

Zvýšení hlukových limitů podle novelizovaného nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové (soudkyně zpravodajky), o návrhu skupiny 23 senátorů, za kterou jedná senátorka Jitka Seitlová, zastoupené Mgr. Beátou Sabolovou, LL.M., advokátkou, se sídlem Balbínova 223/5, Praha 2, o návrhu na zrušení čl. I bodů 2, 5, 6, 7, 17 a 20 a čl. II nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, za účasti vlády České republiky, jako účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení čl. I bodu 2, 5, 6, 7, 17 a 20 nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

II. Návrh na zrušení čl. II nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") ze dne 14. 7. 2023 se skupina 23 senátorů (dále jen "navrhovatelka") domáhá zrušení výše vymezených ustanovení nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "nařízení č. 433/2022 Sb.).

2. Nařízení č. 433/2022 Sb. bylo přijato vládou 7. 12. 2022 a nabylo účinnosti 1. 7. 2023.

3. Navrhovatelka žádá o předřazení projednávání věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), z důvodu veřejného zájmu na ochraně zdraví a "pro hrozbu závažné škody a újmy". Dále navrhovatelka žádá "o odložení účinnosti nařízení č. 433/2022 Sb.", lze-li takový postup dovést výkladem zákona o Ústavním soudu.

II.

Znění napadených ustanovení

4. Napadená ustanovení nařízení č. 433/2022 Sb. zní:

"Čl. I

2. V § 2 písmeno n) zní: "n) seřadovacím nádražím železniční stanice zajišťující vlakotvorné práce, prohlídku vlaků a opravy vozů,".

....

5. V § 2 se písmeno p) zrušuje.

Dosavadní písmena q) a r) se označují jako písmena p) a q).

6. V § 2 písmeno p) zní: "p) údržbou, rekonstrukcí, modernizací nebo optimalizací dráhy činnost související s výměnou nebo obnovou kolejového svršku, spodku a souvisejících zařízení, podbíjení a broušení kolejí, případně přidání koleje, předelektrizační úpravy, elektrizace dráhy nebo jiná související úprava,".

7. V § 2 se za písmeno p) vkládá nové písmeno q), které zní: "q) údržbou, rekonstrukcí, modernizací nebo zkapacitněním pozemní komunikace činnost související s položením nového povrchu vozovky nebo rozšířením vozovky při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace nebo jiná související úprava, včetně související krátkodobé objízdné trasy,".

Dosavadní písmeno q) se označuje jako písmeno r).

...

17. V § 12 se odstavce 4 až 6 zrušují.

Dosavadní odstavce 7 až 9 se označují jako odstavce 4 až 6.

....

20. V příloze č. 3 část A zní:

"Část A

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

Druh chráněného prostoru	Korekce [dB]		
	1)	2)	3)
Chráněný venkovní prostor staveb lůžkový zdravotnických zařízení včetně lázní	-5	+5	+13
Chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	0	+5	+13
Chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor	0	+10	+18

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 a tramvajových dráhách, kde se použije korekce -5 dB.

Jde-li o souběh pozemních komunikací s různými hygienickými limity hluku, výsledný limit hluku se stanoví podle té komunikace, ze které je příspěvek hluku z dopravy na této komunikaci převažující.

Pravidla použití korekce uvedené v tabulce:

1) Použije se pro hluk z provozu stacionárních zdrojů. Pro seřadovací nádraží, která byla uvedena do provozu přede dnem 1. listopadu 2011, se přičítá pro noční dobu další korekce +5 dB.

2) Použije se pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách, které byly umístěny a povoleny rozhodnutím nebo opatřením podle jiného právního předpisu po 31. prosinci 2000.

3) Použije se pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách, které byly umístěny a povoleny rozhodnutím nebo opatřením podle jiného právního předpisu před 1. lednem 2001. Dále se použije pro hluk z dopravy, jde-li o činnost podle § 2 písm. p) nebo q) na těchto pozemních komunikacích a dráhách prováděnou po 1. lednu 2001."

ČI. II

Přechodné ustanovení

Hygienické limity hluku stanovené podle § 12 odst. 3 a přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto nařízení, se nepoužijí u protihlukových opatření

a) k omezení hluku z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách v řízeních a postupech zahájených a u staveb povolených nebo zkolaudovaných podle jiných právních předpisů přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení a řízení a postupy se dokončí podle dosavadních právních předpisů, nebo

b) schválených orgánem ochrany veřejného zdraví formou časově omezeného povolení podle § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení, pokud hluk v chráněných venkovních prostorech a v chráněných venkovních prostorech staveb nepřekročí hodnotu hluku, která byla objektivizována měřením v referenčním kontrolním bodě při uvedení daného protihlukového opatření do užívání; tato hodnota hluku zvýšená o 0,5 dB se považuje za hygienický limit hluku po dobu platnosti uvedené podmínky".

III.

Argumentace navrhovatelky

5. Navrhovatelka tvrdí, že napadenými ustanoveními došlo k překročení zákonného zmocnění k vydávání nařízení vlády (čl. 78 Ústavy), a tím k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy zakazujícímu libovůli. Dále tvrdí porušení "zásady zákonnosti regulace některých základních práv", konkrétně porušení práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny, "ve spojení s porušením [...] čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy pro chaotičnost, nevyváženost a nepředvídatelnost právní úpravy".

6. Stávající systém regulace hluku je jako celek nesrozumitelný a nekompaktní, zasloužil by si celkovou odbornou revizi a racionalizaci. Navrhovatelka však s ohledem na složitost a rozsah posuzované věci navrhuje pouze zrušení těch ustanovení nařízení č. 433/2022 Sb., které vedou ke zvýšení hygienických limitů hluku ze silniční a železniční dopravy v chráněných venkovních prostorech staveb.

7. Nařízení vlády musí být vydáno k provedení zákona a v jeho mezích. Meze zákona byly v případě napadených ustanovení překročeny. Meze pro nařízení vlády podle navrhovatelky plynou z § 1 odst. 1 písm. c), § 2 odst. 2 a § 80 odst. 1 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"), podle nichž je předmětem zákonné úpravy snižování hluku, nikoli jeho zvyšování, ochrana veřejného zdraví nikoli jeho ohrožování a zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva nikoli jeho zhoršování. Taktéž v dalších ustanoveních zákona [§ 81, § 81a, § 81b] je pravomoc jednotlivých ministerstev vymezena cílem snižování hluku.

8. Překročení mezi zákona dovozuje navrhovatelka též z § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož "hygienické limity a požadavky, které upraví prováděcí právní předpisy vydané podle tohoto zákona, Ministerstvo zdravotnictví stanoví na základě hodnocení zdravotních rizik ...", přičemž navrhovatelka uvádí, že k žádnému hodnocení rizik nedošlo. Argumentace Ministerstva zdravotnictví (dále též jen "ministerstvo") uvedená v důvodové zprávě není podložena konkrétními daty. Podle navrhovatelky též nebyly v připomínkovém řízení vypořádány připomínky veřejného ochránce práv.

9. Napadenými ustanoveními došlo "k enormnímu, až několikanásobnému navýšení povolené hlučnosti" oproti předchozím limitům. Napadená ustanovení rozšířila okruh staveb, na které se zvýšené limity budou vztahovat, došlo k zavedení nových zvýšených limitů pro tzv. "staré stavby" v podstatě odpovídající limitům pro tzv. starou hlukovou zátěž. Došlo též ke zrušení specifického limitu v ochranném pásmu drah. Není zřejmé, kolik kilometrů dopravních staveb bude nově spadat pod zvýšený limit odpovídající limitu staré hlukové zátěže, navrhovatelka ale předpokládá, že půjde až o 80 % všech dopravních staveb. Považuje za vadu napadeného předpisu, že v připomínkovém řízení nebyl přehled těchto staveb předložen.

10. Zvýšením hlukových limitů bez provedení jakýchkoliv jiných opatření vedoucích ke snižování hlučnosti a rozšířením rozsahu tímto pokrytých dopravních staveb vláda zásadním způsobem omezila právní rámec umožňující požadovat a vynucovat opatření k provádění protihlukových opatření.

11. Důsledkem nařízení č. 433/2022 Sb. je též faktické zvýšení povolené hlučnosti v chráněných vnitřních prostorech staveb v důsledku aplikace § 30 odst. 1 věta poslední zákona o ochraně veřejného zdraví (splnění povinnosti k ochraně před hlukem v chráněném venkovním prostoru stavby se považuje i za splnění této povinnosti v chráněném vnitřním prostoru stavby).

12. Zvýšení přípustných limitů hlukové zátěže má nepříznivý dopad na veřejné zdraví, navrhovatelka odkazuje na doporučení Světové zdravotnické organizace (dále jen "WHO") z roku 2018 (Environmental noise guidelines for the European Region). Doporučení WHO požaduje snížit nadměrné hlukové zatížení v Evropě až na úroveň tam vymezených hlukových hladin, tj. na hodnoty nižší, než představují hodnoty uvedené v nařízení č. 433/2022 Sb.

13. Navrhovatelka dále odkazuje na směrnici č. 2002/49/ES o řízení a snižování hluku v životním prostředí (dále jen "Směrnice č. 2002/49/ES"). Směrnice sice nestanoví konkrétní cíl snížení hluku v členských státech ani vymahatelné jednotné hlukové limity, ale stanoví povinnost zpracování strategických hlukových map a akčních plánů ke snižování hluku. Akční plány mají být zpracovávány pro oblasti, kde byly překročeny specifické indikátory o hladinách hluku nad 55 dB přes den a nad 50 dB přes noc.

14. Navrhovatelka respektuje zájem na budování veřejné infrastruktury, zmocnění vlády upravit hlukové limity je však ohraničeno výlučně zájmem na ochraně veřejného zdraví, na jeho zlepšování a snižování hlučnosti prostředí. Navrhovatelka též dokládá studii, podle níž se provádění protihlukových opatření státům vyplatí též

ekonomicky ve srovnání s náklady na následnou zdravotní péči onemocnění způsobených hlukem. Kvůli zvýšení hlukových limitů bude zátěž související s ochranou proti hluku přenášena z původců hluku, resp. správců a vlastníků dopravních staveb na obyvatele bydlicí v hlukově zatížených oblastech.

15. K porušení čl. 31 a 35 odst. 1 a 3 Listiny navrhovatelka uvádí, že environmentální standardy mají být stanoveny tak, aby nedošlo k ohrožení zdraví lidí a životního prostředí. Podle § 12 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o životním prostředí"), platí, že "přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí". Podle navrhovatelky uvedené podmínky u nařízení č. 433/2022 Sb. splněny nebyly, zákonné meze byly překročeny.

16. Nařízení č. 433/2022 Sb. je celkově nesrozumitelné a nepředvídatelné, způsob určení platného limitu je nastaven složité a "překombinované", čímž dochází k porušení principu předvídatelnosti a zákazu svévole. Měl být uplatněn test racionality a proporcionality, k jehož jednotlivým krokům navrhovatelka uvádí, že pokud má být sledovaným cílem ochrana veřejného zdraví, tak jej nelze dosáhnout nařízením č. 433/2022 Sb. Snížení hlukové zátěže je ekonomicky výhodné a lze jej zajistit nepřilíš nákladnými opatřeními. Navíc dochází k nerovnosti mezi jednotlivými vlastníky veřejného prostoru.

17. S účinností nařízení č. 433/2022 Sb., tj. od 1. 7. 2023 mohou být umístovány či povolovány stavební záměry dle nových hlukových limitů, v případě dosud nezakladovaných záměrů může být využita možnost požádat o změnu stavby před dokončením již podle nových hlukových limitů, v případě záměrů s udělenou výjimkou se po skončení výjimky též uplatní nové hlukové limity. Z uvedeného důvodu žádá navrhovatelka o předřazení projednávané věci a o odložení účinnosti nařízení č. 433/2022 Sb.

IV.

Vyjádření vlády a ministerstva

18. Ústavní soud si vyžádal podle § 69 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu vyjádření vlády, jako účastníka řízení, Veřejného ochránce práv, jako potenciálního účastníka řízení a dále vyjádření ministerstva.

19. Veřejný ochránce práv dne 10. 8. 2023 sdělil, že nevyužije procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

IV. 1. Vyjádření vlády

20. Vláda ve vyjádření ze dne 5. 9. 2023 uvádí, že napadená ustanovení byla přijata ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence a jsou v souladu se zákony i ústavním pořádkem. Navrhovatelka napadá novelizační právní předpis, který však nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy. Navrhovatelka formálně namítá překročení normotvorné kompetence (zákonného zmocnění), ovšem napadá jen vybraná ustanovení novely. Otázka kompetence vlády pro přijetí nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení č. 433/2022 Sb. (dále jen "nařízení č. 272/2011 Sb.") byla navíc Ústavním soudem již posuzována v nález ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.). Návrh by tak měl být kromě části napadající přechodná ustanovení odmítnut.

21. Vláda připomíná, že nastolená problematika je odborného charakteru a primárně náleží do dispoziční sféry legislativní a exekutivní, nikoliv soudní. Vláda zčásti odkazuje na samostatně vyžádané vyjádření ministerstva, s jehož obsahem se ztotožňuje. Hlavním důvodem přijetí napadené právní úpravy byla nezbytnost racionalizace dosavadního přístupu k ochraně veřejného zdraví před hlukem, a to tak, aby byl zachován rozvoj veřejné infrastruktury při současném zachování ochrany veřejného zdraví před hlukem, jakož i ochrany přírody a příznivého životního prostředí. Aplikace předchozí právní úpravy totiž v praxi často vedla, z pohledu naplnění jejího účelu, k nežádoucím (a často paradoxním) stavům, a byla proto odbornou veřejností i aplikační praxí považována za překonanou.

22. V rozsáhlém vyjádření se vláda dále vyjadřuje v podrobnostech k mechanismům zjišťování hlučnosti, k problémům předchozí aplikační praxe, popisuje stanovení hygienických limitů pro "staré" a "nové" komunikace. Konstatuje, že došlo k nastavení nejvyšších přípustných hodnot pouze v závislosti na stáří pozemní komunikace

nebo dráhy, což představuje přístup obvyklý v řadě členských států Evropské unie. Nařízení č. 433/2022 Sb. sjednotilo kategorizaci pozemních komunikací, byl upraven jeden obecný hygienický limit pro všechny třídy pozemních komunikací, s ohledem na rozdělení podle jejich stáří. Důsledky lokálního zvýšení intenzity hluku z dopravy související s novou výstavbou lze posoudit v rámci jejího povolování, kde dotčené subjekty mají možnost účastnit se územního a stavebního řízení, případně využít prostředky jiné právní ochrany. Vláda odůvodňuje zrušení rozlišení hygienických limitů uvnitř a vně ochranného pásma dráhy (tj. zavedení jednotného hygienického limitu pro dráhu.

23. Vláda nesouhlasí s tím, že by došlo k překročení zákonného zmocnění. Z § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví je zřejmé, že zákonodárce výslovně zmocnil vládu k vydání nařízení, a tím projevil vůli k podrobnější úpravě nad obecný zákonný standard.

24. K argumentaci směrnicí č. 2002/49/ES vláda připomíná, že každý členský stát Evropské unie si konkrétní hodnotu limitů určuje sám podle svých podmínek. Hodnoty doporučené WHO (50 dB denní a 40 dB noční limit) považuje sama WHO za doporučenou cílovou hodnotu, ke které by se státy měly v dlouhodobém horizontu podle svých možností co nejvíce blížit. Podle vlády nelze zaměňovat tuto strategickou cílovou hodnotu hluku za okamžitě uplatnitelné hlukové limity, jak činí navrhovatelka. Hygienický limit hluku nepředstavuje absolutní práh ochrany zdraví, ale je kompromisem mezi zdravotními a socio-ekonomickými požadavky a možnostmi společnosti.

25. K argumentu navrhovatelů, že možné je pouze (z pohledu zmocnění zákona) "snižování hluku", vláda uvádí, že s tzv. stand-still doktrínou se již Ústavní soud vypořádal v nálezu Pl. ÚS 4/18, na jehož závěry podrobně odkazuje. Z pohledu zákonných limitů představují nově stanovené limity hluku dostatečně efektivní opatření směřující ke snižování hluku obecně ve vztahu k situaci, kdy by tyto limity nebyly vůbec regulovány, což platí i pro upravený okruh staveb.

26. Vláda dále dokládá neefektivitu některých hlukových opatření při nastavení přísných limitů, resp. zpochybňuje tvrzení navrhovatelky o existující škále možností, jak hluk snížit. Námitka týkající se tvrzené nesrozumitelnosti, nepředvídatelnosti a složitosti určení hygienického limitu hluku je podle vlády nedůvodná, neboť smyslem nařízení č. 433/2022 Sb. bylo racionalizovat a zjednodušit právní úpravu. Předchozí právní úprava byla vyhodnocena jako překonaná a způsobující zcela paradoxní stavy, kdy z dočasných (původně přechodných) institutů se staly rigidní mechanismy, které prakticky nezajišťovaly ochranu veřejného zdraví před hlukem; nadto způsobovaly komplikace v projektovém plánování a dalším rozvoji dopravní infrastruktury. Nařízení č. 433/2022 Sb. přineslo sjednocení a zjednodušení správních postupů jednotlivých orgánů ochrany veřejného zdraví, jehož výsledkem je zpřehlednění celého přístupu k regulaci hluku z dopravy.

27. Návrh by tak měl být zčásti odmítnut a zčásti zamítnut, popř. zamítnut jako celek.

IV. 2. Vyjádření ministerstva

28. Ministerstvo ve vyjádření ze dne 1. 9. 2023 uvádí, že k překročení zákonného zmocnění při vydávání nařízení č. 433/2022 Sb. nedošlo. Výklad navrhovatelky, podle něhož je zákonnou mezí pro změnu nařízení č. 272/2011 Sb. vždy jen "snižování hluku", je absurdní a nemůže obstát. Zákon používá obrat "oblast hodnocení a snižování hluku", přičemž se jedná pouze o pojmenování výseku činnosti orgánů, jejichž působnost je dána zákonem o ochraně veřejného zdraví. Stát při výkonu své politiky v oblasti ochrany veřejného zdraví vyvažuje různé kolidující zájmy, a to i prostřednictvím přiměřeného snížení standardu práv některé ze zainteresovaných skupin. Zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví žádné hygienické limity a jejich určení či změnu ponechává na exekutivě. Pokud by platil závěr, že vláda nemůže zvýšit hlukové limity, pak by zákonodárce nepochybně takto zásadní krok vyřešil tak, že by sám stanovil hodnotu hlukového limitu, a tak vládě omezil její pravomoc v oblasti hluku. To se však nestalo.

29. Ministerstvo dále odkazuje na závěry nálezu Pl. ÚS 4/18, z něhož ve svých argumentech též vychází. Uvádí, že nařízení č. 433/2022 Sb., resp. jeho napadená ustanovení, nejsou výsledkem svévole či neracionálních excesů, ale důkladného odborného posouzení. K námitce nedodržení podmínek § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví ministerstvo uvádí, že "hodnocení zdravotních rizik" je široký pojem, který je naplňován mnoha různými způsoby. Příprava nařízení č. 433/2022 Sb. probíhala cca 2 roky, na přípravě se podíleli jak odborníci ministerstva, tak i odborníci z Národní referenční laboratoře pro komunální hluk při Zdravotním ústavu v Ostravě. Proces posuzování zdravotních rizik probíhal kontinuálně během celé přípravy nařízení. Ministerstvo vycházelo při vyhodnocování rizik z dokumentů a informací WHO (Environmental noise guidelines 2018) či

evropských organizací EPA (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies - Interest Group on Noise Abatement) a EEA (European Environment Agency - European Topic Centre Human Health and the Environment).

30. Institut staré hlukové zátěže byl opuštěn pro svou obtížnou a komplikovanou aplikaci v praxi. Ministerstvo však připomíná, že pro starou hlukovou zátěž byly limity ze 70/60 dB, zpřísněny na 68/58 dB. Na "starých" komunikacích tak představují nové hlukové limity zpřísnění o 2 dB. Obdobný princip platí i u drážní dopravy. Dosavadní přísné hlukové limity pro pozemní komunikace III. třídy a účelové komunikace se staly v souvislosti s rozvojem mobility obyvatel již nerealistické a neudržitelné. Neexistuje důvod pro stanovení různého hlukového limitu podle třídy komunikace pro obyvatele okolí silnic, protože zdroj a charakter hluku (silniční doprava) je ve všech případech stejný a stejné je i jeho působení na zdraví. Záměrem nařízení č. 433/2022 Sb. tak bylo zjednodušit dosavadní právní úpravu hlukových limitů a stanovit je jasně, jednotně a předvídatelně.

31. Ministerstvo se dále podrobně vyjadřuje k jednotlivým námitkám navrhovatelky týkajícím se hlukových limitů, vzhledem k omezenému věcnému přezkumu není nezbytné tuto argumentaci rozvíjet.

32. K samotné přípravě nařízení č. 433/2022 Sb. ministerstvo uvádí, že proběhlo několik meziresortních jednání v roce 2021 a 2022. Přípomínky všech připomínkových míst byly řádně vypořádány. Navrhovatelka uvádí nesprávně, že připomínka Veřejného ochránce práv nebyla vypořádána. Veřejný ochránce práv vzal vypořádání svých připomínek na vědomí a netrval na rozporu. Materiál byl vládě předložen bez rozporů.

33. K tvrzené námitce nesrozumitelnosti, nepředvídatelnosti a složitosti určení hygienického limitu hluku ministerstvo uvádí, že cílem napadených ustanovení bylo mj. přístupu ochrany veřejného zdraví před hlukem racionalizovat a zjednodušit.

34. Ministerstvo tak navrhuje zamítnutí návrhu.

V.

Replika navrhovatelky

35. Navrhovatelka v replice ze dne 2. 11. 2023 uvádí, že veškerá relevantní argumentace je uvedena již v návrhu a výslovně pak reaguje jen na vyjádření ministerstva. K vyjádření vlády samostatnou repliku nepodává, neboť vyjádření vlády nepřináší nijak zásadně odlišné argumenty oproti vyjádření ministerstva.

36. Ministerstvo se nevypořádalo s tvrzeným faktickým zvýšením hlukového zatížení ve vnitřních prostorách v návaznosti na § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ve vyjádření ministerstvo devalvuje zájem na ochraně veřejného zdraví a nerespektuje vlastní kompetenci.

37. Ministerstvo sice uvádí, že příprava nařízení trvala dva roky a s kým při přípravě spolupracovalo, žádnou konkrétní analýzu však nepředložilo. Ministerstvo nedokládá, že pro zajištění stejné míry ochrany zdraví jsou navrhované vyšší limity postačující. Podle navrhovatelky se investice do protihlukových opatření společnosti několikanásobně vrátí.

VI. Upuštění od ústního jednání

38. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona o Ústavním soudu od ústního jednání upustil.

VII. Přezkum napadených ustanovení

VII. 1. Rozsah přezkumu

39. V nyní posuzované věci Ústavní soud v první řadě přihlédl k tomu, že navrhovatelka napadá vybraná ustanovení novelizujícího nařízení č. 433/2022 Sb., včetně přechodných ustanovení (čl. II), nenapadá však žádné z ustanovení původního novelizovaného nařízení č. 272/2011 Sb., tedy ustanovení toho předpisu, který hygienické limity hluku stanoví. Zároveň nenapadá novelizující nařízení č. 433/2022 Sb. jako celek, byť vytýká vládě překročení kompetence při jeho vydání, a požaduje "odložení účinnosti" tohoto nařízení.

40. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, tu získává až jako součást novelizovaného právního předpisu. Proto je možno návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) či b) Ústavy účinně napadnout tento novelizovaný právní předpis jakožto nositele normativního obsahu [srov. např. náleze ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) či ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.)].

41. Navrhovatelka napadá jednotlivé dílčí novelizační body, aniž by dosavadní rozhodovací praxi Ústavního soudu v návrhu reflektovala, argumentačně se s ní vypořádala, resp. podobu petitu napadajícího dílčí novelizační body blíže (při vědomí dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu) zdůvodnila. Ani na výslovné upozornění vlády na nemožnost věcného přezkumu jednotlivých novelizačních bodů navrhovatelka v replice nijak nereagovala. Ústavní soud tak v nyní posuzované věci vycházel ze své konstantní judikatury a neshledal důvod se od ní na základě podaného návrhu odchýlit. Proto se nemohl zabývat tou částí návrhu, která požaduje věcný přezkum obsahu čl. I bodu 2, 5, 6, 7, 17 a 20 nařízení č. 433/2022 Sb.

42. Tam, kde novela naopak obsahuje samostatná ustanovení, jež nebyla převzata do textu novelizovaného předpisu, je možno napadnout přímo ustanovení samotné novely [srov. např. náleze ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 24 či usnesení ze dne 5. 8. 2014, Pl. ÚS 26/13, bod 20]. Může jít např. právě o přechodná ustanovení novelizujícího předpisu, tak jako v nyní posuzovaném případě. Obsah přechodného ustanovení čl. II nařízení č. 433/2022 Sb., které má samostatnou normativní existenci, je proto možné meritorně přezkoumat.

43. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu však též vyplývá, že je-li v řízení o kontrole právních předpisů namítána absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, může být z těchto hledisek posuzována ústavnost novelizujícího předpisu [srov. např. náleze ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) či náleze ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].

44. Navrhovatelka tvrdí porušení čl. 78 Ústavy (nařízení vlády musí být vydáno k provedení zákona a v jeho mezích) s tím, že meze zákona byly v případě napadených ustanovení překročeny. Ústavní soud zároveň ze zákona (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) posuzuje, zda byl předpis přijatý v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII. 2. Posouzení procesních podmínek a kompetence pro přijetí nařízení vlády

45. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda nařízení č. 433/2022 Sb. bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

46. K vydání nařízení vlády je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vláda. Nařízení schválila vláda usnesením č. 1010 ze dne 7. 12. 2022, konečný text byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 23. 12. 2022 pod č. 433/2022 Sb. s účinností od 1. 7. 2023.

47. Ústavní soud připomíná, že normotvorná kompetence prostřednictvím vládních nařízení je samostatnou nařizovací pravomocí podle čl. 78 Ústavy, vláda je oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a nepotřebuje k tomu žádné zvláštní zmocnění Parlamentu. Nařízení vlády nemůže vybočit ze zákonných mezí, tj. nemůže být praeter legem, a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [např. náleze ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)]. Nařízení vlády tak musí být 1) vydáno oprávněným subjektem, 2) nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a 3) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády může tak podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem [srov. např. náleze ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)].

48. Východiskem pro nařízení č. 272/2011 Sb., resp. jeho případné změny, včetně nařízení č. 433/2022 Sb., je zákon o ochraně veřejného zdraví, který v § 30 definuje hluk a vibrace, upravuje povinnost provozovatelů a majitelů různých zařízení a objektů nepřekračovat hlukové limity a také definuje odlišné druhy chráněných prostor před hlukem. 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". Ustanovení § 108 odst. 4 konkretizuje, že prováděcím předpisem bude nařízení vlády. Zákonodárce tak výslovně projevil vůli k

podrobnější úpravě podzákoným předpisem, přičemž § 108 odst. 5 vymezuje podmínky, které musí být při stanovení hlukových hygienických limitů zohledněny.

49. Navrhovatelka mj. namítá, že nařízení č. 433/2022 Sb. nebylo vydáno "k provedení zákona a v jeho mezích", jak vyžaduje čl. 78 Ústavy, neboť v rozporu s textem zákona o ochraně veřejného zdraví "nesnižuje" limity hluku, resp. neslouží "k ochraně" zdraví. Zároveň tvrdí, že byla porušena "zásada zákonnosti regulace některých základních práv" (konkrétně čl. 31 a 35 Listiny). Navrhovatelka tak fakticky formuluje (z pohledu překročení kompetence vlády) dvě výhrady: Jednak že není možno hlukové limity stanovovat pouhým nařízením vlády, neboť jde o regulaci základních práv, jednak že není možno tyto limity zvýšit, resp. rozsah území (staveb, objektů) s vyššími limity rozšiřovat, neboť zákon počítá pouze se snižováním.

50. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/18, kterým zamítl návrh na zrušení vybraných ustanovení nařízení č. 272/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odmítl argument tehdejší navrhovatelky (skupiny senátorů), že by hlukové limity nemohly být stanoveny nařízením vlády. Podle Ústavního soudu "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“.

51. Pokud Ústavní soud shledal, že je možno samotné hlukové limity stanovit z pohledu čl. 31, resp. čl. 35 Listiny nařízením vlády, nikoli nutně zákonem, pak dílčí změna jednotlivých parametrů regulace (např. právě novelizační předpis jako v nyní posuzované věci) nemůže představovat vybočení z kompetence vlády.

52. Jde-li o druhý tvrzený důvod překročení ústavního zmocnění, tedy překročení formálních limitů zákona o ochraně veřejného zdraví, vychází navrhovatelka pouze z jazykového výkladu příslušných ustanovení zákona, resp. pojmů jako "snižování hluku" či "zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva". Vymezuje-li tedy zákon o ochraně veřejného zdraví na několika místech, že předmětem zákonné úpravy je "snižování hluku", "ochrana veřejného zdraví" či "zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva", jde o obecné cíle zákona a vymezení předmětu jeho regulace. Z těchto obecných pojmů však nelze dovozovat, že by prováděcí předpisy regulující jednotlivé dílčí (zčásti velmi technické) aspekty různých politik v oblasti ochrany veřejného zdraví byly neměnné nebo připouštěly jedinou možnost změny, a to změnu spočívající ve zpřísnění již vymezených limitů, parametrů či podmínek.

53. Je nutno vzít v potaz nezbytnou míru prostoru, který má sám zákonodárce k dispozici při úpravě práv vymezených v čl. 41 odst. 1 Listiny, tím spíše exekutiva při stanovení dílčích technických parametrů regulace v podzákoných předpisech. Jen na úseku ochrany veřejného zdraví jde např. o řadu podzákoných předpisů upravujících hygienické požadavky na pitnou vodu, na výrobky určené k přímému styku s pitnou nebo surovou vodou, na koupaliště, na prostory a provoz zařízení pro výchovu a vzdělávání, na stravovací služby, na výrobky pro styk s potravinami, na hračky a výrobky pro děti ve věku do 3 let, na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, upravujících podmínky pro vnitřní prostředí vybraných staveb apod. Jednou stanovené dílčí technické parametry konkrétní podzákoné regulace nepředstavují nepodkročitelnou a již vůbec ne ústavně relevantní mez zabráňující případné změně právní úpravy (buť snižující standard ochrany) do budoucna.

54. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/18 odmítl uplatnění stand-still doktríny, tj. požadavku stálého zvyšování (resp. zákazu snižování) hmotněprávní úrovně základních práv, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Dodal, že typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema z hlediska alokace veřejných prostředků, přičemž je-li (v abstraktní rovině) ústavně přípustné snížit rámec ochrany základního práva, tím spíše lze upravit rozličné parametry tvořící jednotlivé "stavební kameny" této ochrany. Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu. Přestože 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, není a priori neústavní určité snížení úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí (srov. Pl. ÚS 4/18, body 61 až 63).

55. Ani z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP") vztahující se k čl. 8 Úmluvy, na niž se stěžovatelka v replice odvolává, neplyne požadavek stálého zvyšování, resp. nesnižování standardu vnitrostátně nastavené veřejnoprávní ochrany před hlukem. Státy v této oblasti disponují širokým prostorem pro uvážení (srov. rozsudek Giacomelli proti Itálii ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00, § 80) a ESLP nepoužívá žádné autonomní hranice hlukových limitů, ale vychází primárně z těch, které platily v čase a místě přezkoumávaného případu a vychází vždy z individuálního posouzení konkrétní věci (podrobně srov. Pl. ÚS 4/18, body 65-67).

56. K argumentům navrhovatelky vycházejícím z doporučení WHO či směrnice č. 2002/49/ES Ústavní soud pouze dodává, že WHO ani Evropská unie nestanovují žádné (např. minimální) závazné hlukové limity a ponechávají jejich určení v působnosti států. Státy disponují uvážením nejen při stanovení výše hlukových limitů, ale rovněž jejich struktury (podrobněji srov. Pl. ÚS 4/18, body 50-53). Z doporučení WHO či předpisů evropského práva tak nelze dovodit, že by nebylo možno jednou stanovené hlukové limity zvýšit.

57. Všechny výše uvedené závěry se logicky promítají i do nároku na obsah prováděcích právních předpisů, resp. výkladu zákonných mezí pro tyto předpisy. Cílem zákona, jakož i k němu vydaných prováděcích předpisů je stále zájem na ochraně veřejného zdraví, zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva či snižování hluku, neboť jde o obecné cíle právní úpravy jako celku bez ohledu na dílčí změny jednotlivých technických parametřů právní úpravy. Nelze tak mechanicky dovozovat překročení ústavního zmocnění vlády podle čl. 78 Ústavy pouze z důvodu zmírnění některých podmínek ochrany veřejného zdraví (např. zvýšení hlukových limitů) ve srovnání s předchozí právní úpravou. V opačném případě by např. nebylo možné přísně stanovené podmínky či limity (např. též v důsledku chybné politické úvahy) vůbec korigovat. Ústavní soud v této části uzavírá, že samotné zvýšení hlukových limitů nemůže vést k závěru o nerespektování ústavního zmocnění v podobě překročení formálních limitů zákona o ochraně veřejného zdraví.

58. Překročení mezí zákona dovozuje navrhovatelka též z § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož "hygienické limity a požadavky, které upraví prováděcí právní předpisy vydané podle tohoto zákona, Ministerstvo zdravotnictví stanoví na základě hodnocení zdravotních rizik vyplývajících z přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků, mezinárodních závazků České republiky v této oblasti a doporučení Světové zdravotnické organizace". Navrhovatelka uvádí, že k žádnému hodnocení rizik nedošlo. Ministerstvo ve vyjádření trvá na tom, že podmínky § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví splnilo, resp. že zdravotní rizika hodnotilo, sumarizuje průběh všech jednání předcházející vydání nařízení č. 433/2022 Sb., spolupráci s Národní referenční laboratoří pro komunální hluk při Zdravotním ústavu v Ostravě, odkazuje na dokumenty, ze kterých vyházel, včetně dokumentů WHO. Z § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví však nevyplývá (navíc v podobě zákonné meze pro nařízení vlády) požadavek zpracování konkrétní analýzy, která by dokládala (jak v replice požaduje navrhovatelka), že "by se stav poznání změnil v tom smyslu, že hluk je méně škodlivý, nebo je škodlivý od vyšší hladiny, než předpokládá doporučení WHO" či že "pro zajištění stejné míry ochrany zdraví jsou navrhované vyšší limity postačující, resp. že zvýšené náklady na zdravotní péči lze předpokládat v určité výši, která je pro společnost přijatelná". Nedoložení navrhovatelkou požadované analýzy proto nemůže vést k závěru o neústavním překročení zákonných mezí pro podzákonnou normotvorbu, resp. v důsledku k absenci kompetence vlády k vydání nařízení č. 433/2022 Sb.

59. Tvrzení navrhovatelky o rozporech při předložení návrhu nařízení č. 433/2022 Sb. k projednání vládou bylo vyvráceno doloženou vypořádací tabulkou ze strany ministerstva. Navíc případné rozpory s připomínkovými místy nemohou vést k závěru o neústavním způsobu přijetí nařízení vlády, neboť předložení návrhu k projednání vládě "bez rozporů" není ústavní ani zákonnou podmínkou pro přijetí nařízení vlády.

60. Ústavní soud tak uzavírá, že nařízení č. 433/2022 Sb. bylo přijato k tomu Ústavou zmocněným orgánem, v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (čl. 76 odst. 1 a čl. 78 Ústavy).

VII. 3 Věcné posouzení přechodných ustanovení

61. Ústavní soud se dále zabýval ustanovením čl. II nařízení č. 433/2022 Sb., neboť pouze dané ustanovení je formálně způsobilé k meritornímu věcnému přezkumu.

62. Navrhovatelka nenapadá konkrétní ustanovení nařízení č. 272/2011 Sb. (na rozdíl od věci sp. zn. Pl. ÚS 4/18), tedy nenapadá ta normativní ustanovení, vůči nimž zčásti fakticky argumentačně brojí, např. nové hodnoty limitů hluku, či vymezení staveb či objektů, na něž se nové hodnoty vztahují (k tomu srov. výše body 40 an.). Ústavní soud se tak nemůže zabývat dílčími technickými parametry nové právní úpravy zakotvenými v § 2, § 12 či příloze č. 3 nařízení č. 272/2011 Sb.

63. Napadené přechodné ustanovení stanoví, že "hygienické limity hluku stanovené podle § 12 odst. 3 a přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto nařízení, se nepoužijí u protihlukových opatření", která jsou v přechodném ustanovení vymezena (srov. výše část II). U jiných protihlukových opatření se tak a contrario již použijí nové hygienické limity hluku. Navrhovatelka sice uvádí, že od 1. 7. 2023 mohou být umístovány či povolovány stavební záměry podle nových hlukových limitů, v případě

dosud nezkolaudovaných záměrů může být využita možnost požádat o změnu stavby před dokončením již podle nových hlukových limitů, resp. že v případech záměrů s udělenou výjimkou se po skončení výjimky též uplatní nové hlukové limity, argumentačně však spíše než samotné intertemporální účinky přechodného ustanovení napadá konkrétní nové hodnoty hlukových limitů, resp. změnu rozsahu prostor (objektů, staveb), na něž se nové hodnoty mají vztahovat.

64. Sám intertemporální účinek neústavnost či nezákonnost právní úpravy v nyní posuzované věci nezpůsobuje. Naopak napadené vymezení pravidel pro aplikovatelnost dosavadní, resp. nové právní úpravy je jednou z řady možných racionálních možností stanovení časových účinků změny právní úpravy. Jakýkoli projev libovůle v napadeném ustanovení Ústavní soud neshledává, navrhovatelka je ostatně (z hlediska samotných intertemporálních účinků) ani netvrdí.

65. Přestože stěžovatelka namítá, že důsledkem napadené právní úpravy je právě "neracionální exces působící komplexně", resp. vytýká právní úpravě chaotičnost, nesrozumitelnost a nepřehlednost, relevantně napadá pouze přechodné ustanovení, které však o komplexně působícím excesu nijak samo o sobě nevypovídá. Navíc jeho zrušením by tvrzená nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy byla spíše prohloubena, neboť by absentovala úprava intertemporálních účinků nové právní úpravy.

66. Ústavní soud tak uzavírá, že důvod pro derogaci napadeného ustanovení neshledal.

VIII.

Závěr

67. Ústavní soud tedy shrnuje, že v části, v níž návrh směřuje proti čl. I bodu 2, 5, 6, 7, 17 a 20 nařízení č. 433/2022 Sb., tedy jednotlivým novelizačním bodům, odmítl návrh pro zjevnou neopodstatněnost (výrok I) podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o aťahování působnosti (sdělení č. 52/2014 Sb.).

68. V části, v níž návrh směřoval proti čl. II nařízení vlády č. 433/2022 Sb., jej Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť jeho neústavnost neshledal (výrok II).

69. Vzhledem k tomu, že návrh ve věci samé byl zčásti zamítnut a zčásti odmítnut, Ústavní soud se nezabýval návrhem na "odklad účinnosti nařízení vlády č. 433/2022 Sb."

70. Ústavní soud o návrhu na přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu samostatně nerozhodoval, neboť o návrhu bylo rozhodnuto v nejkratší možné době.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. dubna 2024

Josef Baxa v. r.
předseda Ústavního soudu