


# Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 26. října 2026


Nález Ústavního soudu č. 202/2026 Sb.

## Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/25 ve věci návrhu na zrušení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, nebo alternativně na zrušení jeho přílohy č. 3 části A

# 202

# NÁLEZ

# Ústavního soudu

ze dne 23. září 2026

# sp. zn. Pl. ÚS 1/25 ve věci návrhu na zrušení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, nebo alternativně na zrušení jeho přílohy č. 3 části A

## Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 1/25 dne 23. září 2026 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Michala Bartoně, Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Dity Řepkové (soudkyně zpravodajka), Martina Smolka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu skupiny 14 senátorů Senátu Parlamentu, zastoupené JUDr. PhDr. Pavlem Uhlem, Ph.D., Ph.D., advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, na zrušení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, nebo alternativně na zrušení části A přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, za účasti vlády jako účastnice řízení,

takto:

**I. Návrh na zrušení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.**

**II. Návrh na zrušení části A přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.**

## Odůvodnění

## I.

### Vymezení podstaty věci

1. Ústavní soud se v nyní posuzované věci zabýval abstraktní kontrolou ústavnosti a zákonnosti nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve

znění pozdějších předpisů, (dále též jen „hlukové nařízení“). Navázal tak na ústavní přezkum tohoto nařízení v jeho jiné historické podobě [viz nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.), kdy Ústavní soud přezkoumával nařízení v podobě před jeho novelizacemi, a ze dne 3. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 35/23 (N 62/123 SbNU 188; 111/2024 Sb.), kterým rozhodl o návrhu na zrušení nařízení novelizujícího hlukové nařízení].

2. Přistoupil k posouzení racionality české právní úpravy stanovující pevné hygienické limity pro míru produkovaného hluku. Jedná se o jeden z nástrojů, kterými se stát snaží naplnit své pozitivní závazky v oblasti ochrany před nadměrným hlukem. Ústavní soud shledal, že přezkoumávané nařízení je v souladu s ústavním pořádkem i zákonem. Své odůvodnění rozdělil na tyto tři základní otázky, které bylo třeba v řízení vyřešit:

   • Vyjádřil se k návrhu navrhovatelky předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též jen „EU“), přičemž otázku výkladu práva EU shledal zcela zřejmou (*acte clair*); předběžnou otázku proto nepoložil (IX. 1).

   • Ústavní soud shledal, že hlukové nařízení je v souladu s ústavním pořádkem. Pro tyto účely vymezil modifikovaný test racionality využitelný v případech, kdy je posuzován pozitivní závazek státu, jehož obsah není konkrétně specifikovaný. Ústavní soud rovněž vymezil esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí; stručně se věnoval i otázce Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina EU“) jako referenčního rámce ústavnosti (IX. 2).

   • Ústavní soud konstatoval, že hlukové nařízení je v souladu se zákonem (IX. 3).

3. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ze dne 23. 1. 2025 se skupina 14 senátorů („navrhovatelka“) domáhá zrušení hlukového nařízení jako celku, alternativně se domáhá zrušení přílohy č. 3 části A hlukového nařízení.
4. Vláda přijala hlukové nařízení dne 24. 8. 2011. Následně bylo novelizováno nařízením č. 217/2016 Sb. s účinností od 30. 7. 2016, nařízením č. 241/2018 Sb. s účinností od 9. 11. 2018 a nařízením č. 433/2022 Sb. s účinností od 1. 7. 2023.
5. Nařízení vlády bylo vydáno podle § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, (dále též jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a to k provedení jeho § 30, 32 a § 34 odst. 1, a též podle § 21 písm. a) zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), a to k provedení jeho § 7 odst. 7.
6. Upravuje přitom:

   a) hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance,

   b) hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb,

c) hygienické limity vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb,

d) způsob měření a hodnocení hluku a vibrací pro denní a noční dobu.

7. Příloha č. 3 upravuje hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru, její část A pak korekci pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru.
8. Celé znění nařízení vlády č. 272/2011 Sb. v účinném znění je dostupné v elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv na https://e-sbirka.gov.cz/.

## II.

## Argumentace navrhovatelky

9. Navrhovatelka se domáhá zrušení napadené normy, popřípadě její části z toho důvodu, že napadená norma jako celek, resp. napadená příloha, je výsledkem postupných, opakovaných změn právního stavu, které skýtají stále nižší ochranu práva na příznivé životní prostředí a postupně odstraňují či redukují povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství. Tento proces trvá již od roku 2011 a byl realizován prostřednictvím několika novelizací. Vede ke zhoršování životního prostředí jak objektivně, tak ve vztahu k lidem. Tímto postupem toto právo a tyto povinnosti stanovené a chráněné ústavním pořádkem vláda fakticky vyprazdňuje a popírá jejich ústavněprávní relevanci a substanciální obsah. Navrhovatelka je přesvědčena, že hlukové nařízení je protiústavní a protizákonné.
10. Navrhovatelka úvodem rekapituluje proces novelizace napadaného nařízení a vyjadřuje se k jeho přípustnosti k projednání před Ústavním soudem. Tvrdí, že ač označené nařízení bylo předmětem ústavního přezkumu, není zde překážka věci rozsouzené (*rei iudicatae*).
11. Navrhovatelka je přesvědčena, že hlukové nařízení je protiústavní. Základní normativy tvořící referenční rámec ústavnosti jsou podle navrhovatelky čl. 7 Ústavy, čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a rovněž čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie. Tyto tři normativy se podle navrhovatelky liší svým původem, právním režimem a normativním kontextem, který je nicméně vhodné analyzovat jako celek.
12. Podle navrhovatelky je čl. 7 Ústavy obecným principem vládnutí, který výslovně negarantuje konkrétní subjektivní práva. Má však za to, že v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti je možné se dovolávat i nedodržení tohoto principu.
13. Podle navrhovatelky je čl. 35 odst. 1 Listiny z hlediska vymahatelnosti podřízen principu vyžadované zákonné licence podle čl. 41 odst. 1 Listiny. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je podstatné, zda se jedná o zásah do minimálního standardu (esenciálního obsahu) takového práva. Podle navrhovatelky platí, že i kdyby zákon nestanovil konkrétní vymahatelný standard, nemůže vláda skrz podzákonný předpis setrvale snižovat míru ochrany práva garantovaného v základu přímo Listinou. To by pak představovalo zásah do esenciálního obsahu, který nemůže být vyprázdněn zákonem, jeho mlčením, a tedy ani nařízením vlády, respektive jeho sériovou degradační změnou. To platí o to více, když samotné Ministerstvo zdravotnictví konstatuje, že limit je nastaven tak, že není možné jej překročit. V tomto předmětu regulace už je ochrana fakticky vyprázdněna.
14. V neposlední řadě je podle navrhovatelky referenčním rámcem ústavnosti i čl. 37 Listiny EU. Lisabonská smlouva je mezinárodní smlouvou, která upravuje v rozsahu své části nazvané Listina základních práv Evropské unie mimo jiné i problematiku lidských práv. Z hlediska mezinárodního práva jde o mezinárodní smlouvu jako každou jinou, která prošla standardním ratifikačním procesem, jenž byl dokonce testován v režimu předběžné kontroly ústavnosti před Ústavním soudem. Podle navrhovatelky se jedná o mezinárodní smlouvu o lidských právech, která je součástí ústavního pořádku ve smyslu konkursního nálezu [nález Ústavního soudu ze

dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Navrhovatelka má za to, že čl. 37 Listiny EU je bezprostředně účinný a zavazuje přímo členské státy EU.

15. Navrhovatelka připouští, že v oblasti ochrany životního prostředí neplatí absolutní zákaz snižování již jednou dosažené úrovně ochrany (doktrína stand-still). Odmítá však přístup, podle něhož je přípustné jakékoliv, respektive neomezené snižování této ochrany. Za nepřípustné považuje dlouhodobé, setrvalé a neodůvodněné zhoršování bez existence jiného ústavně relevantního zájmu.
16. Stát tím, že ponechává exekutivě neomezený prostor k regulaci bez závazného věcného rámce, porušuje princip ochrany přírodních zdrojů a životního prostředí. Regulace se fakticky přizpůsobuje ekonomickým potřebám. Dlouhodobá degradace ochrany podle navrhovatelky vede k vyprázdnění samotné podstaty práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, přičemž je v rozporu i s požadavkem zvyšování kvality a udržitelného rozvoje podle čl. 37 Listiny EU.
17. Navrhovatelka poukazuje i na přiznání Ministerstva zdravotnictví, že regulace v některých případech fakticky neplní žádnou ochrannou funkci, což považuje za rezignaci na ochranu ústavně chráněných hodnot a překročení mezí normotvorné autonomie.
18. S ohledem na způsob přijetí normy, ignorování relevantních připomínek a deklarovanou motivaci vlády má navrhovatelka za to, že vláda nejednala v mezích čl. 78 Ústavy, a proto je napadené nařízení v rozporu s ústavním pořádkem.
19. Dále navrhovatelka argumentuje tím, že hlukové nařízení je v rozporu se zákonem. Napadené nařízení jakožto podzákonný právní předpis musí být vydán v mezích zákona (čl. 78 Ústavy). Pojem zákon neznamená pouze zákon v užším slova smyslu, tedy zákon, který hlukové nařízení provádí, ale jakýkoliv zákon. Referenčním rámcem pro přezkum zákonnosti napadeného hlukového nařízení je podle navrhovatelky nejenom zákon v užším slova smyslu, tedy zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Obecnou normou ochrany životního prostředí je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Z ustanovení § 1 zákona o životním prostředí plyne, že tento zákon stanovuje základní zásady ochrany životního prostředí a že je založen na principu trvale udržitelného rozvoje. Z ustanovení § 12 zákona o životním prostředí plyne, že musí existovat korelace mezi poznáním a mírou ochrany lidí, dalších živých organismů a ostatních složek životního prostředí. Současně zákon předepisuje zohledňovat kumulaci a synergii.
20. Kromě toho je podle navrhovatelky součástí právní úpravy, která má postavení zákona, i evropská regulace. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, Environmental Noise Directive (dále též jen „směrnice END“) si klade za cíl vytvořit společný přístup EU k zamezení, prevenci nebo snížení škodlivých účinků expozice environmentálnímu hluku. Obsahuje předpoklad, že cílem směrnice je snižování hluku, je-li to nutné a zejména pokud expoziční úrovně mohou mít škodlivé účinky na lidské zdraví [čl. 1 odst. 1 písm. c) směrnice END]. I navazující nástroje směrnice obsahují předpoklad, že cílem je snižování hlukové zátěže a zachování dobrého akustického prostředí. Česká republika podle navrhovatelky tuto směrnici neimplementovala dostatečně.
21. Podle navrhovatelky hlukové nařízení výše uvedené principy plynoucí ze zákonné úpravy otevřeně porušuje. Setrvalé snižování míry ochrany je v rozporu s principem udržitelného rozvoje. Popírá i vazbu mezi poznáním a mírou ochrany. Od roku 2011 totiž nevzniklo žádné lidské poznání, které by odůvodňovalo snižování ochrany.
22. Navrhovatelka připouští, že jednorázové snížení ochrany z pragmatických důvodů může být přípustné. Zdůrazňuje však, že současný stav je výsledkem třináct let trvajícího setrvalého snižování ochrany, které již neodpovídá cílům směrnice směřujícím ke snižování hluku a zajištění dobrého akustického prostředí. Napadená norma proto podle navrhovatelky nerespektuje konkrétní ani obecné cíle směrnice, je s ní v rozporu, a tím zároveň porušuje zákon v širším

smyslu, včetně evropského práva a čl. 78 Ústavy, který vládě ukládá povinnost postupovat v mezích zákona.

23. Derogace hlukového nařízení, ať částečná, nebo úplná, povede k nezbytnému doplnění takto dotčené právní úpravy. Podle navrhovatelky platí, že nějaká právní úprava musí existovat. Úplná absence hlukových limitů, jejichž existenci zákon předpokládá, by znamenala značnou právní nejistotu. Navrhovatelka proto navrhla odložit účinnost derogace o šest měsíců v případě derogace částečné a o rok pro případ derogace úplné.

## III.

## Vyjádření vlády

24. Vláda konstatuje, že hlukové nařízení je jako celek v souladu s ústavním pořádkem České republiky i s ostatními právními normami na úrovni zákona.
25. K přípustnosti návrhu vláda zdůrazňuje, že nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/18 a sp. zn. Pl. ÚS 35/23 v nyní projednávané věci představují překážku věci rozsouzené ve smyslu § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a to nejen vzhledem k totožnosti napadeného právního předpisu, ale především z důvodu navrhovateli tvrzených a Ústavním soudem následně přezkoumaných hlavních důvodů tvrzené protiústavnosti. Ani v jednom z citovaných nálezů přitom Ústavní soud nedospěl k závěru, že by existoval důvod pro derogaci hlukového nařízení, respektive jeho napadených částí. Zásada *ne bis in idem*, ze které vyplývá zákonná překážka věci rozsouzené, Ústavnímu soudu brání meritorně rozhodovat o stejné věci opakovaně. Plénum Ústavního soudu též nemůže měnit již jednou vyslovený právní názor jen z důvodu proměny hlasovacích poměrů či soudcovského sboru [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/22 ze dne 20. 12. 2023 (N 188/121 SbNU 311; 19/2024 Sb.), bod 27]. Z těchto důvodů vláda navrhuje, aby Ústavní soud odmítl návrh jako nepřípustný.
26. Vláda se vyjádřila i k hmotněprávním námitkám. V případě, že by Ústavní soud neodmítl návrh jako nepřípustný, navrhla, aby ho zamítl jako neopodstatněný. Vláda je přesvědčena, že hlukové nařízení je v souladu se zákonem i všemi ústavními principy.
27. Vláda uvedla, že prozatím poslední novelou hlukového nařízení vyhlášenou pod č. 433/2022 Sb. došlo k racionalizaci dosavadního přístupu k ochraně veřejného zdraví před hlukem. Přijaté změny se týkaly zejména oblasti hluku z dopravy, konkrétně hluku z pozemních komunikací a drah. Klíčovou změnou přitom bylo zrušení institutu staré hlukové zátěže, který se ukázal jako nevhodný. S touto změnou došlo k nastavení nejvyšších přípustných hodnot pouze v závislosti na stáří pozemní komunikace nebo dráhy. Vláda zdůraznila, že samotným navýšením hygienických limitů hluku nemůže dojít k plošnému výraznému zvýšení hlukové zátěže, neboť pouze na základě této skutečnosti nedojde ani k navýšení intenzity dopravy. Důsledky lokálního navýšení intenzity hluku z dopravy související s novou výstavbou lze přitom posoudit v rámci jejího povolování, kde dotčené subjekty mají možnost účastnit se řízení, případně využít prostředky jiné právní ochrany (tedy prostředky ochrany mimo rámec hlukových limitů).
28. Vláda poukázala na to, že vyhovění návrhu na zrušení hlukového nařízení jako celku by znamenalo zrušení všech hygienických limitů hluku a vibrací, a to nejen hluku a vibrací způsobovaných dopravou, ale též hluku a vibrací na pracovištích. Hluk a vibrace by tedy nebyly nijak limitovány, a to v poměrně široké oblasti, což by vedlo k nezamýšleným důsledkům. Zrušení přílohy č. 3 části A by pak vedlo k tomu, že by v zájmu posílení ochrany veřejného zdraví došlo zároveň k vážnému ohrožení rozvoje a provozu veřejné infrastruktury, což podle názoru vlády nelze připustit.

29. Vláda nesouhlasila s tvrzeným rozporem hlukového nařízení s ústavním pořádkem. Podle vlády se navrhovatelé opakovaně domáhají použití stand-still doktríny, ač současně respektují, že v oblasti dotčené úpravy se tato doktrína neuplatní. Vláda připomněla, že z hlediska českého ústavního pořádku není možné absolutní obecnou aplikaci stand-still doktríny u hmotněprávní ochrany základních práv dovodit. Naopak již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podle čl. 41 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18). Stávající přístup nelze přirovnat ani ke stavu, který umožňuje jakékoliv snížení ochrany základního práva. Nastavené limity hluku stále představují dostatečné efektivní opatření směřující ke snižování hluku obecně. Z komparativního hlediska Česká republika poskytuje značně vysoký standard ochrany před hlukem ve vnitřních prostorech obydlí a chráněných venkovních prostorech staveb.
30. Je přitom především na normotvůrci, aby kvalifikovaně 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 zdraví či životního prostředí. Právní úprava obsažená v hlukovém nařízení je zcela v mezích zmocnění obsaženého v § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stanovení hygienických limitů hluku a způsobu jejich měření odpovídá principu, podle něhož pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem plyne, že Ústavní soud nemá přezkoumávat čistě technické záležitosti.
31. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů. Světová zdravotnická organizace ani Evropská unie nestanovují žádné právně závazné hlukové limity a ponechávají jejich určení v působnosti jednotlivých států. Ze směrnice END podle vlády plyne, že každý členský stát Evropské unie si konkrétní hodnotu limitů určuje sám podle svých podmínek.
32. Vláda se neztotožnila s tvrzením navrhovatelky, že čl. 37 Listiny EU je referenčním rámcem pro přezkum ústavnosti. Konkrétně proto, že čl. 37 Listiny EU neobsahuje žádné specifické individuální právo, které by se dalo přímo uplatnit na národní úrovni. Jedná se spíš o zásadu týkající se environmentální politiky Evropské unie, která není pro členské státy závazná. To podle vlády potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18, když konstatoval, že čl. 37 Listiny EU sice obsahuje povinnost zvyšování kvality životního prostředí, ale výslovně jen ve smyslu zohlednění tohoto požadavku při tvorbě politik Evropské unie, přičemž závazek není přímo adresován členským zemím.
33. Vláda se neztotožnila ani s tvrzeným rozporem hlukového nařízení se zákonem. Podle vlády mají zákon o ochraně veřejného zdraví a zákon o životním prostředí stejnou právní sílu. Hygienické limity hluku obsažené v hlukovém nařízení jsou nastaveny v souladu s dosaženým stavem poznání a též s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností. Tvrzení navrhovatelky, že tomu tak není, není nijak věrohodně podloženo.
34. Podle vlády nelze souhlasit s tím, že sekundární právo Evropské unie (jako celek) má postavení zákona a má dokonce aplikační přednost před zákonem. Směrnice END, která je v nynějším případě relevantní, je pro členské státy závazná, pouze pokud jde o výsledek. To, co navrhovatelé s odvoláním na čl. 1 odst. 1 písm. c) směrnice END označují jako jeden z cílů směrnice (snižování hluku ve venkovním prostředí), je cílem jednoho z předvídaných opatření (nikoliv cílem směrnice), a to navíc opatření přijímaných pouze tam, kde je to nutné či vhodné. Uvedenou unijní úpravu navíc nelze vykládat tak, že jednou nastavený standard ochrany před hlukem v jednom členském státě Evropské unie nelze nikdy snížit. Vláda je přesvědčena, že hlukové nařízení je v souladu se zákonem i všemi ústavními principy. Obstojí nejenom v testu racionality, ale i proporcionality.

35. Vláda ve vyjádření uvedla i odborné argumenty Ministerstva zdravotnictví jako ústředního správního úřadu pro ochranu veřejného zdraví a zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost. Podle Ministerstva zdravotnictví je evropská politika snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí podle směrnice END reflektována v § 80, 81, 81a, 81b a 81c zákona o ochraně veřejného zdraví. Jedná se však o oblast strategického hlukového mapování, tj. pořizování strategických hlukových map a zpracování navazujících právně nezávazných akčních plánů. Tuto evropskou politiku prostřednictvím směrnice END nelze stavět na rovinu s národní úpravou operativní ochrany zdraví před hlukem prostřednictvím hlukových limitů. Argumentace směrnicí END tak odborně postrádá relevanci, neboť hlukové limity dané hlukovým nařízením jsou daleko širšími a přísnějšími mechanismy k ochraně veřejného zdraví před hlukem. Jsou právně závazné a nejedná se o mezní hodnoty podle směrnice END.

## IV.

## Replika navrhovatelky

36. Navrhovatelka v replice reagovala na tvrzení vlády o nepřípustnosti návrhu. Zdůraznila, že v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 35/23 Ústavní soud nerozhodoval věcně o nyní shodném předmětu řízení, ale procesně návrh ve věci samé z valné části odmítl. Zmíněný nález sice má i jeden zamítavý (tedy zdánlivě věcný) výrok, ale ten se týká tehdejšího návrhu v rozsahu, v jakém napadal přechodné ustanovení novely, která byla napadena. V řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 4/18 rozhodoval Ústavní soud o souladu nyní napadené normy v jiné historické přednovelizační podobě. Abstraktní přezkum zákonnosti se provádí striktně podle právního stavu ke dni podání návrhu a na základě uplatněných argumentů. Návrh byl podán dne 8. 1. 2018 a mezi jeho podáním a nynějším stavem byla napadená norma změněna dvakrát. V obou těchto případech přitom dle názoru navrhovatelky došlo ke snížení úrovně ochrany.
37. Podle navrhovatelky se její aktuální návrh liší od přechozího věcně projednaného návrhu i argumentačně. Návrh v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 4/18 pracoval s doktrínou stand-still, jež požaduje zákaz zhoršení ochrany. Aktuální návrh napadá opakované snížení úrovně ochrany až *ad absentiam*. Za této situace řízení, které proběhlo v kontextu normativního stavu před dvěma novelami, nemůže založit ani věcné vypořádání tohoto argumentu, ani formální překážku věci rozsouzené.
38. Podle navrhovatelky lze z vyjádření vlády dovodit, že nový stav regulace podle představ vlády umožní lépe stavět infrastrukturní dopravní stavby. Vůbec však není patrné, zda lze hlukovou zátěž řešit jinak, například snížením rychlosti v hustě obydlených lokalitách, jiným řešením dopravní obslužnosti, preferencí jiného typu dopravy, větší difúzí dopravních tepen, kompenzačními opatřeními apod. Vláda pouze ve velmi obecné rovině tvrdí, že se mají stavět dopravní stavby, a proto je třeba snížit regulaci ochrany před hlukem.
39. Pokud vláda uvádí, že prostředky jiné právní ochrany posílí postavení uživatelů práva v rámci povolování staveb, opomíjí, že proces povolování staveb neřeší situaci těch, kdo už žijí v povolených a postavených stavbách nebo je užívají jinak a čelí důsledku nově umístěného zdroje hluku. K námitce vlády, že derogací hlukového nařízení by došlo k nezamýšleným důsledkům, navrhovatelka uvedla, že navrhuje roční nebo půlroční odklad účinků derogace.
40. Podle navrhovatelky je fakt, že čl. 37 Listiny EU nezakládá subjektivní právo, pro účely abstraktního přezkumu zákonnosti (či ústavnosti) zcela bezpředmětný. Abstraktní přezkum není nástrojem ochrany subjektivních práv, ale nástrojem kontroly souladu s vyššími normativními systémy, který testuje také dodržování právních principů. Dále je nepřesná úvaha, že čl. 37 Listiny EU členské státy nezavazuje. Podle čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie je ochrana životního prostředí sdílenou pravomocí Evropské unie a členských států. Zákon o ochraně

veřejného zdraví, jenž je zmocňovací normou pro hlukové nařízení, provádí příslušné předpisy Evropské unie, a tedy i čl. 37 Listiny EU.

41. Pokud by i nadále měl Ústavní soud pochyby o tom, zda v oblasti ochrany životního prostředí je čl. 37 Listiny EU přímo závazný pro členské státy, navrhuje navrhovatelka, aby Ústavní soud položil v tomto směru předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). V situaci, kdy běží řízení, jehož referenčním rámcem není pouze ústavnost, ale také zákonnost, není důvod nevyužít nástroj určený k výkladu zákonnosti. V jednoinstančním řízení je položení předběžné otázky pro Ústavní soud jako soud poslední instance povinností.
42. Navrhovatelka navrhuje položení předběžné otázky v tomto znění:

    Zavazuje čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie s ohledem na znění čl. 4 bodu 2 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie, který řadí oblast životního prostředí do sdílených pravomocí, přímo členské státy v oblasti ochrany životního prostředí?
43. Podle navrhovatelky hlukové nařízení neprojde testem racionality, protože nedosahuje zamýšleného cíle. V některých ohledech je regulace tak vysoká, že není možné ani dosáhnout regulované úrovně hluku. Vláda nedokládá ani splnění testu proporcionality. Přiznává, že byla motivována finančně, čímž popírá splnění kroku nezbytnosti.
44. Navrhovatelka se rovněž neztotožňuje s tvrzením, že by se Ústavní soud posuzováním hlukového nařízení nemohl zabývat, protože se jedná o odbornou věc. Podle navrhovatelky nelze kompetence Ústavního soudu vyprázdnit přesvědčením vlády o odborném rozměru předmětné normy.
45. Vláda tvrdí, že snížení hlukové ochrany je potřeba pro podporu zahušťování měst dovnitř a předcházení jejich rozrůstání se do plochy. Neexistuje však žádná odborná studie ani odborný publikovaný názor, že zahušťování zástavby, které je jinak správné, samo o sobě zvyšuje hlukovou zátěž, a vyžaduje si tedy snížení normy. Není tomu tak. Hlukovou zátěž mění jiné faktory (například organizace dopravy, preference některých typů dopravy apod.). Srovnávání s evropským kontextem je podle navrhovatelky nedostatečně podloženo.

## V.

## Další vyjádření

46. Ústavní soud vyzval veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělil, zda vstupuje (jako vedlejší účastník) do řízení, a eventuálně se k návrhu vyjádřil (§ 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Veřejný ochránce práv sdělil, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.
47. Ústavní soud vyzval vládu k vyjádření, za prvé na základě jakých konkrétních podkladů a poznatků byly stanoveny hygienické limity hluku a vibrací (ve smyslu § 108 odst. 5 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů) a za druhé, zda bylo při novelizaci hlukového nařízení zpracováno hodnocení dopadů regulace (RIA).
48. Vláda první žádost o vyjádření postoupila Ministerstvu zdravotnictví. K druhé žádosti vláda uvedla, že z předkládací zprávy k nařízení vlády č. 433/2022 Sb. vyplývá, že v tomto případě nebylo zpracováváno hodnocení dopadů regulace (RIA), a to v souladu s plánem legislativních prací vlády na rok 2022, který jeho zpracování nepředpokládal. Vláda zdůraznila, že absence formalizované závěrečné zpráva RIA neznamená, že přípravě novely hlukového nařízení nepředcházela analýza právního a skutkového stavu. Návrh novely hlukového nařízení byl projednán v standardním meziresortním připomínkovém řízení. Důvody přijetí novely hlukového nařízení byly popsány v jeho odůvodnění, jehož obecná část obsahuje zhodnocení vlivu hlukového nařízení.

49. Ministerstvo zdravotnictví ve svém vyjádření uvedlo, že při přípravě právní úpravy dlouhodobě spolupracovalo zejména s Národní referenční laboratoří pro komunální hluk při Zdravotním ústavu se sídlem v Ostravě, jejíž odborné poznatky, stanoviska, měření a expertní doporučení byly při přípravě právní úpravy zohledňovány. Ministerstvo zdravotnictví k vyjádření přiložilo přehled podkladů, z nichž bylo vycházeno při přípravě novely hlukového nařízení provedené nařízením vlády č. 433/2022 Sb. Odkázalo rovněž na své vyjádření k věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 35/23 (zejména jeho body B až H), v němž popsalo poznatky a dokumenty, na základě kterých byla zpracována novela hlukového nařízení. Současně Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že hodnocení zdravotních rizik ve smyslu § 108 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví nebylo obsaženo v jediném samostatném dokumentu, ale jednalo se o průběžný odborný proces spočívající ve vyhodnocování a zohledňování souboru odborných podkladů. Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že při přípravě novely hlukového nařízení byly využity zejména tyto odborné podklady a dokumenty:

    • Tabulka vypořádání připomínek obdržených v rámci mezirezortního připomínkového řízení. Podklad shrnující stanoviska a vypořádání připomínek uplatněných v rámci meziresortního připomínkového řízení k novele hlukového nařízení.

    • Ministerstvo dopravy. TP 225 – Prognóza intenzit automobilové dopravy do roku 2055. Praha: Ministerstvo dopravy, 2018. Podklad využitý pro posouzení očekávaného vývoje dopravních intenzit a související hlukové zátěže na pozemních komunikacích.

    • Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Naměřené hodnoty hluku na silnicích III. tříd. Ostrava: Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. Soubor výsledků měření hluku využívaný při vyhodnocování reálné expozice obyvatelstva ČR hluku z dopravy.

    • Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Odborné doporučení pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí. Ostrava: Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, 2018. Odborný metodický materiál shrnující aktuální poznatky v oblasti měření, hodnocení a interpretace hluku v životním prostředí.

    • European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, Interest Group on Traffic Noise Abatement (IGNA). Overview of Critical Noise Values in the European Region. 2019. Mezinárodní srovnání hodnot používaných při regulaci hluku v evropských státech, využívané pro komparativní posouzení české právní úpravy.

    • Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Strategické hlukové mapování. Ostrava: Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. Odborný materiál popisující přístup k hodnocení dlouhodobé hlukové zátěže v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES.

    • Potužníková, D., Hellmuth, T., Jiráska, A., Kresl, D., Píša, L., Křivánek, V. Stará hluková zátěž je dosud problém. Hygiena. 2019, roč. 64, č. 4, s. 164–169. DOI: 10.21101/hygiena.a1724. Odborná publikace zabývající se problematikou tzv. staré hlukové zátěže a její aplikací v české právní úpravě.

    • World Health Organization. Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2018. Doporučení Světové zdravotnické organizace týkající se zdravotních účinků hluku a jeho hodnocení.

50. Ústavní soud zaslal vyjádření vlády a Ministerstva zdravotnictví na vědomí navrhovatelce. Podle navrhovatelky je ze zaslaných podkladů a uváděných důvodů zřejmé, že způsob přijetí nařízení byl svévolný, protože nebyl dodržen zákonem předepsaný způsob jeho projednání. To podle ní posiluje důvody pro vyhovění první variantě petitu – tedy pro zrušení nařízení jako celku.

# VI.

## Upuštění od ústního jednání

51. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

# VII.

## Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

52. Ústavní soud shledal, že v projednávané věci byly naplněny všechny procesní předpoklady. Návrh podala skupina 14 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. Není nepřípustný podle § 66 ani 67 zákona o Ústavním soudu.
53. Vláda vznesla námitku věci rozsouzené (*res iudicata*) a navrhla odmítnutí návrhu pro nepřípustnost podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud této námitce nevyhověl, neboť návrh na zrušení hlukového nařízení jako celku, popřípadě přílohy č. 3 části A hlukového nařízení, je přípustný. Nálezy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 4/18 a sp. zn. Pl. ÚS 35/23 nezakládají překážku věci rozsouzené.
54. Jsou-li podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vykonatelné nálezy Ústavního soudu závazné pro všechny orgány i osoby, musí být závazné i pro Ústavní soud [takto již nález ze dne 2. 4. 1998 sp. zn. III. ÚS 425/97 (N 42/10 SbNU 285)].
55. Vnitřní závaznost judikatury Ústavního soudu se projevuje především v § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je návrh na zahájení řízení nepřípustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již rozhodl nálezem. Překážka věci rozsouzené Ústavnímu soudu brání meritorně rozhodovat o stejné věci opakovaně.
56. Zásada *rei iudicatae*, z níž zákonná překážka věci rozsouzené vyplývá, garantuje právní jistotu a důvěru v právo. V řízení před Ústavním soudem nelze znovu „otevírat“ již jednou vyřešené otázky ve skutkově a právně totožných věcech. Ústavní soud má pravomoc autoritativně vykládat ústavní pořádek, není místem pro nekončící polemiky s již vyslovenými důvody rozhodnutí [srov. obecně v jiném kontextu např. nález ze dne 22. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1275/10 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 3. 2011 (N 253/59 SbNU 581); nález ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 100].
57. Ústavní soud v minulosti již dvakrát přezkoumával ústavnost napadeného právního předpisu, respektive jeho některých ustanovení. Výrokem 1 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18 zamítl návrh na zrušení vymezených částí napadeného předpisu a ve zbytku návrh odmítl (výrok 2). Ve druhém případě byla procesněprávní situace odlišná. Ústavní soud návrh projednal z podstatné části pouze procesně a návrh odmítl (výrok I) nálezem sp. zn. Pl. ÚS 35/23. Výroková část nálezu vedle toho obsahovala i zamítavý výrok (výrok II) týkající se pouze přechodného ustanovení obsaženého v novelizujícím předpise, ovšem ten není pro nyní posuzovanou věc nikterak podstatný. I v druhém případě tedy Ústavní soud sice rozhodoval nálezem, a nikoliv usnesením, avšak toliko kvůli výroku II. Jak výstižně konstatuje navrhovatelka, z hlediska nynějšího přezkumu napadeného nařízení není forma rozhodnutí Ústavního soudu relevantní. Novelizovaná ustanovení totiž vůbec nebyla předmětem věcného přezkumu, návrh byl v tomto rozsahu odmítnut z procesních důvodů, neboť petit směřoval proti novele jako takové, nikoli proti novelizovanému znění nařízení.

58. Výše uvedené je zásadní pro posouzení toho, zda předchozí rozhodnutí Ústavního soudu jsou vůbec způsobilá založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18 se Ústavní soud návrhem zabýval z velké části věcně, a není proto pochyb o tom, že na něj dopadá vnitřní závaznost judikatury Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy a § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, respektive na jeho zamítavý výrok 1. Naopak nález sp. zn. Pl. ÚS 35/23 překážku věci rozhodnuté v rozsahu odmítacího výroku (výrok I) založit nemůže, neboť se jedná o procesní rozhodnutí, byť rozhodnutí jako celek má s ohledem na zamítavý výrok (výrok II) formu nálezu. Přestože Ústavní soud připouští závaznost zamítavého výroku II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/23, je nutné zdůraznit, že k zamítnutí přistoupil z toho důvodu, že intenzitu protiústavnosti přechodné ustanovení samo o sobě nenaplnilo, přičemž dodal, že zrušení pouze té části novelizujícího předpisu, která obsahuje přechodné ustanovení, by vzhledem k odmítnutí zbytku návrhu spíše prohloubilo nepřehlednost a nesrozumitelnost celé právní úpravy. Pro nyní posuzovanou věc nepovažuje Ústavní soud tento výrok za významný, a proto se dále zabývá z hlediska přípustnosti pouze nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/18.
59. V řízení o kontrole norem – ať již abstraktní, nebo konkrétní – je předmětem řízení posouzení ústavnosti napadeného zákona, respektive jeho ustanovení, případně také zákonnosti jiného právního předpisu, respektive jeho ustanovení. Totožnost věci ve smyslu překážky věci rozsouzené je dána jednak totožností napadeného ustanovení, jednak totožností tvrzených a zkoumaných důvodů protiústavnosti, respektive protizákonnosti ustanovení [nález ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 52/23 (N 77/123 SbNU 329; 144/2024 Sb.), bod 39]. Tyto podmínky jsou kumulativní. Totožnost věci je dána pouze tehdy, jsou-li naplněny obě z nich. Jinými slovy, překážku věci rozsouzené je třeba vymezovat nejen podle shodnosti napadených ustanovení, ale i podle referenčních kritérií, kterými se Ústavní soud již dříve v rámci přezkumu ústavnosti, popřípadě zákonnosti skutečně zabýval [nález ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 52/23 (144/2024 Sb.), bod 40, a ze dne 2. 4. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 15/24 (N 73/129 SbNU 319; 132/2025 Sb.), bod 69; shodně viz také VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In: BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. Praha: Auditorium, 2024, s. 448 násl.].
60. Touto optikou a skrze výše uvedená kritéria je nutno nahlížet i na vládou tvrzenou totožnost věci opíranou o nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18. Předmětem abstraktní kontroly ústavnosti tehdy byla konkrétní ustanovení v jiné (přednovelizační) podobě, jejichž rozsah ani obsah není totožný s nynějším návrhem. Nyní je napaden předpis jako celek a je navrhováno jeho kompletní zrušení, alternativně pak zrušení jeho přílohy č. 3 části A. Je třeba zdůraznit, že ač některá ustanovení již předmětem přezkumu byla, Ústavní soud posuzoval jejich ústavnost v historickém znění, tedy nikoli v současné podobě. V nynějším návrhu je předpis napadán v celém svém rozsahu a jeho protiústavnost a protizákonnost je namítána právě s ohledem na jeho komplexní podobu, nikoli pouze ve vztahu k jednotlivým ustanovením. Z toho vyplývá, že totožnost předmětu přezkumu jako jedna z kumulativních podmínek pro založení překážky věci rozhodnuté není splněna, neboť předpis v takové podobě a v takovém rozsahu, jako je vymezen v nynějším návrhu na zrušení, doposud přezkoumáván ze strany Ústavního soudu nebyl.
61. Navíc totožné nejsou ani důvody protiústavnosti a protizákonnosti, které navrhovatelka uvádí. Její současná argumentace vychází z opakovaného zhoršování stavu ochrany základních práv, což je situace, která v předchozím přezkumu nebyla dána ani namítána. Tvrzená protiústavnost dle navrhovatelky spočívá v rozporu nařízení s čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny, ve vztahu k nimž nebyla ústavnost napadeného předpisu doposud přezkoumávána. Ani druhá z kumulativních podmínek pro založení překážky věci rozhodnuté tak není splněna.
62. Kromě toho i samotná podstata námitek navrhovatelky je odlišná. Zatímco v předchozím návrhu argumentovala doktrínou stand-still (tzn. požadavkem na nesnižování již jednou garantované úrovně ochrany), současný návrh je postaven na tom, že novelami napadeného předpisu došlo k postupnému a opakovanému snižování ochrany práva na životní prostředí, čímž byl v konečném důsledku nastolen stav, kdy je toto základní právo fakticky vyprázdněno.

63. Na základě výše uvedeného Ústavní soud neshledal žádný důvod k odmítnutí návrhu pro nesplnění procesních předpokladů řízení.

# VIII.

## Posouzení procesních podmínek a kompetence pro přijetí nařízení

64. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy Ústavní soud ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumá, zda „jiný právní předpis" byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.
65. 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. Další 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. Poslední novela nařízení byla schválena usnesením vlády 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.
66. Ústavou předvídané procesní podmínky a kompetence pro přijetí nařízení byly splněny.

# IX.

## Vlastní přezkum Ústavního soudu

67. Nadměrný hluk má negativní vliv na lidské zdraví. To Ústavní soud označil za obecně známou skutečnost (notorietu) již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18. Současně také uvedl, že produkce hluku je neodmyslitelnou součástí moderní lidské společnosti. Zájem na ochraně zdraví před negativními účinky hluku se tak může střetávat se zájmem na lidských činnostech, které hluk produkují. Úkolem veřejné moci je nalézt rovnováhu mezi těmito dvěma protichůdnými zájmy [nález ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18, body 45 a 46, nález ze dne 23. 1. 2025 sp. zn. I. ÚS 818/24 (N 18/128 SbNU 170), bod 26].
68. Jádrem posuzovaného návrhu navrhovatelky je námitka, že významná část české právní úpravy takto rovnovážná není a ve výsledku upřednostňuje zájmy původců hluku před ochranou práva na příznivé životní prostředí. Ústavní soud konstatuje, že pozitivní a negativní povinnosti (závazky) veřejné moci v oblasti ochrany proti nadměrnému hluku plynou ze základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) ve spojení s čl. 7 Ústavy a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Konkrétněji je vymezení pevných limitů pro míru produkovaného hluku jedním z nástrojů, kterými se stát snaží naplnit své pozitivní závazky v oblasti ochrany před nadměrným hlukem. V České republice jsou pevné hlukové limity stanoveny nyní přezkoumávaným nařízením.
69. Ústavní soud shledal, že přezkoumávané nařízení je v souladu s ústavním pořádkem i zákonem. Návrh proto není důvodný.

# IX. 1.

## Návrh na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru

70. Navrhovatelka vznesla návrh na předložení předběžné otázky ohledně výkladu čl. 37 Listiny EU ve spojení s čl. 4 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie. Potenciální rozpor práva EU s hlukovým nařízením spatřuje v tom, že z hlediska judikatury Soudního dvora EU nebylo ještě vyjasněno, zda lze z čl. 37 Listiny EU dovodit konkrétní pozitivní závazek omezovat expozici hluku. Není tak dle navrhovatelky zřejmé, zda fakt, že směrnice END neobsahuje mezní limity, znamená, že lze hlukové limity zvyšovat do úrovně, která fakticky k žádné ochraně nevede.
71. V obecné rovině platí, že i v řízení před Ústavním soudem nelze vyloučit položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Ústavní soud již dříve vyslovil, že by musel položit předběžnou otázku, závisel-li by výsledek řízení na posouzení vnitrostátního práva s právem EU [nález ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), bod 159]. Tento přístup je souladný s ustálenou judikaturou Soudního dvora (srov. rozsudek ze dne 12. 2. 2026 ve věci C-56/25 Petličev).
72. Navrhovatelka formuluje otázku, zda čl. 37 Listiny EU zavazuje s ohledem na znění čl. 4 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie přímo členské státy v oblasti ochrany životního prostředí. Případná odpověď Soudního dvora, ať by byla jakákoli, by ovšem nemohla nic změnit na posouzení, zda členské státy mohou v rámci svých vnitrostátních právních řádů zvýšit hlukové limity, které předtím stanovily. Ani přímá aplikace čl. 37 Listiny EU by tedy ještě sama o sobě nevedla k závěru, že hlukové limity nelze v rámci vnitrostátních právních řádů členských států zvyšovat.
73. Kromě toho, co se týká zákazu zhoršování jednou dosažené úrovně ochrany životního prostředí ve vnitrostátních právních řádech (standstill clause), z čl. 37 Listiny EU nelze samostatně takový zákaz dovodit. Jak vyplývá z čl. 52 odst. 2 Listiny EU, práva uznaná Listinou EU, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených. To je i případ čl. 37 Listiny EU, který je založený na čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a čl. 11 a 191 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2016 ve věci C-444/15 Associazione Italia Nostra Onlus, bod 62). Tato ustanovení přitom odkazují na vysokou úroveň ochrany životního prostředí, nikoli ochranu nejvyšší, ze které by bylo možné zákaz zhoršování dosažené úrovně ochrany dovodit (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 7. 1998 ve věci C-284/95 Safety Hi-Tech, bod 49, a ve věci C-341/95 Bettati, bod 47).
74. Navíc čl. 37 Listiny EU je sám pouze zásadou neobsahující žádná vymahatelná práva. Listina EU totiž rozlišuje mezi zásadami a právy, jak je patrné například z čl. 51 odst. 1 druhé věty a z čl. 52 odst. 2 a 5 Listina EU. Vysvětlení k Listině EU přitom ve vztahu k čl. 52 odst. 5 uvádějí, že zásady mohou být prováděny legislativními nebo exekutivními akty přijatými Evropskou unií v souladu s jejími pravomocemi a členskými státy pouze tehdy, provádějí-li právo EU. Tyto zásady se tedy stávají významnými pro soudy pouze při výkladu nebo přezkumu takových aktů, avšak samy o sobě nezakládají přímé nároky na pozitivní jednání orgánů Evropské unie nebo orgánů členských států. To je v souladu jak s judikaturou Soudního dvora, tak s přístupem ústavních systémů členských států k „zásadám“. V této souvislosti uvedená vysvětlení jako jeden z příkladů odkazují mimo jiné na čl. 37 Listiny EU (usnesení Tribunálu ze dne 28. 9. 2016 ve věci T-600/15 PAN Europe a další v. Komise, body 47 a 48).
75. Konkrétní zákaz zhoršování by tak mohl vyplývat ze sekundárního práva EU, jak je tomu např. v čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 7. 2015 ve věci C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland). Nestanoví-li ovšem unijní právo v oblasti ochrany před hlukem odpovídající zákaz zhoršování či minimální hlukové limity, nelze pouze z čl. 37 Listiny EU dovodit zákaz, aby

členský stát dříve stanovené hlukové limity změnil způsobem vedoucím ke snížení dosažené úrovně ochrany.

76. Konkrétně, co se týká směrnice END, na kterou odkazuje navrhovatelka, jejím předmětem je určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování a s využitím metod hodnocení společných pro všechny členské státy, zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích na veřejnost a přijetí akčních plánů členskými státy, nikoli stanovení hlukových limitů či zákazu změny jejich jednou dosažené úrovně. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že akční plány jsou podle čl. 1 odst. 1 písm. c) směrnice END přijímány s cílem prevence a snižování hluku ve venkovním prostředí. Z tohoto cíle by bylo možné pouze nepřímo dovodit, že členské státy mají povinnost stanovit nějaké limity za účelem ochrany životního prostředí, potažmo lidského zdraví, nikoli jaké úrovně mají tyto limity dosahovat. Z toho logicky vyplývá, že směrnice END ani nezakazuje jednou stanovené limity měnit.
77. Za těchto okolností je potřeba učinit závěr, že pro položení předběžné otázky ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/16 není v tomto řízení důvod.

# IX. 2.

## K souladu hlukového nařízení s právem na příznivé životního prostředí

78. Ústavní soud se nejprve musel zabývat otázkou, v jakém rozsahu je vůbec oprávněn napadená ustanovení přezkoumávat. Napadená úprava totiž provádí směrnici END a představuje tedy oblast regulovanou unijním právem. Z přenesení části pravomocí na Evropskou unii podle čl. 10a Ústavy plyne zdrženlivost Ústavního soudu v oblastech plně harmonizovaných unijním právem [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III*, a Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), *Lisabon I*, body 120, 130, 138 a 139]. Je-li naopak členským státům zachován prostor pro implementační uvážení, rolí Ústavního soudu v řízení o kontrole norem je posoudit danou normu v mezích uvážení, které český normotvůrce při implementaci měl.
79. Nicméně, jak plyne i z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu, ačkoli je hlukové nařízení transpozicí unijní právní úpravy, cílem směrnice END není sjednocení hlukových limitů. Přezkoumávaná ustanovení jsou tudíž vyjádřením implementačního uvážení českého normotvůrce, a Ústavní soud je proto přezkoumal optikou ústavního pořádku.
80. Ústavní soud nejdříve: a) vymezí referenční rámec přezkumu ústavnosti, následně b) uvede modifikovaný test racionality vhodný pro posouzení pozitivních závazků v situaci, kdy ze základního práva v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny neplyne dostatečně konkrétní povinnost, a konečně c) aplikuje tento test na nyní přezkoumávané hlukové nařízení.

# A)

## Referenční rámec ústavnosti v oblasti ochrany před nadměrným hlukem

81. Jak již bylo výše uvedeno, při výkladu práva na příznivé životní prostředí je potřeba brát v potaz, že pozitivní a negativní závazky plynoucí z tohoto základního práva jsou v českém ústavním pořádku zakotveny ve více ustanoveních, konkrétně v čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 7 Ústavy a čl. 8 Úmluvy.

82. Podle čl. 7 Ústavy má stát dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Jedná se o obecný princip vládnutí, výsledek hodnotového rozhodnutí ústavodárce, jehož cílem byla ústavní ochrana hodnoty příznivého životního prostředí [Šimíček, V. Čl. 7 (Ochrana přírody). In: Šimíček, V. a kol. Ústava České republiky – Komentář. (Systém ASPI). Praha: Nakladatelství Linde, 2010. (cit. 14. 4. 2026). Dostupné z: https://www.aspi.cz].
83. V čl. 35 odst. 1 Listiny je pak zakotveno právo na příznivé životní prostředí. Na základě předpokladu racionálního ústavodárce platí, že čl. 35 odst. 1 Listiny není pouhou obdobou čl. 7 Ústavy, ale přiznává veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí [nález ze dne 22. 10. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 6/25 (N 228/132 SbNU 383), bod 92].
84. U práva na příznivé životní prostředí je také velmi podstatné, že jeho esenciální obsah nemusí mít pouze negativní složku, naopak nejen ve vztahu k tomuto právu, nýbrž i u řady dalších práv je zcela evidentní existence pozitivního esenciálního obsahu [Scheinin, M. Core Rights and Obligations. In: D. Shelton (Ed.). The Oxford Handbook of International Human Rights Law. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 536–537; a také OSN, Komise pro hospodářská, sociální a kulturní práva, General Comment No 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art 2, para 1), 14. 12. 1990, UN Doc E/1991/23]. V České republice půjde typicky o práva v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.
85. Navrhovatelka také argumentovala, že součástí referenčního rámce přezkumu ústavnosti je také Listina EU, protože se jedná o mezinárodní smlouvu o lidských právech ve smyslu konkursního nálezu. V tomto ohledu nelze navrhovatelce dát za pravdu. Listinu EU nelze považovat za referenční rámec přezkumu ústavnosti podle čl. 10 Ústavy před euronovelou ve smyslu konkursního nálezu, neboť nejde o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách ratifikovanou speciální procedurou podle čl. 39 odst. 4 a čl. 49 odst. 2 Ústavy ve znění účinném do 31. 5. 2002 [viz blíže nález ze dne 25. 3. 2026 sp. zn. Pl. ÚS 8/25 (N 41/135 SbNU 83; 58/2026 Sb.), *Konkordátní smlouva se Svatým stolcem*, body 97–102].
86. V posuzované věci přitom není referenčním rámcem přezkum ústavnosti ani na jiném základě. Jak bylo uvedeno, hlukové nařízení je transpozicí unijní právní úpravy, avšak přezkoumávaná ustanovení jsou vyjádřením uvážení českého normotvůrce při implementaci. V takovém případě je primárním přezkumným rámcem právě Listina, avšak závazky plynoucí z Listiny EU je třeba reflektovat při výkladu českého ústavního pořádku s ohledem na čl. 1 odst. 2, čl. 10a a 4 Ústavy [srov. nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *Cukerné kvóty III*; a ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), *Eurozatykač*, body 80–83].
87. V nyní projednávané věci je tudíž rozhodující, že právo EU samo nestanoví limity hluku ve venkovním prostředí, jak vyplývá z výše uvedeného, a členskému státu je tak ponechán široký prostor pro vlastní právní úpravu. Primárním rámcem přezkumu je v takové situaci Listina, jak vyplývá z předchozího bodu. Je potřeba vyjít z předpokladu, že Listina zajišťuje požadovanou úroveň ochrany podle Listiny EU.

## B)

### Modifikovaný test racionality při posuzování naplnění pozitivních závazků

88. Na zodpovězení otázky, zda je hlukové nařízení v souladu s ústavním pořádkem, aplikoval Ústavní soud modifikovaný test racionality.
89. Základního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny se lze, stejně jako jiných práv v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny, domáhat pouze v mezích jeho prováděcích zákonů. Zákonodárce má povinnost tato práva provést, a to v souladu s ústavními principy a při respektu k čl. 4 odst. 4 Listiny (nález ze dne 22. 10. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 6/25, bod 92).

90. Ve vztahu k hodnocení zásahů do práv v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny Ústavní soud definoval méně intenzivní standard přezkumu – test racionality [nález ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 102–105]. Obsahuje zhodnocení, zda se konkrétní zásah nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, následuje posouzení, zda zásah sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným snížením celkového standardu základních práv. Ústavní soud posuzuje, zda napadená právní úprava nepopírá podstatu či smysl ústavně garantovaného sociálního práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny totiž s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nelze samo sebou vykládat tak, že umožňuje prostřednictvím (pod)zákonné úpravy ústavní garance popřít; v opačném případě by ústavní úprava sociálních práv postrádala praktický smysl. Konečně Ústavní soud posuzuje, zda je tento zásah rozumný [obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 49 uvádějící užší verzi testu racionality, a nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 229].
91. Zabývá-li se Ústavní soud tvrzenou absencí či nedostatečností právní úpravy, která má právo v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny ústavně souladným způsobem naplnit, a současně toto právo není formulováno dostatečně konkrétně, je třeba test racionality modifikovat.
92. Používat pojem „zásah“ u testu racionality dává určitý smysl v případě pozitivních závazků, u nichž je dostatečně konkrétně stanoven jejich obsah. Tak tomu bylo právě v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ve kterém byl test racionality poprvé formulován, a to ve vztahu k právu na bezplatnou zdravotní péči podle čl. 31 Listiny (Kratochvíl, J. Omezení práv a svobod zaručených v Listině. In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kolektiv. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 215 násl.). Před řešením otázky, zda hlukové nařízení zasahuje do práva na příznivé životní prostředí „rozumným“ způsobem, je třeba si vymezit standard, co je vlastně kýženým naplněním daného práva ve světle konkrétního předmětu jeho ochrany.
93. Ústavní soud proto pro posouzení souladu napadené úpravy s čl. 35 odst. 1 Listiny navázal na užší verzi testu racionality použitou v nálezu Pl. ÚS 4/18 a aplikoval modifikovaný test racionality sestávající z těchto kroků: 1. vymezení esenciálního obsahu práva spadajícího pod režim čl. 41 odst. 1 Listiny; 2. zhodnocení, zda je standard plynoucí z esenciálního obsahu daného práva naplněn (v opačném případě by Ústavní soud aplikoval test proporcionality); 3. posouzení, zda zájmy, které stojí proti pozitivnímu závazku, jsou legitimní; 4. zvážení otázky, zda právní úprava týkající se pozitivního závazku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální).

## C)

## Aplikace modifikovaného testu racionality

94. Prvním krokem je vymezení esenciálního obsahu práva.
95. Životní prostředí má kompozitní charakter, což znamená, že se právo na příznivé životní prostředí vztahuje na řadu vnitřně oddělitelných složek (ovzduší, vodu, horniny, půdu, organismy, ekosystémy energie, hluk atd.), vůči každé z nich může mít svůj esenciální obsah [srov. nález ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.), bod 89]. Obsahem práva na příznivé životní prostředí jsou jak pozitivní, tak negativní závazky státu, které mají hmotněprávní i procesní složku. Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.) konstatoval, že právo na příznivé životní prostředí je nepochybně právem s relativním obsahem, které je třeba vykládat se zřetelem ke konkrétní věci. Pro účely nynějšího řízení tak postačuje definovat esenciální obsah hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí.
96. Ústavní soud již v minulosti judikoval, že stát musí stanovit minimálně takové limity pro znečištění, aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní

životní potřeby [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 89, a nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.), bod 48]. Za fyziologické životní potřeby lze v tomto smyslu považovat např. dýchání čistého vzduchu, pití nezávadné vody, konzumování nezávadných potravin, ale také nebýt vystavován imisím v míře způsobilé poškodit zdraví.

97. Bezpečné a zdravé životní prostředí je předpokladem plnohodnotné realizace mnoha lidských práv, jako je např. právo na život, zdraví, soukromý a rodinný život a právo vlastnit majetek. Tyto potřeby nelze uspokojovat bez funkčního ekosystému. Primární důraz má být stále kladen na lidské zájmy, které mají za běžných podmínek přednost před zájmy jiných druhů, ale to neznamená, že na ostatní druhy nemůže být brán žádný zřetel i z důvodu zachování biodiverzity (Müllerová, H. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. Právník. 2019, roč. 158, č. 6, s. 533–554.). Zakotvení subjektivního práva na příznivé životní prostředí není samoúčelné. Pokud ústavodárce zakotvil zvláštní právo na životní prostředí, nemínil jím pouze seskupený a vydělený součet určitých aspektů již existujících práv. Součástí příznivého životního prostředí jsou tedy i příznivé podmínky pro život ostatních druhů, zachování biodiverzity a fungování ekosystémů.
98. Z výše uvedeného plyne, že esenciálním obsahem práva na příznivé životní prostředí v jeho hmotněprávní složce je soubor povinností státu (pozitivních i negativních), vedoucích k zajištění dlouhodobě udržitelné kvality životního prostředí, která umožňuje realizaci základních životních potřeb člověka ve fungujícím ekosystému.
99. Dále je potřebné vymezit esenciální obsah práva na životní prostředí v oblasti ochrany před nadměrným hlukem. Je namístě odlišit zvuk od hluku. Zatímco pojem zvuk má charakter deskriptivní, hluk má význam hodnotící. Zvuk je neutrální fyzikální jev sestávající z tlakových vln měřitelných frekvencí (Hz) a intenzitou (dB), hluk je v oblasti environmentálního zdraví definován jako „nežádoucí zvuk“ [BERGLUND, Birgitta, LINDVALL, Thomas a SCHWELA, Dietrich H. (eds.) Guidelines for community noise. World Health Organization, 1999. Dostupné z: https://www.who.int/publications/i/item/a68672]. Zatímco termín „limit hluku“ odkazuje na hlasitost jako fyzikální veličinu, bez ohledu na to, zda jsou v dosahu lidé, kteří jej slyší; pojem „expozice“ se používá pro označení hladiny zvuku přenášené do lidského ucha, přičemž při posuzování dopadu nežádoucího hluku na lidský organismus je třeba vycházet z celkové míry expozice za určité časové období.
100. Česká právní úprava v § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, definuje hluk jako „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis“. Jak již bylo výše uvedeno, Ústavní soud považuje negativní vliv hluku na lidské zdraví za notorietu. Nadměrný hluk přitom představuje významné environmentální riziko nejen pro člověka a jeho zdraví, ale i pro životní prostředí, kde negativně ovlivňuje např. zdraví a rozmístění živočichů ve volné přírodě (European Environment Agency. Noise in Europe 2014. EEA Report No. 10/2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, s. 5).
101. Lze též poznamenat, že podle doporučení Světové zdravotnické organizace (WHO) patří mezi vliv hluku na zdraví nejen fyzická onemocnění, ale i obtěžování hlukem (annoyance), poruchy kvality života a duševní pohody a subjektivně vnímané poruchy spánku. Obtěžování hlukem je přitom definováno jako pocit nelibosti, nepříjemnosti, rušení nebo podráždění vyvolaný konkrétním zvukem, přičemž se tímto pojmem myslí výhradně dlouhodobé obtěžování hlukem. Obtěžování hlukem i poruchy spánku mohou být součástí kauzální cesty vedoucí ke kardiovaskulárním a metabolickým onemocněním způsobeným hlukem. (World Health Organization. Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2018. ISBN 978-92-890-5356-3, str. 11). Je rovněž nutné doplnit, že pojem „obtěžování“ je popisem lidské reakce na to, je označováno jako narušení hlukem; a přestože se obtěžování zdá být statisticky kvantifikovatelné, jedná se o subjektivní reakci na narušení nějaké žádoucí lidské činnosti (The U. S. Enviromental Protection Agency, Office of Noice Abatement and Control: Information on levels of enviromental noise requisite to protect public health and welfare with an adequate margin of safety. 550-74-004. 1974).

102. Ústavní soud se ve své dosavadní rozhodovací praxi zabýval dopadem hluku v kontextu práva na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy zejména v nálezu ze dne 23. 1. 2025 sp. zn. I. ÚS 818/24. Shrnul v něm obecná východiska překračování hlukových limitů v kontextu základního práva na soukromý život a navazujících základních práv. Tyto závěry jsou aplikovatelné i v nyní posuzované věci a lze na ně odkázat (body 26 až 41).
103. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyplývá následující: domov je místo s právem jeho pokojného užívání a zásahy do tohoto pokojného užívání mohou spočívat i v nadměrném hluku. Dosahuje-li hluk takové intenzity, že dlouhodobě brání jednotlivcům užívat pohodlí domova, může porušovat základní práva podle čl. 8 Úmluvy bez toho, aby bylo třeba dokazovat jiné negativní následky tímto způsobené. Stát má přitom pozitivní povinnost chránit pokojné užívání domova plynoucí z čl. 8 Úmluvy (rozsudek ESLP ze dne 9. 6. 2005 *Fadeyeva proti Rusku* č. 55723/00, bod 188, ze dne 9. 12. 1994 *López Ostra proti Španělsku* č. 16798/90, bod 51; ze dne 14. 10. 2021 *Kapa a ostatní proti Polsku* č. 75031/13, bod 148).
104. ESLP ve vztahu k obtěžování hlukem spadajícímu pod čl. 8 Úmluvy zdůraznil pozitivní závazky státu v případech, kdy je hluk působen soukromými osobami či veřejnoprávními subjekty. ESLP vždy posuzuje, zda stát v případech spadajících pod čl. 8 Úmluvy přijal vhodná a dostatečně účinná opatření, která lze po něm rozumně požadovat, aby zabránil tomu, že si jednotlivec nebude moci v důsledku nadměrného hluku poklidně užívat domova (rozsudek ESLP *Kapa a ostatní proti Polsku*, body 150 a 151; ze dne 9. 11. 2010 *Deés proti Maďarsku* č. 2345/06, body 23 a 24; ze dne 16. 11. 2004 *Moreno Gómez proti Španělsku* č. 4143/02, bod 54 a tam citovaná judikatura).
105. Lze proto uzavřít, že esenciálním obsahem práva na životní prostředí v oblasti ochrany před nadměrným hlukem je ochrana před hlukem, který již znemožňuje naplnění základních životních potřeb člověka ve fungujícím ekosystému. Například v míře, která brání dlouhodobému poklidnému užívání domova a je způsobilá poškodit fyzické a duševní zdraví lidí.
106. Druhým krokem je zhodnocení, zda současné znění hlukového nařízení zaručuje minimální standard plynoucí z esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí (srov. nález ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16). Takovým je stav, kdy hluk neznemožňuje naplnění základních potřeb člověka ve fungujícím ekosystému. V nyní posuzované věci tak Ústavní soud hodnotil, zda po provedené novelizaci hlukových limitů je stále možné považovat životní prostředí za „příznivé“ ve smyslu esenciálního obsahu základního práva na ně. Tedy, zda maximální povolené limity umožňují hluk v míře, která již znemožňuje naplnění základních životních potřeb člověka ve fungujícím ekosystému, tedy v míře, která brání dlouhodobému poklidnému užívání domova a je způsobilá poškodit fyzické a duševní zdraví lidí.
107. Zdrojem hluku jsou typicky doprava, průmysl, výstavba a další aktivity probíhající ve vnějším nebo vnitřním prostředí. Moderní lidská společnost není schopna zabezpečit svou existenci bez vytváření hluku. Právní předpisy proto určují limity přípustné hladiny hluku. Hlukové limity mají za cíl chránit člověka a životní prostředí za současného umožnění aktivit, které hluk produkují. Úkolem veřejné moci je proto nalézt mezi těmito dvěma oprávněnými zájmy rovnováhu.
108. Kritické limity škodlivých faktorů životního prostředí včetně hluku nemohou být odvozeny pouze na základě výsledků empirických věd. Hygienické limity nejsou obecně čistě vědeckou záležitostí, jsou předmětem socio-politických nastavení, která závisí na systému priorit zastoupených zájmových skupin. Již samotná povaha těchto limitů stanovujících mezní hodnoty coby „hygienických“ limitů je specifická. Jedná se o právně stanovené, vědecky podložené maximální hodnoty fyzikálních, chemických nebo biologických faktorů, které mohou působit na člověka, aniž by došlo k poškození jeho zdraví; jsou stanoveny jako preventivní opatření, tj. k předcházení poškození zdraví osob.

109. Při definici konkrétního obsahu pozitivních závazků plynoucích z esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí není úkolem Ústavního soudu vyčíslit konkrétní výši hlukových limitů. Ačkoliv je na normotvůrci, jaký systém ochrany životního prostředí před nadměrným hlukem zvolí, je potřeba, aby nalezl spravedlivou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy a aby tato zvolená opatření byla opravdu účinná.
110. Hlukové nařízení provádí některá ustanovení již citovaného zákona o ochraně veřejného zdraví, který vymezuje základní pojmy ve struktuře hlukové ochrany. Zákon za prvé rozlišuje mezi denní (6.00–22.00 hodin) a noční (22.00–6.00 hodin) dobou (§ 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 dvou 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) – § 30 odst. 3. Zákon dále stanovuje povinnosti různých osob zajistit nepřekračování limitů pro jednotlivé prostory (§ 30 odst. 1) a podrobně upravuje možnost získání dočasných výjimek z nedodržování hlukových limitů (§ 31). Konečně je vhodné zopakovat, že konkrétní určení limitů pro různé situace a způsob jejich měření stanoví prováděcí předpis (§ 34 odst. 1), kterým je právě přezkoumávané hlukové nařízení.
111. Hlukové nařízení prošlo od svého přijetí čtyřmi zásadními vývojovými etapami, které postupně formovaly systém ochrany před nadměrným hlukem. Nejrozsáhlejší změny z hlediska uvolnění dřívějších standardů přinesla novela provedená nařízením vlády č. 433/2022 Sb., účinná od 1. 7. 2023. Přijaté změny se týkaly zejména oblasti hluku z dopravy, konkrétně hluku z pozemních komunikací a drah. Klíčovou změnou přitom bylo zrušení institutu staré hlukové zátěže. Relevantním pro posouzení v tomto ohledu je zrušení odstavců 4 až 6 v § 12 hlukového nařízení. Tyto dříve zakazovaly uplatnit mírnější limit pro starou hlukovou zátěž v případě, že hluk z dopravy po roce 2001 vzrostl o více než 2 dB.
112. V příloze č. 3 (část A) došlo ke sloučení dřívějších kategorií 2 a 3 do jedné nové kategorie 2. Pro silnice III. třídy, místní komunikace III. třídy a dráhy to znamenalo navýšení korekce u ostatních venkovních prostor (včetně obytných domů). Novela dále odstranila nižší hygienický limit v území za ochranným pásmem dráhy (nově limit vyšší o 5 dB). Také zvýšila hygienický limit pro tramvajovou dopravu v noční době. Hygienický limit hlučnosti zdroje ve vnějších chráněných prostorech je stanoven pro každý zdroj hluku zvlášť (stanovuje se s korekcí na odrazovou vlnu): pro automobilovou dopravu u nových komunikací na hodnotách 60/50 dB, pro automobilovou dopravu u starých komunikací na hodnotách 68/58 dB, pro železniční dopravu u nových drah má hodnotu 60/55 dB, pro železniční dopravu u starých drah má hodnotu 68/63 dB, pro leteckou dopravu 60/50 dB a pro stacionární zdroje hluku 50/40 dB. K tomu je třeba uvést, že hygienické limity upravené pro chráněný vnitřní prostor staveb zůstávají beze změny. Ostatní nespecifikované zdroje hluku, např. z přelivu vodních děl či akustických výstražných signálů, hluk z dětských hřišť či obecních rozhlasů se do hlučnosti zdroje hluku z dopravy nezapočítávají.
113. Pro hluk z dopravy nelze stanovit jasnou hranici nepřiměřené zátěže člověka, protože odpověď se liší podle sledovaného důsledku. Doporučení Světové zdravotnické organizace uvádí 55 dB jako hranici, při které se objevují neakustické účinky na zdraví. Pokud jde o kardiovaskulární riziko, hluk silničního provozu zvyšuje výskyt ischemické choroby srdeční přibližně o 8 % na každých 10 dB(A), a to od 50 dB(A) (Van Kampen, N., Casas, M. et al. WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Cardiovascular and Metabolic Effects: A Summary. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2018; Hahad, O., Kröller-Schön, S., Daiber, A., Münzel, T. The Cardiovascular Effects of Noise. Deutsches Ärzteblatt International, 2019). U spánku je prahová hodnota nižší; pohybuje se kolem 40 dB Lnight (Smith, M. G., Cordoza, M., Basner,

M. Environmental Noise and Effects on Sleep: An Update to the WHO Systematic Review and Meta-Analysis. Environmental Health Perspectives, 2022). Oproti tomu je nutné vzít v úvahu, že nikoli při nárazové, ale pouze u dlouhodobé soustavné expozici extenzivního hluku je vědecky prokázán možný negativní dopad na lidské zdraví.

114. Ministerstvo zdravotnictví poukázalo na fakt, že i když je snížení hlukové zátěže o 30 % proklamovaným evropským cílem, sama Evropská agentura pro životní prostředí přiznala, že tento cíl není do roku 2030 dosažitelný. Jednou z hlavních překážek je obtížnost snížení vysokého počtu lidí vystavených hluku ze silniční dopravy. Kombinace opatření, jako je přechod na elektrická vozidla ve městech, snižování rychlostních limitů ve městech, zavádění předpisů o emisích hluku pro motorová vozidla a další rozšiřování nízkohlukových asfaltů a protihlukových bariér, by však měla vést ke snížení počtu chronicky obtěžovaných osob o 3–15 %. Podle Evropské agentury pro životní prostředí dosažení bodu nulového znečistění není pro silniční a železniční dopravní hluk při stávající technologii a legislativě možné. Aby došlo k celkovému snížení počtu lidí vystavených škodlivým úrovním hluku, je zapotřebí zásadní změna ve využívání motorizované dopravy [European Topic Centre on Human Health and the Environment (ETC HE). (2022). ETC HE Report 2022/5: Projected health impacts from transportation noise – Exploring two scenarios for 2030. Eionet Portal. https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-he/products/etc-he-products/etc-he-reports/etc-he-report-2022-5-projected-health-impacts-from-transportation-noise-2013-exploring-two-scenarios-for-2030]. Hodnoty uvedené v Doporučení Světové zdravotnické organizace je proto potřeba chápat jako ideální cíl v dlouhodobém časovém horizontu, kdy je nutné zohlednit možnosti (ekonomické, sociální) jednotlivých zemí.

115. K tomu je třeba uvést, že hygienické limity upravené pro chráněný vnitřní prostor staveb zůstávají beze změny. Oproti hygienickému limitu hluku (70/60 dB den/noc) pro starou hlukovou zátěž došlo k úpravě hygienického limitu pro „staré“ komunikace (68/58 dB den/noc). Hygienické limity hluku v komunálním prostředí nemají představovat nepřekročitelnou hranici ochrany lidského zdraví, jedná se o stanovení kompromisu mezi zdravotními a socioekonomickými požadavky a možnostmi společnosti. Hygienické limity navíc nejsou jediným způsobem ochrany před tímto hlukem.

116. Institut pohody bydlení (alternativně také kvalita zastavěného prostředí – srov. vyhlášku č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu) poskytuje prostředek ochrany pro stavby, které mají být v budoucnosti vybudovány. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006 sp. zn. 2 As 44/2005, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na https://www.nssoud.cz/). Pohodu bydlení posuzuje příslušný stavební úřad u konkrétních stavebních záměrů při zohlednění místních zvláštností dané lokality a jednotlivec se jí může v tomto směru domáhat. Z judikatury přitom plyne jistá autonomie pojmu pohody bydlení ve vztahu k hygienickým limitům. 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 horních hranic hodnot hygienických limitů neznamená automatické splnění požadavku na pohodu bydlení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009 sp. zn. 6 As 38/2008).

117. Tento institut ovšem není schopen zaručit ochranu před nadměrným hlukem v již stojících stavbách. V takovém případě lze v soukromoprávní rovině určitou míru ochrany zajistit kupř. prostřednictvím vlastnických omezení zákazu imisí (§ 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ustanovení nařizuje vlastníkovi zdržet se mj. toho, aby hluk z jeho pozemku nevnikal na pozemek jiného vlastníka v „míře nepřiměřené místním poměrům“.

Ustálená judikatura tuto povinnost vztahuje též na hluk z dopravy, přičemž se „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 https://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, E., Spáčil, J. Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku. Právní rozhledy, 2012, č. 20, s. 719–726).

118. 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 nyní přezkoumávaného hlukového nařízení 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 zohlednit konkrétní situace a okolnosti (nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18).
119. Ústavní soud shledal, že normotvůrce navýšením hlukových limitů nevytvořil stav, kdy stát přestal zajišťovat naplnění základních životních potřeb plynoucích z esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí. Napadená úprava naplňuje minimální standard plynoucí z esenciálního obsahu tohoto práva. Ostatně ani sama navrhovatelka neuvádí konkrétní skutečnosti tento závěr zpochybňující. Ústavní soud se proto omezil na přezkoumání, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a jestli prostředky použité k jeho dosažení nejsou nerozumné.
120. Ve třetím kroku (sledování legitimního cíle) Ústavní soud shledal, že normotvůrce úpravou hlukových limitů podle důvodové zprávy k novele provedené nařízením vlády č. 433/2022 Sb. sledoval zpřehlednění celého přístupu k regulaci hluku z dopravy, tedy možnost urychlení projektové přípravy dopravních staveb, tj. silnic, dálnic a drah, při zachování odpovídající ochrany veřejného zdraví před hlukem. Cílem tak byla podpora udržitelného rozvoje sídel a zahušťování měst „dovnitř“. Původní striktní limit pro silnice III. třídy a účelové komunikace (55 dB v denní a 45 dB v noční době) podle vlády bránil efektivnímu rozvoji území. Sjednocení limitů pro všechny třídy pozemních komunikací reaguje na požadavek rozvíjet stávající sídla v jejich přirozených hranicích (dostavba proluk, zahušťování sídlišť) namísto jejich neudržitelného rozrůstání se do volné krajiny. Udržitelný rozvoj veřejné infrastruktury je podle Ústavního soudu legitimním cílem, úprava hlukových limitů není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
121. Za další legitimní cíl nové úpravy lze považovat i odstranění institutu staré hlukové zátěže, kterýžto institut se vyznačoval komplikovaností, výpočtovou i finanční náročností, meziresortní nejednotností (srov. výzkumnou zprávu veřejného ochránce práv „Ochrana veřejného zdraví před hlukem“ sp. zn.: 2582/2019/VOP/TM, č. j.: KVOP-42578/2020). Odstranění institutu staré hlukové zátěže bylo rovněž rozumně odůvodněno v důvodové zprávě a není svévolným snížením ochrany před nadměrným hlukem. Kromě toho lze pro dokreslení kontextu poznamenat, že trvalá legalizace hlukové zátěže na úrovni 70 dB přes den a 60 dB v noci již podle některých odborných názorů postrádala zdravotní opodstatnění vzhledem k vědecky prokázaným kardiovaskulárním rizikům dlouhodobé expozice dopravnímu hluku [Potužníková, D., Hellmuth, T., Jiráska, A. et al. Stará hluková zátěž je dosud problém. Hygiena. 2019, 64(4), s. 164–169].

122. Ve vztahu ke čtvrtému kroku, tj. posouzení rozumnosti úpravy Ústavní soud konstatuje, že není namístě, aby sám prováděl vědeckou analýzu dopadů hlukového nařízení, neboť by tím překračoval svou roli a vstupoval do sféry, která náleží primárně zákonodárci a exekutivě. 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 (nález ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18). Ústavní soud proto posuzuje pouze, zda zvolené řešení není nerozumným výsledkem poměřování mezi protichůdnými zájmy. Posuzuje zejména to, zda lze přisvědčit tvrzením navrhovatelky o tom, že dané hlukové nařízení, respektive jeho část jsou v rozporu s ústavním pořádkem.
123. Nic z tvrzení navrhovatelky, ve světle podkladů poskytnutých vládou a Ministerstvem zdravotnictví, nesvědčí o tom, že je napadená úprava nerozumná.
124. Novelou hlukového nařízení došlo ke zrušení institutu staré hlukové zátěže, která souvisela s existencí rigidních mechanismů zjišťování hlučnosti. Bylo namítáno, že stanovení limitů hlukové zátěže bylo nepředvídatelné a netransparentní; takový mechanismus se ukázal jako nevhodný, a proto byly stanoveny hygienické limity dle stáří pozemní komunikace či dráhy, jak je běžné v řadě členských států EU (komunikace povolené před 1. 1. 2001 se zvýšeným hygienickým limitem a „nové“ komunikace povolené po 31. 12. 2000). Stanovením těchto limitů však nedochází k plošnému zvýšení hlukové zátěže, neboť na základě této „právní skutečnosti“ nedojde k reálnému navýšení intenzity dopravy, jak vyplývá z vládou předložené zprávy TP 225 – Prognóza intenzit automobilové dopravy do roku 2055.
125. Zvýšením limitů u komunikací, kde nebylo možné dřívější hodnoty v praxi dodržovat, dochází zároveň k nápravě stavu, v němž opakované udělování výjimek fakticky nahrazovalo řádnou normativní úpravu. Normotvůrce tímto krokem nerezignoval na ochranu před hlukem, nýbrž přizpůsobil právní rámec reálným podmínkám, za nichž jej lze vymáhat. Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že přísnější hygienické limity pro pozemní komunikace III. tříd a účelové komunikace způsobovaly „vyčerpání“ těchto nízkých hygienických limitů, zejm. v oblastech husté zástavby (typicky v oblastech rozvíjejících se sídel s výstavbou nových rodinných domů) ve většině případů již rezidenční dopravou, zejména v noční době. Sjednocení hygienických limitů pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích všech tříd tak reflektuje současný stav hlučnosti z dopravy v zastavěných územích a požadavky na jejich potřebný rozvoj, tj. zejména preference zahušťování měst „dovnitř“ namísto jejich rozrůstání se do plochy.
126. Záměrem Ministerstva zdravotnictví ve spolupráci s Národní referenční laboratoří při Zdravotním ústavu se sídlem v Ostravě bylo také zjednodušit dosavadní právní úpravu a stanovit hygienické limity jasně, jednotně a předvídatelně, což právní úprava před novelizací hlukového nařízení, zejména co do principu stanovení korekce u staré hlukové zátěže po 23 letech od zavedení do platného práva prakticky nenaplňovala. Tento závěr plyne i z odborných podkladů, ze kterých vycházela vláda při novelizaci hlukového nařízení. [Potužníková, D., Hellmuth, T., Jiráska, A. et al. Stará hluková zátěž je dosud problém. Hygiena. 2019, 64(4), s. 164–169].
127. U tzv. staré hlukové zátěže byly limity novou úpravou sníženy o 2 dB jak u pozemních komunikací, tak u drah, přičemž zároveň došlo ke sjednocení denních a nočních limitů, které v předchozí úpravě byly u drah rozlišeny na 70/65 dB (den/noc).
128. I když pro některé situace, zejména u silnic III. třídy provozovaných před rokem 2001, došlo k rozvolnění limitů, sledovaných cílů se nedosahuje zjevně nerozumnými prostředky. Z komparativního hlediska se současné hlukové limity negativně nevymykají evropské normě (nutno poznamenat, že účely hlukových limitů a důsledky jejich porušení se mohou v rámci jednotlivých zemí lišit). To plyne i z podkladů, ze kterých vycházel normotvůrce při novelizaci hlukového nařízení (viz níže přehled hodnot platných v evropských státech). To platí i ve vztahu ke korekci pro starší cesty a dráhy. Rovněž je třeba doplnit, že systém pevných limitů

aplikovaný u ostatních prostor (chráněných venkovních prostor staveb a chráněných vnějších prostor) je ve srovnání s jinými evropskými zeměmi unikátní.

| **Země** | **Normální hodnoty[1])** (dB) | **Stará hluková zátěž** (dB) |
|---|---|---|
| Rakousko | Dálnice: Lden 60–65, Lnight 50–55 Železnice: Lr,day 60–65, Lr,night 50–55 | Silnice: Lden 60, Lnight 50 Železnice: Lr,day 65, Lr,night 55 |
| Německo | Silnice: Lday 59–64, Lnight 49–54<br>Železnice: Lday 59–64, Lnight 49–54 | Silnice: Lday 67–69, Lnight 57–59<br>Železnice: Lday 67–69, Lnight 57–59 |
| Slovensko | Silnice: Lday 50–60, Lnight 40–50 Železnice: Lday 50–60, Lnight 45–55 | Korekce pro starou hlukovou zátěž +5 dB/+10 dB |
| Belgie (Brusel) | Silnice: Lden 68<br>Železnice: Lden 68–76 | Není ve zdroji |
| Dánsko | Silnice: Lden 58<br>Železnice: Lden 64 | Není ve zdroji |
| Francie | Silnice: Lden 68, Lnight 62<br>Železnice: Lden 73, Lnight 65 | Není ve zdroji |
| Nizozemsko | Silnice: Lden 63–68 | Není ve zdroji |

Zdroj: European Network of the Heads of Environment Protection Agencies (EPA Network), Interest Group on Traffic Noise Abatement (IGNA). Overview of critical noise values in the European Region. 17. 06. 2019.

129. Jak již bylo výše uvedeno, ani z ústavního pořádku, ani z práva EU neplyne, že se na oblast ochrany proti nadměrnému hluku uplatní doktrína stand-still. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu ve vztahu k hlukovým limitům dovodit opak. To nerozporuje ani navrhovatelka. Nastavené limity hluku stále dostatečně chrání veřejné zdraví a směřují ke snižování hluku obecně.
130. Podle Ústavního soudu vláda při přijetí hlukového nařízení nastavila takovou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy, kterou považuje za spravedlivou. Limity jsou použitelné pro hodnocení všudypřítomného hluku v různých vymezených oblastech a za různých podmínek a jsou v korelaci se známými účinky hluku na jednotlivce i veřejnost. Úprava hygienických limitů hluku byla zjednodušena, čímž může přispívat lepší praxi. Vláda se tedy přijetím hlukového nařízení nedostala do kolize s požadavkem racionality, jak ji chápe ve své judikatuře Ústavní soud, což samozřejmě neznamená, že zvolila řešení optimální.
131. Ústavní soud nicméně připomíná, že opakované rozvolňování limitů vytváří riziko postupného oslabování ochrany. Při každé další změně bude nutné důsledně poměřovat zájem na rozvoji infrastruktury s právem na ochranu příznivého životního prostředí.

## IX. 3.

### K tvrzenému rozporu hlukového nařízení se zákonem

132. V projednávané věci nejde pouze o přezkum rozporu hlukového nařízení s ústavním pořádkem, ale také se zákonem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.
133. V Evropské unii je klíčovým legislativním nástrojem pro ochranu zdraví lidí a pohody před nadměrným hlukem způsobeným silniční, železniční a letištní dopravou a velkými průmyslovými zařízeními směrnice END. Směrnice END si klade za cíl vytvořit společný přístup k vyvarování se, prevenci nebo omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve

venkovním prostředí. Cílem je snižovat nadměrnou hlukovou zátěž, nikoliv unifikace hlukových limitů ve státech EU.

134. Transpozici evropské právní úpravy v tomto ohledu obsahuje zejména 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.
135. 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, § 108 odst. 5 tohoto zákona stanoví konkrétní podmínky, které musí být při stanovení hlukových hygienických limitů zohledněny. Limity musí být stanoveny 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 s přihlédnutím k doporučení Světové zdravotnické organizace.
136. Podle důvodové zprávy k poslední novele hlukového nařízení je tato úprava snahou o racionalizaci ochrany veřejného zdraví. Z vyjádření vlády a Ministerstva zdravotnictví je zjevné, že normotvůrce zohlednil zdravotní rizika v souladu se soudobými vědeckými poznatky a mezinárodními závazky České republiky, přičemž vzal v potaz i doporučení Světové zdravotnické organizace, jak ostatně vyplývá z příloh poskytnutých vládou k výzvě Ústavního soudu (bod 49 výše). Na základě předložených listin Ústavní soud shledal, že při přípravě novelizace přezkoumávaného nařízení Ministerstvo zdravotnictví spolupracovalo zejména s Národní referenční laboratoří pro komunální hluk při Zdravotním ústavu se sídlem v Ostravě, přičemž byly zohledněny její odborné poznatky, stanoviska, měření a expertní doporučení. Další podklady pak zahrnovaly výsledky měření hluku mj. na silnicích III. tříd v rámci České republiky, dopravní prognózy (TP 225) a rovněž i odborné publikace zabývající se problematikou hlukové zátěže, mezinárodní odborné dokumenty a přehledy. Jak dále uvedla vláda, hodnocení zdravotních rizik nebylo obsaženo v jediném samostatném dokumentu, nýbrž se jednalo o průběžný odborný proces spočívající ve vyhodnocování a zohledňování souboru odborných podkladů, vědeckých poznatků, výsledků měření, expertních stanovisek a mezinárodních doporučení využívaných při přípravě a následných úpravách právní úpravy ochrany před hlukem.
137. Jak dále Ústavní soud zjistil, formalizovaná závěrečná zpráva v podobě obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) nebyla zpracována v souladu s plánem legislativních prací vlády na rok 2022. Z výše uvedeného je však zřejmé, že přípravě novely přezkoumávaného nařízení předcházela analýza právního a skutkového stavu, nařízení vlády bylo projednáno ve standardním meziresortním připomínkovém řízení, v němž byly všechny připomínky vypořádány či vysvětleny.
138. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů, které jsou u hluku z dopravy odvozeny z průměru za denní či noční dobu. Zvýšení hygienického limitu hluku pro silnice III. tříd neznamená automatické plošné zvýšení dopravy na těchto komunikacích – zvýšená hladina hluku v těchto místech byla již před novelizací hlukového nařízení a její významné zvýšení se nepředpokládá. Prognóza intenzity automobilové dopravy do roku 2055 (TP 225), ze které normotvůrce při stanovování hygienických limitů vycházel, ukazuje, že na těchto komunikacích nedojde do budoucna ani ke dvojnásobnému zvýšení intenzity dopravy (tj. zvýšení hladiny hluku o max. 3 dB). Vyšší hlukový limit se totiž týká komunikací vybudovaných do 31. 12. 2000, na kterých byl

uplatňován hlukový limit pro starou hlukovou zátěž, tedy původně 72/62 dB, od roku 2006 70/60 dB.

139. Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že nedochází ke snižování standardu ochrany životního prostředí, ba naopak, a to právě s ohledem na zrušení institutu staré hlukové zátěže; pro nové pozemní komunikace zůstal limit nezměněn (60/50 dB). Ač Světová zdravotnická organizace zařadila hluk jako druhou nejvýznamnější škodlivinu hned po znečištění ovzduší, přísný hlukový limit sám o sobě nepovede ke snížení hlučnosti z dopravy. Ani na mezinárodní úrovni dosud nebyla nalezena metoda a kritéria, jak hodnotit tzv. synergické působení hluku na člověka z hlediska dlouhodobých zdravotních účinků. Zvolené hodnoty odráží existující stav expozice obyvatelstva hluku a další faktory udržitelného rozvoje.
140. Výsledkem je kompromis mezi ideální hranicí hygienických limitů a reálnými možnostmi jejich dosažení, jak je rovněž zřejmé z vypořádání připomínek k novele hlukového nařízení v roce 2022. Při uvážení ochranné a restriktivní role hlukových limitů je totiž třeba mít na paměti, že zvolené hodnoty musí být realistické, tedy musí zohledňovat existující stav expozice obyvatelstva hluku a další faktory udržitelného rozvoje, na což ve svých připomínkách poukazovaly např. Jihomoravský a Středočeský kraj či Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR.
141. V tomto směru lze poukázat i na srovnání s ostatními evropskými zeměmi ve zprávě Evropské agentury pro životní prostředí za rok 2025, z níž vyplývá, že rozdíl mezi hlukovými limity a doporučeními WHO existuje i v České republice, kde se podíl populace exponované hladinám Lden, resp. Lnight nad doporučení WHO pohybuje kolem 30 %, resp. 25–28 %, avšak tato míra se neodlišuje výrazně od situace v řadě dalších členských států. Zatímco v některých zemích (například v Lucembursku s podílem přesahujícím 80 %, na Kypru s podílem kolem 60 % nebo ve Francii s podílem kolem 40–45 %) je tento podíl podstatně vyšší, v jiných zemích (například v Estonsku, Dánsku či Bulharsku, kde se podíl pohybuje kolem 15–20 %) je naopak nižší než v České republice. Postavení České republiky v rámci tohoto srovnání tak odpovídá spíše středu rozsahu, což svědčí o tom, že volba konkrétních hodnot hygienických limitů, byť mírnějších než doporučení WHO, není v evropském kontextu ničím neobvyklým a odráží obecné napětí mezi ideálním stavem vymezeným doporučeními WHO a reálnou možností jeho dosažení v podmínkách existující hlukové zátěže a infrastruktury [European Environment Agency. (2026). Environmental noise in Europe 2025 (EEA Report No. 05/2025). Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2800/5134480, tabulka 2.3, strana 28].
142. Zákon o ochraně veřejného zdraví není samostatně stojící zákon, ale je jedním z katalogu zákonů, kterými se garantuje ochrana životního prostředí, přičemž tyto zákony mají určitou hierarchii ve smyslu speciality a obecnosti. Obecným předpisem ochrany životního prostředí je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tento předpis pak kromě principu trvale udržitelného rozvoje, jenž je stanoven v samotném § 1, stanoví dále v § 12 následující: „(1) 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. (2) Mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.“
143. Z tohoto normativu plyne jednak to, že musí existovat korelace mezi poznáním, a z něj odvozenými hranicemi lidských schopností, a mírou ochrany. Jak plyne z bodů 138 až 142 tohoto nálezu, tento požadavek napadené hlukové nařízení splňuje.

144. Normotvůrce úpravou hlukových limitů podle důvodové zprávy k novele provedené nařízením vlády č. 433/2022 Sb. sledoval zpřehlednění celého přístupu k regulaci hluku z dopravy, tedy možnost urychlení projektové přípravy dopravních staveb, tj. silnic, dálnic a drah, při zachování odpovídající ochrany veřejného zdraví před hlukem. Rozvoj veřejné infrastruktury je legitimním cílem, úprava hlukových limitů není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Není zde dán rozpor se zákonem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

## X.

## Závěr

145. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud oba podané návrhy zamítl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Baxa v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudkyně Lucie Dolanská Bányaiová a soudce Josef Baxa.

---

[1]) Vysvětlivky hlukových ukazatelů použitých v tabulce.
**Lden** (celkový denní–večerní–noční ukazatel): Jedná se o komplexní ukazatel průměrné hladiny hluku za celých 24 hodin po dobu celého roku.
**Lday** (denní hlukový ukazatel): Vyjadřuje průměrnou ekvivalentní hladinu akustického tlaku (hluku) během dne.
**Lnight** (noční hlukový ukazatel): Vyjadřuje průměrnou hladinu hluku během noci (obvykle definovanou jako 8hodinový úsek).
**Lr,day a Lr,night** jsou specifické hlukové ukazatele, které se vyskytují v souvislosti s Rakouskem a slouží výhradně k hodnocení hluku ze železniční dopravy. Písmeno „r" značí, že tyto ukazatele v sobě již mají započítaný takzvaný železniční bonus (rail bonus). V Rakousku se uplatňuje pravidlo, že hluk z vlaků je lidmi vnímán méně rušivě než hluk ze silniční dopravy. Proto se před porovnáním naměřeného hluku s limitem odečítá od skutečné ekvivalentní hladiny akustického tlaku Laeq hodnota 5 dB.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mv.gov.cz • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na e-sbirka.gov.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.