

Postup orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů při dodržování ustanovení § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení § 77 odst. 2 až 5 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále i „zákon č. 258/2000 Sb.“) je pozměňovacím návrhem načteným v Poslanecké sněmovně při projednávání novely zákona č. 258/2000 Sb. vyhlášené pod č. 267/2015 Sb. Tento návrh není v důvodové zprávě odůvodněn a záměr předkladatele není nikde popsán.

Na základě toho Ministerstvo zdravotnictví vydává ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj metodické usměrnění k postupu orgánu ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb.

§ 77

(1) Orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy⁴²⁾, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

Chráněným zájmem se rozumí oblasti veřejné správy, svěřené do věcné působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., ale i zvláštních zákonů. Z hledisek stavebního zákona jde zejména o problematiku ochrany před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením.

(2) V případě, že je v platné územně plánovací dokumentaci uveden záměr, u kterého lze důvodně předpokládat, že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku nebo vibrací, zejména z provozu na pozemních komunikacích nebo železničních drahách, nelze ke stavbě, která by mohla být tímto hlukem či vibracemi dotčena, vydat kladné stanovisko orgánu ochrany

veřejného zdraví, aniž by u ní byla přijata opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi. Postup podle věty první se nepoužije u záměrů, jejichž součástí je veřejná produkce hudby.

Záměrem pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení bylo zajistit „prioritu v území“ strategickým stavbám infrastruktury (pozemním komunikacím a drahám) již ve fázi zanesení budoucí trasy do územně plánovací dokumentace. Důvodem je stávající praxe, kdy stavební úřady umisťují „chráněné stavby“ (budoucí chráněný venkovní prostor staveb, chráněný vnitřní prostor staveb, příp. chráněný venkovní prostor) i v lokalitách, v jejichž těsné blízkosti jsou navrženy trasy liniových staveb. Protože zákon č. 258/2000 Sb. ukládá v § 30 povinnost nepřekračovat limity provozovatelům, správcům, resp. vlastníkům zdrojů hluku, infrastruktura je pak dodatečně zatěžována protihlukovými opatřeními, která jsou mnohdy technicky nemožná nebo nedostatečná. Návrh tedy měl zajistit prioritu liniovým stavbám (z důvodu veřejného zájmu na rozvoji dopravní infrastruktury). Avšak byla schválena varianta „pro všechny“ zdroje hluku (viz shora), s výjimkou záměrů, jejichž součástí je veřejná produkce hudby.

Územně plánovací dokumentace:

Územně plánovací dokumentací (dále jen „ÚPD“) se podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), rozumí:

- a) Zásady územního rozvoje, které vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje formou opatření obecné povahy.
Jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.
- b) Územní plán, který vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy přestavby, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
Územní plán vydává zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy.
Je závazný pro pořizování a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce a pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.
- c) Regulační plán, který stanovuje v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.
Regulační plán vydává zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy.
Je závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.

Územní rezerva

V § 36 odst. 1 stavebního zákona je definována územní rezerva jako plocha nebo koridor, u kterých je nutné prověřit potřebu a plošné nároky stanoveného využití. Změnit územní rezervu na návrhovou plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje nebo změny územního plánu. Stanovené využití územní rezervy se z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti neposuzuje, neboť její využití pro stanovený účel není bez předchozího prověření a nutnosti následné aktualizace zásad územního rozvoje nebo změny územního plánu možné.

Územní rezervy se v ÚPD vymezují i pro účel využití dopravní infrastruktury s tím, že možnost tohoto využití, jeho potřeba a plošné nároky musí být napřed prověřeny. Pokud je toto prověření pozitivní, dojde při aktualizaci nebo změně ÚPD k převedení územní rezervy do návrhové plochy nebo koridoru, do kterých bude možné dopravní stavbu umístit. V opačném případě, tedy v případě negativního prověření, bude územní rezerva zrušena.

Případný vliv ani hodnoty negativních účinků z provozu dopravy na pozemní komunikaci či železniční trati, pro které je územní rezerva vymezena, nelze bez prověření územní rezervy předem předjímat, natož předem nárokovat zajištění opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi pro stavbu, která má být u hranice územní rezervy realizována. Na základě uvedených skutečností se dle MMR dovozuje, že ustanovení § 77 odst. 2 se na územní rezervy nevztahuje.

Platnost územně plánovací dokumentace

Veškerým územně plánovacím dokumentacím schváleným před 1. 7. 1992 skončila platnost 31. 12. 2009.

Z územně plánovacích dokumentací, které byly schváleny po 1. 7. 1992, skončila k 31. 12. 2011 platnost územních plánů velkých územních celků.

Územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené v období po 1. 7. 1992 do 31. 12. 2006 lze do 31. 12. 2020 podle stavebního zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti (§ 188 stavebního zákona).

Doba platnosti územně plánovací dokumentace krajů (tzn. zásad územního rozvoje, případně regulačního plánu kraje) a obcí (tzn. územního a regulačního plánu), které byly vydány po 1. 1. 2007, není stavebním zákonem omezena a lze je považovat za účinné, resp. platné. Pokud dojde k jejich aktualizaci či změně, je podle stavebního zákona vyhotoven právní stav této dokumentace, jehož vyhotovení je vždy opatřeno záznamem o účinnosti. V tomto případě platí uvedený „právní stav“.

Část územně plánovací dokumentace může být též zrušena na základě přezkumu podle správního řádu nebo rozsudkem soudu podle soudního řádu správního. V takovém případě nelze rozhodovat v rozsahu zrušené části ÚPD.

Pojem záměr a stavební záměr

Stavební zákon používá pojmy „stavební záměr“ i „záměr“ bez uvedení legislativní zkratky. Pro účely výkladu ustanovení § 77 zákona č. 258/2000 Sb., se dovozuje, že „**záměr = stavební záměr**“. Podle § 3 odst. 2 stavebního zákona se stavebním záměrem rozumí podle

okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba. Podle § 77 odst. 2 cit. zákona jde o záměr, u kterého lze důvodně předpokládat, že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku nebo vibrací, tedy „stavební záměr“ = novostavba, ale i změna dokončené stavby spočívající v přístavbě nebo nástavbě.

Ochrana před hlukem

Ochrana před hlukem se týká staveb vymezených v § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., kde jsou definovány chráněné stavby. Jde o stavby bytových domů, rodinných domů, stavby pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, stavby pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobné stavby.

K tomu je třeba vzít v úvahu, že za chráněný vnitřní prostor se podle cit. ustanovení považují pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách.

Pojem „**zdroj hluku**“ je legislativní zkratkou zavedenou v § 30 odst. 1 cit. zákona, která zahrnuje: letiště, pozemní komunikace, dráhy, stavby či jiná zařízení (s výjimkou venkovního prostoru) poskytnutá k pořádání veřejné produkce hudby, provozovny a další objekty, jejichž provozem vzniká hluk, ale (pro úplnost) i stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací.

Netýká se, s ohledem na větu poslední § 77 odst. 2 cit. zákona záměrů určených k pořádání veřejných produkcí hudby. Ustanovení § 77 odst. 2 cit. zákona se týká nejen hluku ale i vibrací (vibrace se nedají predikovat).

Orgán ochrany veřejného zdraví (dále i „OOVZ“) vydá závazné stanovisko souhlasné nebo nesouhlasné. Pro vydání závazného stanoviska platí část čtvrtá správního řádu. Ve věci se tedy nevede správní řízení s účastníky řízení, ale vydává se odborné stanovisko, které odpovídá-li podmínkám § 149 správního řádu, resp. § 94 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., je závazným stanoviskem. Není-li tedy podkladem pro vydání závazného stanoviska doklad předpokládaný § 77 odst. 2 cit. zákona, je namíště vyzvat žadatele, aby podání doplnil a pokud tak neučiní, OOVZ vydá nesouhlasné závazné stanovisko. Pokud bude vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, stavební úřad žádost o územní rozhodnutí zamítne.

Pokud je v dané oblasti hluk podlimitní, není nutné přijímat žádná opatření k ochraně před hlukem. U pojmu „**lze důvodně předpokládat**“ že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku nebo vibrací, je nutné vycházet z pojetí zákona č. 258/2000 Sb., tj. z dikce ust. § 30 odst. 1, který stanoví, že vyjmenované subjekty „... jsou povinny technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity ...“, z čehož plyne, že zájmy ochrany veřejného zdraví jsou překročením hygienických limitů hluku ohroženy. Ochranou před hlukem se tedy rozumí ochrana před „**nadlimitním hlukem**“. Hygienické limity hluku stanoví nařízení vlády.

U stacionárních zdrojů hluku se bude vycházet z toho, že hodnota hluku, resp. hygienický limit hluku ($L_{Aeq,8h} = 50 \text{ dB}$ a $L_{Aeq,1h} = 40 \text{ dB}$) bude na hranici chráněného prostoru dodržen. Budoucí plochy pro průmysl, lehkou výrobu, skladování apod. by neměly podle stavebního zákona omezit plochy určené k bydlení.

Žadatel

Žadatel je osoba (fyzická, fyzická podnikající, nebo právnická), která u správního orgánu podává žádost. Z hlediska pojmů stavebního zákona žádost o umístění stavebního záměru podává žadatel; tj. osoba, která podává žádost o územní rozhodnutí, územní souhlas, apod. Žádost o povolení realizace stavebního záměru, tj. ohlášení provedení stavebního záměru, žádost o stavební povolení, apod., podává stavebník. Dle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se stavebníkem rozumí osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby. I stavebník je ve vztahu k pojmu žadatel tak, jak je používán v § 77 zákona č. 258/2000 Sb., žadatelem.

(3) Stavební úřad vždy zajistí, aby záměr žadatele ke stavbě bytového domu, rodinného domu, stavbě pro předškolní nebo školní vzdělávání, stavbě pro zdravotní nebo sociální účely anebo k funkčně obdobné stavbě a ke stavbě zdroje hluku byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví.

Záměrem pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení bylo zajistit, aby stavební úřady neumisťovaly chráněné stavby v hlukově nevyhovujících lokalitách a povinnost realizace protihlukových opatření nebyla pouze na straně provozovatele zdroje hluku. Účelem bylo, aby vstupuje-li chráněná stavba (jejich výčet viz shora) do území jako druhá, byla povinnost protihlukových opatření na straně stavebníka chráněné stavby, nikoliv na provozovateli zdroje hluku, který byl v území první.

Stavební úřady při umisťování staveb, včetně jejich změn (nástavby, přístavby), budou požadovat závazná stanoviska vydaná OOVZ.

Vzhledem k tomu, že dle stavebního zákona je žadatel/stavebník povinen si pro umístění i povolení stavby předem obstarat závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, a tyto stavebnímu úřadu předložit spolu s příslušnou žádostí, stavební úřad splnění povinností v odstavci 3 zajistí prostřednictvím žadatele/stavebníka.

Ustanovení § 77 nelze vztáhnout na změnu užívání stavby, jde-li o změnu provozovny na bydlení. Ta bude posouzena standardně v rámci řízení o změně účelu užívání stavby.

(4) Žadatel o vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo společného souhlasu ke stavbě podle odstavce 3 do území zatíženého zdrojem hluku předloží příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví pro účely vydání stanoviska podle odstavce 1 měření hluku provedené podle § 32a a návrh opatření k ochraně před hlukem. Stejnou povinnost má žadatel, který hodlá předložit stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy a žadatel o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ke stavbě podle odstavce 3.

Záměrem pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení bylo zajistit při vstupu chráněné stavby do již hlukem zatíženého území, aby byla uplatňována zásada „priority v území“, tj. „chrání ten, kdo vstupuje do území jako druhý“. Dosud byla na základě zákona uplatňována

zásada, že vstupuje-li zdroj hluku do území, ve kterém je umístěna chráněná zástavba (chráněné vnitřní nebo venkovní prostory staveb), musí zajistit svůj budoucí provoz tak, aby hygienické limity v chráněném venkovním prostoru, chráněném venkovním prostoru staveb a chráněném vnitřním prostoru staveb nebyly překračovány. Obrácená povinnost (vstup chráněné zástavby ke zdroji) již v zákoně řešena nebyla. Nebylo tak vyváжено postavení zdrojů hluku a chráněné zástavby, která byla do území mnohdy umísťována se souhlasem stavebních úřadů bez vědomí příslušného OOVZ. Po realizaci chráněné stavby se pak její uživatelé domáhali ochrany ze strany státu (OOVZ) před hlukem ze zdroje, ke kterému do území vstoupili jako druzí, aniž by zajistili ochranu stavby před hlukem, přestože stavební předpisy jako náležitost projektové dokumentace ukládají stavebníkovi uvést i ochranu před vnějšími vlivy, včetně hluku.

Týká se zdrojů hluku, které již v území jsou.

Princip úpravy:

- Pokud se stavba umísťuje ke zdroji hluku do území, které není zasaženo nadlimitním hlukem, nejsou pro stavebníka žádná omezení, resp. není povinnost realizovat protihluková opatření.
- Pokud se stavba umísťuje do území, které je nadlimitně zasaženo hlukem, jsou pro stavebníka omezení specifikovaná v odstavci 4 = předložit měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem (tedy v zásadě se vymezuje, jak má stavebník správnímu úřadu prokázat ochranu před vnějším hlukem předpokládanou stavebními předpisy).

I zde je tedy nutné vycházet ze shora zmíněného pojetí zákona č. 258/2000 Sb., tj. dikce ust. § 30 odst. 1, který stanoví, že vyjmenované subjekty „... jsou povinny technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity ...“, z čehož plyne, že zájmy ochrany veřejného zdraví jsou překročením hygienických limitů hluku ohroženy. Ochranou před hlukem se tedy rozumí ochrana před „nadlimitním hlukem“. Protože je-li hluk podlimitní, není nutné přijímat žádná opatření k ochraně.

I záměrem předkladatele pozměňovacího návrhu bylo, aby žadatel o umístění chráněné stavby do nadlimitně zatíženého území sám zajistil ochranu před nadlimitním hlukem. Proto lze za „území zatížené zdrojem hluku“ ve smyslu zákona považovat území nadlimitně zatížené hlukem.

Nejde-li o území zatížené hlukem, žadatel předmětnou povinnost nemá. Do závazného stanoviska OOVZ je však nutné uvedenou skutečnost uvést pro případ budoucích sporů a samozřejmě je nutno věnovat zvýšenou pozornost umísťování zdrojů hluku do takového území.

Zda se jedná o území nadlimitně zatížené hlukem, lze částečně zjistit ze strategických hlukových map (odkaz viz níže).

Výsledky měření hluku mohou být vztaženy nejen k předmětné stavbě, ale i k vedlejší parcele, kde žadatel žádá o souhlas s umístěním chráněné stavby, je-li v dané lokalitě shodná akustická situace (tento závěr musí učinit odborně způsobilá osoba podle § 32a zákona č. 258/2000 Sb.). Musí je však vždy předložit ten žadatel, který žádá o umístění chráněné stavby (každý žadatel předloží měření hluku). Závěry protokolu o měření hluku, které žadatel předloží, pak musí být promítnuty do závazného stanoviska OOVZ.

(5) *Neprovede-li stavebník dostatečná opatření k ochraně před hlukem, nemůže žádat, aby tato opatření provedl provozovatel, vlastník nebo správce zdroje hluku. To neplatí, dojde-li k prokazatelnému navýšení hluku ze zdroje hluku; co se považuje za prokazatelné navýšení hluku, stanoví prováděcí právní předpis.*

Záměrem pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení bylo zajistit, aby provozovatel zdroje hluku, který byl v území jako první, nenesl odpovědnost za realizaci protihlukových opatření v případě, že u chráněné zástavby, která vstoupila do území jako druhá, nejsou protihluková opatření dostatečná nebo nebyla provedena vůbec.

Protože na straně zdroje hluku může dojít k situaci, kdy jeho hlučnost vzroste (je prokazatelně navýšena) je nutné zajistit povinnost nápravy na straně provozovatele/správce/vlastníka zdroje hluku, přestože byl v území první.

Návrh stavebníka (žadatele) na odloženou realizaci protihlukové ochrany chráněné stavby do doby realizace plánované výstavby např. pozemní komunikace, nelze akceptovat.

Na závěr se připomíná ustanovení § 32a zákona č. 258/2000 Sb., podle něhož měření hluku v životním prostředí člověka podle tohoto zákona může provádět pouze držitel osvědčení o akreditaci nebo držitel autorizace podle § 83c.

odkaz na strategické hlukové mapy na webu MZ:

sekce „SHM“ <http://www.mzcr.cz/HlukoveMapy/>



textová část: „**Popis SHM**“

zobrazení map:

„**Přehled kol SHM**“ ⇒ „**Kolo 2012**“ ⇒ „**Mapová aplikace SHM 2012**“