

Cílem mé diplomové práce bylo především obsáhnout v dostatečné šíři právní úpravu ochrany ovzduší se zaměřením na stacionární zdroje. Složitost a zejména rozsáhlost problematiky ochrany ovzduší a vlivu kvality ovzduší na živé organismy a koneckonců planetu jako celek, protože sekundárním následkem znečišťování ovzduší je také degradace půdy, případná eroze, dezertifikace apod., mi však nedovolila širší záběr souvislostí. Původní myšlenka zahrnout do této práce také mimoprávní pohled na problematiku znečišťování ovzduší by ovšem znamenala přílišnou rozsáhlost, nižší srozumitelnost i systematičnost. Přesto jsem do přílohové části zahrnul okrajově některé poznatky tohoto charakteru. Zároveň souvislost působení stacionárních a mobilních zdrojů mě zaujala, ale nakonec jsem se rozhodl držet se v tomto směru striktně tématu.

Ve své práci jsem se pokusil stručně naznačit historický vývoj chápání ochrany ovzduší, který má své kořeny dále, než by si řada lidí představovala. Přesto právní úprava ochrany ovzduší byla po celou dobu jen reakcí na neúnosné podmínky v konkrétní lokalitě či na jednotlivé katastrofy, nikoliv komplexním řešením vycházejícím z prevence, s čímž se koneckonců potýká do určité míry dodnes. Stěžejní je ovšem vývoj po roce 1989, který přinesl příznivý vliv v chápání potřeby ochrany ovzduší i v následné legislativě. Tento trend, či spíše společenská změna a potřeba, spolu se závazky z mezinárodního a evropského práva přinesly rozsáhlou novelizaci, jejímž výsledkem je dnes zákon o ochraně ovzduší a řada nových prováděcích předpisů. Přestože si řada právních předpisů zaslouží další úpravy, lze říci, že období od roku 1989 nastavilo pozitivní trendy v této oblasti. Na druhou stranu imise některých látek, zejména pak v městských aglomeracích mají nadále setrvávající nepříznivou či dokonce vzestupnou tendenci, což vede k přesvědčení, že celá problematika ochrany ovzduší je stále otevřeným problémem a bude i nadále potřeba hledat stále účinnější legislativní rámec pro jednotlivá opatření. K ochraně ovzduší se vztahují také některé slabé stránky

vývoje ochrany životního prostředí jako celku, které bych zmínil pouze bodově.²⁰⁷

- Poplatky vybírané za znečišťování životního prostředí zdaleka neodrážejí veškeré ekonomické a společenské náklady, které znečišťovatelé působí (poškození staveb a budov, obtěžování hlukem, eutrofizace vod aj.) a navíc nejsou účelově poskytovány na nápravu těchto škod.
- Obecně snaha zakomponování externalit do právní úpravy je minimální.
- Přetrvává nedostatečné povědomí mezi ohlašovatelí o povinnosti ohlašovat údaje o znečišťování životního prostředí do IRZ.
- Využívání druhotných a obnovitelných zdrojů v uplynulém desetiletí stagnuje.
- V roce 2004 bylo vyvezeno cca 20 % elektrické energie do zahraničí.
- Materiálová náročnost tvorby HDP je ve srovnání s ekonomicky vyspělejšími státy EU stále vysoká.
- Intenzita inovací v průmyslu je nízká; nové investice jsou orientovány na výstavbu na „zelené louce“ namísto využívání opuštěných průmyslových ploch (tzv. brownfields).
- Chybí vazba na řešení problematiky brownfields, a to včetně možnosti využití dat, která jsou k dispozici pro mapování nedostatečně využitých ploch.
- Nejvýznamnějším nedostatkem je absence víceletého financování (jak smluvně, tak v dotačních titulech).
- Finanční zdroje na aktivní šíření informací a tvorbu osvětových materiálů jsou omezené.

- Téma této osvěty není atraktivní pro komerční média a ani ve veřejnoprávních médiích není dostatečně prezentováno ve sledovaných časech a formátech.

Pro právní úpravu ochrany ovzduší jsou dnes charakteristické tři roviny, tedy mezinárodní, komunitární a národní, resp. státní. Zákon o ochraně ovzduší, který lze považovat za pilíř české právní úpravy, dnes dělí antropogenní zdroje znečišťování ovzduší do dvou základních skupin: na mobilní a stacionární, přičemž stacionární zdroje dělí dále podle jednotlivých kritérií, zejména tedy podle míry jejich vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé. Podle technického a technologického uspořádání pak tvoří spalovací zdroje, spalovny odpadů a zařízení schválená pro spoluspalování odpadu, stejně jako tzv. ostatní stacionární zdroje samostatnou skupinu. Zvláštní postavení mají zdroje emitující těžké organické látky. Jednotlivá zařazení mají vliv na emisní limity a jiné podmínky provozu. Zákon o ochraně ovzduší upravuje technické, administrativní, ekonomické i sankční nástroje a způsoby vymáhání plnění povinností provozovateli zdrojů znečišťování ovzduší. Technické náležitosti provozu zdrojů jsou ve značné míře podrobně upraveny v jednotlivých prováděcích právních předpisech. Významné postavení má v ochraně ovzduší procedura vlivů na životní prostředí (EIA), která je stěžejním průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni. Jedním z novějších přístupů je pak integrovaná prevence a kontrola znečišťování (IPPC), jejímž hlavním znakem je snaha uchopit a regulovat všechny negativní vlivy na životní prostředí jako celek. K dosažení informovanosti společnosti slouží Integrovaný registr znečišťování životního prostředí (IRZ), kterému lze ovšem vytknout určitou míru nesrozumitelnosti.

Cílem právní regulace je omezit znečišťování ovzduší na únosnou míru.²⁰⁸ Nejde tedy o úplné zakázání veškerého znečišťování ovzduší (to by v dnešním moderním světě ani nebylo možné), ale o jeho průběžné snižování na udržitelnou přijatelnou úroveň. Toho má být

Jan ?
POT.

dosaženo prostřednictvím stanovených emisních limitů a provozních podmínek pro jednotlivé skupiny a kategorie zdrojů znečišťování ovzduší a uplatňováním důsledné kontroly jejich dodržování.²⁰⁹

Zákon o ochraně ovzduší přinesl nově imisní princip. U imisí je ovšem obtížné určit, který zdroj se konkrétně podílí na jejich celkové výši. Významným nástrojem jsou z tohoto hlediska emisní stropy a redukční cíle. Je však otázkou, zda stanovení emisních limitů a provozních podmínek odpovídá přijatelným požadavkům, či zda se jedná pouze o spodní hodnoty, které ještě splňují parametry závazků ČR. Rovněž důsledná kontrola je v některých případech komplikovaná, což navozuje otázku, zda potřebná řešení hledat v legislativním rámci či jinde. Postavení provozovatelů si rovněž žádá přehlednější právní úpravu, jelikož nesrozumitelnost právní úpravy s sebou automaticky přináší průtahy ve správním řízení, či dokonce zbytečná zahajování takových řízení. Tyto skutečnosti ve svém důsledku mohou komplikovat dosahování smyslu celého zákona, tedy omezení znečišťování na únosnou míru. Podrobněji jsem se k jednotlivým problémům vyjádřil výše v části „de lege ferenda“.

Rovněž považuji za potřebné komplexnější územní plánování, při kterém se nebude zapomínat na všechny případné vlivy na životní prostředí za současného zvážení všech alternativ. Nesystematičnost a krátkodobý horizont pohledu může nepříznivě ovlivnit nejen lokální stav kvality ovzduší, ale také jiné složky životního prostředí. S ekologickou provázaností jednotlivých složek přírody je třeba vždy počítat, zejména zasahujeme-li poblíž chráněných oblastí či jinak cenných lokalit.

Osobně se domnívám, že ochrana ovzduší v ČR postrádá účinný konstruktivní a komplexní plán, zahrnující koexistenci mobilních i stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a navrhuje dlouhodobá řešení zejména pro území se zhoršenou kvalitou ovzduší.

Otázka přijatelné úrovně znečištění ovzduší je o to problematičtější v úpravě ochrany klimatu Země, kde chybí dostatečné množství dnes měřitelných faktorů, které by nám stanovily hranice této „přijatelnosti“. Politizování celé problematiky a odklon od erudované diskuse přináší rovněž řadu problémů v legislativní činnosti. Dodržování závazků v mezinárodním právu je pak otázkou zcela samostatnou, přičemž je třeba si uvědomit, že jedinou účinnou cestou může být pouze celosvětový konsensus a jeho naplňování. Lze říci, že legislativa v oblasti ochrany klimatu Země vychází zejména z principu předběžné patnosti, který je modifikací principu prevence a vychází z nejhorší možné varianty, která může nastat. V praxi však tento princip naráží na princip ekonomické stimulace vycházející z požadavku, aby ekologické bylo zároveň ekonomicky výhodné a naopak, přičemž odhady nákladů na externality lze dnes pouze odhadovat. Dalším problémem je složitost určení kauzální souvislosti mezi různými událostmi v praxi, a to zejména vlivem časového či prostorového odstupu škody či působením více vlivů. Tyto souvislosti se označují jako tzv. distanční či sumační škody. Příkladem je nastavování parametrů obchodování s emisními povolenkami, u kterého není dostatečně zřetelná snaha o dosažení snížení CO₂. Energetická politika v ČR se jeví stále spíše jednostranně, chybí v ní hodnocení vlivů na životní prostředí a na zdravotní stav obyvatelstva. Cena energie, do níž nejsou zahrnuty jednotlivé externality, je neodpovídající.

Snižování spotřeby látek, které poškozují ozónovou vrstvu, proběhlo a stále probíhá v ČR bez výraznějších komplikací a v tomto ohledu patří naše země v rámci EU k nadprůměrně úspěšným. Přesto, že otázka ochrany ozónové vrstvy vzbuzovala obdobné emoce jako dnes otázka zmírnění klimatických změn, samotná praktická aplikace jednotlivých opatření k dosažení nápravy nenarazila, zejména z důvodů technické dostupnosti a ekonomické přijatelnosti, na takový odpor ze strany průmyslových skupin. K aktuálním problémům patří zejména zajištění systému kontroly úniků chladiv na bázi HCFC a recyklace chladících zařízení se znovuzískáním a následným

zneškodněním CFC. Dosud vytvořené systémy nezachycují takové množství regulovaných látek, jaké by měly. Stav ozónové vrstvy nad územím ČR se v posledních letech pohybuje několik procent pod dlouhodobým průměrem. Zvýšil se také počet porušení povinností při ochraně ozónové vrstvy.

Státní správu na úseku ochrany ovzduší vykonává široký okruh orgánů veřejné správy. Obecně převažují v rozdělení působnosti a kompetencí spíše tendence k jejich centralizaci, a to zejména do rukou MŽP, ČIŽP a jednotlivých krajů, zejména v oblasti provozu zvláště velkých, velkých a středních zdrojů. Do kompetence obcí pak spadají otázky týkající se především malých zdrojů. Přestože se v oblasti ochrany ovzduší nesetkáváme s problémem střetu zájmů jednotlivých ministerstev, jak je tomu v jiných složkách ochrany životního prostředí, stále zde setrvává jiný problém. Tím je bezesporu obsazování míst, zejména vedoucích pozic, podle politických kritérií namísto odborných předpokladů. Zde by mohl pomoci tzv. služební zákon, jehož platnost byla několikrát odložena. Absenci „dobré správy“, o níž se zmiňuje také veřejný ochránce práv Otakar Motejl,²¹⁰ lze zaznamenat také v její liknavosti. Nedůslednost lze spatřovat v nízké iniciativně u zahajování správních řízení, v minimální snaze o podporu informovanosti široké veřejnosti (např. programy zaměřenými na recyklaci, omezování osobní automobilové přepravy, spalování odpadů atd.) a její zapojení do ochrany životního prostředí, a to zejména podporou účasti veřejnosti v různých řízeních týkajících se životního prostředí, či v přímé snaze zamezit průniku informací k veřejnosti. Chyby je ovšem zapotřebí hledat ve společnosti jako takové, kde stále pokulhává nejen právní vědomí některých obyvatel, ale i jejich vůle chovat se v souladu s právní normou, ač je jim její obsah dobře znám. Postoj části společnosti k životnímu prostředí lze charakterizovat obdobně.

Závěrem bych si dovolil citovat dvě věty Josefa Vavrouška, které vystihují paralelu právního a mimoprávního aspektu ochrany životního

prostředí a jejich vzájemnou potřebu: „Nikdo se ničeho nedočká, nečekání je pasivní stav, který k ničemu nevede. Nejúčinnější ochrana životního prostředí je ta podvědomá.“²¹¹

Při zpracování této práce jsem vycházel z jednotlivých právních předpisů, judikatury, odborné literatury a periodik, přičemž jsem se snažil o získání praktických poznatků od pracovníků orgánů ochrany ovzduší, zejména ČIŽP v Ostravě. Poznátky, získané z přednášek a materiálů Přírodovědecké fakulty Ostravské Univerzity a exkurzních návštěv spalovny odpadů a jiných stacionárních zdrojů, jsem z důvodu kapacity a přehlednosti v této práci příliš nevyužil.