrnosti (srov. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) dovodit, že nejistoty v měření, korekce a další pravidla související s hlukem se musí uplatňovat tak, aby byly životní prostředí a lidské zdraví chráněny vždy. Jestliže zákon předvídá určitý limit a nepočítá s jeho snižováním, je protiústavní, aby tak činily následné podzákonné předpisy.
8. Navrhovatelka dále cituje judikaturu Ústavního soudu k podzákonné normotvorbě a tvrdí, že napadené nařízení a obě metodiky nebyly vydány v mezích vymezených zákonem. Přestože cílem zákona o ochraně veřejného zdraví je ochrana před negativními účinky hlukové zátěže, dané předpisy bez výslovného zákonného zmocnění způsobují, že se hluk v nejhluchnějších časových úsecích neměří vůbec či že se naměřený hluk pro účely hodnocení různými způsoby snižuje. Daná pravidla jsou v přímém rozporu s cíli a účelem zákona.
9. S obecným odkazem na mezinárodní úmluvy navrhovatelka dovozuje zákaz snižování úrovně ochrany základních práv (stand-still doktrína). Pravidlo se dle citované odborné literatury uplatní rovněž ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí. Navrhovatelka uvádí, že přestože nebezpečí hluku přetrvává, ochrana před jeho negativními následky je v čase snižována. Tvrzení dokládá několika příklady již představenými v bodě 6 tohoto nálezu.
10. Česká právní úprava dle navrhovatelky nedostatečně transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. října 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hluku“). Směrnice o hluku předvídá zavedení hlukového limitu pro období večera, nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, však tento specifický indikátor neupravuje, ač má z praktického hlediska opodstatnění.
11. Navrhovatelka tvrdí, že veřejnost byla z projednávání nařízení a obou metodik zcela vyloučena. Tím došlo k nenaplnění požadavků Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.) a nezohlednil se ani dlouhodobý zájem obyvatel o problematiku ochrany před hlukem.
12. Navrhovatelka rovněž dovozuje, že napadená právní úprava porušuje čl. 8 Úmluvy. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva totiž spojuje citované právo na klidné užívání obydlí (jakožto sou-

části práva na soukromí) též s ochranou před negativními dopady znečištění životního prostředí. Český stát své obyvatelstvo chrání před nadměrným hlukem nedostatečně.

13. Z uvedených důvodů navrhovatelka navrhuje zrušení shora vymezených částí nařízení a obou metodik, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

IV. a) Vyjádření vlády

14. Ústavní soud podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení vládě a Ministerstvu zdravotnictví k vyjádření.

15. Vláda uvádí, že dle jejího názoru je nastolená problematika zejména odbornou otázkou spadající do působnosti exekutivy a legislativy, nikoliv moci soudní. Proto též argumenty dokládající ústavnost napadených ustanovení jsou převážně odborného charakteru.

16. Vyjádření nejprve shrnuje základní principy předmětné právní úpravy, přičemž zdůrazňuje, že je nutné rozlišovat mezi dlouhodobými a krátkodobými expozicemi hluku. Pouze v prvním případě je prokázán negativní dopad na lidské zdraví, a legislativa tudíž stanovuje příslušné limity. Jakýkoliv limit nelze pojímat jako absolutní hranici mezi nezávadností při nedosažení hranice a poškozením zdraví při jejím překročení. Limity v tomto směru vyjadřují pouze určitou konvenci ve smyslu kompromisu mezi možnostmi společnosti a zdravotními požadavky. Jinak řečeno, překročení limitu neznamená automaticky přímé ohrožení zdraví, ale ohrožení zájmu na ochraně zdraví (právní hledisko).

17. Vyhovění návrhu by znamenalo v zásadě stanovení jednotného limitu hluku (50 dB v denní době, 40 dB v noční době) pro všechny zdroje hluku a všechny situace. Uvedené hladiny sice zmiňuje ve svých dokumentech Světová zdravotnická organizace (dále jen „SZO“), ale výhradně jako hladiny doporučené a výhledové, tj. že by k nim měly státy směřovat, pokud to je realisticky možné. V běžném zastavěném území by například limit 40 dB byl ve venkovním prostoru překročen již při průjezdu několika vozidel za hodinu. Rozlišování mezi zdroji hluku a situacemi, ve kterých hluk působí, kromě toho odpovídá reálným praktickým podmínkám a běžně se aplikuje též v zahraničí.

18. Konkrétní (technicko-odborné) námitky navrhovatelky rozporuje vláda následovně:

- Průměrování měření hluku: Výsledky epidemiologických studií prokazují výhradně vztah mezi dlouhodobým vystavením se nadměrnému hluku a negativními zdravotními následky. S ohledem na to jsou limity stanoveny na základě dlouhodobé průměrné hlukové zátěže. Přístup odpovídá též celosvětově uznávaným postupům.

- Hluk s tónovou složkou: Jak praxe v ostatních státech Evropské unie (dále též jen „EU“), tak i norma ČSN nepovažují hluk z dopravy za hluk s tónovou složkou, neboť tuto složku trvale neobsahuje. Případný krátkodobý výskyt tónové složky hluku může být způsoben například závadou, ta má být nicméně bezprostředně odstraněna a není třeba kvůli ní zpochybňovat výluku z limitu.

- Dopadající zvuková vlna: Institut chráněného venkovního prostoru staveb je nástrojem k posouzení míry expozice objektu vzhledem ke zvuku pronikajícímu uvnitř, proto není odražený zvuk započítáván. Opačný přístup by popíral účel daného institutu.

- Institut staré hlukové zátěže: Institut umožňuje tolerovat nadlimitní úrovně hluku (při nepřekročitelném stropu 70 dB v denní a 60 dB v noční době) v případech historické zátěže, na jejíž uvedení do současných limitů odpovídajících stavů nemá společnost aktuálně technické ani finanční prostředky. Jestliže však dojde oproti výchozímu stavu k nárůstu o více než 2 dB, tolerance již není možná a aplikují se současné limity. V neposlední řadě je vhodné zdůraznit, že stará hluková zátěž se týká výhradně hluku z dopravy a ve venkovním prostoru.

- Nejistota měření: Mezinárodní normy stanovují, že státy musí při měření stanovit oblasti pro přijetí a odmítnutí výsledků měření (rozhodovací limit nebo hladina). Neurčují ale, jak mají být definovány. Konstrukce rozhodovacího limitu v České republice vychází z požadavku obsaženého v ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle kterého nesmí docházet k překračování hodnot limitů hluku. Takové porušení musí být státem provozovateli jednoznačně dokázáno, což znamená aplikaci limitu na horní rozhodovací hladině. Jinak řečeno, musí zde být vysoká statistická pravděpodobnost, že je limit překročen. Kromě toho je vhodné připomenout, že případné překročení hranice nelze považovat za přímé ohrožení zdraví, ale pouze překročení meze přijatelného rizika.

- Rozdíl mezi limity pro chráněný venkovní prostor a pro venkovní prostor pro ochranu staveb v noční době: V denní době se limit pro oba prostory shoduje, v noční době dochází ke zpřísnění limitu pro první z nich. Úprava má logický základ, nepředpokládá se, že by v noci venkovní prostory běžně sloužily k rekreaci nebo odpočinku. Snížení limitu by vyžadovalo komplexní opatření zvláště u rozsáhlých pozemků, přitom by nemělo žádné pozitivní zdravotní dopady.

- Měření hluku za nestandardních podmínek: Podmínky objektivního měření hluku jsou jednoznačně stanoveny mezinárodními pravidly, v České republice provedenými normou ČSN ISO 1996-2. Ta stanovuje, že hodnoty mají být vztaženy k celoročnímu průměrnému stavu. Pouze za vymezených standardních kritérií lze zaručit reprezentativní, přesná a přezkoumatelná měření. Za nepříznivých podmínek (např. déšť nebo vysoká teplota) není ostatně často možné ani měření technicky provést (nefungují mikrofony atd.). Měření není zakázáno provádět ani mimo doporučené doby, musí být pouze zohledněno, jestli aktuální podmínky vyhovují zmíněným požadavkům.

19. Implementace směrnice o hluku: Hlukový ukazatel pro večer byl transponován do českého právního řádu vyhláškou 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). Ukazatel je v souladu s účelem směrnice využíván při tvorbě akčních plánů protihlukových opatření, tedy legislativou svým účelem nesouvisející s napadenými předpisy. Z hlediska zdravotního dle vlády nebyl prokázán žádný zvláštní vztah mezi hlukovým zatížením a zdravotními důsledky v této části dne, a proto nebyl stanoven zvláštní hlukový limit pro večer.

20. Nedostatečné projednávání: Aarhuská úmluva není dle judikatury Ústavního soudu přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv a závazků. Především je ale tvrzení navrhovatelky dle vlády nepravdivé, jelikož veřejnosti bylo umožněno návrh nařízení připomínkovat.

21. Nařízení podle vlády nenarušuje ani podmínky pro odvozenou normotvorbu vymezené judikaturou Ústavního soudu. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v ustanovení § 34 odst. 1 uvádí: „Prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení.“ Ustanovení § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění zákona č. 267/2015 Sb., výslovně určuje, že formou prováděcího právního předpisu má být nařízení vlády. Nařízení je dostatečně konkrétní a nezasahuje do věci vyhrazených zákonu, neurčuje primární povinnosti osob. Vláda uvádí několik dalších příkladů, ve kterých zákon zmocňuje různé subjekty k vydání podzákonných předpisů určujících limity pro rozličné situace nebo výrobky.

22. Metodiky 2001 a 2010 nemají dle vyjádření vlády po formální ani materiální stránce charakter jiného právního předpisu. Proto nemohou být přezkoumávány v řízení o kontrole norem.

23. Vláda rovněž rozebírá navrhovatelkou doporučená opatření reálně snižující hlukovou zátěž. Uznává, že snižování rychlosti, tichý asfalt nebo protihlukové stěny mohou být účinnými prostředky a jsou ostatně široce využívány. Vzhledem ke snižování propustnosti komunikací, reálným omezením v terénu a dostupným finančním prostředkům však nelze předvídat jejich použití v míře naplňující navrhovatelkou požadované splnění snížených hlukových limitů.

24. Vláda v souhrnu považuje návrh za nedůvodný a požaduje jeho zamítnutí; část týkající se obou metodik pak navrhuje z důvodu nepřislusnosti Ústavního soudu odmítnout. Pokud by se Ústavní soud

rozhodl návrhu či jeho části vyhovět, žádá vláda o odložení vykonatelnosti nálezu minimálně o 12 měsíců, aby vznikl dostatečný prostor pro přijetí nové úpravy.

25. Ministerstvo zdravotnictví se k návrhu nevyjádřilo.

IV. b)

Vyjádření veřejné ochránkyně práv

26. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník, veřejná ochránkyně práv sdělila, že se rozhodla nevyužít svého procesního práva a do řízení nevstoupí.

IV. c)

Stanovisko Hospodářské komory České republiky

27. Ústavní soud obdržel k návrhu nevyžádané vyjádření Hospodářské komory České republiky (dále jen „Hospodářská komora“), podané v zastoupení advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D. Hospodářská komora uvádí, že vyhovění návrhu by mělo významně negativní dopady na podnikání a hospodářskou situaci v České republice. Následně podrobně vyvrací jednotlivé argumenty navrhovatelky. Jelikož se však uváděné důvody do značné míry překrývají s výše rozebranými tvrzeními vlády, Ústavní soud nepovažuje jejich opakování za účelné. Stanovisko shodně uzavírá, že napadená právní úprava nařízení není protiústavní. V případě obou metodik jde pak dle Hospodářské komory o nepřipustný návrh, neboť metodiky byly nahrazeny v roce 2017 Metodickým návodem Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněným 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017 (dále jen „metodika 2017“).

IV. d)

Replika navrhovatelky

28. Vyjádření vlády a stanovisko Hospodářské komory zaslal Ústavní soud navrhovatelce k replice. Navrhovatelka zdůrazňuje, že právní úprava způsobu měření hluku a prokazování dodržování limitů umožňuje zvyšování hlukové zátěže, což je v období prokazatelně bohatnoucí České republiky paradoxní. Jelikož v současné době neprobíhá žádná snaha, jak situaci legislativně zlepšit, nezbyvá než požadovat zrušení části prováděcích předpisů.

29. Navrhovatelka se stručně vypořádává s protiargumenty vlády a Hospodářské komory vůči svým původním námitkám. Konkrétně tvrdí:

- Průměrování hluku za celé období noční doby není logické. Pokud jsou obyvatelé vystaveni vysoké hlukové zátěži v určitých hodinách, nejde jim poté tvrdit, že se v průměru „zdravě vyspali“.
- Tónová složka hluku není u intenzivně dopravně využívaných komunikací ojedinělá, ale spíše pravidelná. Plošná aplikace korektivu neumožňuje hodnocení přítomnosti tónové složky v jednotlivých případech.
- Odraz od fasády by měl být započítán, neboť lidé běžně pobývají na balkonech či terasách a i zde by měli být dostatečně chráněni.
- Jelikož většina komunikací je v majetku veřejnoprávních subjektů, nedává smysl, aby korektiv nejistoty měření byl aplikován v jejich prospěch. Povinností těchto subjektů je chránit občany. Nejistota měření prakticky dovoluje tolerovat až dvojnásobné množství hluku oproti hluku bez použití korektivu.

- Institut staré hlukové zátěže je využíván již 18 let, a nejde tedy o dočasný nástroj, snahy o vyřešení problému v podstatě chybí.
- Podzákoným předpisem nemůže být veřejnosti uložena povinnost snášet hluk prokazatelně poškozující zdraví.

30. Navrhovatelka reaguje na vydanou metodiku 2017 tak, že dle jejího názoru přebírá předchozí podmínky pro měření hluku, které umožňují měřit pouze za situace, kdy je hluk nižší než jindy. Za dané situace nicméně navrhovatelka uvádí, že navrhuje zrušení metodiky 2017. Okolnost, že v původním návrhu označila metodiky již zrušené, plyne z toho, že k tomuto zrušení došlo teprve v době zpracování návrhu. Ústavní soud proto v dalším vycházel z toho, že navrhovatelka požaduje namísto již neplatných metodik 2001 a 2010 zrušení je nahrazující metodiky 2017.

IV. e)

Upuštění od ústního jednání

31. Podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

32. Návrh podala skupina 10 senátorek a senátorů, která je podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu oprávněnou navrhovatelkou k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu; vůle zákonodárců návrh podpořit byla osvědčena k návrhu přiloženou podpisovou listinou. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a s ohledem na změnu petitu provedenou v replice navrhovatelky ze dne 4. 7. 2018 není nepřijatelný podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (§ 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 30/2000 Sb.); nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

VI.

Posouzení procesních podmínek a kompetence pro přijetí nařízení

33. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) Ústavní soud ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zkoumá, zda „jiný právní předpis“ byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

34. K vydání nařízení je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vláda. Nařízení bylo schváleno usnesením vlády č. 631 ze dne 24. 8. 2011, konečný text byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 23. 9. 2011 v částce 97 pod č. 272/2011 Sb., účinnosti nabylo dne 1. 11. 2011. Pozdější novela nařízení byla schválena usnesením vlády č. 535 ze dne 15. 6. 2016 a vyhlášena byla ve Sbírce zákonů dne 15. 7. 2016 v částce 84 pod č. 217/2016 Sb. s účinností ode dne 30. 7. 2016. Poslední novela nařízení byla schválena usnesením vlády č. 624 dne 3. 10. 2018 a byla publikována ve Sbírce zákonů dne 25. 10. 2018 v částce 121 pod č. 241/2018 Sb. s účinností ode dne 9. 11. 2018.

35. Ústavou předvídané procesní podmínky a kompetence pro přijetí nařízení byly splněny.

VII.

Vlastní přezkum Ústavního soudu

VII. a)

Posouzení, zda nařízení bylo vydáno v mezích zákona

36. Ústavní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky navrhovatelky, že napadená ustanovení nařízení nebyla vydána v mezích zákona, potažmo jsou v rozporu s jeho cíli a účelem.

37. Oprávnění vlády jako orgánu vydávajícího nařízení [srov. nález ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>], posouzené v bodě 34 tohoto nálezu, je pouze jednou z ústavněprávních podmínek platnosti podzákoných předpisů. Ustanovení čl. 78 Ústavy určuje, že vláda může nařízení vydávat k provedení zákona a v jeho mezích. Ústavní soud limity podzákoné normotvorby interpretoval v řadě rozhodnutí [k poslednímu shrnutí včetně aplikace na konkrétní případy srov. nález ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (8/2018 Sb.); nález ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 24/17 (235/2018 Sb.)]. Jak plyne z citovaného čl. 78 Ústavy, zákon nemusí zmocňovat vládu k vydání nařízení (může „mlčet“), nařízení ale nesmí vybočovat ze zákonných mezí a ani s výslovným souhlasem zákonodárce není vláda oprávněna nařízením upravovat otázky stojící mimo předmět prováděného zákona [srov. nález ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.)]. Toto negativní kritérium je doplněno též (přísnějším) kritériem pozitivním – nařízení by se mělo držet v mezích plynoucích přinejmenším z účelu a smyslu zákona. Jinak řečeno, zákonodárce by měl v zákoně projevit vůli k úpravě nad zákonný standard [prostor pro sféru nařízení, nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.)]. Dále je třeba zdůraznit, že nařízením nelze ukládat primární práva a povinnosti (čl. 4 odst. 1 Listiny) nebo stanovovat meze základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny) [srov. nález ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.); nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)].

38. Zákon o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 30 podrobně definuje hluk a vibrace (nikoliv jejich limity), upravuje povinnost provozovatelů a majitelů různých zařízení a objektů nepřekračovat hlukové limity a také definuje odlišné druhy chráněných prostor před hlukem (viz níže). Ustanovení § 34 odst. 1 téhož zákona uvádí: „Prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení.“ Konečně § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění zákona č. 267/2015 Sb., zmocňuje vládu, aby daným prováděcím předpisem bylo nařízení. Je tedy nepochybné, že v tomto případě zákonodárce vládu výslovně zmocnil k vydání nařízení, a tím projevil vůli k podrobnější úpravě nad obecný zákonný standard.

39. Je třeba upozornit, že navrhovatelka, na rozdíl od situace v řadě shora citovaných řízení, ve kterých Ústavní soud otázku ústavnosti podzákoné normotvorby řešil [viz i nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)], o který se návrh široce opírá, nenapadla samotné zmocnění k vydání podzákoného předpisu v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Dané zmocnění tudíž ve stávajícím řízení nemůže být předmětem přezkumu. Ústavní soud nicméně pokládá za vhodné uvést, že byť zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádný (ani výchozí) limit hluku a ponechává jeho určení na vládě, ustanovení § 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. vymezuje řadu konkrétních podmínek, které musí být při stanovení hlukových hygienických limitů zohledněny.

40. Navrhovatelka stejně tak nenapadá ani celé nařízení, nýbrž pouze jeho některé části. Námitky navrhovatelky lze tudíž v zásadě vykládat tak, že určitá naplnění zmocnění v nařízení nerespektují smysl a účel zákona o ochraně veřejného zdraví, potažmo že tato naplnění bez potřebného zákonného zmocnění omezují naříkaná základní práva.

41. Ústavní soud se však s argumentací navrhovatelky neztotožňuje. Z důvodů, které budou vysvětleny dále, totiž patří stanovení hygienických limitů hluku a způsob jejich měření k činnostem, které veskrze odpovídají následující citaci z judikatury Ústavního soudu: „pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit“ (citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02). Jak již bylo navíc uvedeno shora, ustanovení

§ 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. stanovuje kritéria pro určení hygienických limitů, mj. odkazuje na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení SZO. I kdyby mělo reálný základ tvrzení navrhovatelky, že hluk se v některých obdobích vůbec neměří či že se naměřená hodnota různými způsoby snižuje, z návrhu není zřejmé, jakým způsobem by to mělo rozporovat účel a smysl zákona či bez zákonného zmocnění omezovat právo na ochranu zdraví nebo příznivé životní prostředí. Naopak z vyjádření vlády a důvodové zprávy k nařízení zřetelně plyne, že vymezení limitů i způsob jejich aplikace v prováděcím předpise doplňují úpravu obsaženou v § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví a odpovídají podmínkám obsaženým v § 108 odst. 4 tohoto zákona.

VII. b)

Posouzení námítky netransparentnosti přijímání nařízení

42. Poslední z „procesních“ námitek navrhovatelky se vymezuje proti tomu, že nařízení bylo přijato netransparentně a bez náležité konzultace s veřejností.

43. V první řadě je potřebné uvést, že proces přijímání podzákonných předpisů je z podstaty věci méně otevřený veřejnosti než u přijímání zákonů. Za výrazný vklad české exekutivy k větší transparentnosti lze proto považovat skutečnost, že řada relevantních informací z průběhu schvalování podzákonných předpisů včetně výsledků meziresortního připomínkového řízení je volně přístupná v rámci Úřadem vlády České republiky spravované internetové databáze eKlep pro veřejnost (dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep>). Naopak v České republice na rozdíl např. od Slovenska není nijak formalizováno aktivní zapojování veřejnosti do exekutivní fáze přípravy zákonné či podzákonné legislativy. Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1999, ve znění pozdějších změn, účast veřejnosti v meziresortním připomínkovém řízení sice nezakazují (a ta tudíž připomínky podávat může), ale zároveň nedávají subjektu předkládajícímu návrh právního předpisu povinnost veřejnosti podané připomínky vypořádat [porušení legislativních pravidel vlády kromě toho nezakládá ústavně nesouladný legislativní proces, k tomu náleží ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.), bod 56]. V projednávaném případě právo veřejnosti na vypořádání připomínek nelze odvodit ani z poukazované Aarhuské úmluvy, neboť ta má primárně programickou povahu a není přímým pramenem jakýchkoliv práv a povinností (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010 sp. zn. I. ÚS 2660/08).

44. Shora předestřený rámec samozřejmě nebrání předkladateli legislativního návrhu vypořádat nebo dokonce zohlednit připomínky veřejnosti. V rozporu s tvrzením navrhovatelky právě to učinilo Ministerstvo zdravotnictví při projednávání návrhu novely nařízení v roce 2016. Ze strany veřejnosti (nevládních organizací, obcí, spolků, fyzických osob) obdrželo v meziresortním řízení celkem 15 podnětů, k jejichž jednotlivým bodům se velmi podrobně vyjádřilo. Výsledné písemné stanovisko bylo následně zveřejněno na internetových stránkách ministerstva (text dostupný na http://www.mzcr.cz/dokumenty/stanovisko-mz-k-navrhmu-a-pripominkam-podanych-verejnosti-v-souvislosti-s-novelo_11657_5.html). S ohledem na uvedené nemá Ústavní soud za to, že by proces přípravy nařízení byl netransparentní nebo veřejnosti nepřístupný.

VII. c)

Posouzení, zda nařízení porušuje základní práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí

45. Slovník spisovné češtiny vykládá slovo hluk jako „směs nepravidelných a různorodých zvuků v různých výškách a v různé síle“ (verze z roku 2011, dostupné na <http://ssjc.ujc.cas.cz>), čímž naznačuje nepříjemný charakter hluku. Ustanovení § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví pak přímo definuje hluk jako zvuk, který může být škodlivý pro zdraví. Vydávání hluku je přirozenou součástí řady přírodních procesů, není nicméně pochyb o tom, že škodlivý hluk je především civilizacím fenoménem a jeho hlavním zdrojem je v současnosti lidská aktivita. Ochrana před hlukem je tak klasickou variací situace, v níž je nutné chránit člověka před sebou samým.

46. Negativní vliv hluku na lidské zdraví nelze rozporovat. Ústavní soud proto pokládá za nadbytečné odkazovat zde na každému snadno přístupné statistiky či výsledky velkého počtu studií a dalších relevantních zdrojů, které uvedenou skutečnost dokazují. Tuto notorietu ostatně nepopírá ani žádný z účastníků řízení. Stejně tak je ovšem očividné, že moderní lidská společnost není schopna zabezpečit svou existenci bez vytváření hluku – typickým příkladem budiž hluk pocházející z osobní nebo nákladní dopravy. Úkolem veřejné moci je proto nalézt mezi těmito dvěma oprávněnými zájmy rovnováhu. Jádrem posuzovaného návrhu je námitka, že významná část české právní úpravy takto rovnovážná není a ve výsledku upřednostňuje zájmy původců hluku před ochranou obyvatel.

47. Východisko o škodlivosti hluku pro lidské zdraví je sice nepopíratelné, zároveň však platí, že je nemožné jej jakkoliv objektivizovat ve smyslu stanovení konkrétní přesné hranice, od které hluk zdraví již prokazatelně poškozuje. Hluk totiž může nabývat různé síly a podob a každá osoba má i jinou míru rezistence vůči hluku z hlediska obecných (např. věk či genetické predispozice) a momentálních (např. zdravotní stav) charakteristik. Stejně tak proměnlivá je druhá strana „rovnice“. Očekávaná úroveň hluku na pulsující městské křižovatce nebo poblíž těžního zařízení bude jiná než v městském parku či prostoru ložnice. Všechny uvedené faktory musí být zohledňovány při stanovení limitů hlukových emisí, přičemž jde z podstaty věci o činnost vysoce odbornou, založenou na nejnovějších poznatcích z oblasti zdravotnictví, fyziky, dopravy a stavebnictví.

48. Ústavní soud odmítá argument vlády, že problematika řešená v projednávaném případě *a priori* nenáleží do působnosti soudní moci. Soudy nemají a nemohou rezignovat na přezkum případů, ve kterých rozhodnutí závisí na posouzení odborných či vědeckých otázek (srov. k tomu za všechny stať soudce amerického Nejvyššího soudu Stephena Breyera *Science in the Courtroom. Issues in Science and Technology*, 2000, č. 4), byť to často může vést ke kontroverzním výsledkům (za všechny srov. nesouhlas řady vědců s rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 6. 2017 *N. W. proti Sanofi Pasteur MSD*, C-621/15, všechna rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou dostupná na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/cs/). Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem nicméně plyne, že Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí typu způsobu výpočtu statistické odchylky měření hluku nebo toho, zda je v prostoru chráněného pásma železniční dráhy z hlediska dopadu na zdraví oprávněná taková či onaká korekce z obecného hlukového limitu [obdobně např. náleze ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.), bod 91]. K učinění podobných rozhodnutí disponuje potřebným administrativním a expertním zázemím a zdroji vláda, a je proto primárně na ní, aby veškeré nutné faktory posoudila v jejich úplnosti a s přihlédnutím k současnému stavu vědění. Všechna napadená ustanovení nařízení je přitom fakticky možné podřadit pod tyto technicko-odborné otázky. Zdrženlivost soudní moci k přezkumu těchto otázek je ostatně obvyklá i ze strany jiných ústavních soudů (srov. rozhodnutí rakouského Spolkového ústavního soudu, týkající se přímo problematiky hlukových limitů, ze dne 4. 10. 2018 sp. zn. E 1818/2018, dostupné na <https://www.vfgh.gv.at/index.de.html>).

49. Ústavní soud se s ohledem na uvedené rozhodl posoudit návrh komplexně jako celek, nikoliv přezkoumávat podrobně smysl a účelnost jednotlivých ustanovení nařízení (respektive s nimi spojených opatření), jak činí vyjádření vlády (srov. bod 18 tohoto nálezu) a Hospodářské komory. Ostatně, jak již bylo shora několikrát zmíněno, rovněž navrhovatelka v zásadě tvrdí, že teprve soubor napadených ustanovení způsobuje, že stát rezignuje na ochranu před hlukem, a tím poškozuje základní práva obsažená v čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává. I z těchto příčin Ústavní soud nepřistoupil k pozitivnímu vymezení obsahu práv na ochranu zdraví [srov. ale náleze Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 (N 200/67 SbNU 573), bod 10] a příznivé životní prostředí (k tomu viz např. Müllerová, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v České republice*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, s. 133–201). Omezil se tak na přezkoumání, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a jestli prostředky použité k jeho dosažení jsou rozumné, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [užší verze testu racionality, obdobně náleze ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 229].

50. Ústavní soud považuje za vhodné nejdříve problematiku zasadit do mezinárodního kontextu. Emise hluku jsou celosvětovým problémem a věnují jim velkou pozornost mezinárodní organizace v čele se SZO (srov. přehled aktivit dostupný na <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/noise>), téma je v centru zájmu rovněž EU (srov. činnost a dokumenty dostupné na http://ec.europa.eu/environment/noise/index_en.htm). Přestože s hlukem spojené hrozby jsou podobné ve všech vyspělých zemích, oba jmenované subjekty akceptují, že každý stát disponuje jinými kulturními, historickými a hospodářskými podmínkami, které předurčují jeho možnosti a schopnosti hluk omezovat. Role mezistátních subjektů v politice boje proti hluku tak spočívá především ve shromažďování různých indikátorů a dat, případně poskytování rozličných příkladů dobré praxe a doporučení. SZO ani EU tedy nestanovují žádné (např. minimální) závazné hlukové limity a ponechávají jejich určení v působnosti států.

51. Státy disponují uvážením nejen při stanovení výše hlukových limitů, ale rovněž jejich struktury. Naprostá většina právních úprav ochrany před hlukem zohledňuje odlišnosti mezi zdroji hluku, rozdílnou škodlivost hluku na zdraví a proměnlivost situací, ve kterých hluk působí. Proto např. čl. 3 písm. s) směrnice o hluku výslovně připouští, že limity „se mohou lišit pro různé typy hluku (hluk ze silniční, železniční nebo letecké dopravy, průmyslové činnosti atd.), různá prostředí a různou citlivost obyvatel; mohou být také odlišné pro stávající a pro nové situace (pokud dojde ke změně situace z hlediska zdroje hluku nebo využití daného prostředí)“. Vznikají tak často velmi komplexní řešení zahrnující celou řadu závazných i nezávazných pravidel.

52. Základem české právní úpravy ochrany před hlukem jsou sice čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny, těch se lze ovšem domáhat pouze v mezích je provádějících zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). V případě hluku jde o několikrát citovaný zákon o ochraně veřejného zdraví. Jak již bylo řečeno shora, ten podrobným způsobem pozitivně i negativně hluk definuje (ustanovení § 30 odst. 2) a dále zavádí a vymezuje základní pojmy ve struktuře hlukové ochrany. Zaprvé rozlišuje mezi denní (6.00–22.00 hodina) a noční (22.00–6.00 hodina) dobou (ustanovení § 34 odst. 2), neboť v každé části dne má hluk jiné účinky na zdraví. Za druhé rozlišuje z hlediska prostoru, kde zvuk působí, mezi 1. chráněným venkovním prostorem (nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť), 2. chráněným venkovním prostorem staveb (prostor do vzdálenosti 2 metrů před obvodovým pláštěm, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do vnitřních prostor budov) a 3. chráněným vnitřním prostorem staveb (pobytové místnosti ve stavbách pro vzdělávání, zdravotní a sociální účely a obytné místnosti ve všech stavbách) (ustanovení § 30 odst. 3). Zákon o ochraně veřejného zdraví dále stanovuje povinnosti různých osob zajistit nepřekračování limitů pro jednotlivé prostory (ustanovení § 30 odst. 1) a podrobně upravuje možnost získání dočasných výjimek z nedodržování hlukových limitů (ustanovení § 31). Konečně je vhodné zopakovat, že konkrétní určení limitů pro různé situace a způsob jejich měření stanoví prováděcí předpis (§ 34 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.), kterým je právě napadené nařízení.

53. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů. Limity jsou u návrhem dotčeného hluku z dopravy pojímány jako dlouhodobé a jejich překročení je odvozeno z průměrů za denní či noční dobu. Alternativní přístup odvozující překročení z měření pouze v nejhluchnějších fázích dne/týdne (např. dopravní špičky) by byl neproporcionální a nepřilíživě opodstatněný, neboť pouze u dlouhodobého soustavného (ve smyslu opaku k nárazovému) vystavení extenzivnímu hluku je vědecky prokázán možný negativní dopad na lidské zdraví (Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2018, s. 10). Výchozí limit se aplikuje na vnitřní obytný prostor staveb a činí 40 dB pro obytné pokoje v denní době, 30 dB v době noční. Kromě spíše zpřísňujících korekcí obou hodnot dopadajících na specifické druhy vnitřních prostor (např. nemocniční pokoje, srov. přílohu č. 2 nařízení) a právě diskutovaných průměrných hodnot při hodnocení překročení limitů neplynou z nařízení pro vnitřní prostory staveb žádné výjimky napadené navrhovatelkou. Ač se tedy vnitřních obytných prostor staveb návrh v podstatě netýká, Ústavní soud nemohl přehlédnout, že ve vnitřních prostorech obydlení, kde lidé legitimně očekávají nejvyšší míru ochrany před vnějším hlukem a kde se také většinou nejčastěji zdržují, jim česká právní úprava zaručuje značně vysoký standard ochrany před hlukem, a tedy i citovaných základních práv.

54. Systém pevných limitů je v České republice aplikován rovněž u ostatních prostor, tj. chráněných venkovních prostor staveb (s ohledem na specifickou povahu i účel kategorie vysvětlený již ve vyjádření vlády budiž dále ponechán stranou) a především u chráněných vnějších prostor. Toto řešení je ve srovnání s jinými zeměmi EU neobvyklé a existují dokonce státy, které limity hluku z dopravy ve venkovních prostorech vůbec neznají (např. Spojené království nebo Belgie). V ostatních existují limity pro vnější prostory jako doporučené směrné hodnoty, které se stávají závaznými pouze v případě např. realizace nových dopravních projektů. Česká situace, umožňující vymáhat překročení limitů hluku ve venkovním prostoru, je z komparativního hlediska v Evropě zcela jedinečná (srov. Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Hluková legislativa – přehled přístupů rozhodujících zemí EU. Dostupné na http://www.nrl.cz/Content/files/novinky/Hlukova_legislativa_zemi_EU-zavery.pdf). Ona unikátnost na první pohled může vypadat jako progresivní ochrana obyvatel, na druhý však nedovoluje přihlídnout ke konkrétním okolnostem a situaci, a neumožňuje tak aplikovat proporcionalní řešení. V konečném důsledku to může vyústit v částečně bezvýhodné spory, ve kterých soudy přes závěr o protiprávním porušení hlukových limitů zároveň konstatují nemožnost zjednání (bezprostřední) nápravy [srov. případ hluku v okolí pražské magistrály v nálezu ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11 (N 8/64 SbNU 77)]. Mimochodem zmíněno, v roce 2012 předložený věcný návrh nového zákona o hluku (nikdy neschválený) pevné limity pro venkovní prostor kritizoval a plánoval právní úpravu přiblížit ostatním zemím EU (srov. Závěrečnou zprávu hodnocení dopadu regulace RIA, dostupnou na http://www.mzcr.cz/KvalitaABezpeci/dokumenty/vecny-zamer-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-pred-hlukem-a-rizeni-hluku-v-komun_6160_1092_29.html).

55. Právě s ohledem na stávající unikátní české řešení je nutné posuzovat též napadené výjimky a korekce pro vnější prostory obsažené v nařízení. Ústavní soud se neztotožňuje s navrhovatelkou, že by kvůli jejich aplikaci docházelo k rezignaci státu na ochranu obyvatel před hlukem. Legislativní „blokované úlevy“ jsou naopak legitimní reakcí normotvůrce na jedinečný systém právně vymahatelných pevných limitů hluku ve venkovním prostoru. Z praktického hlediska neplatí ani navrhovatelkou dovozovaná úvaha, že vyhovění návrhu (odstranění výjimek a korekcí) by v konečném důsledku automaticky zajistilo reálné snížení emisí hluku. Lze se důvodně domnívat, že tento krok by s ohledem na objektivní skutečnosti přinesl spíše masové zvýšení počtu porušení hlukových limitů, ústící typicky buď v nutnost pokutovat majitele komunikací (a tak jim odčerpávat prostředky pro případná protihluková opatření), nebo tyto komunikace rovnou uzavřít (a tak omezovat subjekty je využívající). Jak bylo ovšem shora zdůrazněno, je úkolem zejména exekutivní a legislativní moci, aby mezi uvedenými veřejnými zájmy, respektive základními právy, našly rovnováhu na základě transparentního a racionálního posouzení rozličných faktorů (v obecné rovině srov. též Müllerová, Hana. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. The Lawyer Quarterly, 2018, č. 2, s. 129–137).

56. Ústavní soud má ze shora předestřených důvodů za to, že napadená ustanovení nařízení sledují legitimní cíl a prostředky zvolené k jeho dosažení lze považovat za rozumné ve smyslu rámce vymezeného v bodě 49 tohoto nálezu. Zároveň znovu opakuje, že limity jsou v souladu s § 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. stanoveny s ohledem na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení SZO. Naplnění těchto standardů dokládá důvodová zpráva k nařízení i vyjádření vlády.

57. V neposlední řadě Ústavní soud připomíná, že český právní řád obsahuje několik prostředků právní ochrany, které umožňují bránit se hluku i mimo rámec hlukových limitů. Ve veřejnoprávní rovině se jedná zejména o institut tzv. pohody bydlení (alternativně také kvalita prostředí, srov. vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud tento pojem definuje následovně: „... souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.)“ (viz rozsudek ze dne 2. 2. 2006 sp. zn. 2 As 44/2005, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz/>). Pohodu bydlení poté posuzuje příslušný stavební úřad u konkrétních stavebních záměrů při zohlednění místních zvláštností dané lokality a jednotlivě se jí může v tomto směru domáhat. Z judikatury přitom plyne jistá autonomie pojmu

pohody bydlení na hygienických limitech. Dotčené orgány státní správy mohou z hlediska posuzování pohody bydlení přihlédnout k tomu, že limitní hodnoty jsou sice dodrženy, ovšem naměřené hodnoty hluku se pohybují u horních hranic přípustného rozmezí (citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 44/2005). Nepřekročení limitních hodnot hygienických limitů neznamená automatické splnění požadavku na pohodu bydlení ani v obecné rovině (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009 sp. zn. 6 As 38/2008). Institut pohody bydlení se přitom v praxi dynamicky vyvíjí a je hojně využíván (podrobněji Vomáčka, Vojtěch. *Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí*. Soudní rozhledy, 2015, č. 11–12, s. 386–391).

58. V soukromoprávní rovině lze určitou míru ochrany zajistit kupř. prostřednictvím vlastnických omezení zákazu imisí (§ 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ustanovení nařizuje vlastníkovu zdržet se mj. toho, aby hluk z jeho pozemku nevníkal na pozemek jiného vlastníka v „míře nepřiměřené místním poměrům“. Ustálená judikatura tuto povinnost vztahuje též na hluk z dopravy, přičemž „přihlédne k tomu, zda imise (zde hluk a prašnost) obtěžující žalobce přesahují limity stanovené v hygienických, příp. jiných veřejnoprávních předpisech (tyto limity jsou však jen pomocným, byť významným ukazatelem – srov. § 1 o. z. ohledně vztahu veřejného a soukromého práva)“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2015 sp. zn. 22 Cdo 3277/2014, všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz>). Odborná literatura rozebírá též využitelnost § 1013 odst. 2 občanského zákoníku, který vlastníkům sousedících pozemků umožňuje získat alespoň peněžní náhradu za újmu způsobenou imisemi (včetně hluku) z provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení (srov. Dobrovolná, Eva, Spáčil, Jiří. *Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku*. Právní rozhledy, 2012, č. 20, s. 719–726).

59. Zmíněné prostředky tedy umožňují ochranu jak ve smyslu omezení budoucí hlukové zátěže (institut pohody bydlení), tak ve formě zásahu proti stávající hlukové zátěži (institut sousedských imisí). Z hlediska v nálezu přezkoumávané problematiky je klíčová jejich vzpomínaná určitá „nezávislost“ na hlukových limitech. Orgány státní správy nebo soudy mohou posoudit konkrétní situace a dojít k závěru, že i při nepřekročení limitů hluku jde s ohledem na místní podmínky o hluk nadměrný, a případně vyzvat vlastníka k nápravě. Toto pojetí ve své podstatě vhodněji než plošné limity dovoluje aplikovat vzpomínanou proporcionalitu a zohlednit konkrétní situace a okolnosti. Ačkoliv Ústavní soud z důvodů dříve zmíněných nepřistoupil k rozboru obsahu práva na příznivé životní prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny, diskutované instituty a postup orgánů veřejné moci při jejich prosazování lze považovat za jeden z projevů citovaného základního práva.

VII. d)

Požadavek nesnižování hmotněprávní úrovně ochrany základních práv

60. Navrhovatelka má dále za to, že nařízení a jeho novela snížily míru ochrany obyvatel před hlukem oproti původnímu stavu. Dovolává se tzv. *stand-still* doktríny a uvádí, že (v návrhu nekonkretizované) mezinárodní smlouvy v sobě mají zakotvený cíl stálého zvyšování (tj. i zákaz snižování) úrovně chráněných práv. Přístup se dle navrhovatelky má uplatňovat zejména v oblasti životního prostředí. K doložení svého tvrzení odkazuje na popularizační článek Michela Prioura (*Non-Regression in Environmental Law*. *Sapiens*, 2012, č. 2), který se snaží myšlenku podpořit rozбором vybraných mezinárodních deklarací, ústavního práva různých zemí a judikatury národních a vnitrostátních soudů. Navrhovatelka dochází k závěru, že pouze pokud dojde ke změně poměrů, například živočišný druh již není ohrožen, je možné míru ochrany životního prostředí snížit.

61. Podle Ústavního soudu nicméně není možné z českého ústavního pořádku absolutní obecnou aplikaci *stand-still* doktríny u hmotněprávní ochrany základních práv dovodit. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod [v obiter dicto nálezu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], z jeho judikatury ale neplyne analogické použití teze pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit

implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.

62. Rozlišování mezi procedurální a hmotněprávní úrovní ochrany má opodstatnění též z praktického hlediska. První skupina práv má totiž charakter „nenulové hry“ a snížení úrovně ochrany zde vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, nikoliv mezi jednotlivci navzájem. V případě druhé skupiny je ovšem rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu „nulové hry“. Typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema z hlediska alokace veřejných rozpočtů. Jestliže by např. došlo ke zrušení plošného příspěvku na děti s tím, že cílem je získat prostředky ke zvýšení příspěvku pro nejchudší děti, není výsledek posouzení „snížení“ úrovně ochrany zdaleka jednoznačný. V neposlední řadě, je-li (v abstraktní rovině) ústavně přípustné snížit rámec ochrany základního práva (např. zrušit určitou dávku), tím spíše lze upravit rozličné parametry tvořící jednotlivé „stavební kameny“ této ochrany (např. redukovat výši dávky nebo okruh lidí, kterým náleží). Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

63. Výsledek posouzení nebude jiný ani v případě práva na příznivé životní prostředí. Např. čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie sice obsahuje povinnost zvyšování kvality životního prostředí, ale výslovně jen ve smyslu zohlednění tohoto požadavku při tvorbě politik EU, závazek není přímo adresován členským zemím. O výklad čl. 35 Listiny existenci stand-still doktríny opřít nelze, nečiní tak ani doktrína (např. Kokeš, Marian. Čl. 35. In: Wagnerová, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 712–715). Přestože tedy z normativního hlediska platí východisko, že dodržování principů trvale udržitelného rozvoje a ambice zvyšovat úroveň ochrany životního prostředí mají patřit k hlavním cílům moderního státu, ústavněprávně se uplatní obecný rámec představený v předchozím bodě nálezu a závěr, že určité snížení úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí není *a priori* neústavní.

64. Načrtnutá východiska se však v aktuálním řízení uplatní jen omezeně. Nelze vyloučit, že v určitých ohledech mohly některé ze změn obsažených v nařízení nebo jeho novele snížit míru ochrany obyvatel před hlukem. Ústavní soud se ale stejně jako výše necítí povolán k přezkumu, v kterých konkrétních parametrech a s jakými přesnými důsledky tomu tak je (bylo). Je na normotvůrci (zde exekutivě), aby kvalifikovaně posoudil, odůvodnil a rozhodl, jak se mají změnit různé odborně-technické proměnné systému ochrany před hlukem ve vztahu k rozličným oprávněným zájmům, a to včetně případného oslabení ochrany životního prostředí. Na Ústavním soudu je pouze přezkum svévolných a neracionálních excesů, působících komplexně, které však v přezkoumávaném případě neshledal.

VII. e)

Posouzení návrhu ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva

65. Navrhovatelka uvádí, že protihluková politika České republiky porušuje právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (čl. 8 Úmluvy). Z návrhu přitom není patrné, jestli jde o námitku doplňující předchozí argumentaci založenou na porušení čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny nebo o samostatně stojící tvrzení, vycházející z odlišného rozsahu ochrany dotčeného práva v Úmluvě. Odůvodnění naznačuje spíše první variantu, neboť důraz je kladen na údajnou nedostatečnou aktivitu České republiky v uplatňování protihlukových opatření.

66. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vskutku vykládá čl. 8 Úmluvy a právo na respektování obydlí tak, že jeho obsahem je rovněž právo na klidné užívání obydlí, včetně ochrany před nadměrným hlukem (např. rozsudek ve věci *Hatton proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, bod 96, všechna rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int>). ESLP ovšem podobně jako tento nálezu uvádí, že je třeba snažit se o vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti, přičemž státy disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování (srov. rozsudek ve věci *Giacomelli proti Itálii* ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00, bod 80). Jinak řečeno, stát je oprávněn uplatnit řadu důvodů, proč je ochrana před nadměrným hlukem omezena,

potazmo vysvětlit, jak se pokoušel ochranu před hlukem zlepšit. Teprve pokud jsou tato opatření v daném případě zjevně nedostatečná, je možné konstatovat porušení čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudek ve věci *Deés proti Maďarsku* ze dne 9. 11. 2010, stížnost č. 2345/06, bod 23). Přistoupení k posouzení míry naplnění pozitivních závazků státu je však obvykle podmíněno tzv. vnitřní nesrovnalostí, což v případě hluku nejčastěji znamená, že došlo k překročení místních hlukových limitů (rozsudek ve věci *Moreno Gómez proti Španělsku* ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02, bod 60; obdobně *Cuenca Zarzoso proti Španělsku* ze dne 16. 1. 2018, stížnost č. 23383/12).

67. Porušení čl. 8 Úmluvy ve vztahu k ochraně před hlukem posuzuje ESLP vždy jednotlivě podle okolností dané věci. Vzhledem k tomu je navrhovatelkou dovozované tvrzení o plošném porušení práva na klidné užívání obydlí napadenými ustanoveními nařízení obtížně obhajitelné. Navíc lze z podaného krátkého rozboru judikatury ESLP dovodit, že jedním z důležitých indikátorů porušení čl. 8 Úmluvy může být překročení místních hlukových limitů. ESLP přitom nepoužívá žádné vlastní (autonomní) hranice hlukových limitů, ale vychází z těch, které platily v čase a místě přezkoumávaného případu (podrobněji Fernández, Telmo Esteban. *Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution*. Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, 2009, č. 6, s. 142–145). ESLP dosud nezpochybnil hodnoty či strukturu hlukových limitů v jednotlivých zemích, byť ty se značně liší (srov. body 50–51 tohoto nálezu). Je třeba rovněž připomenout, že shora rozebíraný institut pohody bydlení (bod 57 tohoto nálezu) v sobě implicitně obsahuje prvky klidného užívání obydlí. Není proto žádný důvod se domnívat, že by česká právní úprava ochrany před hlukem porušovala čl. 8 Úmluvy.

VIII.

Prislušnost Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a návrh na zrušení metodiky 2017

68. Dle navrhovatelky metodiky 2001 a 2010 zakotvují podrobnosti vázící se k jednotlivým návrhem napadeným ustanovením nařízení. Konkrétně jde o úpravu způsobů, kdy a jak se má hluk měřit a jak probíhá vyhodnocení, jestli došlo k překročení limitů. Požaduje proto zrušení obou metodik. Jak již bylo shora vysvětleno, argumentace původně použitá proti metodikám 2001 a 2010 je po změně petitu v replice navrhovatelky uplatněna vůči metodice 2017.

69. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k věcnému přezkumu tvrzení navrhovatelky, musel primárně posoudit svou příslušnost k ústavnímu přezkumu metodiky 2017. Otázkou totiž je, zda ji lze přiřadit pod kategorii „jiný právní předpis“ podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

70. Nauka definuje právní předpis jako „závazný písemný dokument, vyjadřující obsah právních norem jako pravidel lidského chování“ a vymezuje jej formálními znaky, jmenovitě pravomocí orgánu, který jej vydal, zákonným postupem vytvoření a právem stanovenou formou publikace (Knapp, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 131). Judikatura Ústavního soudu vázící se k pojmu „jiný právní předpis“ uznává význam formálních znaků, avšak za rozhodující považuje materiální rozměr právního předpisu [náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. Při posuzování materiálního rozměru právního předpisu jsou posuzovány jeho obsahové znaky, např. trvalost či obecnost, a znaky funkcionální, tedy jestli předpis reguluje chování subjektů právních vztahů (podrobně včetně příkladů Filip, Jan. Čl. 87. In: Bahýľová, Lenka a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1096–1101). Ani doktrína, ani Ústavní soud nicméně dosud v konkrétní rovině neřešily subsumpci metodického návodu ministerstva pod pojem „jiný právní předpis“.

71. V nálezu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) takto Ústavní soud přezkoumal ústavnost a zákonnost cenového výměru, avšak v situaci, kdy jím zamýšlela výkonná moc nahradit právní úpravu nájemného, jejíž platnost měla vypršet, a novou se nepodařilo zákonodárci přijmout. V posuzované věci je však situace podstatně odlišná. Metodiku 2017 sice vydal státní orgán s legislativní pravomocí, tj. Ministerstvo zdravotnictví – hlavní hygienik České republiky, v úředním věstníku, avšak to z něj ještě právní předpis podléhající přezkumu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nečiní. Metodika 2017 není vydána na základě zákonného zmocnění, nýbrž vychází z nadřazenosti jejího autora, tj. Ministerstva zdravotnictví, vůči adresátům pokynu plynoucí z § 80 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je adresována pouze jako metodická pomůcka

orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, přičemž sjednocuje jejich postup při měření hlukové zátěže, tedy určuje pro ně (a nikoho mimo okruh ministerstvu podřízených správních úřadů), čím, jak měřit, jak hodnotit výsledky měření, jak vést protokol a vyhodnocovat výsledky tak, aby při dalších kontrolních měřeních byly zachovány stejné podmínky (jinak by vzniklo nebezpečí libovůle zásahu). Metodický návod tak není adresován řidičům, hudebním kapelám, stělcům atd., nestanoví se v něm jejich povinnosti, nýbrž určuje jen metodiku postupu, jak zjistit, že ministerstvu nepodřízené subjekty práva porušují hlukové normy, které jsou však pro ně stanoveny v právním předpise. Teprve takové autoritativní zjištění spojené zpravidla se sankcí může představovat zásah do základních práv a svobod subjektů práva, kdežto porušení metodiky 2017 bude řešeno uvnitř soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví. Naproti tomu účelem vydání metodiky 2017 je „sjednocení způsobu měření a hodnocení hladin akustického tlaku určujících ukazatelů hluku měřených v chráněném venkovním prostoru, chráněném venkovním prostoru staveb a v chráněném vnitřním prostoru staveb“. Jejím obsahem pak jsou podrobné, zejména z norem ČSN vycházející návody, jak při měření postupovat a jak naměřené hodnoty zpracovávat a hodnotit. Jinak řečeno, metodika 2017 nezamýšlí normativně určovat pravidla lidského chování, nýbrž jedná se primárně o metodickou pomůcku. Dané pokyny jsou určeny výhradně orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, působnost metodiky 2017 se tak omezuje pouze na jmenované adresáty, a v tomto ohledu se tak blíží interní normativní instrukci, jejímž smyslem je sjednotit postupy dotčených orgánů, a nikoliv stanovit práva a povinnosti pro ostatní subjekty (fyzické a právnické osoby) stojící mimo tento systém orgánů ochrany veřejného zdraví.

72. Na základě uvedených argumentů má Ústavní soud za to, že metodiku 2017 není možné považovat za jiný právní předpis podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, a návrh na její zrušení proto odmítl z důvodu své nepřislušnosti [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.].

IX. Závěr

73. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh zčásti zamítl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a zčásti odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k odůvodnění rozhodnutí pléna soudce Ludvík David.