

OCHRANA PŘED HLUKEM V PŘÍRODĚ A UDRŽITELNOST KVALITY ŽIVOTA

JANA DUDOVÁ

Abstract: **Protection against Noise in Nature and Sustainability of the Quality of Life**

This paper focuses on an issue that has yet to be resolved satisfactorily and with legal relevance in the Czech Republic. European law determines framework requirements, as well as obligations of Member States to designate quiet areas in nature and in open country. The Directive of the European Parliament and Council Directive 2002/49/EC relating to the assessment and management of environmental noise was indeed incorporated into Czech legislation, but legal instruments are still lacking for fulfilling the obligation under this directive to create and protect quiet areas in nature. Therefore, the purpose behind this paper is to open certain relating problem areas and to search for an answer to the question of why this obligation has yet to be fulfilled.

Key words: noise protection, noise pollution, quality of life, quiet areas in open country, acoustic smog

Klíčová slova: ochrana před hlukem, hluková zátěž, kvalita života, tiché oblasti ve volné krajině, akustický smog

ÚVOD

Kvalita životního prostředí ve volné přírodě a krajině souvisí mimo jiné i s garancí klidného prostředí bez hlukové zátěže a tím i kvalitou života. Tato idea se promítá také ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku v životním prostředí.¹ Hlavním obsahem směrnice je zavedení povinnosti strate-

¹ Strategickým cílem Směrnice 2002/49/ES bylo snížit v Evropské unii v roce 2010 počet obyvatel zasažených hlukem o LAeq (hlukový ukazatel pro celodenní obtěžování hlukem) nad 65 dB o 10 %, v roce 2020 o 20 %. Tato směrnice se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo obydlených oblastí. Směrnice by měla mimo jiné poskytnout základ pro vývoj a dokončení opatření týkajících se omezení emisí hluku z velkých zdrojů, a to zejména silničních a železničních vozidel, infrastruktury, letadel, zařízení určených k použití ve venkovním prostředí, průmyslových zařízení a mobilních strojních zařízení, a pro návrh dodatečných krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření. Cílem směrnice je na základě stanovených priorit definovat společný přístup k prevenci nebo omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. Za tímto účelem se postupně mají provést tato opatření: určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování s využitím metod hodnocení, společných pro všechny členské státy; zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích na veřejnost; na základě výsledků hlukového mapování přijetí akčních plánů členskými státy s cílem prevence a snižování hluku ve venkovním prostředí.

gického hlukového mapování, které má poskytnout údaje z jednotlivých členských států týkající se úrovně hluku v jednotlivých oblastech z velkých zdrojů hluku a určit míru expozice obyvatel hluku ve venkovním prostředí. Konkrétní hodnoty všech mezních hodnot však nejsou stanoveny na úrovni EU, ale mají je určit členské státy, které by přitom měly vzít v úvahu mimo jiné potřebu použít zásadu prevence a zásadu **zachování tichých oblastí**. Na základě výsledků strategického hlukového mapování pak by měly členské státy přijmout akční plány s cílem prevence a snižování nebo alespoň udržení stávající úrovně hluku ve venkovním prostředí, zvláště v tichých oblastech.²

Do naší legislativy byla tato evropská úprava transponována prostřednictvím zákona č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů. Zbývající část směrnice, to znamená zejména přílohy k této směrnici, byly transponovány do vyhlášky č. 523/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů a jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě. V návaznosti na shora uvedenou evropskou regulaci upravuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně veřejného zdraví) ve svém ustanovení § 81b kompetence Ministerstva životního prostředí stanovovat a vyhlášovat tiché oblasti ve volné krajině.³

Lze předpokládat, že tato úprava byla vedena snahou o novou a kvalitnější dimenzi ochrany přírody a krajiny. Vedle ochrany druhových a územních přírodních hodnot by takto mohlo dojít k ochraně akustické pohody ve volné krajině.⁴ Termín „tichá oblast“ má přitom dvojí podobu. Tichou oblast „v aglomeraci“ vymezují krajské úřady v tzv. akčních plánech. Tichou oblast „ve volné krajině“ by mělo stanovit vyhláškou Ministerstvo životního prostředí. Vzhledem k tomu, že v našich podmínkách dosud taková vyhláška nebyla vydána (a chybí tak konkrétní právní nástroj pro regulaci tichých oblastí ve volné krajině), je zapotřebí zkoumat, proč nebyla tato oblast dosud nijak řešena.

SMYSLUPLNOST STANOVOVÁNÍ TICHÝCH OBLASTÍ V PŘÍRODĚ?

Nabízí se úvaha, zda tiché oblasti, coby nový způsob ochrany území, mohou vhodně podpořit a doplnit již vyhlášená zvláště chráněná území a nahradit také režim tzv. oblastí klidu.⁵ Lze si rovněž položit otázku, zda v případech, kde již existuje zvláštní územní ochrana dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve

² Srov. BASSETT, W. H.: *Environmental Health Procedures*. 6th edn. London: Spon Press, 2002, s. 358–403.

³ Ve smyslu tohoto ustanovení „*Ministerstvo životního prostředí v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí upraví vyhláškou tiché oblasti ve volné krajině.*“

⁴ Srov. LIBERKO, M.: *Hluk v prostředí, Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004.

⁵ K tomu srov. již zrušenou právní úpravu – vyhlášku Ministerstva zdravotnictví č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, která mimo jiné obsahovala právní zakotvení „oblastí ticha“.

znění pozdějších předpisů, by mělo význam vyhlášovat souběžně i tichou oblast. Při úvaze nad smysluplností stanovování těchto dalších nástrojů plošné regulace území z hlediska hlukové zátěže je třeba brát v potaz některé faktické i právní překážky. Těmito překážkami jsou zejména stávající nežádoucí zdroje provozního hluku (např. z nadměrně zatížené komunikace), dále se jedná o nutnost dodržení souladu s již schválenou územně plánovací dokumentací, u které se předpokládá určitá hluková zátěž apod. Jistě bude mít svůj nezanedbatelný vliv na danou problematiku i reliéf krajiny. V určitých lokalitách dochází k šíření hluku na velké vzdálenosti. Z praktických důvodů by měla být také adekvátně zvážena velikost území vhodného ke stanovení tiché oblasti. U menších lokalit hrozí pronikání hlukové zátěže z území ležícího vně takového území apod. U větších územních celků lze zase velmi problematičtě zajistit garanci tiché oblasti (navazující urbanizace, již existující nežádoucí zdroje hluku apod.).⁶ Vzhledem k aktuálnosti, ale i složitosti dané problematiky, připravuje nyní Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) komplexní hodnotící zprávu o hlukové situaci v Evropě.⁷ Vychází se přitom z předpokladu, že „tiché oblasti“ nemusí (a ani nemohou) být nezbytně bez vlivu hlukových imisí. Za směrodatnou je přitom považována okolnost, aby bylo území ochráněno od nepříjemných a rušících zvuků pocházejících z lidských aktivit. Přirozené přírodní zvuky (např. šumění lesa nebo vody) mohou mít naopak příznivý vliv. Z tohoto úhlu pohledu by při vymezování tichých oblastí měla být akcentována a preferována ochrana před hlukovou zátěží z hlediska jednotlivých zdrojů hluku před absolutní hladinou hlukové zátěže.⁸ Evropskou agenturou pro životní prostředí bylo konstatováno, že tiché oblasti jsou prospěšné pro veřejné zdraví, zejména pro zdraví lidí, kteří žijí v hlučných městských oblastech. Ze směrnice o hluku ve venkovním prostředí však vymezení těchto oblastí nevyplývá a je ponecháno do značné míry na volném uvážení členských států. Volné uvážení bylo zřejmě také příčinou toho, že jednotlivé země v EU zaujaly značně odlišné přístupy. Třebaže většina členských států určila tiché oblasti v aglomeracích, mnoho z nich (ČR nevyjímaje) vůbec nestanovilo tiché oblasti ve volné krajině.⁹

Pokud se zamyslíme nad možnou příčinou tohoto „liknavého“ přístupu ze strany členských států, lze dojít k závěru, že to může být způsobeno právě tím, že v mnoha ohledech chybí exaktní vymezení požadavku na ochranu člověka před hlukovou zátěží v přírodě (na rozdíl od chybějící adekvátní ochrany volně žijících živočichů). O to víc je pak zarážející, že dosud v evropském právu není ochrana volně žijících živočichů před hlukem blíže regulována. To považuji v daném kontextu za zásadní problém. Hluk je zkoumán a posuzován toliko z hlediska zdravotních rizik či pohody a životního komfortu či kvality života člověka. To platí i v podmínkách ČR. Daná problematika je organizačně de lege lata upravena v ČR zákonem o ochraně veřejného zdraví tak, že vymezení tichých oblastí ve volné krajině spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí.

⁶ http://hostetin-p.veronica.cz/data/docs/OPAK/ucebni%20materialy/blok%203/doplujici%20materialy/Bus_-_Tiche_oblasti.pdf.

⁷ <http://www.eea.europa.eu/highlights/finding-europe2019s-quiet-areas>.

⁸ MEGAINNEY, Ch.: Introduction to environmental protection. In: BASSETT, W. H. (ed.): *Clay's Handbook of Environmental Health*. 19th ed. London, 2004, s. 221–235.

⁹ Srov. zejména požadavky dle čl. 8 a 9 cit. směrnice, podle kterých měly členské státy zajistit vypracování akčních plánů určených pro řešení hlukového znečištění a jeho účinků včetně nezbytného snižování hluku.

Toto ministerstvo však nedisponuje žádnými právně relevantními nástroji k regulaci hlukové zátěže s přihlédnutím k ochraně životního prostředí (zejména fauny) ve volné krajině. Ve smyslu platné právní úpravy také není dán jiný logický důvod, proč by toto ministerstvo mělo zabezpečovat ochranu před hlukem jinak, než právě ve vztahu k volně žijícím živočichům (rozhodující zbytkovou působnost ve vazbě na ochranu zdraví člověka má Ministerstvo zdravotnictví). K tomu, aby případně mohly být stanoveny potřebné právní nástroje k ochraně fauny před hlukem, však chybí jasně vymezené cíle a vědecky seriózně zdokumentovaný vliv hluku na volně žijící živočichy.¹⁰

PROBLEMATICKE ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ

Jak již bylo uvedeno, v podmínkách ČR ochranu člověka a jeho zdraví (mimo jiné i v tichých oblastech), zastřešují právní předpisy v rezortu Ministerstva zdravotnictví. Rovněž evropské právo je zaměřeno z hlediska nežádoucí hlukové zátěže prioritně na ochranu pohody člověka.¹¹ Pokud však mají být chráněny tiché oblasti ve volné krajině, jedná se o určitou disproporcii mezi zamýšleným a právním stavem, kterou lze jen velmi stěží v našem stávajícím právním prostředí řešit.¹² Chybí zastřešující zákon na ochranu zdraví před hlukem, který by měl (i negativně) vymezit svou působnost a zejména stanovit nástroje k vynutitelnosti práva na ochranu před hlukovou zátěží.¹³ Například na Slovensku, na rozdíl od naší právní úpravy, již byl vydán zákon o posuzování a kontrole hluku ve vnějším prostředí.¹⁴ Stávající právní úprava v ČR v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví je velmi kusá a neefektivní (především s přihlédnutím k výjimkám z hlukových limitů).¹⁵ Prováděcím předpisem k zákonu o ochraně veřejného zdraví je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Tato právní úprava tiché oblasti (a to ani v aglomeracích) speciálně nijak neřeší. Bylo by přitom logické, aby v tichých oblastech, pokud mají být stanoveny, platily přísnější hlukové hodnoty, než stanovují obecně závazné hygienické limity v citovaném vládním nařízení. Rovněž by bylo velmi žádoucí v tichých oblastech vymezit a omezit takové aktivity, které mohou emitovat nežádoucí hluk. Bylo

¹⁰ Např. vysoká nebo nízká početnost populací jednotlivých druhů volně žijících živočichů a následně jejich různorodost v různých ekosystémech má řadu příčin. Některé druhy jsou málo početné v důsledku přirozených procesů, nebo jsou ovlivněny faktory, v jejichž důsledku se může přítomnost a početnost populací často i dramatičticky měnit. Hlavní příčinou razantních změn v posledních dekadách jsou však zejména procesy související přímo nebo nepřímo s činností člověka. Někdy je velmi složité přirozené a antropogenní faktory, a tím i hlukový smog, od sebe oddělit.

¹¹ Blíže viz FORD, N. J. – RENNIE, D. M. – FALCONER, R. – RAY, K.: Risk management for environmental Health. In: *Clay's Handbook of Environmental Health*. 19th ed. London: Spon Press, 2004, s. 493–501.

¹² DUDOVÁ, J.: Ochrana veřejného zdraví v environmentální legislativě. In: *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

¹³ DUDOVÁ, J.: Aktuální otázky snižování hluku ve venkovním prostředí v kontextu ústavního práva. *Sborník Days of Public Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

¹⁴ Srov. zákon č. 2/2005 Z. z. o posuzování a kontrole hluku vo vonkajších prostrediaoch a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov ľudí v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Blíže viz in DUDOVÁ, Jana: *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Acta Universitatis Brunensis Iuridica, Editio S, No. 450. MUNI/A/0907/2012, s. 204–207.

by rovněž vhodné sladit problematiku tichých oblastí také s právní úpravou ve smyslu nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, ve znění pozdějších předpisů.¹⁶ Mají-li být tiché oblasti vhodné nejen k regeneraci duševních sil, ale i přírodních hodnot, bylo by rovněž prospěšné omezit takové způsoby rekreace, které by narušily akustickou pohodu v dané lokalitě. Proto by zde měla platit i určitá režimová opatření zamezující vzniku nežádoucího hluku, resp. akustického smogu. Lze si představit, že tato opatření by mohla být zakomponována do základních ochranných podmínek jednotlivých zvláště chráněných území. Mohla by být také propojena i s obecnou územní ochranou dle zákona o ochraně přírody a krajiny – např. ve vazbě na ochranu oblastí Natura 2000, ochranu krajinného rázu a přírodního parku, resp. i přechodně chráněných ploch. Jistě není třeba zvláště zdůrazňovat, že by účinnější ochranu (a to nejen v rámci dané problematiky) mohla výrazněji zajistit právní úprava směřující k posílení pravomocí příslušných kontrolních orgánů.

ZÁVĚR

Lze shrnout, že evropská právní úprava dostatečně nechrání kvalitu života před hlukovou zátěží – zejména z hlediska ochrany volně žijících živočichů. V podmínkách ČR bohužel chybí účinná a komplexní právní úprava, která by zajistila adekvátní ochranu člověka před hlukem.¹⁷ Pokud není takto vytvořen odpovídající právní základ, např. v podobě zákona na ochranu před hlukem z vnějšího prostředí, pak si lze jen stěží představit, že na chybějícím základě lze dále „stavět“ ve smyslu navazujících právních nástrojů k ochraně přírody před hlukem. Pokud nedojde k jednotnému nazírání na ochranu před hlukem v rámci jednotlivých rezortů a sladění roztržštěné a nedokonalé právní úpravy, která spíše „změkčuje“ hlukové limity, než aby transparentně řešila daný problém napříč ochranou jednotlivých veřejných zájmů (zdraví člověka i udržení stávajícího přírodního prostředí), nebude v podmínkách ČR možné relevantně stanovit režim tichých oblastí.

¹⁶ Tímto nařízením se v souladu s právem EU stanoví z hlediska emisí hluku technické požadavky na zařízení používaná ve venkovním prostoru uvedená v přílohách č. 1 a 2 k tomuto nařízení.

¹⁷ Srov. DUDOVÁ, J.: Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21, s. 755–758.