

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Téma: Právní úprava ochrany ovzduší
před znečišťováním ze stacionárních zdrojů

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Diplomantka: Veronika Goldová

5. ročník

Adresa: V Rybníčkách 1588

252 28 Černošice

Česká republika

veronika.goldova@seznam.cz

Termín vypracování: červen 2007

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze, dne 4.6.2007

Podpis *Veronika Goldová*

1) Vymezení základních pojmů

2) Mezinárodní právní úprava a komunitární právní úprava

a) Mezinárodní právní úprava

b) Komunitární právní úprava

3) Vnitrostátní právní úprava

a) Nástroje ochrany ovzduší

Stacionární zdroje znečištění ovzduší – kategorizace

Standardy, emisní a imisní limity

Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů

Sankční nástroje

Stanoviska a povolení

Integrovaná prevence

Emisní a imisní programy a zvláštní nástroje ochrany ovzduší (oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, smogová situace)

b) Problematika ochrany před obtěžováním zápachem

c) Ekonomické nástroje ochrany ovzduší

Poplatky za znečištění

Obchodování s povolenkami

4) Závěr

Seznam použité literatury

Přílohy

1) Vymezení základních pojmů

Ovzduší je jednou ze základních složek životního prostředí. Je to plynný obal Země, který má, stejně jako ostatní složky životního prostředí, jednu základní funkci, vytvářet takové podmínky, které umožňují existenci a další vývoj všech organismů. Bez existence životního prostředí, stejně tak bez existence každé z jeho složek, by nebyla možná existence života v jakékoliv jeho formě. Životní prostředí tvoří jeden nedělitelný celek složený ze vzájemně provázaných a ovlivňujících se vztahů a elementů. To činí životní prostředí nesmírně silné a zároveň nesmírně zranitelné. Vzájemné působení živých a neživých složek vytváří celou pavučinu informací, vztahů, energií a okolností. Takové funkční soustavy nazýváme ekosystémy. Právě ekosystémy vytváří ono životní prostředí v určitém prostoru a čase. Jak již bylo řečeno, tak jednotlivé složky a podsložky životního prostředí tvoří složitý mechanismus. Pro správné fungování je pak stěžejní, aby existovala rovnováha. Ekosystémy disponují určitou samoregulační funkcí, která umožňuje rovnováhu ve stávajícím čase i rovnováhu co se vývoje týče. Ekosystémy jsou schopny přizpůsobovat se novým okolnostem, jsou schopny měnit se a zachovávat zároveň, jsou schopny do jisté míry i vstřebávat znečišťující látky, které je ohrožují. Samoléčící schopnost v žádném případě ale není bezmezná. Pokud totiž dojde k tak silnému poškození a doslova až v některých momentech zničení potřebných vazeb a elementů, pak je to již daleko za hranicemi, se kterými si jsou ekosystémy schopny poradit.

Bylo by sice krásné, leč zhola nemožné, kdybychom mohli vrátit životní prostředí do zcela optimálního stavu. Oním optimálním stavem by bylo, kdyby se všechny napáchané škody odstranily a vztahy se vrátily zpátky do přirozené rovnováhy. Nikdo už si dnes nemyslí, že nás čeká život v „absolutně čistém a nepoškozeném životním prostředí“. Teď jde hlavně o to, abychom omezili, nejlépe zastavili, takové lidské činnosti, které životní prostředí, a tedy i jeho složky, poškozují. „*Poškozování životního prostředí je zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zákonem.*“¹.

¹ viz. Ustanovení §8 odst.2 zákona č.17/1992 Sb., o životním prostředí

Vycházejme z toho, že zákon, a v podstatě všechny normativní prostředky, vytvářejí modely chování, které jsou nastaveny jako minimální možné. Pokud tedy v oblasti ochrany ovzduší existuje nějaký limit, pak je třeba ho minimálně dodržet. Je to mez, za kterou se nachází nedovolené chování a sankce. Cokoliv pod touto mezí je z hlediska práva v pořádku. Z hlediska ochrany životního prostředí je pak žádoucí dostat se pod tuto mez co nejnižší. Berme tedy všechny nastavené limity chování, a to nejen u ovzduší, jako nejhorší možnou, stále ještě ale povolenou, variantu.

Pokud jde o právo životního prostředí, pak je předmětem jeho ochrany tzv. vnější ovzduší. Vnější ovzduší je definováno jako „ovzduší v troposféře s výjimkou ovzduší na pracovištích určených zvláštním právním předpisem a v uzavřených prostorách“² Chování v rámci vyčleněného vnitřního ovzduší je regulováno normami jiných právních odvětví. Žádoucí z hlediska čistoty ovzduší je udržení odpovídajícího rozložení chemických prvků, které „vzduch“ tvoří a zamezení či alespoň omezení vnášení škodlivých látek. Takové vnášení cizorodých látek může mít, a má nedozírné následky a zdaleka nedopadá nejen na oblast ovzduší. Pokud, jak již bylo řečeno, je životní prostředí tvořeno navzájem propojenými prvky, pak narušení jednoho elementu má logicky a nevyhnutelně za následek narušení elementů všech. A nejinak je tomu i u ovzduší.

Znečišťování je vymezeno zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v ustanovení §8 odst.1 jako „vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svojí podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí.“ Z této definice pak vycházejí všechny složkové zákony. Je důležité si uvědomit, že tato legální definice zcela vyčleňuje tzv. vnitřní znečišťování. Jde o taková znečišťování, která se mimo jiné dějí i v oblasti ovzduší, která jsou způsobena přirozeným fungováním ekosystémů. Zbytek je potřeba regulovat uměle pomocí právních i jiných nástrojů. Zákon o ochraně ovzduší z legální definice znečišťování vychází a upravuje ji pro svoji oblast následovně: „Znečišťováním ovzduší se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek v důsledku lidské činnosti vyjádřené v jednotkách hmotnosti za jednotku času“. Vymezení z hlediska hmotnosti látky a z hlediska času je velmi důležité pro stanovení

²viz. Ustanovení §2 odst.2 písm.a) zákona č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

samotné hranice, kterou jeden určitý znečišťovatel ale i všichni znečišťovatelé dohromady nesmí překročit. Znečišťující látka je „*jakákoli látka vnesená do vnějšího ovzduší nebo vněm druhotně vznikající, která má přímo a nebo může mít po fyzikální nebo chemické přeměně nebo po svém působení s jinou látkou škodlivý vliv na život a zdraví lidí a zvířat, na životní prostředí, na klimatický systém Země nebo na hmotný majetek*“.

Tato definice v sobě odráží složitost ochrany ovzduší před znečišťujícími látkami. Nejen látka sama, ale i vzájemné kombinace látek, reakce, kterými procházejí, a další kombinace celé řady vlivů, totiž mají vliv na to, zda a jak ta či ona látka ovzduší znečistí. Jde o velmi komplikované vztahy, se kterými je potřeba počítat, abychom na konci nebyli překvapeni tím, co zdánlivě neškodné látky dokáží při určité nastanuvší situaci napáchat. Proto se také velmi často ukazuje, že nastavená ochrana je nedostačující, nesystémová a nepočítá s dalšími možnými scénáři. Proto je právní ochrana ovzduší tak dynamicky se měnícím oborem. Můžeme totiž přijít se zdánlivě dobře nastavenou koncepcí, vytvořit takové mantinely, které se zdají být dostačujícími, hlídat jejich dodržování a stejně na konci časové jednotky, kterou jsme si vymezili, bohužel velmi často zjistíme, že jsme onoho požadovaného výsledku nedocílili. To je podle mne jeden z nejvážnějších systémových problémů řešení ochrany ovzduší vůbec.

Pokud chceme dosáhnout určitého stanoveného cíle, nejen, že musíme počítat se zvláštnostmi škodlivých látek, musíme také počítat s tím, že ne všichni se v mantinelech udrží a že ne všechny můžeme omezovat a sledovat. Není to jako lehká rovnice, v níž na jedné straně sečteme výchozí čísla a na druhé dostaneme součet odpovídající reálnému stavu. Všechny používané nástroje ochrany ovzduší by totiž pozbývaly smyslu, kdyby ani po svém provedení nepřinesly očekávaný výsledek. Jde o to, jak nastavit ony dvě strany rovnice, aby na straně součtu byl nejen výsledek skutečný, ale hlavně výsledek požadovaný. Zaměřím se proto, mimo jiné, i na problematiku emisních a imisních limitů.

Emisním limitem je „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek nebo pachových látek vypuštěné do ovzduší ze zdroje znečišťování ovzduší vyjádřené jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky*“.

v odpadních plynech nebo hmotnostní tok znečišťující látky za jednotku času nebo hmotnost znečišťující látky vztahená na jednotku produkce nebo lidské činnosti nebo jako počet pachových jednotek na jednotku objemu nebo jako počet částic znečišťující látky na jednotku objemu“³ Imisním limitem je „hodnota nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřená v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku“⁴

Vycházejme z toho, že imisní limit je oním požadovaným výsledkem, který má zajistit dosažení cíle – co možná nejméně znečištěného ovzduší. Teď jde o to, jak vytýčit limity emisní, které jsou jedním ze součtových bodů, abychom se i při všech dalších součtových bodech, které jsou svojí podstatou většinou jen odhadnutelné a i při všech možných okolnostech, které mohou nastat, vešli do mantinelů vytyčených limity imisními.

Naše právní úprava dělí zdroje znečišťování ovzduší do dvou základních skupin. Jedná se o zdroje mobilní a stacionární. Hlavní rozdíly mezi těmito dvěma skupinami jsou, jak již název napovídá, v jejich prostorové mobilitě. Zjednodušeně můžeme říci, že mobilní zdroje nejsou vázány na určité místo a jsou svojí podstatou schopny pohybu nebo přenosu. Stacionární zdroje jsou pevně lokalizovány v určitém místě a pohybu ani přenosu v zásadě schopny nejsou, alespoň ne za provozního stavu.

Pokud bychom měli nějak vymezit, jakým způsobem a v jakém poměru se mobilní a stacionární zdroje na znečišťování ovzduší podílejí, pak by nám vyšlo, že na území České republiky stacionární zdroje v tomto „závodě vyhrávají“. Jak je patrné ze Zprávy o emisní inventuře o Národních programech snižování emisí z 31. prosince 2004, zveřejněné na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí, ze čtyřech sledovaných škodlivých látek, kterými jsou SO₂, oxidy dusíku, VOC a NH₃, většího množství v jednotkách kt za rok dosahují stacionární zdroje, a to hned u třech ze čtyř zmíněných látek⁵. Jedinou látkou, která je ve větším množství emitována mobilními zdroji, jsou oxidy dusíku. Podíl, jakým stacionární zdroje participují na

3 viz. zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší §2 odst.2 pí.s.e).

4 viz. zákon o ochraně ovzduší č.86/2002 Sb. §2 odst.2 pí.s.j).

5 viz. Příloha č.1 diplomové práce

znečišťování ovzduší je tedy majoritní. To je jeden z důvodů, proč je tato skupina tak podrobně upravena v právním řádu a proč jsem si ji i já vybrala jako své téma. Neznamená to ale v žádném případě, že skupina zdrojů mobilních nestojí za pozornost. To, že jejich podíl na procesu znečišťování ovzduší je větší jen u jedné skupiny látek, u oxidů dusíku, nezakládá důvod k jejich opomíjení. Pokud jde o oxidy dusíku, pak je tomu spíš naopak, neboť se ukazuje, že právě tyto látky již jsou alarmujícím problémem a nezdá se, že by tomu při stávajícím nárůstu dopravy bylo v budoucnu jinak. Obě skupiny zdrojů znečišťování musí být regulovány a kontrolovány současně. Každá z nich je jiná. Podstata těchto dvou skupin vyžaduje odlišný přístup. Proto je třeba nastavit nástroje je omezující přímo jim na míru.

Právní definice zdrojů znečišťování ovzduší je obsažena v zákoně č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší v ustanovení §4 odst.1,2 a 3. *„Stacionární zdroj znečišťování ovzduší je zařízení spalovacího nebo jiného technologického procesu, které znečišťuje nebo může znečišťovat ovzduší, dále šachta, lom a jiná plocha s možností zapaření, hoření nebo úletu znečišťujících látek, jakož i plocha, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečišťování ovzduší, dále sklad paliv, surovin, produktů, odpadů a další obdobné zařízení nebo činnost.“* *„Mobilními zdroji znečišťování jsou samohybná a další pohyblivá případně přenosná zařízení vybavená spalovacími motory znečišťujícími ovzduší, pokud tyto motory slouží k vlastnímu pohonu nebo jsou zabudovány jako nedílná součást vybavení.“*

Dále je v zákoně uveden příkladný výčet zařízení spadajících do předchozí definice. Jedná se zejména o dopravní prostředky, což zahrnuje silniční vozidla, drážní vozidla a stroje, letadla a plavidla. Dál sem patří nesilniční mobilní stroje, jako jsou stroje stavební, zemědělské, lesnické, údržby silnic a podobně, ale také různá zařízení přenosná vybavená spalovacími motory jakými jsou například pily, sekačky, křovinořezy, sbíječky atd. Nejpočetnějším zástupcem mobilních zdrojů, co se počtu i množství vypouštěných látek týče, jsou dopravní prostředky. Ty pak při svém provozu vypouštějí pro ně specifické škodlivé látky. Celá jedna polovina, spíše však více než polovina, celkových emisí oxidů dusíku na našem území pochází právě z mobilních zdrojů. ⁶Právní prostředky, které jsou používány k ochraně před

⁶ viz. Aktualizovaný Integrovaný národní program snižování emisí, Ministerstvo životního prostředí, 2005, internetové stránky MŽP

znečišťováním z mobilních zdrojů, jsou následující. Jde v první řadě o stanovení technických parametrů a limitů znečišťování, pak o uložení povinností pro provozovatele mobilních zdrojů, regulaci používaných paliv a v neposlední řadě jde o nastavení a prosazování sankčních nástrojů.

Je třeba v obou těchto skupinách, jak u zdrojů mobilních, tak stacionárních, využít maximální možné množství nástrojů v celé jejich šíři. Teprve pak to bude mít ten kýžený odraz v kvalitě ovzduší. Vybrala jsem si pro svou diplomovou práci oblast stacionárních zdrojů proto, že ji považuji z hlediska právních nástrojů za zajímavější než otázku zdrojů mobilních. Také proto, že se na znečišťování v celkové míře podílí větší měrou, než je tomu u zdrojů mobilních. Je ale potřeba poznamenat, že obě problematiky jsou velmi úzce spjaté, protože bez ohledu na to, ze kterého zdroje znečišťování je škodlivá látka vypouštěna, stejně se pak octne v ovzduší a odrazí se v celkové čistotě, nebo spíš by se hodilo říci nečistotě. Zcela klíčovým tvrzením je, že z pohledu imisních limitů je irelevantní, odkud látka pochází. Nemůžeme tedy nikdy tyto dvě skupiny posuzovat izolovaně, cíle a limity jsou jasné, prostředky jak jich dosáhnout se liší.

Existuje celá řada nástrojů, ať již právních či mimoprávních, které jsou využívány při ochraně ovzduší před znečišťováním. Ať již jsou to nástroje koncepční, ekonomické či právní, každý z nich plní určitou specifickou roli. Nejeftivnější se ukázalo využití co nejširšího spektra nástrojů, jejichž kombinace se ukázala být nejlepším možným způsobem řešení. V oblasti ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů se uplatňují snad všechny možné nástroje obecně při ochraně životního prostředí využívané.

2) Mezinárodní právní úprava a komunitární právní úprava

Jak již bylo řečeno, je ovzduší, jako jedna ze složek životního prostředí, živel prostorově těžko ohraničitelný, na rozdíl třeba od půdy, která je už samou svojí podstatou lehce místně determinovatelná. Ovzduší není svázáno hranicemi, tvoří jeden homogenní celek pro celou planetu, nerespektuje území států, nelze jednoduše jeho znečištěnou část oddělit od té, která je dosud nedotčena. Tato specifická

vlastnost ovzduší se pak odráží v celé řadě aspektů. Jedním z nich je i právní úprava. Ta u ovzduší vyžaduje značně rozsáhlé zakotvení a to nejen na té primární vnitrostátní úrovni, ale i na úrovni komunitárního práva a práva mezinárodního. Znečištěné ovzduší totiž není jen problémem onoho státu, na jehož území ke znečištění došlo, ale následně zasahuje i do oblasti životního prostředí států sousedních a v neposlední řadě je tu i hledisko globální. Právě proto je nutná nadnárodní právní úprava, která hlídá jednotlivé státy, aby nepřekračovaly míru v ní stanovenou. Vytvoření právního rámce, který by odděloval ono žádoucí chování subjektů od toho nežádoucího je základním momentem v celé koncepci ochrany ovzduší.

Právní normy vytvářejí modely chování, stanoví povinnosti, určují limity a tím nutí své adresáty, ať již jsou to soukromé osoby či stát, chovat se tak, aby škodlivé vlivy jejich činností na ovzduší, a v tím zásadě na celé životní prostředí, byly co možná nejvíce eliminovány. Pokud je nelze zcela potlačit. Rozlišuje-li právní teorie tři základní skupiny právních pramenů (mezinárodní, vnitrostátní a komunitární), pak se tyto skupiny neliší jen v onom teritoriálním dosahu, ale také v tom, kdo je vytváří, na které subjekty jejich ustanovení dopadají a jaká závaznost je jim propůjčena. Liší se také v tom, za jakým účelem jsou ty či ony právní prameny vytvářeny. Samozřejmě ten primární účel je jasný, je jím pro oblast ochrany ovzduší právě ona ochrana ovzduší. Ty další účely jsou pak velmi úzce spjaty s tím, komu jsou normy určeny a na jakou jmenovitou oblast ochrany ovzduší se specializují. Je zřejmé, že právní ochrana ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů, se při splnění toho primárního účelu zaměřuje úzce na problematiku znečišťování, a to na takové znečišťování, které pochází ze zdrojů, které spadají pod zdroje stacionární. Tato ochrana se uplatňuje ve všech třech výše uvedených skupinách právních pramenů.

a) Mezinárodní právní úprava

Mezinárodní právní úprava je specifická především v tom, že v první řadě musí existovat vůle subjektů komunikovat o určitém problému mezi sebou, dohodnout se a hlavně musí existovat vůle omezit nějakým nadnárodním dokumentem sám sebe. Subjekty mezinárodního práva životního prostředí jsou v první řadě státy. Dalšími subjekty jsou mezinárodní nevládní organizace, především Organizace spojených

národů a její přidružené organizace a pak také některé partikulární mezinárodní organizace např. Severoatlantická organizace či Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Pak jsou tu ještě další subjekty, které mají určitý vliv na oblast mezinárodní ochrany životního prostředí. Jsou to některé finanční instituce např. Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj, Světová banka či Evropská banka pro obnovu a rozvoj. Je třeba ještě zmínit Světovou obchodní organizaci. Ta se podílí na některých opatřeních mezinárodní ochrany životního prostředí v rámci mezinárodního obchodu.

U států je ochrana životního prostředí, včetně jeho složky ovzduší, založena bezvýhradně na dobrovolnosti. Ačkoliv se zachování určitého minimálního standardu čistoty ovzduší týká všech států světa, je zhora nemožné donutit všechny státy světa, aby se podle toho chovaly a ona vůle ve značné míře chybí. Kompromisní řešení, na kterém je ochrana ovzduší v mezinárodněprávních dokumentech založena, je opět pak jen takovým omezením, jaké jsou státy ochotné připustit. V kolizi se zájmy ekologickými jsou hlavně zájmy ekonomické. V zásadě totiž ekologické chování státu s sebou přináší značné finanční zatížení, což jsou bohužel ne všechny státy ochotny podstoupit. Důležité je, aby si státy uvědomily, že ekologicky zaměřená politika není ani tak luxus, jako spíš dlouhodobá nutnost. Ona dobrovolnost v mezinárodním právu životního prostředí se pak odráží i ve vynutitelnosti případného smluvního dokumentu. Základním problémem mezinárodního práva životního prostředí je jeho prosazování.

Nejdůležitějším pramenem mezinárodního práva životního prostředí jsou mezinárodní úmluvy. Mezinárodní úmluvy týkající se životního prostředí jsou vytvářeny pomocí dvou základních ustálených metod. Jde o metodu *piecemental approach* a metodu *framework convention and protocol approach*. První z nich, metoda *piecemental approach* se uplatňuje nejčastěji pro určité menší specifické oblasti. Tato metoda umožňuje rychlé a efektivní řešení. Hodí se právě pro řešení dílčích problémů. Není vhodná pro úpravu větších oblastí problematiky životního prostředí. U nich se uplatňuje druhá zmíněná metoda, metoda *framework convention and protocol approach*. Ta spočívá v prvotním vytvoření rámcové dohody, která má velmi často jen deklarační a značně neurčitý charakter. Tato prvotní dohoda představuje vůli států problém dále

konkrétně řešit. To se děje následně pomocí doplňujících protokolů, které dohodu uvádějí v život. Ty obsahují již určité cíle a časové horizonty pro jejich splnění.

Jak již bylo řečeno výše, ovzduší je element, který není poután hranicemi států. To v sobě nese velkou potřebu upravit tuto oblast i na poli mezinárodním. Děje se tak formou mezinárodních smluv. V případě ochrany ovzduší se uplatňuje metoda *framework convention and protocol approach*. Pro oblast ochrany ovzduší byly uzavřeny následující úmluvy.

Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států

Pokud jde o ovzduší a jeho ochranu, pak bezesporu nejdůležitější úmluvou, kterou je Česká republika vázána, je **Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států** (*Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*). Tato úmluva byla přijata pod hlavičkou OSN Evropskou hospodářskou komisí v roce 1979 v Ženevě a vstoupila v platnost v roce 1983. Tehdy ještě Československá socialistická republika byla jednou ze stran této úmluvy a pro naše území (tehdy ještě spojené s územím dnešní Slovenské republiky) nabyla platnosti v březnu roku 1984. Úmluva byla koncipována jako rámcový dokument, byla ve svých formulacích značně obecná a předpokládanou životaschopnost jí pak dodaly přijaté protokoly. Samotný text Úmluvy hovořil o snaze smluvních států o prevenci znečišťování ovzduší, o cíleném snižování již existujícího znečištění a v neposlední řadě i o mezistátní výměně informací a konzultacích, které měly státům v jejich úsilí pomoci. Dále byla v Úmluvě zmíněna i potřeba provádění dostačujícího monitoringu a samozřejmě i potřeba věnovat se výzkumu. Hlavním cílem Úmluvy je chránit člověka a životní prostředí před znečišťováním ovzduší.

Z toho pak vycházelo i osm přijatých protokolů, které Úmluvu následovaly v letech 1984 až 1999. Prvním v řadě byl Protokol o dlouhodobém financování Kooperativního programu pro monitorování a vyhodnocování dálkového šíření látek znečišťujících ovzduší v Evropě. Tento protokol byl vytvořen v hned v roce 1979 a podepsán byl v roce 1984. Stejně jako u samotné Úmluvy k tom došlo v Ženevě. Platnost protokolu nastala o čtyři roky později.

Následoval Protokol o snížení emisí síry nebo jejich toků přecházejících hranice států nejméně o 30% z roku 1979 podepsaný v Helsinkách v roce 1985 s platností od září roku 1987. Tento protokol je známý také jako „První protokol o síře“. Členské státy se v něm zavázaly do roku 1993 snížit emise síry o oněch 30% s tím, že za výchozí stav byly vymezeny hodnoty z roku 1980. Potěšující je, že Česká republika tento závazek splnila již rok před nastaveným časovým limitem a to dokonce o 32%.⁷

Třetím přijatým protokolem byl Protokol o snižování emisí oxidů dusíku nebo jejich přenosů přes hranice států podepsaný v Sofii v roce 1988 s platností od roku 1991. Závazek pro smluvní státy z protokolu vyplývající byl snížit roční objemy oxidů dusíku na míru shodnou s emisemi těchto plynů v roce 1987. Státům byl na tento úkol dán časový limit do roku 1994. Aktualizovaný Integrovaný národní program snižování emisí vydaný Ministerstvem životního prostředí v roce 2005 hovoří o tom, že Česká republika všechny povinnosti vyplývající z protokolů přijatých k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, tedy i povinnosti o emisích oxidu dusíku, „v zásadě řádně plní“. Autoři právnické učebnice Právo životního prostředí (Damohorský M. a kolektiv, Praha: C.H.Beck, 2003) s tímto tvrzením ale polemizují a domnívají se, že o plnění těchto závazků ze strany České republiky „*lze z části pochybovat, neboť nárůst automobilové dopravy (jednoho z hlavních zdrojů oxidů dusíku) je v posledních letech enormní*“. Tomuto tvrzení autorů právnické učebnice pak dává do jisté míry za pravdu i již zmíněný Aktualizovaný Integrovaný národní program snižování emisí, když hodnotí dosažitelnost emisních stropů v roce 2010 a připouští, že „*v případě národního emisního stropu pro oxidy dusíku existuje značné riziko, že nebude ve stanoveném termínu splněn*“. Stejněho závěru se dobrala i Zpráva z 31.prosince 2004 o emisní inventuře České republiky, emisní projekci a souhrnná informace o Národních programech snižování emisí podle článku 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/81/ES, o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší, ve které se píše, citují: „*Česká republika zřejmě bude mít na základě současných předpokladů potíže s dodržením k roku 2010 národního emisního stropu pro oxidy dusíku ve výši 286 kt*“. Samozřejmě se zde nehovoří o emisních limitech v souvislosti s Protokolem o snižování emisí oxidů dusíku nebo jejich přenosů přes

⁷ Zdroj: Damohorský M. a kol. Právo životního prostředí, Praha: C.H.Beck, 2003, 1.vydání, str.221

hranice států, ale o národním emisním stropu s časovým horizontem roku 2010, ale i z tohoto tvrzení lze odvodit, že pokud jde o situaci oxidů dusíku, pak na tom Česká republika jistě není tak dobře, jak by bylo záhodno.

Ale zpět k protokolům k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států. V roce 1991 byl v Ženevě přijat Protokol o omezení emisí těkavých organických látek. Tento protokol se zaměřil především na těkavé látky vyskytující se v rozpouštědlech, v barvách ale i na další těkavé látky.

Dalším protokolem v řadě je tzv. „Druhý protokol o síře“, celým názvem Protokol o dalším snížení emisí sloučenin síry. Ten byl přijat v Oslu v roce 1994 a založil povinnost smluvních států do roku 2010 snížit emise oxidů síry o 72% oproti stavu emisí z roku 1980.

Šestým protokolem v řadě je Protokol o těžkých kovech z Aahursu z roku 1998. Týká se těžkých kovů, které jsou svou podstatou schopny dálkového přenosu v atmosféře a zároveň mají škodlivé důsledky na lidské zdraví a životní prostředí jako takové.

Ve stejném roce na stejném místě byl přijat i Protokol o perzistentních organických polutantech. Perzistentní organické polutanty jsou látky toxických vlastností, škodlivé pro lidské zdraví a životní prostředí, které jsou schopné přetrvávat. Tyto látky jsou o to nebezpečnější, že se usazují v živých organismech. Vypouštění takových látek má být podle protokolu pokud možno zcela zastaveno.

Poslední protokolem přijatým k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států je Protokol o omezování acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozónu z Gotteborgu z roku 1999. Cílem tohoto protokolu je snížit okyselování a eutrofizaci životního prostředí a bojovat proti ozónu vyskytujícímu se v přízemních zemských vrstvách.

Česká republika (i ještě jako ČSSR a ČSFR) přistoupila ke všem protokolům Úmluvy. Požadavky vyplývající z těchto protokolů již byly, podle tvrzení Aktualizovaného Integrovaného národního programu snižování emisí, „z velké části transponovány do *Zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcích předpisů*“.

Úmluva o ochraně ozónové vrstvy

Další úmluvou týkající se ochrany ovzduší, kterou je Česká republika vázána je **Úmluva o ochraně ozónové vrstvy** (*Convention for the Protection of the Ozon Layer*), přijatá ve Vídni roku 1985. Ta vstoupila v platnost v září roku 1988. Česká republika (tehdejší ČSFR) k Úmluvě přistoupila dva roky po té a platnost Úmluvy pro nás započala od 1. ledna 1991. Tato Úmluva je orientována na ochranu ozónové vrstvy pomocí redukce používání látek ozónovou vrstvu poškozujících (freonů). Ve svých formulacích nebyla tak obecná jako výše uvedená Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států. Nebyla zas na druhou stranu tak podrobná, aby mohla sama fungovat. Lze o Úmluvě o ochraně ozónové vrstvy říci, že byla koncipována opět značně rámcově. Byla proto následována prováděcími dodatky a změnami k ní připojenými, které se ukázaly být jen dalším odrazen stávajícího alarmujícího stavu. Vídeňská úmluva v sobě obsahovala již specifikovaný závazek smluvních států. Šlo o povinnost států snížit spotřebu freonů nejméně o 50% roční spotřeby z roku 1986. Tento závazek měl být splněn do roku 1998 až 1999. Situace okolo ztenčování ozónové vrstvy se však následně ukázala být tak alarmující, že ony hodnoty původně požadované musely být pomocí dodatků změněny a zpřísněny. Změny a dodatky přijaté k Úmluvě o ochraně ozónové vrstvy jsou následující.

Prvním z nich byl tzv. Londýnský dodatek, jak je z názvu zřejmé přijatý v Londýně, a to roku 1990 s platností od roku 1992. Ten rozšířil skupinu sledovaných a regulovaných látek a připojil i další zpřísnění. Pak následoval v roce 1992 tzv. Kodaňský dodatek. Ten stanovil, že spotřeba kontrolovaných látek po dvanáct měsíců nesmí přesahovat ročně 25% spotřeby za rok 1986. Posledními dvěma dodatky jsou tzv. Montrealský dodatek z roku 1997 s platností od roku 2000 a Pekingský dodatek přijatý v roce 1999. Ty obsahovaly další zpřísnění a zkrácení časových lhůt.

Rámcová úmluva o změně klimatu

Poslední mezinárodní úmluvou na poli ochrany ovzduší je **Rámcová úmluva o změně klimatu** (*Framework Convention on Climate Change*) z roku 1992. Ta byla podepsána na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiro. Z této konference vzešly dva závazné dokumenty. Jedním z nich je zmíněná Úmluva,

druhým dokumentem vzešlým z této konference je Úmluva o biodiverzitě. Váhu této konferenci a následně pak i dvěma dokumentům dodala i skutečnost, že se v Riu de Janeiru při jednání sešlo na 30 000 zástupců ze 176 zemí a také celá řada organizací nevládního typu. Úmluva je opět spíše deklaratorní povahy, obsahuje obecná ustanovení o tom, že je třeba snížit emise plynů způsobujících globální oteplování. Zvláštní postavení mezi těmito plyny má oxid uhličitý, jehož „zásluha“ na globálním oteplování je obrovská. Je jasné, že pokud byla Rámcová úmluva o změně klimatu vytvořena jako obecná, pak bylo třeba, aby ji následoval konkrétní protokol. O to se pokusila konference pořádaná v Berlíně v roce 1995. Tato konference, ale nebyla schopna díky celé řadě rozporů vypracovat žádný dokument obsahující pevné stanové cíle a časové horizonty pro jejich splnění. To se stalo až v roce 1997, kdy byl přijat Protokol k Rámcové úmluvě o změně klimatu, známý jako tzv. Kjótský protokol. 38 nejvyspělejších států světa je protokolem zavázáno ke snížení šesti vyjmenovaných plynů způsobujících globální oteplování. Časový horizont je stanoven do roku 2010. Je důležité poznamenat, že uvnitř této skupiny 38 států existuje diferenciací týkající se požadovaného procentního snížení. Státy Evropské Unie (i Česká republika) musí snížit emise skleníkových plynů o 8%. USA, gigant ve vypouštění skleníkových plynů, by měly docílit snížení o 7%, smutnou skutečností ale je, že Kjótský protokol ještě nebyl z jejich strany ratifikován a nic nenaznačuje tomu, že by se tak mělo stát. Sice se ze strany představitelů USA ozývají náznaky, že by bylo záhodno se také vydat onou „ekologičtější cestou“, stále se však jedná spíše o politické proklamace, než aby šlo o skutečné činy.

Pro doplnění je třeba poznamenat, že Česká republika uzavřela v oblasti životního prostředí celou řadu úmluv dvoustranných. Tyto úmluvy se týkají především států, se kterými sdílíme společné hranice.⁸

Mezinárodní úmluvy, zvláště pak ty mnohostranné, je třeba brát především jako nutné minimum. Jsou i tak koncipovány. Představují shodu skupiny států, které jsou velmi často na jiné ekologické i ekonomické úrovni. Jsou kompromisním řešením, vytvářejícím základ, ze kterého by pak státy měly vycházet a pokud je to jen trochu možné,

⁸ Seznam dvoustranných smluv viz. Příloha č.2.

by úmluvami minimální nastavené mantinely měly být jen výchozím bodem, od kterého se státy posunou dál. Tak činí například státy Evropské unie, které si pro sebe stanovily cíle daleko přísnější. Každý stát by měl zvážit své možnosti v oblasti životního prostředí, a to se netýká jen ochrany ovzduší, a podniknout maximum a nespokojit se „jen“ s tím, že limity z mezinárodních závazků budou splněny.

b) Komunitární právní úprava

Protože je Česká republika členem Evropské unie, dopadají na nás i předpisy práva komunitárního. A v oblasti ochrany ovzduší je to dopad citelný. Ačkoliv ochrana ovzduší je v komunitárním právu novinkou, tak se velmi rychle rozvíjí. Komunitární právo se při úpravě ochrany ovzduší vydalo cestou postupného snižování znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší. Jelikož je Evropa rozlohou nepřilíš velká a hlavně silně aglomeračně i hospodářsky zhuštěna, je jasné, že se znečištění ovzduší jeví jako obrovský problém. Velká koncentrace výrobní síly i populace na evropském kontinentu se citelně odráží na stavu ovzduší. Unie přistoupila k výše zmíněným mezinárodním úmluvám a sama pak dále přijímá závazné předpisy týkající se především látek považovaných za nejsilnějších znečišťovatele ovzduší. Jedná se o SO₂, olovo, NO₂ a azbest. Pro tyto látky jsou vytvářeny v rámci legislativy EU zvláštní emisní a imisní limity. Tři oblasti jsou považovány za klíčové, je to problematika motorových vozidel, spalování a průmyslových zařízení. V těchto oblastech totiž dochází k největšímu uvolňování škodlivých látek do vnějšího ovzduší.

V komunitárním právu rozlišujeme právo primární a právo sekundární. Právo primární jsou smlouvy mezi členskými státy. Právo sekundární je pak tvořeno několika právními prameny, z nichž nejpoužívanějšími jsou nařízení a směrnice. Nařízení jsou pro členské státy a jejich občany přímo závazné. Na rozdíl od směrnic nejsou v zásadě přímo závazné pro občany členských států.⁹ Obsah směrnic jsou státy povinny do doby ve směrnici uvedené převést do své vnitrostátní

⁹ Ono „v zásadě“ jsem použila záměrně, neboť je legislativě předvídána situace, kdy přímá závaznost směrnice pro občany států nastat může. Stane se tak v případě, že členský stát v určené době směrnici neimplementuje a občanovi z ní mohou vznikat určitá práva. Takových práv se pak může občan dovolávat. Povinnosti z neimplementované směrnice ale občanům členských států nevznikají. To jen pro doplnění. Obecně se dá říci, že směrnice zavazují členské státy.

úpravy a dát tak textu směrnice podobu vnitrostátního pramene práva a uvést ji tím v život. Nařízení jsou závazná jak pro členské státy, tak pro jejich občany bez dalšího. Ty se ale v oblasti životního prostředí až na některé výjimky neuplatňují. Naproti tomu směrnice jsou hojně využívaným právním nástrojem. Transpozice těchto směrnic je provedena skrze zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a jeho prováděcí předpisy. Při podrobném studiu výchozích směrnic a textu v citované zákoně nebo v jeho prováděcích předpisech, můžeme narazit na to, že transponovaný text ve vnitrostátní úpravě je poněkud nesrozumitelný a nejasný. Děje se tak důsledku toho, že jsou ustanovení ze směrnice velmi často nešťastným způsobem vkládána do zákona a prováděcích předpisů a původní smysl může být poněkud nejasný. Je tedy vždy lepší vycházet jak z vnitrostátní úpravy tak z původního textu ve směrnici. Osvědčilo se mi také podrobně pročíst preambuli, kterou bývá směrnice uvedena. V té je totiž řešený problém zasazen do širšího kontextu a naznačuje, jakým směrem se záměr tvůrců ubíral. Zrovna v oblasti ovzduší je vytvářeno velké množství směrnic, což vyžaduje časté změny zákona a časté vydávání podzákonných předpisů. To tuto oblast činí poněkud nepřehlednou.

Stěžejní je také v rámci evropské úpravy **Šestý akční program** z 22.června 2002. Akční programy jsou nástroji evropské politiky. Jsou přijímány společně Radou a Evropským parlamentem a mají závazný charakter pro své adresáty.Šestý akční program byl přijat jako rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady pod číslem 1600/2002/ES a to jako první z programů. Pojmenován byl „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“. V programu byly vytyčeny čtyři základní priority. Kromě změny klimatického systému Země ještě biodiverzita, životní prostředí a lidské zdraví a přírodní zdroje a odpadové hospodářství. Pro oblast ochrany ovzduší jsou důležitou prioritou změny klimatického systému Země a životní prostředí a lidské zdraví. Pokud jde o cíle Šestého akčního programu v oblasti změn klimatu, pak jsou v přímé reakci na Rámcovou úmluvu o změně klimatu z roku 1992 a zvláště pak na její prováděcí Kjótský protokol z roku 1997. Jak již bylo výše uvedeno, Evropská unie se v rámci Kjótského protokolu zavázala snížit emise skleníkových plynů o 8% oproti stavu z roku 1990. Snížení, které chce dosáhnout EU je ale ještě větší. Cílem, který si EU předsevzala dosáhnout je snížení ne o 8%, ale až o 40%. Prostředkem k dosažení této požadované hodnoty se pak stalo vytvoření systému obchodování s emisními povolenkami na CO2 v rámci EU

a vytvoření tzv. Národních alokačních plánů, které jsou v tomto systému výchozím bodem. K problematice Národních alokačních plánů a obchodování s povolenkami se ještě vrátím později. Teď zpět k Šestámu akčnímu plánu a k bodu pojmenovanému „lidské zdraví a životní prostředí“. Lidské zdraví je definováno jako hodnota vyžadující maximální ochranu. Kvalita lidského zdraví je odvislá od kvality životního prostředí. Cílem je vytvoření takových podmínek, aby nebyli lidé ohrožováni škodlivými látkami. Jedním z v této souvislosti zmiňovaných problémů je i znečištění ovzduší.

3) Vnitrostátní právní úprava

Česká právní úprava ochrany ovzduší vychází ze základní myšlenky ochrany životního prostředí, která je zakotvena v nejzákladnějších dokumentech českého práva, v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a v, ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Ustanovení Článku 7. Ústavy klade důraz na to, aby stát dbal na šetrné využívání přírodních zdrojů a chránil přírodní bohatství. Ustanovení Článku 35. Listiny pak zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí a právo každého na informace o životním prostředí, a to včasné a v míře úplné. Toto právo je odvozeno od obecného práva na informace vyplývajícího z Článku 17 Listiny. Dále ustanovení Článku 35. Listiny zakazuje každému při výkonu svých práv ohrožovat či poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Stát je tedy povinen zajistit, aby bylo životní prostředí, potažmo jeho složky, chráněny takovým způsobem, aby nedocházelo k jejich poškozování. Stát je tudíž primárním nositelem odpovědnosti za stav, v jakém se životní prostředí na území našeho státu nachází. Je na něm, aby podnikl všechny potřebné kroky. To v sobě zahrnuje nejen vytváření dostatečného právního rámce chování subjektů skrze normativní činnost, ale i vytváření koncepcí, které z dlouhodobé hlediska řeší problematiku ochrany. Dále je v této ústavní povinnosti státu obsažena potřeba vytvořit fungující kontrolní systém a následný systém represivních kroků, které by zajistily to, co Ústava a Listina požadují – příznivé životní prostředí a jeho ochranu jako celku i jednotlivých složek.

Pokud Listina zakazuje každému ohrožovat či poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, pak přímo odkazuje na normotvornou činnost státu. Ta se děje v první řadě skrze zákony, potažmo pak skrze podzákonné právní předpisy.

Ovzduší je v naší právní úpravě chráněno jednak jako součást práva životního prostředí. V tomto smyslu se uplatňují průřezové nástroje ochrany. Ty nalezneme v těchto zákonech. V zákoně č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí; v zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů a rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí; v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečištění. Takovým zastřešujícím zákonem pro životní prostředí je zákon č. 17/1992 Sb. o ochraně životního prostředí.

Mimo výše uvedené průřezové zákony je ochrana ovzduší upravena jako samostatná oblast skrze zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Tam nalezneme stěžejní úpravu. K tomuto zákonu se ještě vrátím samostatně. Oblast ochrany ovzduší se promítá i do dalších dílčích úprav, např. do zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech; zákona č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích; zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd a dalších.

Některé související otázky nalezneme v celé řadě dalších zákonů. Jde např. o zákon č. 50/1973 Sb., o územním plánování a stavebním řízení; zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Institucionální zajištění je provedeno skrze zákon ČNB č. 2/1969. Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánech státní správy, zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2002 Sb., o krajích.

Deliktní odpovědnost je upravena v zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon a zákon č. 2000/1990 Sb., o přestupcích. Nezanedbatelnou roli také hraje zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve kterém je vymezena odpovědnost za škodu a tzv. sousedské vztahy.

Zvlášť zmíním **zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o státním fondu životního prostředí.** Tímto zákonem zřízený fond, je fond specializovaný na životní prostředí, prostředky do něj získané je možno využít jen na účely spojené s životním prostředím. Pokud jde

o příjmy zmíněného fondu, pak jedním z nich jsou i poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší a pokuty uložené orgány správce Fondu a českou obchodní inspekcí za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí. Poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší jsou placeny na základě Zákona o ochraně ovzduší a zmíněné pokuty mohou být mimo jiné ukládány také v souvislosti s porušováním stejného zákona nebo také v případě porušení opatření vydaných v rámci ochrany ovzduší. Je nutné ale poznamenat, že příjmem Státního fondu životního prostředí jsou jen poplatky za znečišťování ovzduší vybírané od zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování. Výnosy poplatků od provozovatelů malých stacionárních zdrojů jsou příjmem obce, na jejímž území znečišťovatel působí. Ovšem stejně tak jako příjmy Státního fondu životního prostředí jsou příjmy vázanými, které mohou být využity pouze k ochraně životního prostředí

Zákon o ochraně ovzduší č.86/2002 Sb.

Ten nejdůležitější zákon jsem si nechala ve svém výčtu naposled. Je to složkový zákon, komplexně upravující oblast ochrany ovzduší. Speciální právní ochrana ovzduší je v českém právu věcí relativně novou. V předrevolučním období se obecně životnímu prostředí moc zájmu nevěnovalo a to se týkalo i ovzduší. Pokud nějaká právní úprava existovala, tak byla jen velmi kusá. V zásadě šlo jen o pár ustanovení v rámci zákona o zdraví lidu. A i tyto ustanovení měla od dnešní právní úpravy velmi daleko. Počátky českého práva ochrany ovzduší tedy datujeme až od začátku 90. let. Předtím šlo spíše o předpisy hygienického rázu, než o skutečnou ochranu ovzduší. Záhy po sobě byly vytvořeny tři zákony, které jsou vlastně první skutečnou právní úpravou této oblasti. Těmito zákony byly **zákon č.309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami; zákon č.389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování a zákon č.86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země.** Tyto zákony byly provázeny několika podzákonými předpisy. Nejdůležitější z nich byla bezesporu Vyhláška Ministerstva životního prostředí č.117/1997, kterou se stanoví emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší.

Pokud se na tyto předpisy podíváme podrobněji, je jasné, že dnešní zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší tyto předpisy obsahově zcela nahradil. Zákon o ochraně ovzduší je zákonem komplexním, pohltil do sebe dříve do tří zákonů roztráštěnou

problematiku. Nabyl účinnosti od 1.června 2002. Z hlediska práva Evropských společenství je důležité, že zákon o ochraně ovzduší je povinen být s tímto právem zcela v souladu, což se ne vždy daří. A protože je komunitární právo, oblast ochrany ovzduší nevyjímá, oborem rychle se vyvíjejícím a měnícím, je i zákon o ochraně ovzduší neustále v procesu změn. Reaguje především na nově vznikající a novelizované směrnice, se kterými je uváděn v soulad. A to se netýká jen zákona samotného, ale i jeho prováděcích předpisů, kterých je značné množství. Zákon je rozčleněn na šest částí. K zákonu je připojeno jedenáct příloh.

a) Nástroje ochrany ovzduší

Při ochraně životního prostředí a jeho složek se uplatňuje celá řada nástrojů. Neuplatňují se ovšem izolovaně, ale vzájemně se doplňují tak, aby byl výsledný efekt, co nejlepší. Obecně lze říci, že nástroje ochrany životního prostředí, jsou takové prostředky, ať již právní či mimoprávní, které slouží k ochraně životního prostředí jako celku, tak k ochraně jeho složek. Na poli ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů se uplatňují snad všechny existující nástroje.

Ty dělíme do dvou skupin na nástroje přímého a nepřímého působení. Přímé nástroje jsou ony nástroje právní, tedy z práva vycházející a jemu vlastní. Nepřímé nástroje jsou pak ty mimoprávní. Jsou sice rovněž jako právní v právu zakotvené, ale svojí podstatou z práva nevycházejí. Jde především o nástroje ekonomické. Je jim propůjčena právní forma, která zaručuje jejich dodržování, nejde však o tradiční právní instrumenty, jakými jsou například příkaz, zákaz, dovození a podobně. Primárním způsobem úpravy existence a provozu stacionárních zdrojů jsou nástroje právní, ty mimoprávní z nich pak vycházejí.

Všechny níže uvedené instituty představují prostředky, které právo používá při ochraně ovzduší. První jsem do výčtu nástrojů přímých zařadila otázku kategorizace. Tu považuji za stěžejní. Od kategorie, do které je zdroj zařazen, se následně odvíjejí povinnosti jeho provozovatele. Některé z povinností provozovatele jsou vymezeny v rámci dodržování požadovaných standardů. Pokud provozovatel

nedodrží své povinnosti, následuje sankce. Preventivní funkci z hlediska ochrany ovzduší zajišťují povolení, souhlasy a stanoviska a koncepční zakotvení představují emisní a imisní programy. Úprava problematiky oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší a úprava řešení smogové situace jsou pak nástroje zvláštní, které se zaměřují na specifické situace. Nástroje ekonomické (poplatky za znečišťování), ty jsou řazeny mezi nástroje nepřímé, ty vyčlením do samostatného bodu.

Stacionární zdroje znečišťování ovzduší – kategorizace

Právní definice zdrojů znečišťování ovzduší je obsažena v zákoně č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší v ustanovení §4 odst.1,2 a 3. Všechny zařízení spadající pod tuto definici, jsou tedy považovány za stacionární zdroje znečišťování ovzduší.

Jaké povinnosti z toho pro provozovatele takového zařízení plynou podrobně objasním později. Tyto specifické povinnosti určitého provozovatele totiž závisí na jedné zásadní okolnosti a to na tom, do které kategorie, případně skupiny a podskupiny je zdroj zařazen. Teprve po tom, co je zdroj z tohoto pohledu definovaný, mu můžeme přiřadit základní povinnosti pro jeho provozovatele (jeho kategorii, skupinu, podskupinu) zákonem stanovené. Dělení stacionárních zdrojů nalezneme v především ve zmíněném zákoně v ustanovení §4 a ve Vyhlášce č. 356/2002 Sb. a dále pak v dalších prováděcích předpisech.

Stacionární zdroje zákon v ustanovení §4 odst.4 rozděluje následujícím způsobem:

„Stacionární zdroje se dělí

a) podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší na kategorie

- 1. zvláště velké*
- 2. velké*
- 3. střední a*
- 4. malé*

b) podle technického a technologického uspořádání na

- 1. zařízení spalovacích technologických procesů, ve kterých se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla (dále jen spalovací zdroje)*

2. *spalovny odpadů a zařízení schválená podle §17 odst.2 písm.c) pro spoluspalování odpadu*
3. *ostatní stacionární zdroje*“

Základním dělením je dělení do čtyř skupin vymezených pod písm.a), tedy podle vlivu na kvalitu ovzduší. U kategorie zvláště velkých zdrojů je situace poněkud nepřehledná. Došlo totiž k přijetí Nařízení č. 615/2006 Sb. To zrušilo předchozí Nařízení vlády č.535/2002 Sb.. Ve zrušeném nařízení byly definovány zvláště velké stacionární zdroje. Novela již tuto definici ani výčet do této kategorie patřících zdrojů neobsahuje. Zákon stále s touto kategorií počítá a odkazuje na ni. Proto tuto kategorii nemohu opomenout a dále na ni několikrát narazím.

Teď je důležité objasnit, co je pro zdroj určující z hlediska řazení do těchto skupin. Tato kategorizace totiž není samoučelná, podle toho, do které skupiny zdroj patří, jsou pak odvislé povinnosti, které na jeho provozovatele dopadají. Odpověď na to, který stacionární zdroj kam zařadit nalezneme jak v zákoně, tak v jeho prováděcích předpisech. Zákon sám se omezuje na vymezení kategorizace tzv. spalovacích zdrojů a spaloven odpadů.

Spalovací zdroje jsou do oněch čtyřech kategorií zařazeny v ustanovení §4 odst.5 podle jmenovitého tepelného příkonu následovně: Za zvláště velké jsou považovány zdroje s jmenovitým tepelným příkonem nad 50 MW. Velké zdroje jsou ty, co se pohybují v rozmezí tepelného příkonu od 5 do 50 MW, střední od 0,2 do 5 MW a malé jsou ty s tepelným výkonem do 0,2 MW. Je třeba v této souvislosti doplnit, že dolní hranice u malých spalovacích zdrojů není v tomto ustanovení zákona obsažena. Ve skupině malých spalovacích zdrojů ale můžeme vyčlenit ještě jakousi podskupinu tzv. zvláště malých spalovacích zdrojů. Sem patří spalovací zdroje s jmenovitým tepelným výkonem do 50 kW. Tyto spalovací zdroje jsou osvobozeny od poplatku za znečišťování ovzduší¹⁰.

V zásadě se jmenovité tepelné příkony či výkony posuzují samostatně. Může ovšem nastat zákonem předvídaná situace, kdy je z hlediska ochrany ovzduší žádoucí při

¹⁰ viz. ustanovení §19 odst.15 zákona o ochraně ovzduší

určování kategorie zvláště velkých, velkých a středních zdrojů jmenovité tepelné příkony či výkony zdrojů sčítat. Jde o případ, kdy je několik zdrojů provozováno jedním provozovatelem a zároveň je splněna některá následující podmínka. Buď patří zdroje do jediného provozního celku, jsou ve stejné stavbě či místnosti, nebo jsou spaliny ze zdrojů vypouštěné jedním komínem či by jedním komínem s ohledem na prostorové uspořádání a používané palivo společně vypouštěny být mohly¹¹. U malých spalovacích zdrojů ke sčítání dochází za předpokladu, že jsou či by mohly být spaliny vypouštěny jedním komínem. Z toho vyplývá, že ačkoliv jsou takové zdroje v zásadě odděleně fungující jednotky, jejich vliv na ovzduší se díky některým okolnostem vzájemně sčítá a tudíž je žádoucí, aby tvořily z hlediska kategorizace jediný zdroj. Podmínky pro provozovatele jsou, jak již bylo naznačeno, vytvořeny v závislosti na to, do které kategorie zdroj spadá a zjednodušeně lze říci, že o čím větší zdroj se jedná o to přísněji a podrobněji upravené podmínky jsou. Pokud by Zákon o sčítání nehovořil, pak by bylo možné i účelově ze strany provozovatelů vytvářet takové uspořádání provozů, které by zaručovalo nižší kategorii a tudíž i menší povinnosti. Zákon se snaží tento možný scénář pokrýt a takové situaci předejít.

Dále Zákon vymezuje rozdělení do kategorií pro spalovny odpadů. Podle znění ustanovení §4 odst.8 spadají spalovny odpadů vždy buď do kategorie zvláště velkých nebo velkých stacionárních zdrojů. Zákon v ustanovení §4 odst.8 určuje, které spalovny odpadů patří mezi zdroje zvláště velké. Vychází při tom ze speciálního dělení spaloven v témže paragrafu.

Zákon zde rozlišuje:

- a) **spalovny nebezpečného odpadu**
- b) **spalovny komunálního odpadu**
- c) **spalovny jiného než nebezpečného a komunálního odpadu**

Do kategorie zvláště velkých zdrojů pak patří spalovny nebezpečného odpadu, pokud jejich jmenovitá provozní kapacita odstraňovaného odpadu převyšuje množství 10 tun za jeden den. U spaloven komunálního odpadu jsou to ty, jejichž jmenovitá provozní kapacita množství odstraňovaného odpadu je vyšší než 3 tuny za jednu hodinu nebo

¹¹viz §6 zákona o ochraně ovzduší

je vyšší než 50 tun za den. S tím, že kategorie velkých zdrojů je ponechána jako zbytková. Všechny spalovny odpadu a spoluspalovací zařízení jsou vedena v Registru spaloven odpadů, který je součástí Registru zdrojů znečišťování ovzduší vedeným Ministerstvem životního prostředí.

Jak již bylo řečeno, pokud nenalezneme odpověď na to, do které kategorie zdroj spadá v zákoně o ochraně ovzduší, je třeba se podívat do jeho prováděcích předpisů. V jednotlivých prováděcích předpisech jsou kategorie a zdroje do nich spadající zpravidla vymezeny výčtem, definicí nebo obojím.

Na provozovatele takového zdroje pak podle ustanovení §4 odst.10 zákona o ochraně ovzduší leží povinnost provést zařazení do některé z kategorií. Provozovatel je při tom vázán jak zákonem tak jeho prováděcími předpisy. Je tedy povinen podle právními předpisy stanovených kritérií sám svůj zdroj zařadit. Pokud si není při zařazování jist, může požádat o pomoc Českou inspekci životního prostředí. Ta může, v pochybnostech o tom, zda vůbec jde o stacionární zdroj případně, zda odpovídá zařazení do kategorie skutečnosti, rozhodnout i z vlastního podnětu. Pokud jde o zařízení nového typu, která ještě nebyla uvedena předtím do provozu, a tudíž je nelze ze stávajících právních předpisů zařadit, rozhoduje o zařazení do kategorie stacionárního zdroje Ministerstvo životního prostředí. Každý ze zdrojů musí být zařazen do jemu odpovídající kategorie, musí být také zařazen do skupiny podle technického a technologického uspořádání podle ustanovení §4 odst.4 písm.b) zákona o ochraně ovzduší (zařízení spalovacích technologických procesů, ve kterých se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla, spalovny odpadů a zařízení schválená podle ustanovení §17 odst.2 písm.c) pro spoluspalování odpadu a ostatní stacionární zdroje) a do podskupiny. Na základě takového zařazení je pak zdroj veden v Registru emisí a zdrojů znečišťování podle ustanovení §13 odst.1 zákona o ochraně ovzduší. Každému zdroji je v Registru přiřazen číselný kód odpovídající jeho skupině a podskupině. Registr emisí a zdrojů zajišťovaný Ministerstvem životního prostředí je centralizovaný registr shromažďující celou řadu údajů důležitých pro ochranu ovzduší. V Registru je veden Katalog kategorií, skupin a podskupin zdrojů. Každý na našem území fungující stacionární zdroj znečišťování ovzduší je povinně v Katalogu veden. Součástí Registru emisí a zdrojů znečišťování jsou tedy jakési „podregistry“, jakými jsou již zmíněný Registr spaloven odpadu nebo

Registr zdrojů používajících rozpouštědla. V Registru jsou zdroje evidovány, jsou tam rovněž shromažďovány údaje o nich a o jejich emisích. Provozovatelé zdrojů jsou povinni poskytovat do Registru všechny potřebné údaje. Na základě těchto údajů pak dochází k vyhodnocování znečišťování ovzduší.

Z výše vysvětleného systému dělení lze pro objasnění odvodit následující. Stacionární zdroje jsou tedy zdroje spalovací, spalovny odpadů a ostatní stacionární zdroje. Všechny stacionární zdroje se na základě dělení určeného zákonem nebo prováděcími předpisy dělí do kategorií (zvláště velké, velké, střední a malé zdroje). Spalovny odpadů ještě podléhají zvláštnímu dělení podle druhu odpadu, který je v nich odstraňován (spalovny nebezpečného odpadu, spalovny komunálního odpadu a spalovny jiného než nebezpečného a komunálního odpadu). Při určení druhu spalovaného odpadu vycházíme z ustanovení zákona č.185/2001 Sb., o odpadech.

Popsané dělení stacionárních zdrojů na spalovací zdroje, spalovny odpadů a ostatní stacionární zdroje je dělením základním. Spalovny odpadů jsou, jak již bylo vysvětleno, dále děleny na spalovny nebezpečného odpadu, spalovny komunálního odpadu a spalovny jiného než nebezpečného a komunálního odpadu. I ostatní dva druhy stacionárních zdrojů podléhají dalšímu členění. To ovšem nenalezneme v Zákoně o ochraně ovzduší, ale ve Vyhlášce č.356/2002 Sb. Tohoto dělení následně využívají i další prováděcí předpisy. V příloze třetí Vyhlášky je uvedeno následující dělení.

Spalovací zdroje se dělí na

- a) **spalovací zdroje vyjmenované¹²**
- b) **spalovací zdroje nevyjmenované**

Ostatní zdroje se dělí na:

- a) **zdroje emitující VOC z procesů aplikujících organická rozpouštědla**
- b) **zdroje emitující VOC ze skladování a distribuce benzínu**
- c) **zdroje v energetickém průmyslu – odvětví transformace paliv**

¹² Tzv. vyjmenované zdroje jsou takové, které mají zvláštním právním předpisem vytvořeny emisní limity.

- d) zdroje ve výrobě a zpracování kovů**
- e) zdroje ve výrobě nekovových minerálních produktů a zpracování nerostů**
- f) zdroje v chemickém průmyslu a výrobách**
- g) zdroje v odvětví nakládání s odpady vyjma spaloven odpadů**
- h) zdroje z provozů zemědělských technologií**
- i) zdroje v lehkém a potravinářském průmyslu, službách a některých dalších oborech**
- j) zdroje ostatní nevyjmenované se spalováním paliv**
- k) zdroje ostatní nevyjmenované bez spalováním paliv**

Kategorizace stacionárních zdrojů rozčleňuje zdroje do určitých skupin, které vykazují shodné prvky. Tím základním shodným momentem, který spojuje zdroje spadající do jedné skupiny, je míra, kterou se zdroje podílejí na znečišťování ovzduší. V závislosti na oné míře znečišťování je třeba činnost takových zdrojů regulovat. Každá z těchto čtyř skupin (zvláště velké, velké, střední a malé stacionární zdroje) potřebuje speciální „na míru šitou“ právní úpravu. Z kategorizace a z následného do ní povinného řazení všech stacionárních zdrojů se pak určují povinnosti provozování určitého zdroje. Jsou povinnosti společné všem provozovatelům, bez ohledu na kategorii zdroje, to jsou povinnosti základního charakteru a k nim se pak v závislosti na zařazení do kategorií přidávají povinnosti další. Cílem je vždy ochrana ovzduší před znečišťováním. Čím je míra znečišťování vyšší, tím je regulace podrobnější a přísnější.

Pro doplnění je třeba uvést, že zdroje znečišťování obecně podléhají ještě jinému systému členění, než jen tomu se kterým pracují právní předpisy zaměřené na ochranu ovzduší. Jedná se o kategorizaci podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Ten ve své Příloze č.1 dělí zařízení do skupin podle oblastí, kterým se věnují. Jde o tyto skupiny: Energetika, Výroba a zpracování kovů, Zpracování nerostů, Chemický průmysl, Nakládání s odpady a Ostatní zařízení. Tato kategorizace funguje zcela mimo tu, kterou jsem vyložila výše. Integrovaná ochrana (IPPC) je zaměřena na ochranu životního prostředí jako celku, na rozdíl od ochrany ovzduší, která se specializuje na jednu složku. Zakládá složitý systém, který objasním samostatně v rámci právních ná-

strojů ochrany ovzduší. Považovala jsem jen za nutné zmínit, že kategorizace podle předpisů o ochraně ovzduší není jediná, se kterou se u zdrojů znečišťování setkáváme.

Standardy, emisní a imisní limity

Standardy vyjadřují minimální nebo maximální míru, jde o požadavky na chování, které mají za cíl zachovat určitý standard životního prostředí. Standardy jsou v oblasti ochrany ovzduší stanoveny ve formě emisních a imisních limitů, emisních stropů, přípustné tmavosti kouře, pachového čísla. Za standardy se považují ale i některé technické parametry staveb či zařízení a jiné požadované ukazatele. Standardy představují onen limitní nastavený model, který má zajistit alespoň minimální možnou ochranu životního prostředí. Při ochraně ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů jsou standardy jedním ze stěžejních právních nástrojů.

Přípustná tmavost kouře je definována v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení odst.1. §2 pod písm.m) jako *„nejvýše přípustný stupeň znečišťování vyjádřený zabarvením kouřové vlečky nebo zjištěný v kouřovodu metodou stanovenou prováděcím právním předpisem“*. Oním prováděcím předpisem je Vyhláška Ministerstva životního prostředí č.356/2002 Sb.¹³ Povinnost dodržovat stanovenou míru tmavosti kouře je obsažena jak v obecně požadované povinnosti „neobtěžovat“ i v zákonném požadavku dodržovat přípustnou tmavost kouře jako takovou. Pachové číslo, jakožto standard a měrnou jednotku zároveň popíšu v samostatném bodě věnovaném oblasti ochrany před obtěžování zápachem.

V tomto bodě své diplomové práce se zaměřím především na problematiku emisních a imisních limitů s tím, že pokud budu dále hovořit o emisních a imisních limitech, budu mít na mysli všechny limity škodlivých látek, vyjímaje oblast obtěžování kouřem a zápachem. Otázku emisní a imisních limitů považuji z hlediska ochrany ovzduší před znečišťování za klíčovou. Velmi často je totiž ono porušování dalších povinností, jakými jsou povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře, povinnost dodržovat pachové číslo a neobtěžovat zápachem nad míru přípustnou, v přímé souvislosti s porušováním povinností týkajících se emisních a imisních

¹³ Metody měření tmavosti kouře jsou upraveny v Příloze.11 k této vyhlášce., jde o Metodu podle Ringelmana a Metody podle Bacharacha.

limitů. Opět se zde dostáváme k tomu, že pokud jde o ovzduší, pak je jeho ochrana komplikovaná nejen z jeho podstaty samé, ale i z oné složité provázanosti jednotlivých momentů. Emisní a imisní limity, jakožto nastavené standardy považují v tomto systému za ty stěžejní.

Emisní limit je definovaný v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení odst.1 §2 pod písm.e). Emisní limity jsou zákonem o ochraně ovzduší děleny do dvou skupin, na obecné emisní limity a specifické emisní limity. Obecné emisní limity jsou limity stanovené pro jednotlivé znečišťující látky či skupiny látek. Emisní limity specifické jsou pak stanoveny pro určité stacionární zdroje, jsou vytvořeny přímo a jen pro ně a nejsou závislé na limitech obecných. Obecné emisní limity jsou stanoveny Vyhláškou Ministerstva životního prostředí č.356/2002 Sb. v Příloze č.1. Jde o 16 základních znečišťujících látek a jejich skupin. Další právní úpravu emisních limitů nalezneme v těchto předpisech:¹⁴

Pokud jde o **emisní limity specifické**, ty nastavené přímo na míru jednotlivým zdrojům, ty nalezneme v jednotlivých povoleních orgánů ochrany ovzduší. Těchto povolení, o kterých již byla řeč, je třeba, mimo jiné, k zahájení provozu zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Vydaná povolení obsahují podmínky provozování těchto zařízení a mezi nimi i emisní limity pro daný zdroj. Pokud je povolení vydáváno v rámci integrovaného řízení, pak jsou povinnosti provozovatele, zahrnující i emisní limity, součástí právě tohoto integrovaného povolení. U některých stacionárních zdrojů, pro které tak stanoví prováděcí předpis, může

14

- Nařízení vlády č. 351/2002 Sb., kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a provádění emisních inventur a emisních projekcí
- Nařízení vlády č. 352/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší
- Nařízení vlády č. 353/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší
- Nařízení vlády č. 615/2006 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další pro spalování odpadu
- Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 355/2002 Sb., kterou se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících těkavé organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzínu
- Nařízení vlády č. 112/2004 Sb. o Národním programu snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidu dusíku ze stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší

krajský úřad stanovit povinnost plnit plán snižování emisí znečišťujících látek i povinnost omezit používání surovin a výrobků, které jsou původci těchto emisí. V takovém případě pro zdroje neplatí povinnost dodržovat emisní limity, ale právě tato povinnost označovaná zákonem o ochraně ovzduší jako **Plán snížení emisí**. Plán vypracovává provozovatel a schvaluje příslušný krajský úřad.

Z hlediska emisí je důležité definovat ještě dva pojmy, tím prvním je emisní strop. **Emisním stropem** je podle ustanovení §2 odst.1 písm.f) „*nejvyšší přípustná úhrnná emise znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek vznikající v důsledku lidské činnosti vyjádřená v hmotnostních jednotkách za období jednoho roku ze všech zdrojů znečišťování, z jejich vymezené skupiny nebo z jednotlivého zdroje znečišťování ovzduší na vymezeném území*“. Druhým pojmem je redukční cíl, definici najdeme opět v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení §2 odst.1 písm.p). **Redukčním cílem** je „*Procento, o které je nutno ve stanoveném termínu snížit emise znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek ze všech zdrojů znečišťování ovzduší umístěných na vymezeném území, případně z vymezené skupiny zdrojů znečišťování ovzduší, ve srovnáním s rokem stanoveným jako referenční*“.

Otázka emisních stropů a redukčních cílů je upravena v tzv. emisních programech, ty popíší v rámci koncepčních nástrojů ochrany. Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost dodržovat emisní limity dopadá jen na provozovatel zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, což je patrné i ze zákonných povinností pro tyto kategorie stanovených. Malých stacionárních zdrojů se emisní limity netýkají. Dále existují vždy emisní limity jako obecné, pro některé zdroje pak specifické. Pokud má zařízení stanoveny emisní limity jako specifické, pak se řídí jimi, bez ohledu na limity obecné. V některých případech stanoví krajský úřad povinnost plnit plán snížení emisí. Pak je pro provozovatele určující tento plán a netýká se ho povinnost dodržovat emisní limity, ale povinnost dodržovat tento plán.

Všichni provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů ale mají povinnost dodržovat emisní stropy a redukční cíle vyplývající z emisních programů. Sledování dodržování emisních limitů a povinností s tím souvisejících leží v první řadě na provozovatelích samých. Ti mají povinnost zajišťovat sledování emisí,

vést o nich evidenci a podávat informace orgánům ochrany ovzduší. Ty pak provádějí následnou kontrolu.

Základem pro sledování emisí znečišťujících látek v České republice je **REZZO**. Jde o systém provozovaný Českým hydrometeorologickým ústavem. Tento systém slouží k archivaci údajů o jak stacionárních, tak mobilních zdrojích. Zdroje jsou pro účely sledování rozděleny do čtyř kategorií: REZZO 1, REZZO 2, REZZO 3 a REZZO 4. Do kategorie **REZZO 1** spadají zvláště velké a velké stacionární zdroje. **REZZO 2** tvoří střední stacionární zdroje. Tyto kategorie, zvláště velké, velké a střední, jsou sledovány jednotlivě. Stacionární zdroje malé, tvořící **REZZO 3**, jsou sledovány plošně na úrovni obcí. **REZZO 4** pak zahrnuje zdroje mobilní. Takto získané údaje jsou pak podkladem pro koncepční dokumenty, jakým je především Národní emisní a imisní program.

Teď již k problematice imisních limitů. **Imisní limit** je definován v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení §2 odst.2 písm.j). Imisí je množství znečišťujících látek nebo skupiny látek vyskytující se v ovzduší. Emisí je vnášení takových látek do ovzduší. Z toho vyplývá, že imise jsou v přímé návaznosti na emise. Imise tvoří součet škodlivých látek, které se vyskytují v ovzduší, tyto látky se do ovzduší dostávají emitováním ze zdrojů znečišťování. Právní úpravu imisních limitů nalezneme, kromě zákona o ochraně ovzduší, v těchto předpisech:¹⁵

Imisní limity spolu s **přípustnou mezí tolerance**, která je definována v Zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení §2 odst.1 písm.k) jako „*procento imisního limitu nebo část jeho absolutní hodnoty, o které může být imisní limit překročen*“ tvoří vymezení přípustné míry znečištění. Hlavní koncepční úpravu imisní problematiky najdeme v imisních programech. Stěžejní je ten na národní úrovni. I zde je zdůrazněna ona provázanost emisní a imisní problematiky neboť, jsou programy emisní a imisní

15

- Nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší

- Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 358/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracovávání a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti

vypracovávají jako jeden dokument. Ne jinak tomu je i na úrovni národní, kterou tvoří Integrovaný národní program snižování emisí České republiky (včetně Národního programu ke zlepšení kvality ovzduší).

Pokud je povinnost dodržovat emisní limity uvalena na provozovatele zdrojů znečišťování, pak je povinnost zajistit přípustnou míru znečištění povinností státu. Ten tak činí prostřednictvím nástrojů právních i momiprávních. Emisní limity a jejich imisní projekce jsou v této otázce klíčové. Jde o to, jak nastavit ony nástroje, aby výsledný systém fungoval a zaručil tu přípustnou míru znečištění ovzduší. Řešení není tak jednoduché, jak by se na první pohled zdálo. Součet emisních limitů totiž na druhé straně rovnice nikdy nedá reálnou úroveň imisní. V oblasti tří větších kategorií stacionárních zdrojů je sledování emisí relativně přesné, u stacionárních zdrojů malých a zdrojů mobilních se pak pohybujeme spíše v rovině odhadů. Navíc je vždy potřeba počítat s okolnostmi, které mohou nastat, a není jich málo, a které nám ze zdánlivě jednoduchého početního příkladu udělají komplikovanou rovnici o několika neznámých. To je základní problém vztahu emisí a imisí. Nikdy se nemůžeme být jisti výsledkem.

Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů

Stacionární zdroje jsou hlavními znečišťovateli ovzduší. Protože se tak obrovskou měrou podílejí na vnášení škodlivých látek do ovzduší, je kladen velký důraz na jejich regulaci. Nejen samotný vznik stacionárních zdrojů, ale následně i jejich fungování podléhá celé řadě zákonem stanovených povinností. Jejich dodržování je podrobena přísnému doзору, který je nad stacionárními zdroji vykonávám prakticky neustále. Stacionární zdroje jsou určitá zákonem vymezená zařízení, jejichž provoz je z hlediska ochrany ovzduší vždy nebezpečný. Jde o to onu nebezpečnost udržovat v únosných mezích. K tomu právě slouží právní zakotvení povinností provozovatelů stacionárních zdrojů.

Vycházíme z toho, že stacionární zdroj je vždy zdrojem znečišťování. **Obecná povinnost všech znečišťovatelů životního prostředí**, je vymezena v ustanovení §17 zákona o ochraně životního prostředí jako povinnost každého „především

opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí“

Dále je v ustanovení §18 stejného předpisu zakotvena povinnost znečišťovatele či poškozovatele životního prostředí i toho, kdo využívá přírodní zdroje, aby zajišťoval sledování svého působení na životní prostředí, a to na vlastní náklady. V dalším odstavci §18 je stanovena povinnost podnikajících osob podávat informace o svém působení na životní prostředí. Opět je zde odkázáno na podmínky stanovené zvláštními předpisy, které pro dané oblasti tuto informativní povinnost specifikují. Ustanovení §19 výčet obecných povinností při ochraně životního prostředí uzavírá s tím, že *„Každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, je povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků a neprodleně oznámit tyto skutečnosti orgánu státní správy, povinnost zasáhnout nemá ten, kdo by tím ohrozil život nebo zdraví své nebo osoby blízké“*

Vždy jsou tedy povinnosti koncipovány jako na prvním místě preventivní, pak ty za provozu a jako záchranná síť jsou tu povinnosti při poškození životního prostředí či jeho hrozbě. Ustanovení zákona o ochraně životního prostředí jsou koncipována jako obecné výchozí body pro speciální úpravy v dalších předpisech. Takovým předpisem je i zákon o ochraně ovzduší, kde najdeme podrobnou úpravu pro stacionární zdroje.

Primárně je třeba vymezit, kdo je považován za provozovatele stacionárního zdroje, na něj totiž povinnosti dopadají a on nese odpovědnost za jejich dodržování. Zákon o ochraně ovzduší nemá speciální definici pro takový subjekt. Definuje jen to, kdo je provozovatelem zdroje znečišťování ovzduší a co je to stacionární zdroj. **Provozovatel zdroje znečišťování ovzduší** je *„právníká osoba nebo fyzická osoba, která zdroj znečišťování skutečně provozuje, není-li taková osoba, považuje se za provozovatele vlastník zdroje znečišťování“*¹⁶. Přidáme-li k tomu definici stacionárního zdroje, můžeme vytvořit následující definici: „Provozovatel stacionárního zdroje znečišťování ovzduší je právníká nebo fyzická osoba, která skutečně provozuje zařízení spalovacího nebo jiného technologického procesu, které znečišťuje nebo může

¹⁶ viz. ustanovení §2 odst.2 písm.h) zákona o ochraně ovzduší

znečišťovat ovzduší, dále šachtu, lom a jinou plochu s možností zapaření, hoření nebo úletu znečišťujících látek, jakož i plochu, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečišťování ovzduší, dále sklad paliv, surovin, produktů, odpadů a další obdobné zařízení nebo činnost. Není-li taková osoba, považuje se za provozovatele vlastník stejně vymezeného zdroje znečišťování.“

Povinnosti kladené na provozovatele stacionárních zdrojů znečišťování nalezneme v první řadě v zákoně o ochraně ovzduší, dále pak v podzákonných předpisech tento zákon doprovázejících. Povinnosti kladené a provozovatele stacionárních zdrojů se, jak již bylo řečeno výše, neomezují jen na období samotného provozování zdroje. Protože obecně ochrana životního prostředí vychází především z požadavků prevence a předběžné opatrnosti, pak se tak děje i v ochraně jedné z jeho složek, v ochraně ovzduší a prevence a opatrnost se týká i stacionárních zdrojů. Proto ony zákonem stanovené podmínky nastupují ještě před spuštěním provozu. Nejde tedy jen o to upravit provoz zdroje, ale ovlivnit a pohlídat i proces jeho výstavby, přestavby či modernizace. Jaký zdroj totiž bude vytvořen, jakých technologických postupů bude využívat, se pak odrazí v tom, jak bude na ovzduší působit.

V ustanovení §3 odst.6 zákona o ochraně ovzduší se říká, že „*při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší nebo při jejich modernizaci jsou osoby oprávněné k podnikání povinny volit nejlepší dostupné techniky v souladu s požadavky tohoto zákona a zvláštních předpisů.*“ Tato povinnost využití tzv. nejlepší dostupné techniky, jak z ustanovení vyplývá, dopadá jen na skupinu zvláště velkých stacionárních zdrojů, pokud jsou provozovány k podnikatelské činnosti. Princip použití nejlepší dostupné techniky tzv. BAT¹⁷ vychází z celkové koncepce ochrany životního prostředí. Jde o povinnost používat takové techniky, které jsou v daném oboru na nejpokročilejším stupni vývoje, zaručují vysokou míru ochrany životního prostředí (pokud možno nejvyšší) a zároveň jsou možné z hlediska ekonomické náročnosti i náročnosti jejich zavedení. Máme tu tři zároveň potřebné momenty, je to co nejmenší zatížení životního

¹⁷ Viz ustanovení §2 odst.1 písm.o zákona o ochraně ovzduší

prostředí, možnost použít takovou techniku v běžných hospodářských podmínkách a zároveň finanční dostupnost. Spousta postupů je totiž k přírodě maximálně šetrná, bohužel je ale lze provádět jen v laboratorní podmínkách, nebo je jejich finanční stránka tak náročná, že jsou z běžnému využívání vyloučené. Tato povinnost se týká jen zvláště velkých stacionárních zdrojů, ale jsou tu i preventivní povinnosti další, které dopadají i na jiné kategorie.

Všech právnických a fyzických osob, bez ohledu na kategorii stacionárního zdroje, se týká povinnost podle ustanovení §3 odst.8 zákona o ochraně ovzduší. Osoby jsou povinny při výstavbě staveb nových staveb i při rekonstrukci stávajících využívat centrální zdroje tepla, popřípadě zdroje alternativní. Dále jsou povinny zvážit možnost kombinované výroby tepla a energie. Ovšem je třeba zmínit, že tato povinnost není stanovena absolutně, ale je uvozena slovy „*je-li to pro ně technicky a ekonomicky přijatelné*“.

Toto ustanovení bych považovala spíše za jakýsi apel na znečišťovatele, protože je jen na nich, kde si stanoví míru své technické a ekonomické přijatelnosti. To se v poslední době u nás ještě více rozšířilo po tom, co došlo ke zdražení některých energií a spousta provozovatelů, to se týká především zvláště malých stacionárních zdrojů, přešla na levnější a ovzduší více zatěžující způsob provozu. Nenašla jsem žádnou studii, která by tuto změnu mapovala, pravděpodobně je ještě brzy na nějaké účtování, ale obávám se, že o tu horší pak ten účet bude. Jediný pramen, který se mi k té problematice malých tepelných zdrojů podařilo najít je Emisní bilance vytápění bytů malými zdroji od roku 2003.¹⁸ Z velkých a středních zdrojů bylo v roce 2001 vytápěno téměř 40% bytů. Plynem bylo vytápěno 36%, pak následuje uhlí, elektřina a dřevo, kterými bylo vytápěno 23% bytů z bytů, ve kterých se k topení používala tuhá paliva. Přitom tuhá paliva se na vytápění bytů podílela v 38% a zemní plyn v 68%. Rozložení v rámci tuhých paliv bylo následující: 59% hnědé uhlí, 25% dřevo a zbytek černé uhlí a koks. To, že je vytápění tuhými palivy pomocí malých stacionárních zdrojů, pro ovzduší velmi zatěžující je jasné. Kvalita takto používaných paliv je také dost často sporná. Je třeba poznamenat, že vláda již schválila tzv. ekologickou daňovou reformu, která by měla oblast vytápění

¹⁸ P.Malchálek, J.Machart, Emisní bilance vytápění bytů malými zdroji od roku 2001, internetové stránky Českého hydrometeorologického ústavu,

domácností řešit. Reforma daňově zvýhodňuje šetrnější způsoby vytápění, jakými jsou vytápění zemním plynem a centrální zásobování teplem. Naproti tomu se stane daňově nevýhodným používání uhlí či elektřiny. Zároveň s reformou budou finančně podporovány projekty zaměřené na využívání obnovitelných zdrojů a projekty zaměřené na energetické úspory. Reforma ještě nebyla schválena Parlamentem.¹⁹

Ještě je třeba pro doplnění problematiky paliv u malých stacionárních zdrojů zmínit, že Zákon o ochraně ovzduší dává obecním úřadům možnost nařízením ve svém územním obvodu zakázat spalování některých zákonem vymezených druhů paliv. Jejich seznam najdeme v Příloze č. 11 zákona o ochraně ovzduší. Jde o hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplátky. Tyto druhy paliv se vyznačují menší kvalitou, vyšším obsahem síry a příměsí dalších látek, které mají při procesu spalování nepříznivý vliv na kvalitu ovzduší. Zdůrazňuji, že jde o možnost, nikoliv povinnost obcí tato paliva zakázat. Zakázání takových druhů paliv je věc jedna, následná kontrola dodržování takového zákazu je pak v kategorii malých stacionárních zdrojů vždy problematická. Obecně lze říci, že v kontrole dodržování povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů, stále existují velké rezervy. Ve skutečnosti totiž téměř žádná kontrola prováděna není. Zde vidím velký prostor pro možné zlepšení kvality ovzduší. Oproti zdrojů z kategorií vyšších je těm malým věnována zanedbatelná pozornost. Počet takových zdrojů je ale tak obrovský, že jejich vliv na kvalitu ovzduší v žádném případě za zanedbatelný považovat nelze.

Pro všechny kategorie stacionárních zdrojů, vyjma stacionárních zdrojů zvláště malých, za které jsou považovány spalovací zdroje s jmenovitým tepelným příkonem do 50 kW, je stanovena povinnost platit poplatky za znečišťování ovzduší. Poplatky za znečišťování jsou nástrojem ochrany životního prostředí, který řadíme do skupiny nástrojů ekonomických. Poplatkům za znečišťování ovzduší se věnuji podrobně v samostatném bodě.

Ted' již k povinnostem odvislým od kategorie zdroje. Nejméně povinností je kladeno na provozovatele stacionárních zdrojů malých. Ty jsou zakotveny

¹⁹ Tisková zpráva MŽP z 23.5.2007, internetové stránky MŽP

v ustanovení §12 zákona o ochraně ovzduší. Z této kategorie jsou ještě vyčleněny malé stacionární zdroje v rodinných domech a rekreačních objektech alespoň z části nepodnikatelského charakteru, pro která některá ustanovení tohoto paragrafu neplatí. Základními povinnostmi jsou dodržování přípustné tmavosti kouře, dodržování pachového čísla a neobtěžovat kouřem a zápachem okolí a obydlené oblasti. Kromě toho jsou provozovatelé povinni provozovat tyto stacionární zdroje předepsaným způsobem a zajišťovat jejich údržbu. Pokud zdroj vypouští těkavé látky, je tento zdroj provozovatel povinen ohlásit na obecním úřadě, vést evidenci takových látek a poskytnout obci každoročně přehled o jejich spotřebě. Všichni provozovatelé musí plnit pokyny orgánu ochrany ovzduší ke zjednání nápravy²⁰. Toto ustanovení odkazuje na znění ustanovení §38 téhož zákona, kde je uvedena pravomoc orgánu ochrany ovzduší uložit provozovateli, který neplní své povinnosti vyplývající z tohoto zákona či jiného zvláštního předpisu, opatření ke zjednání nápravy.

Pro malé zdroje provozované při podnikatelské činnosti platí ještě navíc tři ustanovení. Provozovatelé takových zdrojů musí umožnit přístup ke zdroji pověřeným osobám a inspekci za účelem kontroly takového zdroje, pro případné ověření jeho kategorizace a pro zjištění množství vypouštěných látek. Zároveň musí při této příležitosti předložit potřebné podklady. Dále jsou podle ustanovení §12 odst.1 písm.f) povinni nejméně jednou za dva roky nechat provést měření účinnosti spalování, měření množství vypouštěných látek a kontrolu stavu spalinových cest. Měření provádí pověřená osoba, za kterou je považován držitel živnostenského oprávnění v oboru kominictví. Tato povinnost se týká jen těch provozovatelů malých stacionárních zdrojů, kteří nejen, že zdroj používají v objektu určeném výhradně k podnikání, ale zároveň navíc jde o zdroj spalující tuhá paliva od jmenovitého tepelného výkonu 15 kW nebo jde o zdroj spalující plynná nebo kapalná paliva od jmenovitého tepelného výkonu 11kW. Výsledky měření provedeného podle ustanovení §12 odst.1 písm.f) musí provozovatel takového zdroje do 30 dnů oznámit obecnímu úřadu.

Povinnosti provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních zdrojů jsou vymezeny v ustanovení §11 zákona o ochraně ovzduší. Při umístění, stavbě a

²⁰ viz. Ustanovení §12 odst.1 písm.d) zákona o ochraně ovzduší

uvádění do provozu podléhají zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší. V takto vydaných povolení a stanoviscích (v případě územní dokumentace) jsou uvedeny podmínky ochrany ovzduší. Tyto podmínky jsou provozovatelé těchto kategorií zdrojů povinny dodržovat. Stejně tak jsou povinni provozovat zařízení v souladu s technickými podmínkami provozu stanovenými výrobcem a v souladu s vytvořeným provozním řádem. Povinnost vypracovat provozní řád, který je vymezen v ustanovení odst.2 §11 zákona o ochraně ovzduší jako „soubor technickoprovozních parametrů a technickoorganizačních opatření k zajištění provozu stacionárních zdrojů, včetně opatření ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijních stavů v souladu s podmínkami ochrany ovzduší“, mají jen provozovatelé zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů. Provozovatelé zdrojů středních tuto povinnost v zásadě nemají, nestanoví-li tak prováděcí předpis. Provozní řády jsou provozovatelé povinni vypracovat ve lhůtě stanovené příslušným orgánem, kterým jsou následně schvalovány. Po schválení jsou tyto řády pro provozovatele závazné a musí se jimi řídit.

Mezi základní povinnosti provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionární zdroje dále patří dodržování emisních limitů, emisních stropů, přípustné tmavosti kouře a pachového čísla, a to včetně toho, že, jak platí pro všechny stacionární zdroje, nesmí zápachem nad míru přípustnou obtěžovat obydlené oblasti. Pro úplnost je třeba poznamenat, že u zmíněné povinnosti dodržovat emisní limity stanovené zákonem o ochraně ovzduší existuje jistá výjimka. Ta je zakotvena v ustanovení §35a zákona o ochraně ovzduší a týká se provozovatelů těchto stacionárních zdrojů, které jsou součástí zařízení, na které se vztahuje zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pro taková zařízení nevyhází povinnost dodržovat emisní limity ze zákona o ochraně ovzduší, ale je pro ně oblast emisních limitů stanovena odlišnou úpravou právě zmíněným zákonem. Problematice obchodování s povolenkami se budu věnovat jako samostatnému tématu.

Dále jsou podle ustanovení §11 provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních zdrojů povinni zjišťovat množství jimi vypouštěných znečišťujících látek. Činí tak na vlastní náklady. Tato měření jsou prováděna tzv. autorizovanými osobami. Rozhodnutí

o autorizaci vydává na základě žádosti Ministerstvo životního prostředí, postupuje při tom podle ustanovení zákona o ochraně ovzduší a podle Správního řádu. Další podmínky pro udělení autorizace jsou uvedeny ve Vyhlášce č.356/2002 Sb. Žadatelem o udělení může být autorizace fyzická i právnická osoba. Rozhodnutí o autorizaci má platnost na dobu nejdéle pěti let a může být na základě žádosti podané nejdéle tři měsíce před konce platnosti existující autorizace prodlouženo. Autorizovaná osoba je pak oprávněna provádět měření. Je při tom vázána zněním rozhodnutí o autorizaci, které jí bylo vydáno a drží se při tom postupů pro měření stanovených v prováděcích předpisech. Zjednodušeně řečeno, měření může provádět jen taková osoba, která splnila stanovené podmínky (vzdělání, znalosti postupů a znalosti relevantních právních předpisů) a bylo jí vydáno na základě žádosti Ministerstvem životního prostředí rozhodnutí, které ji k této činnosti opravňuje. Měření jsou prováděna dvojím způsobem: buď formou jednorázových měření, nebo jako měření nepřetržité (kontinuální). To jaký má být použit způsob, metoda měření a další povinnosti s měřením spojené je stanoveno v prováděcích předpisech, kde jsou podrobně postupy měření vymezeny v závislosti na druhu provozovaného zařízení a na měřené látce. V případě kontinuálního měření jsou provozovatelé povinni nejen taková měření provádět, ale následně také zjištěné hodnoty zaznamenávat, vyhodnocovat a uchovávat.

Stejně jako provozovatelé malých stacionárních zdrojů jsou i provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních zdrojů povinni plnit pokyny orgánů ochrany ovzduší ke zjednání nápravy, které nastupují v případě, že provozovatel neplní zákonem nebo prováděcími předpisy stanovené povinnosti. Pod písm.e) odst.1 §11 zákona o ochraně ovzduší je zakotvena povinnost vést o stacionárním zdroji provozní evidenci a z jejích údajů vypracovat evidenci souhrnnou, která se předává příslušným orgánům ochrany ovzduší. Rozsah vedení provozní evidence je stanoven v již zmíněné Vyhlášce č.356/2002 Sb. Nejen tyto údaje musí provozovatel orgánů ochrany ovzduší poskytovat. Musí poskytovat i další na základě vyžádání příslušného orgánu ochrany ovzduší. Tyto údaje jsou pak důležité pro vyhodnocení podílu, jakým je zdroj účasten na znečišťování.

Pro případ **smogové situace**²¹ jsou provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních zdrojů povinni vypracovat regulační řády. Ty vymezují provoz zdroje v případě předvídaném v ustanovení §8 a jejich účelem je regulace emisí. Regulační řády podléhají schválení České inspekce životního prostředí. Ustanovení zákona o ochraně ovzduší týkající se smogové situace také stanoví, že jsou současně se vznikem smogové situace vyhlášována regulační opatření ke snížení emisí. Regulační opatření dopadají na ty stacionární zdroje, které se na znečišťování ovzduší relevantním způsobem podílejí. Při vyhlášení takových regulačních opatření jsou povinni provozovatelé těchto zdrojů řídit se zněním ústředního, krajského a místního regulačního řádu. Regulační řády existují vždy na ústřední úrovni. Na úrovni krajské a místní jsou vypracovávány povinně jen v případě, že je v dotčeném kraji či obci vyhlášena oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší.

Další otázkou upravenou v ustanovení §11 je případ, kdy nastanou v provozu těchto tří kategorií zdrojů **nepříznivé stavy**. Pokud v provozu stacionární zdroje nastane nebezpečný stav, který může nepříznivě ovlivnit kvalitu ovzduší, jsou provozovatelé povinni takový stav co nejrychleji odstranit. Zároveň musí do 24 hod. od jeho vzniku informovat orgán ochrany ovzduší. Primárně vycházíme z povinnosti takovým stavům předcházet, ale zcela zabránit jim prakticky v provozu nelze. Když už k takové nepříznivé události dojde, pak se její trvání musí omezit na nezbytné minimum. Orgány ochrany ovzduší se informují z toho důvodu, aby případně mohly podniknout další kroky, které by nepříznivý dopad takového stavu na ovzduší omezily. Orgány ochrany ovzduší disponují pravomocí vydávat opatření k nápravě. Mohou tedy adresovat pokyny nejen provozovateli, u něhož ke vzniku nebezpečného stavu došlo, mohou zároveň upravovat chování dalších znečišťovatelů tak, aby finální dopad tohoto výkyvu z normálního provozu, měl co nejmenší možný dopad na kvalitu ovzduší. Pokud porucha na zdroji dosáhne takové intenzity, že nemohou být dodrženy emisní limity a zároveň nelze tuto poruchu do 24 hodin odstranit, pak provozovatel musí bezodkladně provoz zastavit. Je absolutně nepřipustné, aby delší dobu fungoval zdroj, který překračuje povolené limity. Tím by se narušil už tak dost křehký systém. Ne vždy je ale nutné provoz přímo zastavit, někdy postačí jen jeho omezení. Všechny kroky směřují k jedinému cíli, a to aby nedocházelo ke

²¹ viz.Ustanovení §8 zákona o ochraně ovzduší

zhoršení kvality ovzduší a pokud se tak již stalo, aby se tento stav nezhoršoval a trval pokud možno co nejkratší dobu. Ony záchranné kroky se dějí na dvou základních úrovních. Jde o kroky, které podniká přímo provozovatel, který tak činí neprodleně po zjištění takové situace. V případě vzniku poruchy se provozovatel řídí technickoorganizačními opatřeními vyplývajícími z provozního řádu.²²

Dále v případě vzniku nepříznivého stavu musí provozovatel informovat příslušné orgány. Hlášení, která v takovém případě provozovatelé podávají v sobě zahrnují především vymezení zdroje, ve kterém k havárii došlo, je-li to možno odvodit i předpokládanou dobu trvání havárie, opatření k nápravě takového stavu a samozřejmě i vymezení druhu a pravděpodobného množství látek, které již unikly a v důsledku havárie uniknou do ovzduší. Orgány ochrany ovzduší pak nastupují v úrovni další a vydávají pokyny k nápravě. Jak jsem již zmínila, tyto pokyny se nemusí týkat jen onoho provozovatele, u něhož ke nepříznivému stavu došlo. Velmi důležitá je také povinnost provozovatele informovat veřejnost. Samozřejmě vždy je tato povinnost odvislá od intenzity poruchy a od dopadu, který tato porucha na stav ovzduší má. Tato problematika je podrobně upravena v prováděcích předpisech. Obecně lze říci, že i zde vychází právní úprava z obvyklého modelu, kterým je na prvním místě prevence, která v sobě zahrnuje i připravenost na možnost vzniku nepříznivého stavu, pak urychlené řešení takového stavu podle předem připraveného scénáře a dozor a kroky příslušných orgánů ochrany ovzduší. Z hlediska ochrany ovzduší a celkového dlouhodobého monitoringu je také důležité, že nahlášením havárie a jejím zdoláním věc ještě nekončí. Ve Vyhlášce 356/2002 Sb. je zakotvena i následná informativní povinnost provozovatele. Ten musí do 14 dnů od nahlášení havárie vypracovat podrobnou zprávu o havárii a tuto zprávu předložit České inspekci životního prostředí. V takové zprávě provozovatel přesně popíše průběh

²² Obsahové i jiné náležitosti provozních řádů upravuje Vyhláška č.356/2002 Sb. Provozní řády povinně vypracovávají provozovatelé zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů. Jde o soubor technickoorganizačních a technickoprovozních uspořádání, který zahrnuje i onu oblast řešení poruchových stavů. Provozní řády podléhají schválení České inspekce životního prostředí. Pro provozovatele středních stacionárních zdrojů povinnost vypracovávat provozní řády automaticky nevyplyvá. Na ně tato povinnost dopadá jen v případě, že tak stanoví některý z prováděcích předpisů. Jedná se pak vždy o určitý typ provozu středního stacionárního zdroje.

havárie, její příčiny, podniknuté kroky a druh a množství škodlivých látek, které unikly do vzduší. Tato zpráva je následnou kontrolou, která je důležitá jak z hlediska povinností provozovatele, tak z hlediska celkové kontroly dlouhodobého stavu ovzduší.

Na provozovatele zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů pak dopadají i povinnosti v rámci ochrany klimatického systému Země. Ty najdeme v ustanovení §35 zákona o ochraně ovzduší. Zde je zakotvena povinnost plnit podmínky ochrany klimatického systému Země a povinnost předkládat Ministerstvu životního prostředí po vyžádání údaje o výskytu látek ovlivňujících klimatický systém Země a jejich překruzorů u zdroje.

Sankční nástroje

Samotné vymezení povinností provozovatelů by jistě nestačilo. Proto je vytvořen následný systém kontroly dodržování takových povinností a existují i sankční mechanismy, které postihují porušitele takových povinností, sjednávají nápravu nežádoucího stavu a tím zajišťují životaschopnost nastavených povinností. Při porušení povinností provozovatelů stacionárních zdrojů tedy jako forma trestu i nápravy přicházejí sankce. Najdeme je v ustanovení Hlavy VI. zákona o ochraně ovzduší, kde nalezneme úpravu postihů za porušení povinností. Jde o opatření k nápravě, omezení či zákaz provozu stacionárního zdroje, opatření týkající se porušení povinností v souvislosti s nakládáním s regulovanými látkami a v neposlední řadě sankce ve formě pokut.

Mezi sankce tedy zařadím i opatření k nápravě a zákaz provozu stacionárního zdroje, neboť předpokladem jejich uložení je porušení určité povinnosti a zároveň mají na porušitele nepříznivý dopad. Orgán ochrany ovzduší nařídí **opatření k nápravě** v případě, že nejsou provozovatelem plněny povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně ovzduší nebo z jiných právních předpisů na ochranu ovzduší zaměřených. Takto vydané pokyny je pak provozovatel povinen plnit, jak mimo jiné vyplývá z ustanovení §12 odst.1 písm.d) zákona o ochraně ovzduší. V jistých, zákonem vymezených případech, může dojít i k vydání rozhodnutí o **omezení** či

dokonce **zastavení provozu stacionárního zdroje**. Jde potom o opravdu citelný dopad. To může nastat hned u několika případů porušení povinností. Jak již bylo uvedeno, je pro některé záležitosti týkající se provozu stacionárních zdrojů požadováno vydání stanovisek nebo povolení, jak vyplývá z ustanovení §17 zákona o ochraně ovzduší. Jde o stanoviska k územně plánovací dokumentaci, jde o povolení k umístění zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, o povolení staveb těchto kategorií stacionárních zdrojů a jejich změn a o povolení k uvedení těchto zdrojů do zkušebního a trvalého provozu. Dále se povolení orgánu ochrany ovzduší vyžaduje v případech stanovených odst.2 stejného paragrafu. Jde např. o otázku zavedení nových výrob a technologií u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, spalování a spoluspalování odpadu, výrobě zařízení, materiálů a výrobků s faktickým či potenciálním dopadem na ovzduší, nové technologie, výrobkům a zařízením sloužícím k ochraně ovzduší, změny používaných paliv, vydání a změny provozního řádu, zvýšení obsahu síry v kapalných palivech či pokračování provozu stacionárního zdroje i po uplynutí platnosti stávajícího povolení. V takových případech je potřeba vydání stanoviska či povolení ze strany orgánu ochrany ovzduší. Pokud tedy takové zákonem požadované stanovisko či povolení vydáno nebylo a jeho existence je pro danou provozovatelem provozovanou činnost potřeba, pak může orgán ochrany ovzduší přistoupit ke zmiňovanému radikálnímu řešení a vydat rozhodnutí o omezení či dokonce zastavení provozu dotčeného stacionárního zdroje.

To samé také může učinit v případě, že provozovatel „*při vážném a bezprostředním ohrožení nebo poškození kvality ovzduší*“²³ neplní povinnosti uvedené v ustanovení §11 odst.1 písm.g) nebo k) zákona o ochraně ovzduší. Jde o povinnosti provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, které pod písm.g) zahrnují povinnost předcházet haváriím, odstraňovat při provozu vzniklé nebezpečné stavy ohrožující kvalitu ovzduší, informovat o takovém stavu orgán ochrany ovzduší, případně i odstavit zdroj z provozu. Pod písm.k) je to pak povinnost bezodkladně omezit či zastavit provoz zdroje nebo jeho části, pokud je tento provoz příčinou ohrožení nebo snížení kvality ovzduší v případě nadměrné koncentrace

²³Viz. ustanovení §38 odst.2 písm.b) zákona o ochraně ovzduší

škodlivých látek v ovzduší. Zároveň je i zde třeba informovat orgán ochrany ovzduší a dbát jeho pokynů.

Třetím případem, kdy může orgán podle ustanovení §38 odst.2 zákona o ochraně ovzduší nařídít omezení či zastavení provozu stacionárního zdroje je, když, na zdroji dochází k překračování emisních limitů, není-li dodržována přípustná tmavost kouře, pachové číslo nebo dochází-li k obtěžování zápachem nad míru přípustnou a zároveň provozovatel takového zdroje nezjednal již uložené opatření k nápravě. Poslední případ, se kterým zákon o ochraně ovzduší spojuje možnost nařízení omezení či zastavení provozu, je případ, kdy provozovatel opakovaně poruší povinnost, za jejíž porušení byl již sankcionován pokutou. Proti omezení či zastavení provozu je možné podat odvolání. V prvních dvou zmíněných případech nemá odvolání odkladný účinek.

V ustanovení §39 nalezneme **opatření k nápravě týkající se nakládání s regulovanými látkami.**²⁴ Při porušení povinností spojených s nakládáním s touto skupinou látek uloží Inspekce životního prostředí porušiteli opatření k nápravě nebo navrhne zrušit povolení k zacházení s regulovanými látkami nebo s výrobky takové látky obsahující. Toto povolení vydává a odjímá Ministerstvo životního prostředí. Inspekce životního prostředí může také nařídít odejmutí regulovaných látek a výrobků je obsahujících s tím, že takto zabavený materiál se stává vlastnictvím státu. Nejen že může Inspekce životního prostředí nařídít zabavení, může nařídít i nezávadné zneškodnění, recyklaci či regeneraci látek a výrobků, a to na náklady dotčené osoby. Podání odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek. Poslední je případ, kdy k závažnému porušování povinností spojených s nakládáním s regulovanými látkami dochází opakovaně. Tehdy může Ministerstvo životního prostředí svým rozhodnutím odejmout povolení opravňující k zacházení s regulovanými látkami a výrobky je obsahujícími. Zároveň pak může Ministerstvo životního prostředí nařídit zneškodnění takových látek a výrobků. Opět se tak děje na náklady porušitele. Mimo jiné rozhoduje v tomto případě i o úhradě nákladů vynaložených na zkoušky vzorků zakázaných regulovaných látek. Tolik k opatření k nápravě, kterými Zákon o ochraně ovzduší „trestá“ provozovatele porušující

²⁴ Regulované látky jsou takové látky, které mají díky svým vlastnostem silně nepříznivý vliv na ovzduší a z toho důvodu podléhají speciální úpravě, která pro nakládání s nimi vytváří speciální režim.

stanovené povinnosti. Teď se dostávám k velmi významnému sankčnímu nástroji, k pokutám.

Pokuty jsou velmi efektivním nástrojem při ochraně životního prostředí. Velmi důležité z hlediska míry jejich efektivity ale je, jak jsou nastaveny. Vždy je nutné vycházet při stanovení výše takové pokuty ze tří základních bodů. Tím prvním je vymezení toho, s porušením jaké povinnosti je pokuta spojena a tím druhým je, jaký druh osob se porušení dopouští. Nesmíme samozřejmě pominout otázku, k jak velkému ohrožení či poškození životního prostředí může při porušení určité povinnosti dojít. Tyto tři naznačené okolnosti pak vytvoří určitý vzorec, podle kterého je potřeba vytvořit výši pokuty. Ona pokuta totiž musí být adekvátní nastavené povinnosti, musí do jisté míry vyčíslit možné ohrožení či poškození a v neposlední řadě musí být nastavena tak, aby odrážela poměry porušitele a byla přesně tak vysoká, aby ji finančně porušitel pocítil v té požadované míře. To je také jeden z důvodů, proč jsou pokuty, zákon o ochraně ovzduší nevyjímaje, rozdělovány podle porušovaných povinností a ještě jsou v jejich rámci stanoveny rozmezím s horní, spodní či oběma hranicemi. Je pak ponechán prostor pro přesné nastavení pokuty podle jednotlivých případů. Ony mezní hranice, jsou pak výchozími závaznými body. Někdy je výše pokuty ponechána na uvážení orgánu volněji s tím, že spodní hranice stanovena není a je možné od pokuty upustit. Vždy jde ale v první řadě o to stanovit výši, či samotné nastavení pokuty tak, aby bylo co možná nejlépe dosaženo požadovaného výsledku.

Sankční nástroje ve formě pokut nalezneme v ustanovení §40 zákona o ochraně ovzduší. Pokuty jsou v zákoně odstupňovány až do maximální výše 10 000 000 Kč podle toho k porušení jaké povinnosti a jakým způsobem došlo. Při opětovném porušení nastanuvším v období jednoho roku od uložení pokuty, může orgán ochrany ovzduší uložit pokuty přesahující zákonem vymezený limit, pokuta pak může dosáhnout až dvojnásobku horní hranice stanovené sazby. Ukládáním pokut jsou pověřeny Inspekce životního prostředí, krajský úřad a orgány obce, opět podle povahy porušené povinnosti. Pokuty uložené krajským úřadem, úřadem obce s rozšířenou působností a úřadem obce tyto orgány také vybírají a vymáhají. Tyto pokuty jsou pak příjmem orgánu, který o nich rozhodl a jsou vázány na využití k ochraně ovzduší na daném území. Pokuty ukládané Inspekcí životního prostředí vybírají a vymáhají místně příslušné finanční úřady a stávají se z 50% příjmem České republiky a z 50% příjmem

té obce, na jejímž území k porušení povinnosti došlo. Pokuty jsou stanoveny v limitních mezích, čímž je zabezpečeno odpovídající sankcionování jednoho určitého provozovatele za jedno určité porušení. Vždy je tedy možno uvážení pokutujícího orgánu přesně postihnout danou situaci. Při samotném rozhodování o výši takové pokuty vychází orgán ochrany ovzduší mimo jiné ze závažnosti porušení, z doby po kterou stav trval, k výši škody vzniklé i hrozící a k dalším možným následkům. Lhůta pro uložení pokut je stanovena dvojnásobkem. Lhůta subjektivní, tedy běžící ode dne, kdy orgán porušení povinnosti zjistil, je stanovena na jeden rok. Lhůta objektivní, běžící ode dne porušení povinnosti, je pak stanovena na tři roky. Z toho vyplývá, že nejpozdějším možným termínem pro zahájení řízení o uložení pokuty, je před uplynutím konce třetího roku od vzniku protiprávního stavu.

Stanoviska a povolení

Stanoviska a povolení řadíme mezi nástroje administrativně-právní. Jejich hlavní funkcí je funkce preventivní. V rámci stanovisek a povolení totiž dochází ke zkoumání vlivů na životní prostředí, ještě než k nim může dojít. Pokud by takové vlivy měly být nežádoucího charakteru, pak je vydané stanovisko negativního rázu a povolení není vydáno, popřípadě je vázáno na další specifikované podmínky. Tyto nástroje neřeší stávající stav, ale budoucí možný.

Právní úpravu stanovisek a povolení nalezneme v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení §17. Jde o úpravu specificky zaměřenou na oblast ovzduší. Takto specifickou úpravu najdeme i v dalších složkových zákonech. Kromě této složkové úpravy se pak ještě uplatňuje tzv. integrované povolení upravené v zákoně č.76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezení znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (Zákon o integrované prevenci). Problematice integrované prevence se budu věnovat samostatně. Je ale stěžejní vymezit vztah složkové úpravy k úpravě v rámci integrované prevence. Zákon o integrované prevenci vymezuje druhy zařízení, zdroje znečišťování ovzduší nevyjímaje, které povinně podléhají režimu tohoto zákona, pro ně musí být vždy vydáno integrované povolení. Ostatní zařízení pak podléhají režimu integrovaného

řízení na základě dobrovolnosti. Jejich provozovatelé si mohou vybrat, zda půjdou cestou jednotlivých složkových zákonů. Nebo zda se rozhodnou integrované povolení. Tolik jen pro základní objasnění, k integrované prevenci se vrátím v samostatném bodě. Teď se zaměřím na složkovou úpravu zakotvenou zákonem o ochraně ovzduší.

Jak jsem již zmínila, úpravu stanovisek a povolení nalezneme a ustanovení §17 zákona o ochraně ovzduší. Zde je stanoveno v jakých případech se stanoviska a povolení orgánů ochrany ovzduší vyžadují. Při vydávání takových stanovisek a povolení se orgány řídí mimo jiné národními, krajskými a místními programy snižování emisí. Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou pak ještě určující programy ke zlepšení kvality ovzduší. Stanoviska vydávají orgány ochrany ovzduší v případě územně plánovací dokumentace, a to v průběhu jejího pořizování. Na souhlasné stanovisko k územně plánovací dokumentaci nelze vydat územní rozhodnutí týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Správní úřady jsou ve svých rozhodnutích stanovisky orgánů ochrany ovzduší vázány.

Povolení se vyžadují k umístování zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů; k povolování jejich staveb a změn a také v případě jejich uvádění do zkušebního i trvalého provozu. Dále jsou povolení orgánů ochrany ovzduší vyžadována k zavádění nových výrob a technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Povolení je potřeba ke spalování nebo spoluspalování odpadu a odpadních olejů; k výrobě nových zařízení, materiálů a výrobků s možným dopadem na kvalitu ovzduší; ke změnám používaných paliv, surovin nebo obalů u zmíněných kategorií; ke změnám používaných technologií; k vydání a změnám provozních řádů; ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech u stacionárních zdrojů a k pokračování provozu stacionárního zdroje, kterému uplynula doba platnosti stávajícího povolení.

Povolení obsahují zejména vymezení identifikace zdroje, pro který je povolení vydáváno a závazné podmínky pro jeho provozování. V těchto podmínkách jsou vymezeny emisní limity znečišťujících látek, včetně dalších podmínek ochrany ovzduší. Dále v podmínkách nalezneme opatření k vyloučení rizik případného znečišťování ovzduší a podmínky sloužící k ochraně životního prostředí jako

takového. Jak stanoviska, tak povolení patří mezi právní nástroje v řetězci těch, které se při ochraně ovzduší uplatňují.

Integrovaná prevence

Ochrana životního prostředí je koncipována na dvou základních úrovních. Funguje jako ochrana jednotlivých složek a jako ochrana životního prostředí jako celku. Jak jsem již uvedla v úvodu své práce, je životní prostředí složitým navzájem provázaným systémem. Je jasné, že omezení se na ochranu složek, by bylo nedostačující. Proto se vytvořil systém ochrany, který onu složkovou ochranu zastřešuje a propojuje. Tím systémem je integrovaná prevence. Integrovaná prevence se týká životního prostředí jako celku, čímž se zároveň týká každé z jeho složek, oblast ochrany ovzduší nevyjímaje. Integrovaná prevence pracuje se všemi negativními dopady bez úzkého zaměření na jednotlivé složky, integrovaná ochrana předchází vzniku nežádoucí situace, kdy by se ochrana jedné složky vyvyšovala na ochranu složky jiné. Integrovaná prevence se snaží uchopit širší souvislosti.

Výchozím bodem právní regulace integrované ochrany je Směrnice Rady č. 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění, tzv. IPPC směrnice. Tato směrnice určuje základní principy a zakládá systém, podle kterého některé druhy zařízení podléhají zvláštnímu povolovacímu řízení. Z této směrnice samozřejmě pak vychází vnitrostátní úprava zakotvená v **zákoně č.76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů** (zákon o integrované prevenci). Směrnice IPPC ale nebyla prvním dokumentem týkajícím se integrované prevence. Ona sama vycházela z Doporučení Rady Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj z roku 1991 (*Council Recommendation on Integrated Pollution and Prevention Control*).

Zákon o integrované prevenci nabyl účinnosti 1.ledna 2003 a vytvořil tím komplexní systém ochrany životního prostředí na našem území. Zákon je provázen několika prováděcími předpisy, ať už ve formě vyhlášek či nařízení vlády. Cílem integrované prevence a kontroly znečišťování, a tím i zmíněného zákona, je vytvořit takový systém, aby byly plněny tzv. standardy, nebo-li požadavky zakotvené v jednotlivých předpisech ochrany životního prostředí. K zajištění plnění těchto standardů, které

jsou nastaveny tak, aby chránily životní prostředí, je používán tzv. systém integrovaného rozhodování. Integrovanému rozhodování podléhají vybraná zařízení. Na tato zařízení, vystupující v roli znečišťovatelů, jsou kladeny zvláštní podmínky týkající se nejen jejich samotného vzniku, ale i provozu a následné kontroly. Ona integrace funguje tak, že při rozhodování dochází k posuzování všech vlivů toho určitého zařízení na životní prostředí, včetně vlivů na lidské zdraví. Dále se integrace uplatňuje jako sloučení rozhodování o povolení provozu zařízení do jednoho správního řízení. Toto jediné správní řízení pak nahrazuje jednotlivá řízení složková.

Emisní a imisní programy a zvláštní nástroje ochrany ovzduší (oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, smogová situace)

Koncepčními nástroji jsou koncepce, plány a programy. Tyto nástroje hrají zásadní roli především z dlouhodobého hlediska ochrany ovzduší a zajišťování trvale udržitelného rozvoje. Tyto nástroje na jedné straně vycházejí ze stávajícího stavu a na straně druhé presumují stav budoucí. Ochrana ovzduší není krátkodobá záležitost, vyžaduje komplexní řešení v delších časových rámcích. Zde se právě uplatňují nástroje koncepční. Pokud jde o stacionární zdroje, jakožto majoritní znečišťovatele životního prostředí, pak je dopad koncepčních nástrojů na ně opravdu citelný a koncepční nástroje jsou jedním z hojně využívaných prostředků, jak dlouhodobě tyto zdroje regulovat. Obecně mohou koncepční nástroje nabývat charakter právně závazných i nezávazných dokumentů. Ovšem i ony právně nezávazné koncepční nástroje mohou mít zcela zásadní dopad. Jsou totiž jakýmsi výkladovým materiálem, který se může uplatnit v samotné aplikaci právních aktů obecných i individuálních.

Zcela zásadní roli v ochraně ovzduší hraje jeden druh koncepčních nástrojů a tím jsou programy. Naše právní úprava (zákon o ochraně ovzduší) vytváří dva druhy programů na třech úrovních. Jde o **Programy snižování emisí** tzv. emisní programy a o **Programy ke zlepšení kvality ovzduší** tzv. imisní programy. Tyto dva druhy programů se pak uplatňují ve třech na sobě závislých úrovních. Programy místní jsou na té nejnižší úrovni a zahrnují území obce. Pak následují programy krajské vypracovávané kraji a výchozím a zároveň zastřešujícím elementem je program

národní pro celé území České republiky. Místní program musí být vždy v souladu s programem krajským a oba pak musí být v souladu s programem národním.

Národní program je koncipován jako jediný dokument obsahující jak Program snižování emisí, tak Program ke zlepšení kvality ovzduší. Spojení těchto dvou druhů programů, tedy programu emisního a programu imisního, je z hlediska přehlednosti a efektivnosti využíváno nejen na úrovni národní ale i krajské a místní. Tyto dvě problematiky jsou totiž tak vzájemně provázané, že je nelze posuzovat izolovaně a je daleko praktičtější vytvořit jeden všeobjímající dokument, než dva samostatné, které stejně ve svém důsledku tvoří z hlediska ochrany ovzduší jedinou problematiku.

Národní programy jsou vypracovávány Ministerstvem životního prostředí, které při tom spolupracuje s některými ústředními správními úřady. Vypracované návrhy národních programů předkládá Ministerstvo ke schválení vládě, ta je schvaluje ve formě usnesení. Požadavky na obsah národního programu jsou vymezeny v Příloze třetí zákona o ochraně ovzduší. Program vytyčuje hlavní i vedlejší cíle, vztahuje se na všechny látky, pro které jsou stanoveny národní emisní stropy a imisní limity. Jedná se o tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku, těžké organické látky, amoniak, oxid uhelnatý, benzen, olovo, kadmium, nikl, arsen, rtuť a polycyklické aromatické uhlovodíky. Program je vztažen k časovému horizontu roku 2010²⁵, obsahuje ale i studie zaměřené na delší období. Rok 2010 není určen samovolně, je to rok, do kterého musí být dodrženy národní emisní limity a všechny vyhlášené limity imisní. Mezi hlavní cíle Integrovaného národního programu patří následující: do roku 2010 dosáhnout požadovaných národních emisních stropů pro oxidy síry, oxidy dusíku a amoniak. Dále pak u těch látek, u kterých dochází k překračování imisních limitů, toto překračování zamezit a u těch, u kterých jsou imisní limity dodržovány, dosažený stav udržet. V neposlední řadě pak patří mezi hlavní cíle dosažení cílových hodnot pro acidifikaci a pro ochranu lidského zdraví. Vedlejšími cíly jsou tyto: zaměřit se na omezování emisí látek ohrožujících klimatický systém Země, šetrně hospodařit s energií a přírodními zdroji a omezovat vznik odpadů. Ke splnění popsaných hlavních a vedlejších cílů slouží nástroje preventivní povahy, nástroje

²⁵ Zdroj Aktualizovaný Integrovaný národní program snižování emisí České republiky (včetně Národního programu ke zlepšení kvality ovzduší) internetové stránky MŽP

nápravné a nástroje smíšené. Preventivní nástroje se zaměřují na budoucí zdroje znečišťování, nástroje nápravné na zdroje již existující a nástroje smíšené se týkají obou těchto skupin. V rámci těchto skupin se uplatňují nástroje normativní, ekonomické, organizační, institucionální, informační i dobrovolné. Aktualizace národních programů se provádí vždy po pěti letech. Poslední aktualizace Integrovaného národního programu snižování emisí České republiky byla provedena v roce 2005. Jedná se o dokument rozdělený do 21 bodů. Je doprovázen čtyřmi přílohami. Jeho součástí je i bilance emisí představovaná Národním programem ke zlepšení kvality ovzduší. Aktualizovaný integrovaný národní program snižování emisí je k dispozici na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí.

Nově zavedeným institutem jsou pro oblast ochrany ovzduší od roku 2002 dva programy zakotvené v ustanovení §7 zákona o ochraně ovzduší. Jde o povinnost krajů a obcí vypracovat dva dokumenty koncepčního rázu. Pro kraje je zavedena povinnost vypracovat Program snižování emisí tzv. **emisní program** a pro kraje a obce je zavedena povinnost vypracovat Program ke zlepšení kvality ovzduší tzv. **imisní program**. Ačkoliv neexistuje povinnost obcí vypracovávat emisní program, existuje možnost, aby tak učinily. Je tedy čistě na samosprávných orgánech obce, zda o vypracování emisního programu rozhodnou. Velmi často tak činí a oba programy spojují v jeden dokument.

Pokud jde o **programy imisní**, pak nastává povinnost je vypracovat pouze v případě, že obec, kraj či jejich část spadá do tzv. oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší. Podle ustanovení §7 odst.1. zákona o ochraně ovzduší jsou za oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší považovány takové vymezené části území (zón) nebo sídelní seskupení (aglomerací), kde *„je překročena hodnota jednoho nebo více imisních limitů nebo cílového imisního limitu pro ozon nebo hodnota jednoho či více imisních limitů zvýšená o příslušné meze tolerance.“* Mez tolerance je vyjádřena jako procento, o které ještě může být imisní limit překročen. Tyto oblasti jsou každoročně uveřejňovány ve Věstníku vydávaném Ministerstvem životního prostředí. Tento seznam vytváří Ministerstvo na základě údajů o znečištění naměřených za předcházející roční období, které shromažďuje a vyhodnocuje Český hydrometeorologický ústav. Obce a kraje se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou povinny imisní programy vytvořit, případně aktualizovat již vytvořené do dvou let

následujících po zveřejnění oblasti ve Věstníku. Oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou vymezeny jako území v rámci zón a aglomerací. Zóny a aglomerace jsou vyčleněné územní jednotky, vytvořené za účelem sledování a řízení kvality ovzduší. V současné době je naše území rozděleno na 15 zón a aglomerací o různé územní rozloze. Jde o následující zóny a aglomerace²⁶: Aglomerace Brno, Aglomerace Hlavní město Praha, Aglomerace Moravskoslezský kraj, Zóna Jihočeský kraj, Zóna Jihomoravský kraj, Zóna Karlovarský kraj, Zóna Královehradecký kraj, Zóna Liberecký kraj, Zóna Olomoucký kraj, Zóna Pardubický kraj, Zóna Plzeňský kraj, Zóna Středočeský kraj, Zóna Ústecký kraj, Zóna Vysočina a Zóna Zlínský kraj. Nejmenší územní rozlohu má Aglomerace Brno 230km², největší Zóna Středočeský kraj 11 013km².

Oba zmíněné programy vydávají kraje a obce prostřednictvím svých orgánů formou nařízení. Jde o koncepční nástroje závazné. Nejde jen o jakousi proklamaci, ale o dokumenty, kterými jsou kraje a obce vázány při své další činnosti, jakou je hlavně oblast územního plánování, územního rozhodování a co je důležité hlavně jsou orgány krajů a obcí povinny z těchto programů vycházet při posuzování jednotlivých investičních záměrů a při vydávání stavebních povolení.

Osnova obou programů vychází z ustanovení zákona o ochraně ovzduší. V příloze č.2 Zákona je podrobně rozepsán obsah jak národního, tak krajského a místního programu snižování emisí, tedy tzv.emisních programů. Příloha č.3 upravuje rozsah a způsob vypracování krajského a místního programu ke zlepšení kvality ovzduší, tedy tzv.imisních programů.

Vytvořené programy jsou často daleko rozsáhlejší, než zákon požaduje. Jejich součástí bývají, kromě povinných bodů, např. modelové výpočty kvality ovzduší. Tyto výpočty jsou schopny velmi podrobně popsat celou řadu důležitých procesů v ovzduší. Požadavky na obsah imisního a emisního programu jsou do značné míry obdobné a tyto dva programy se vzájemně ovlivňují. Proto se při vypracování obou programů často přistupuje, stejně jako u programu národního, k možnosti vytvoření jediného, oba programy zahrnujícího, dokumentu. Je to totiž velmi praktické, nejen

²⁶ Zdroj statistická ročenka České republiky 2004, internetové stránky MŽP

z hlediska samotné tvorby, ale i z hlediska zamýšlených cílů obou programů. Vzájemně se prolínající problémy se ukazují v širším a jasnějším obraze, než když jsou plány vytvářeny izolovaně. To se obecně týká, jak již bylo řečeno, celé problematiky vztahů emisních a imisních limitů.

Prošla jsem několik programů, které byly vypracovávány městy, jsou vytvářeny jako společný dokument obsahující jak program imisní tak program emisní a v zásadě kopírují níže popsany model. Jde vždy o to zmapovat co nepřesněji situaci města a ze získaných informací vytvořit možnosti řešení. Dokument je ze dvou částí. Část první je část hodnotící, část druhá je návrhová. Na začátku hodnotící části je vypracována analýza území města z hlediska geografického, hospodářského, z hlediska rozmístění obyvatelstva, z hlediska ekosystémů a nechybí ani klimatologické údaje. Dále bývají vymezeny odpovědné orgány ochrany ovzduší. Následuje část věnovaná zdrojům znečišťování. Zde jsou popsány jednotlivé sektory (energetika, průmysl a technologie, doprava a dálkový přenos znečištění). V rámci této části je vyhodnocena emisní bilance. V zásadě jde o to, že jsou vyjmenovány všechny emisní zdroje podle sektorů, do kterých náleží a v rámci těchto sektorů jsou přiřazeny naměřené emisní hodnoty, tyto hodnoty jsou ve vztahu ke zdrojům vyhodnoceny a jsou pak jedním z východisek pro návrhovou část. Následují výsledky imisního monitoringu. Předposlední bodem části hodnotící bývá modelové hodnocení kvality ovzduší. Zde dochází k celoplošnému vyhodnocení imisní situace a následnému detailnímu rozboru vztahu mezi emisemi na straně jedné a imisní zátěží na straně druhé. Posledním bodem je zhodnocení očekávaného rozvoje území ve vztahu k emisní a imisní situaci. V zásadě lze říci, že část hodnotící připravuje výchozí body pro část návrhovou, podává co možná nejpodrobnější přehled o stávající situaci a determinuje tím možnosti části návrhové. Návrhová část je druhou základní částí společného emisního a imisního programu. Na začátku poukazuje na prioritní problémy oblasti (nejvíce zatížená území, příčiny znečištění) a stanoví cíle (stav, kterého má být dosaženo). Dále je dokument zasazen do návaznosti na povinnosti města vyplývající z národní a evropské legislativy a také do návaznosti na krajský dokument o snižování emisí a imisí znečišťujících látek a na další koncepční a programové dokumenty (např. na strategii regionálního rozvoje). Následuje popis již realizovaných opatření v oblasti ochrany ovzduší, a to včetně hodnocení výsledků takových opatření. Asi nejdůležitějším bodem návrhové části jsou návrhy opatření

ke zlepšení kvality ovzduší na území města. Taková opatření jsou členěna podle jednotlivých sektorů na opatření v oblasti energetiky, opatření v oblasti průmyslu a opatření v oblasti dopravy. Vždy takto navržená opatření vycházejí ze stávající situace města jak je popsána v části hodnotící. Jde o to, aby opatření byla vytvořena na míru danému městu. Po tom, co jsou podrobně popsána jednotlivá opatření, jsou tato opatření shrnuta ve výsledném již stručnějším návrhu. Posledním bodem z pravidla bývá návrh aktualizace Programu. Takovýto program obvykle města zveřejňují i na svých internetových stránkách. Většinou bývají programy provázeny pro přehlednost i celou řadou mapek a grafů.

Programy pro zlepšení kvality ovzduší tzv. **programy imisní** jsou považovány za speciální koncepční nástroje. Povinnost je vypracovat, je totiž vázána na nastanuvší nepříznivý stav ovzduší. Jak již bylo řečeno, taková povinnost nastává pouze v případě, že obec, kraj či jejich část spadá do tzv. oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. V takto vymezených územních zónách či aglomeracích je pak potřeba zavést zvláštní opatření k ochraně ovzduší. Proto jsou vypracovávány programy, které mají vytvořit jakýsi ozdravný scénář.

Pokud jsem se zmínila o této zvláštní právní úpravě, pak je třeba zmínit do jisté míry obdobnou, avšak na rozdíl od oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, krátkodobou situaci. Jde o „*stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění ovzduší znečišťující látkou překročí zvláštní imisní limit stanovený prováděcím předpisem*“²⁷ Jde tedy o stav, kdy se v ovzduší nachází takové množství znečišťující látky, či látek, že může i při krátkodobém trvání takového stavu dojít k poškození lidského zdraví nebo k poškození ekosystému. Takovým stavem je **smogová situace**.

Srovnáme-li otázku oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší se smogovou situací, vyjde nám z toho následující. Oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší je oblastí, kde na základě dlouhodobého stavu dochází k překračování stanovené míry znečišťujících látek. Tento stav je dán většinou strukturou takových oblastí, například tím, že jsou zde koncentrovány výrobní zařízení, teplárenská zařízení, dopravní uzly, velké množství obyvatel apod. Programy, které jsou vytvářeny k řešení takových

²⁷ Viz. Ustanovení §8 zákona o ochraně ovzduší

dlouhodobých stavů jsou rovněž dlouhodobého rázu. Je vytvářen systém opatření, která by mohla trvale takovým místům „odlehčit“ v budoucnu. Co se problematiky stacionárních zdrojů týče, pak dopad na ně není okamžitý v tom smyslu, že by jim byl zastaven provoz apod. Celá koncepce je nastavena tak, že počítá se stávajícími stacionárními zdroji, z toho vychází. Dopad je takový, že například nebude povolena výstavba zdrojů dalších, nebude povolováno jejich rozšiřování, bude doporučeno do budoucna omezení provozu, bude zintenzivněn monitorovací systém atd. Smogová situace je na rozdíl od toho stav vyžadující okamžité a rychlé řešení. K poškození zdraví či ekosystému totiž může dojít i krátkodobým trváním takového stavu. Není sporu o tom, že v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší rovněž dochází k poškození zdraví a ekosystému, míra takového poškození je však za krátce vymezený časový úsek daleko menší, než je tomu u smogové situace. Máme tu na jedné straně dlouhodobé postupné poškození a na straně krátkodobé intenzivní. Oba tyto stavy jsou nežádoucí a oba vyžadují speciální přístup. Jestliže jsou oblasti se zhoršenou kvalitou vyhlášovány jednou v roce, pak je u smogové situace potřeba jednat daleko rychleji. Možnost vzniku smogové situace, vznik samotný a pak i ukončení je vyhlášováno okamžitě po tom, co odpovídající stav nastane.

Smogovou situaci vyhláší Ministerstvo životního prostředí nebo jím pověřená právnická osoba v rámci ústředního regulačního řádu. Současně s vyhlášením smogové situace je stacionárním zdrojů, na situaci se podílejícím, nařízeno omezení vypouštění emisí. Jedná se o tzv. regulační opatření²⁸. Taková opatření lze vyhlásit jen na dobu nezbytně nutnou. Vždy také musí být vymezeno, na které osoby opatření dopadá a jaké jsou jejich povinnosti. Dopad na stacionární zdroje je v tomto případě nastává okamžitě po tom, co opatření nabudou účinnosti. Orgán ochrany ovzduší může provozovatelům stacionárních zdrojů nařídit omezení i zastavení provozu. Ti jsou povinni učinit tak ihned. Intenzita dopadu takového opatření na stacionární zdroje je pak značná. Je stejně tak značná, jak značně může být poškozeno lidské zdraví či ekosystémy. Důležité je poznamenat, že za dočasné omezení či dokonce zastavení provozu nenáleží provozovatelům žádné finanční kompenzace. Jsou to oni, kdo se na vzniklém stavu podílí a právě oni se musí, byť i

²⁸ Viz. Ustanovení §8 odst.3 zákona o ochraně ovzduší

dočasně, chovat tak, aby se situace zlepšila. Nástroje, kterými pro tento případ orgány ochrany ovzduší disponují nejsou v žádném případě přehnané. Povinnost okamžitě uposlechnout takové pokyny je zvláštní povinností provozovatelů stacionárních zdrojů, která vedle těch povinností běžných, nastává ve výše popsaném případě. Smogová situace se ale netýká jen stacionárních zdrojů. Rovněž zdroje mobilní podléhají nařízením orgánu ochrany ovzduší. Ty mohou nařídít omezení provozu takových zdrojů či dokonce zákaz jejich používání. Pokud jsem se dosud zaměřila jen na srovnání problematiky oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší a problematiky smogové situace, pak je na čase tyto dvě problematiky propojit.

Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší totiž platí pro smogovou situaci ještě navíc zvláštní režim. Je jasné, že pokud je již ovzduší v oblasti do jisté nadlimitní míry dlouhodobě znečištěné, pak je možnost vzniku smogové situace reálnější, než v oblastech, kde tomu tak není. Překročení pomyslné hranice, která začíná smogovou situací je tak prakticky možné kdykoliv. Z logiky věci vyplývá, že jsou to právě oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, kde obvykle ke vzniku smogové situace dochází. Většinou k tomu pak postačí nepříznivé klimatické podmínky, které způsobí, že se vypouštěné škodlivé látky drží na jednom místě.

Zákon o ochraně ovzduší ukládá krajům o obcím, pro něž byla vyhlášena oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší, vypracovat **smogový varovný a regulační systém**. Fungování smogového a regulačního systému je upraveno v regulačních řádech. Regulační řády existují ve třech úrovních, na úrovni ústřední, krajské a místní. Místní regulační řády, vypracované obcemi, musí být v souladu s řády krajskými a obě skupiny pak v souladu s řádem ústředním. Regulační řády upravují způsob vyhlášení smogové a možnosti jejího vzniku a způsoby ohlašování omezení či zákazu provozu stacionárních i mobilních zdrojů. Zjednodušeně se dá říci, že jsou regulační řády jakýmsi manuálem, jak postupovat při smogové situaci.

b) Problematika ochrany před obtěžování zápachem

Problematiku ochrany před obtěžování zápachem jsem zcela záměrně vyčlenila do samostatného bodu. Jednak je regulace emisí pachových látek ze zdrojů znečišťování

ovzduší problematikou značně specifickou a měření a celkový monitoring jejich vlivu na zdraví a životní pohodu obyvatel v českém právním řádu poměrně novým elementem. Oblast regulace a sledování obtěžování zápachem se stala součástí právní úpravy až v roce 2000. Zkušenosti s touto specifickou problematikou jsou tedy doposud velmi malé. Dalo by se říci, že onen optimální způsob a míru regulace tohoto typu látek stále ještě hledáme, což je odrazem nejen novosti této problematiky, ale i stále se zvyšujících požadavků na ochranu. V oblasti ochrany před obtěžování zápachem došlo v nedávné době ke značné změně. Problematika byla dne 28.července 2006 vyčleněna do samostatné Vyhlášky Ministerstva životního prostředí č.362/2006 Sb. o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejich zjišťování. Současně byla zrušena všechna ustanovení Vyhlášky č.356/2006 Sb., která doposud tuto problematiku upravovala. Nedošlo jen k samotnému vyčlenění, ale i ke změně doposud nastaveného modelu ochrany před tímto typem látek. Prostudovala jsem jak úpravu před změnou, tak po změně a vzhledem k tomu, o jak novou záležitost se jedná a jakým zásadním způsobem byla změna koncipována, považuji za vhodné nastínit ve své práci obě úpravy a pokusit se o jejich srovnání.

Jak již bylo řečeno, je problematika obtěžování zápachem značně složitá, což je zřejmé i ze samotné definice pachových látek. Ta je obsažena v zákoně o ochraně ovzduší v ustanovení §2 odst.1 písm.l). **Pachovými látkami** jsou „*látky nebo jejich směs, které způsobují obtěžující pachový vjem, charakterizované pachovým číslem, pachovou jednotkou*“.²⁹ Dále tentýž zákon v ustanovení §10 odst.1 zakazuje

²⁹ Pachové látky, jejich vlastnosti a výskyt, jsou vymezovány pomocí čtyř základních veličin. Jde o koncentraci, intenzitu, charakter zápalu a hedonický tón. Koncentrace pachu je aktuální množství pachových látek vyskytujících se v objemové jednotce vzduchu (m³). Koncentrace pachů se vyjadřuje v pachových jednotkách OUER/m³. Pro její výpočet byla používána metoda dynamické olfaktometrie, popsaná, stejně jako všechny další metody měření pachů, v dnes již zrušené Příloze VII. Vyhlášky 356/2002 Sb. Intenzita pachu je míra pachu zjišťovaná měřicími a zkušebními metodami. Vyjadřuje se pachovými jednotkami, pachovým číslem nebo mírou obtěžování zápachem. Intenzita je také vymezována jako subjektivní vjem různých stupňů, od velmi slabého až po nesnesitelný, vnímaný člověkem. Vztah mezi koncentrací a následnou intenzitou pachů není v zásadě lineární. Zvýšení koncentrace v určitém poměru neznamená obvykle zvýšení intenzity v témže poměru. Pachový vjem se samozřejmě zvýšením koncentrace umocní, neděje se tak ale v zásadě v přímé úměře zvýšení koncentrace. Další zmíněnou veličinou je charakter zápalu. Jde o vyjádření subjektivního pocitu

stacionárním zdrojům emitovat tyto do ovzduší nad míru způsobující obtěžování obyvatelstva a v ustanovení odst.2 odkazuje na prováděcí předpis, který stanoví přípustnou míru obtěžování zápachem a to včetně způsobu jejího zjišťování. Definice obsažená v zákoně o ochraně ovzduší zůstala zachována, došlo ke změně v otázce prováděcího předpisu.

Pachové látky jsou tedy látky, které mohou při určité koncentraci či vzájemné kombinaci vyvolat u člověka jistý smyslový vjem. Pachové látky jsou ve velké většině primárně látkami plynými. Zápach ale někdy vydávají i aerosoly, ze kterých se ve formě plynu pach do ovzduší uvolňuje. Původcem zápachu je tedy vždy určitá látka, která díky svým vlastnostem sama o sobě nebo následně vzbuzuje čichové vjemy. Je tedy důležité, zaměřit se při řešení problematiky obtěžování zápachem přímo na tyto látky, které označujeme jako látky pachové. Původ zápachu je v nich, nelze regulovat zápach bez regulace jeho původce.

Nová úprava podle Vyhlášky č.362/2006 Sb.

Tato vyhláška zrušila ustanovení týkající se oblasti ochrany před obtěžováním zápachem, která byla obsažena ve výše popsané vyhlášce č.356/2002 Sb., vyčlenila tuto problematiku samostatně a podstatně změnila předchozí úpravu.

V prvé řadě byly pachové látky vyčleněny ze seznamu látek znečišťujících ovzduší. Pojmy byly nově definovány, byly zrušeny emisní limity pro pachové látky, zavedl se nový způsob posuzování, došlo i ke změnám týkajících se povinností provozovatelů stacionárních zdrojů a byly v podstatné míře omezeny nástroje, kterými až doposud na poli ochrany před obtěžováním zápachem disponovala Česká inspekce životního prostředí.

člověka ze zápachu vtom smyslu, „jako co je látka cítit“. Je to jakési přirovnání zápachu k zápachu jinému známému. Poslední je hedonický tón. Ten v sobě zahrnuje vnímání toho, zda a do jaké míry je pach pozorovateli příjemný. Pach může být v zásadě s různou mírou příjemný až nepříjemný. Velmi často se vnímání příjemnosti pachu mění v závislosti na koncentraci. Nízká koncentrace může být pozorovateli příjemná s tím, že se zvyšujícím množstvím koncentrace se vnímání posouvá až do nepříjemna. Zdroj: Zkušenosti s dodržováním limitů pachových látek, internetové stránky ČIŽP

Pokud jde o zmíněné pojmy, byla nově definována přípustná míra obtěžování zápachem, která představuje imisní limit pro pachové látky. Podle ustanovení §1 nové vyhlášky je za **přípustnou míru obtěžování zápachem** nyní považován „stav pachových látek ve vnějším ovzduší, kterého je třeba dosáhnout, pokud je to běžně dostupnými prostředky možné, odstraněním nebo omezením obtěžujícího pachového vjemu.“ Původní úprava podle Vyhlášky č.356/2002 Sb definovala přípustnou míru obtěžování zápachem jako „nejvyšší koncentraci směsi pachových látek, při jejímž výskytu v ovzduší není obtěžováno obyvatelstvo.“

Pokud jde o překročení přípustné míry obtěžování zápachem, pak také došlo v nové úpravě ke změně. Původně byl za takové překročení považován podle Vyhlášky č.356/2002 Sb. stav „jestliže je zápach vnímán jako obtěžující u více než 5% sledované populace žijící ve městech vybrané náhodným výběrem po více než 2% sledované doby při periodickém sledování a u více než 15% sledované populace žijící na venkově vybrané náhodným výběrem po více než 10% sledované doby.“ Pokud jde o měření jednorázové, pak nesměla koncentrace pachových látek překročit tři pachové jednotky. Zajímavé bylo odlišné nastavení procentních hodnot u venkova a města. Nová úprava sice stejně jako dřívější hovoří o počtu stěžujících si osob, ale neurčuje je požadovaný procentním vymezením, ale definuje je pevným číslem a nepřejímá rozlišení na venkov a město. **Přípustná míra obtěžování zápachem je považována za překročenou „vždy, pokud si na obtěžování zápachem stěžuje více než 20 osob podle odstavce 2 a pokud alespoň u jednoho z provozovatelů stacionárních zdrojů bylo prokázáno porušení povinnosti podle zákona, které překročení přípustné míry obtěžování zápachem způsobilo.“** Přičemž v odstavci 2 je řečeno, že se překročení posuzuje na základě stížnosti v dotčeném místě bydlicích nebo pracujících osob. Stížnost musí mít písemnou podobu. Nová úprava zohledňuje kromě v místě žijících osob i ty v místě pracující. To považuji za citelné zlepšení oproti úpravě dřívější. Pokud si uvědomíme, kolik času tráví lidé v práci a potažmo tedy kolik hodin mohou být ze své aktivní části dne vystaveni obtěžujícímu zápachu, pak je jasné, že v tomto bodě pokryla nová úprava místo, které ta stará nezohlednila a zohlednit měla. Oproti tomu já osobně považuji pevné stanovení počtu stěžovatelů za posun k horšímu oproti procentnímu vymezení podle zrušené vyhlášky. Procentní stanovení dokáže podle mého názoru daleko lépe postihnout určitou jednotlivou situaci. Jednoduše řečeno, 20 osob může být ve skutečnosti v jednom případě hrozně málo a v druhém případě hrozně moc.

Zmínila jsem, že došlo také ke změně týkající se emisních limitů pro pachové látky. Ty byly zrušeny. Ve zrušené právní úpravě byly emisní limity pro pachové látky koncipovány ve dvou úrovních, jednak jako limity obecné a pak jako obecné limity specifické. Obecným emisním limitem pachových látek je pachové číslo. **Pachové číslo** bylo vymezeno ve Vyhlášce č.356/2002 Sb., v ustanovení §2 písm.u jako „*maximální množství pachu charakterizovaného pachovými jednotkami v1m3 čistého vzduchu, který smí být emitován zdrojem do ovzduší*“ Byla pak vyčleněna skupina asi třiceti druhů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, pro které jsou obecné emisní limity nastaveny jako limity specifické. Zdroje, které podléhaly limitům specifickým byly vyjmenovány ve zrušené Příloze VIII. Vyhlášky 356/2002 Sb.³⁰ Provozovatelé takových zdrojů byli povinni provádět měření dodržování emisních limitů a překládat o tom zprávy příslušným orgánům ochrany vzduší. Ostatním, vyhláškou nevyjmenovaným, zvláště velkým, velkým a středním stacionárním zdrojům bylo možné sledování pachových látek, včetně dodržování jejich emisních limitů dodatečně nakázat. Toto dodatečné sledování bylo prováděno ve správním řízení příslušným krajským úřadem. Krajský úřad rozhodl o takovém následném vymezení pachových látek, jako dalších sledovaných znečišťujících látek omezených stanoveným emisním limitem, na základě podnětu České inspekce životního prostředí. Stalo se tak v případě, že Inspekcí prováděná kontrolní měření ukázala potřebu provoz určitého zdroje z hlediska emisí pachových látek přísněji upravit. Pokud šlo o vlastní měření, pak povinnost ho provádět ležela na samotných provozovatelích. Ti ho zajišťovali prostřednictvím osob, kterým k této činnosti byla udělena autorizace Ministerstva životního prostředí. Kromě těchto povinných měření, byla ještě prováděna, již zmíněná, měření kontrolní. Ta prováděla Česká inspekce životního prostředí. Měření prováděná Inspekcí se týkala jak kontroly zdrojů, pro které byly stanoveny specifické emisní limity, tak zdrojů ostatních. Jak jsem již uvedla, právě na základě výsledků takových měření, mohl být dán podnět ke stanovení specifických emisních limitů pachových látek i pro zdroje, které doposud specifické úpravě nepodléhaly.

³⁰ Patřily sem například čistírny odpadních vod, výroby léčiv, zařízení chemického průmyslu, velkochovy hospodářských zvířat, kafilerie, některé provozy potravinářských výrobků, výroba hnojiv atd.

Současná právní úprava představovaná Vyhláškou č.362/2006 Sb. hovoří o stanovení koncentrace pachových látek. Za tímto účelem ve své příloze vyjmenovává ty stacionární zdroje, u kterých se koncentrace pachových látek stanovuje. Přičemž je ono stanovení koncentrace pro jednotlivé vyhláškou rozčleněné skupiny zdrojů časově determinováno. Stacionární zdroje jsou pro tento účel rozděleny do tří skupin s tím, že stanovení koncentrace pachových látek se pro skupinu označenou písmenem A provede do 1.srpna.2007, pro skupinu pod písmenem B do 1.srpna 2008 a konečně pro skupinu pod písmenem C do 1.srpna 2009. Stanovení koncentrace pachových látek se nevztahuje na malé stacionární zdroje, ty jsou z toho režimu vyčleněny.

Základní povinností všech kategorií stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší zůstává Vyhláškou č.362/2006 Sb. definovaná povinnost **neobtěžovat obyvatelstvo zápachem nad míru přípustnou** ³¹ „*vnášení pachových látek ze stacionárních zdrojů do ovzduší nad míru způsobující obtěžování obyvatelstva není dovoleno.*“ Zjišťování dodržování povinnosti neobtěžovat obyvatelstvo zápachem jsou prováděna na základě podnětů osob v místě žijících nebo pracujících, které se cítí být emitovanými látkami z hlediska pachu obtěžovány. Nežřídky kdy se ale ukáže, že ačkoliv zápach obyvatelům vadí, nelze s tím z pohledu práva veřejného nic dělat, neboť nedochází k porušení zákona. Zde se ukazuje, jak komplikovaná oblast ochrany před obtěžováním zápachem je. Vnímání zápachu je věc subjektivní, zákonné mantinely jsou nastaveny jako limitní. Subjektivní pocit obtěžování zápachem je pak často daleko pod tímto limitem. Pak nastupuje možnost využít institutů práva soukromého.

Soukromoprávní ochrana před obtěžováním zápachem

Soukromoprávní ochrana před obtěžováním zápachem vychází z práv a povinností odvislých od vlastnictví věci. Listina základních práv a svobod vymezují v Článku 11 ochranu vlastnického práva. Konkretizaci ochrany vlastnického práva provádí zákon č.40/1964 Sb., občanský zákoník když v ustanovení §127 říká následující:“ *Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. (...) nesmí nad míru přiměřenou*

³¹ viz. Ustanovení §10 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší

poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi (...)“

Vlastníkovi je tedy poskytnuta ochrana před jiným vlastníkem, který mu svým obtěžováním znepříjemňuje výkon jeho práva vlastnického. Aktivně legitimován k tzv. sousedské žalobě je tedy vlastník věci, zde jde o nemovitost, který se cítí být jinou osobou krácen při výkonu svých vlastnických práv. Ačkoliv je tato soukromoprávní žaloba označována jako „sousedská“, nejsou k ní legitimováni pouze vlastníci bezprostředně sousedících nemovitostí. Zápach se zřídka kdy omezuje na tak malou oblast, aby zahrnovala jen sousední nemovitosti. Z výše uvedené vyplývá, že možnost použít tohoto soukromoprávního institutu je svázána s vlastnictvím nemovité věci, týká se ale i práv souvisejících, jakým je právo nájemní či podnájemní. Zjednodušeně řečeno mohu soukromoprávní žalobu tohoto typu použít vždy, pokud bydlím v místě, ať již trvale či rekreačně, kde se cítím být obtěžován zápachem a chci aby se provozovatel zdroje zápachu takového obtěžování zdržel. Jen těžko si lze představit, že by takovou žalobu podávala osoba, která nemá k takto znečišťovanému místu žádný právní vztah. Žaloba musí splňovat náležitosti stanovené zákonem č.99/1963 Sb., občanský soudní řád. Žalobním petitem se dotčená osoba dožaduje, aby se znečišťovatel obtěžujícího chování zdržel. Důkazní břemeno nese vždy žalobce. Jako důkazní prostředky se přitom používají svědectví dalších osob a různé odborné studie. Odborné studie vypracovávají autorizované osoby, Společenstvo kominiků ČR nebo případně soudní znalci v tomto oboru působící. Pak už je jen na příslušném soudu, zda shledá důkazy dostačujícími a obtěžování zápachem za nadměrné a uloží rušiteli, aby se chování takové znečišťování způsobující zdržel, nahradil náklady s důkazními prostředky spojenými a případně nahradil vzniklou škodu. Tolik k ochraně soukromoprávní.

Jak již bylo mnohokrát řečeno, oblast pachů je velmi specifická. Celý systém sledování a ochrany, jak funguje dnes, byl zaveden až zákonem o ochraně ovzduší v roce 2002. Je tedy jasné, že tak krátké časové období, které od té doby uplynulo, je jen jakýmsi obdobím testovacím. Žádné zkušenosti s podobným systémem monitoringu emisní koncentrace pachových látek, náš právní systém do té doby neměl. Je jasné, že v praktickém životě narazila ochrana před obtěžováním zápachem na celou řadu problémů, se kterými zákonná úprava nepočítala. Omezení se jen na koncentraci

je každopádně nedostačující, je třeba počítat i s celkovým tokem pachových látek a tento problém právně upravit. Pokud je cílem ochrana před obtěžováním zápachem, pak současná úprava sice vykročila správným směrem, řešení ale dotažené není. Je třeba opět zdůraznit, že oblast ochrany před obtěžováním zápachem je složitá, specifická a vyžaduje zvláštní přístup

Kromě již zmíněného celkového toku pachových látek je také v praktickém životě dost opomíjena problematika vzájemného umístování zdrojů emitujících pachové látky se stavbami určenými k bydlení. Není vhodné povolovat stavbu takových zdrojů v oblastech, kde je koncentrována obytná zástavba. Česká inspekce životního prostředí na svých internetových stránkách upozorňuje na fakt, že není tento problém při povolování výstavby zdrojů pachových látek brán v potaz tak, jak by bylo vhodné. Je bez debat, že pokud je mezi obytné stavby umístěn zdroj toho typu, pak lze obtěžování zápachem zamezit jen těžko. Při povolování výstavby by to měly příslušné orgány brát v potaz, pak by zákonitě nenastala další řada odvislých problémů.

c) Ekonomické nástroje ochrany ovzduší

Ekonomické nástroje jsou řazeny do skupiny nástrojů s nepřímým působením. Na rozdíl od nástrojů administrativně právních neurčují jak přesně by se měl znečišťovatel chovat, ale nabízejí mu možné varianty s tím, že vzorec je nastaven tak, aby chování pro životní prostředí nezatežující s sebou přinášelo jisté ekonomické zvýhodnění ze strany státu. *A contrario* je pak chování ekologicky méně vhodné postíženo ekonomickým znevýhodněním. Jde o to vytvořit model tak, aby ekologicky vhodné chování bylo zároveň ekonomicky výhodné. Z výše popsaného vyplývá, že nejdůležitější funkcí nástrojů ekonomických je funkce motivační. Ekonomické nástroje mají nutit znečišťovatele k chování, které bude pro životní prostředí co možná nejméně zatěžující. Z hlediska technologické náročnosti, náročnosti na kvalitu paliv, kvantitativního hlediska a z hlediska dalších momentů je ekologické chování téměř vždy, neřku-li vždy, finančně daleko náročnější než chování méně ekologické.

Ekonomické nástroje tedy nemají za cíl jen motivovat ale zároveň i svým nastavením tyto vynaložení prostředky přinejmenším kompenzovat, lépe však ještě navíc

odměňovat. Tato funkce ekonomických nástrojů je označována jako funkce kompenzační. Další, neméně důležitou funkcí, která se u ekonomických nástrojů uplatňuje, je funkce fiskální. Prostřednictvím fungování ekonomických nástrojů jsou vybírány finanční prostředky, které jsou shromažďovány a následně redistribuovány a používány k financování opatření sloužících k ochraně ovzduší. Využití takto vybraných prostředků je tedy vázáno na ochranu životního prostředí. Tento model se uplatňuje i v oblasti ochrany ovzduší, kdy jsou prostředky vybrané v rámci poplatků za znečišťování ovzduší vždy povinně vynakládány na jeden určitý cíl, na ochranu životního prostředí. Tím se jakýsi pomyslný kruh uzavírá. Důležité je ještě poznamenat, že aby tento nastíněný model fungoval, je třeba velmi přesně nastavit vztah oné ekologické vhodnosti a ekonomické výhodnosti. Ekonomický nástroj musí být přesně stanoven. Zde hovoříme o funkci interanalizační.

Pro shrnutí můžeme zjednodušeně říci, že za ekologičtější chování přichází ekonomická odměna a za chování méně ekologické následuje jistá forma ekonomického postihu. Stimulace se tedy v rámci ekonomických nástrojů uplatňuje ve dvou formách. Jde o stimulaci pozitivní, která v sobě zahrnuje to zmíněné odměňování ekologicky se chovajících subjektů a stimulace negativní, která znevýhodňuje tu druhou skupinu subjektů, subjekty vyvíjející činnost ekologicky méně vhodnou. Do této druhé skupiny patří mimo jiné i poplatky za znečišťování ovzduší.

V České republice uplatňují následující druhy ekonomických nástrojů:

- a) **Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí**
- b) **Poplatky za využívání přírodních zdrojů**
- c) **Uživatelské poplatky**
- d) **Daně**
- e) **Daňová zvýhodnění**
- f) **Dotace, dary a jiná zvýhodnění**
- g) **Zvýhodněné půjčky a garance**
- h) **Úlevy**
- i) **Depozitně refundační systémy**
- j) **Nástroje k zajištění závazků**
- k) **Obchodovatelná emisní povolení**

V oblasti ochrany ovzduší se realizují v největší míře poplatky za znečišťování. Ty jsou velmi podrobně upraveny zákonem o ochraně ovzduší. Poplatkům za znečišťování se budu dále věnovat samostatně. Poplatky uživatelské pak se v rámci ochrany ovzduší uplatňují jako poplatky za spotřebu látek poškozujících ozónovou vrstvu Země. Daňová zvýhodnění nalezneme například u bionafty a bioplynu. Dotace a dary jsou poskytovány ze státního rozpočtu a ze státního fondu životního prostředí samozřejmě i pro oblast ochrany ovzduší atd. Novým používaným ekonomickým nástrojem na území České republiky jsou obchodovatelná emisní povolení. Ta se stala součástí našeho systému ekonomických nástrojů 31.prosince 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 695/2004 Sb.,zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Problematiku obchodování s povolenkami dále rozvedu později. Lze tedy říci, že se do jisté míry uplatňují při ochraně ovzduší všechny výše vyjmenované druhy ekonomických nástrojů, jen výjimkou poplatků za využívání přírodních zdrojů a depozitně refundační systémy.

Musíme si pro doplnění ale uvědomit, že pokud se pohybujeme v oblasti ekonomických nástrojů, vždy se nacházíme na poli dovoleného chování. Ekonomické nástroje nejsou nikdy sankcí za porušení stanovené povinnosti, jsou jen nástrojem, který tlačí znečišťovatele k tomu, aby se v rámci onoho chování dovoleného pohybovali v těch částech, které jsou pro životní prostředí co možná nejméně zatěžující.

Poplatky za znečišťování ovzduší

Poplatky jsou zákonem stanovené povinné platby. Jsou nejdůležitější skupinou ekonomických nástrojů uplatňovaných při ochraně ovzduší. Uplatňuje se u nich stimulace negativní. Nejsou koncipovány jako druh odměny za ekologické chování, ale jako určitý finanční postih za chování sice povolené, ale mající nepříznivý vliv na kvalitu ovzduší. Zjednodušeně můžeme říci, že znečišťovatel odvádí určité finanční dávky za jím do ovzduší vypouštěné škodlivé látky. Cílem je, aby množství takových látek bylo co nejmenší a poplatky za znečišťování jsou pak prostředkem k jeho dosažení. K zavedení poplatků za znečišťování ovzduší u nás došlo už v roce 1967. Koncepce nastavená v roce 1967 zůstala v postatě nezměněné formě až do roku 1992. Jen pro představu, roční příjmy z poplatků za znečišťování ovzduší činily v roce 1996 1,5 miliard Kč. Největší podíl na této částce představují poplatky vybírané

od provozovatelů zdrojů s tepelným výkonem nad 5MW a od provozovatelů největších technologických provozů.³²

Právní úpravu poplatků za znečišťování ovzduší nalezneme v zákoně o ovzduší v ustanovení §19, §20, §21 a §22. Tato povinnost, povinnost platit poplatky a povinnosti s tím související, se týká všech kategorií stacionárních zdrojů, s výjimkou spalovacích zdrojů o jmenovitém tepelném výkonu do 50kW. Ty nejsou předmětem poplatkové povinnosti. Úprava poplatkové povinnosti je velmi úzce spjata s kategorizací stacionárních zdrojů, kterou nalezneme v témž zákoně. Kategorizace na stacionární zdroje zvláště velké, velké, střední a malé je určující pro výši poplatků, které na provozovatele takového zdroje dopadají. Poplatky za znečišťování ovzduší jsou vždy odvislé primárně od kategorie, do které zdroj spadá, dále pak, což s tím přímo souvisí, od množství a nebezpečnosti vypouštěných látek.

Poplatky za zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje se platí za ty látky nebo skupiny látek, pro které má zdroj stanoven emisní limit. Roční výše těchto poplatků a způsob jejich výpočtu nalezneme v Příloze č.1 k zákonu o ochraně ovzduší. Takto vypočtená výše poplatku se pak zaokrouhluje na 100 Kč. O výši poplatků u zdrojů zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů rozhoduje místně příslušný krajský úřad. Krajský úřad také vede evidenci těchto dvou kategorií stacionárních zdrojů a evidenci jím vyměřených poplatků. Výběr a vymáhání poplatků má na starosti u zvláště velkých a velkých finanční úřad, opět příslušný podle místa, kde se stacionární zdroj nachází. Krajský úřad zasílá svá rozhodnutí týkající se poplatků finančnímu úřadu do 7 dnů od jejich právní moci a finanční úřad pak na základě těchto rozhodnutí dále jedná. Pokud jde o střední stacionární zdroje, pak u nich o výši poplatků rozhodují obecní úřady obce s rozšířenou působností. I zde je určující místo, kde je zdroj situován. Stejně tak, jako vedou krajské úřady evidenci týkající se zdrojů zvláště velkých a velkých, jsou i obecní úřady obcí s rozšířenou působností povinny evidovat údaje o zdrojích středních. Shodná je i úprava výběru a vymáhání. Je jí pověřen příslušný finanční úřad, který jedná na základě doručeného pravomocného rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Poplatky vybrané od provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů jsou v celé

³² Zdroj: Moldan.B. a kol. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Praha: Karolinum, 1997

výši příjmem Státního fondu životního prostředí. Jsou tedy vázány na využití v oblasti ochrany životního prostředí.

Poplatky dopadající na provozovatele malých stacionárních zdrojů jsou, na rozdíl od těch kategorií výše popsaných, stanoveny pevnou částkou. Jejich výši vyměřují místně příslušné obecní úřady. Vycházejí při tom z Přílohy č.1 k zákonu o ochraně ovzduší. Sazby poplatků jsou v této příloze určeny rozmezími. Přihlíží se při tom k velikosti zdroje, k době jeho provozu v poplatkovém období a také k druhu paliva a k jeho spotřebě. Obecní úřad nejen o výši poplatků rozhoduje, ale i je vybírá a vymáhá. Rovněž je pověřen vedením evidence této kategorie stacionárních zdrojů. Výnosy ze zpoplatnění provozu malých stacionárních zdrojů jsou příjmem obce a jejich využití je, stejně tak jako u Státního fondu životního prostředí, vázáno na ochranu životního prostředí.

Pokud se v provozním areálu jednoho provozovatele nachází několik kategorií stacionárních zdrojů, pak o poplatcích za znečišťování ovzduší rozhoduje ten správce poplatku, kterému přísluší rozhodovat o nejvyšší kategorii v areálu se nacházejícího zdroje. Ustanovení §19 odst.7, které tuto otázku příslušnosti upravuje, ale nedopadá na kategorii malých stacionárních zdrojů.

Poplatková povinnost v sobě, kromě té základní povinnosti platit poplatky, zahrnuje také povinnost oznamovací. Ta je upravena v ustanovení §20. Dopadá na všechny skutečnosti, které jsou určující pro vznik, změnu nebo zánik poplatkové povinnosti. Provozovatel zdroje je povinen takové údaje do 30-ti dnů od vzniku zakládající skutečnosti sdělit příslušnému správci poplatku. Pro něj jsou pak tyto nové údaje podkladem pro vydání nového poplatkového rozhodnutí. Poplatkovým obdobím je kalendářní rok, v němž je zdroj v provozu. Poplatky se platí buď jednorázově, to se týká těch do výše 2000 Kč, nebo formou záloh. Splatnost poplatků je vymezena odlišně podle výše vyměřené poplatkové povinnosti v ustanovení §19 odst.12,13.

V určitých případech je možný pro provozovatele zvláště velkého, velkého a středního stacionárního zdroje **odklad** nebo dokonce **prominutí placení části poplatků**. Právní úpravu nalezneme v ustanovení §21 a §22. Jde o způsob, kterým jsou provozovatelé motivováni ke snižování emisí škodlivých látek, respektive jsou motivováni

k provádění takových technických a technologických úprav na zdroji, které k takovému snížení vedou. Tyto práce vedoucí k redukci emisí jsou ve valné míře finančně značně náročné. Odklad placení části poplatků, je nástroj, který si je vědom těchto vynaložených prostředků. Ty v určitém období oslabují ekonomické možnosti provozovatele i produktivitu provozu. Proto je žádoucí, aby byla provozovateli, byť dočasně, část poplatků odložena, a byl mu tím dán časový prostor, aby se vyrovnal s těmito „navíc“ vynaloženými prostředky a nedostal se do prodlení co se placení poplatků týče a nemusel nést z toho vyplývající sankční následky. Při dodržení časového limitu dvou let a splnění všech Zákonem předvídaných podmínek, pak dochází k prominutí takto odložené částky, což je ve svém důsledku jakousi faktickou kompenzací vynaložených prostředků.

Aby bylo možno uplatnit odklad, pak je třeba splnit následující podmínky. Práce na snižování emisí musí ve svém důsledku dosahovat efektu alespoň 15% snížení emisí zpoplatněných látek. Pokud požadovaného snížení práce dosahují a pokud jsou současně splněny i další, níže popsané požadavky, pak rozhodne správce poplatku o odkladu placení části záloh u dané snížené látky ve výši 60% z výše poplatku za tuto látku za časové období provádění těchto prací. Ony práce jsou tedy vždy vázány k redukci emisí určité látky, pro kterou je zdroj stanoven emisní limit, toto snížení musí být minimálně 15% a zmíněný odklad se týká poplatků právě za tuto snižovanou látku. Odklad placení poplatků mohou provozovatelé uplatnit při současném splnění podmínek předvídaných v ustanovení §21. Jsou jimi v první řadě plnění emisních limitů stanovených u daného stacionárního zdroje, pak žádost o odložení části poplatků podaná provozovatelem, ve které jsou podrobně popsány práce na snížení emisí a jejich časový průběh. Další podmínkou je oznámení prokazatelného zahájení těchto prací. Poslední podmínkou dokončující celý proces je podmínka časová, která požaduje, aby byly práce na snižování emisí dokončeny do dvou let od jejich započetí. Dvouletá lhůta může být v závažných případech prodloužena na základě rozhodnutí správce poplatku, a to nejvýše o šest měsíců. Jestliže nastaly okolnosti, které nebyly prokazatelně zaviněné provozovatelem, pak lze na základě žádosti lhůtu prodloužit dokonce o jeden rok. Pokud jsou práce na snížení emisí provedeny do uplynutí základní nebo prodloužené lhůty a jsou zároveň splněny všechny ostatní Zákonem požadované podmínky, pak správce poplatku doplacení odložené části poplatku promine. Není-li časový limit pro práce dodržen, musí provozovatel onu odloženou

částku doplatit. Kromě případu, kdy není dodržena časová lhůta, počítá Zákon ještě s případem, kdy za současného splnění všech ostatních stanovených podmínek, včetně té časové, není dosaženo požadovaného snížení emisí. Pak může správce poplatku rozhodnout o prominutí poměrné části odložených poplatků. Tento poměr je odvislý od poměru původně požadovaného a finálně dosaženého snížení.

Obchodování s povolenkami

Obchodování s povolenkami je novým ekonomickým nástrojem ochrany ovzduší v našem právním řádu. Systém obchodování s povolenkami byl zaveden pro Českou republiku v roce 2004 zákonem č.695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Zmíněný zákon vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č.2003/87/ES z 13.října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně Směrnice Rady č.96/61/ES. Směrnice se přímo odvolává na Zelenou knihu o obchodování s emisemi skleníkových plynů. Tento dokument započal debatu o možnosti vytvoření unijního systému obchodování s povolenkami na emise těchto plynů. Směrnice také odkazuje na tzv. Šestý akční program Společenství, který vytyčil problematiku změny klimatu jako jednu z klíčových. V tomto programu byla zakotvena povinnost Společenství do roku 2005 vytvořit fungující systém pro obchodování s emisemi, který by zahrnoval všechny státy Společenství. Mimo jiné také Směrnice odkazuje na Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a na Kjótský protokol. Cílem systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je cílená kontrola vedoucí ke snižování množství těchto vypouštěných látek. Jde tedy ve svém důsledku o nadnárodní koncept ochrany před změnami klimatu Země, a to způsobem ekonomicky účinným a nákladově efektivním.

Směrnice č.2003/87/ES byla do našeho právního řádu implementována již zmíněným zákonem. Tento zákon nabyl účinnosti dne 31.prosince 2004. Co to vůbec je onen systém obchodování s povolenkami skleníkových plynů? Jde o státem prováděnou a nadnárodně koordinovanou činnost, jejímž cílem je kontrola a redukce emisí těch plynů, které způsobují změny klimatu Země. Tyto látky se označují jako skleníkové plyny. Jejich výčet nalezneme jak ve výchozí Směrnici, tak v zákoně v ustanovení §2 odst.1 písm.b). Mezi skleníkové plyny patří oxid uhličitý, methan,

oxid dusný, částečně nebo zcela fluorovaný uhlovodík nebo fluorid sírový, ten ale jen pokud je za skleníkový plyn označen v rámci nařízení vlády týkajícím se národního alokačního plánu. Tyto plyny podléhají zvláštnímu režimu.

Provozovatel zařízení, které je vypouští, může toto zařízení provozovat jen na základě speciálního povolení vydaného Ministerstvem životního prostředí. To povolení vydává po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu. O povolení žádá provozovatel. Ten je také jediným účastníkem řízení. Povolení tohoto typu je zákonem definováno jako „rozhodnutí, kterým se povolují v rozsahu získaných povolenek emise skleníkových plynů a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování“. Zařízení, kterému je povolení vydáváno, je zařízení stacionární, které provádí některou z činností vymezených v Příloze č.1 k zákonu. Jde o čtyři základní oblasti: energetika, výroba a zpracování kovů, zpracování nerostů a ostatní aktivity. Tato zařízení povinně potřebují ke svému provozu ono zvláštní povolení. Provozovatel zařízení je povinen se obsahem povolení řídit. V povolení je v první řadě vymezeno, kterému zařízení je udělováno a kdo je jeho provozovatelem. Dále obsahuje podmínky zjišťování emisí a podmínky jejich zveřejňování a vykazování. Obdržené povolení je první krokem. Pokud jde o množství emisí skleníkových plynů, které může v daném období určité zařízení vypustit do ovzduší, pak je toto množství odvislé od tzv.povolenek. **Povolenka** je zákonem definována v ustanovení §2 odst.1 pod písm.f) jako „majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO₂“. Tyto povolenky jsou provozovatelům přidělovány na základě tzv.Národního alokačního plánu.

Národní alokační plán připravuje Ministerstvo životního prostředí s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Návrh plánu musí být zveřejněn a začne běžet lhůta třiceti dnů, po kterou může kdokoliv k návrhu podat vyjádření. Pokud jde o provozovatele zařízení, pak se jejich nevyjádření považuje za souhlas s předloženým návrhem. Po projednání případných připomínek je návrh plánu předložen vládě ke schválení. Pokud je plán schválen, opět se povinně uveřejní. Pak je předložen Evropské komisi a zaslán ostatním členským státům. Musí se tak stát nejpozději 18 měsíců před začátkem obchodovacího období. Evropská komise plán buď do 3 měsíců odmítne nebo neodmítne. V případě odmítnutí musí být plán změněn. Odmítavé rozhodnutí Komise povinně odůvodňuje. Pokud není Národní alokační plán odmítnut, pak ho Ministerstvo

životního prostředí předloží vládě ke schválení. Schválený alokační plán je podkladem pro rozdělování povolenek. V Národním alokačním plánu je určeno celkové množství povolenek, které mají být pro dané období vydáno. Přidělené povolenky pak představují ekvivalent množství skleníkových plynů, které může zařízení vypustit do ovzduší. Povolenky odpovídající již emitovanému množství musí být vyřazeny z obchodování. Takové povolenky jsou již „vyčerpány“. S přidělenými povolenkami může provozovatel, v případě, že ještě nebyly „využity“ obchodovat. V zásadě lze říci, že povolenky a jejich obchodovatelnost motivují provozovatele ke snižování emisí skleníkových plynů. Pokud je množství nižší, než takové pro které byly vydány povolenky, pak může provozovatel obchodováním s ušetřenými povolenkami finančně vydělat tím, že je na trhu s povolenkami prodá subjektu, který se do přiděleného limitu nevešel.

Stanovení celkového množství povolenek v Národním alokačním plánu je způsobem, jak regulovat a následně kontrolovat vypouštěné skleníkové plyny. Ona nadnárodnost zajišťuje větší efektivitu a lepší fungování systému a ve svém důsledku cílenou ochranu před změnami klimatu.

Státní správu v oblasti obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů vykonává Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí. Zákon č.695/2004 Sb. také upravuje správní delikty a sankce za ně ukládané. Ty mají formu pokut a jsou odstupňovány v pásmech v závislosti na tom, k jakému porušení došlo.

System obchodování s povolenkami je, jak jsem již zmínila na začátku, systémem novým. Byl zaveden jako řešení alarmujícího stavu zemského klimatu. V současné době se realizuje první Národní alokační plán zahrnující období let 2005 až 2007.

Dne 31.října 2006 zveřejnilo Ministerstvo životního prostředí návrh již druhého národního alokačního plánu. V rámci prvního národního alokačního plánu byly rozděleny povolenky na emise 97,3 milionu CO₂ ročně. V rámci druhého národního alokačního plánu bude rozděleno jen 86,8 milionů tun CO₂ pro stejné období. Toto snížení je záměrné a má motivovat podniky k postupnému snižování emisí CO₂.³³

³³ Zdroj: Tisková zpráva MŽP z 5.4.2007, internetové stránky MŽP

4) Závěr

Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů je úprava relativně nová. Chybí tu zatím dlouhodobá zkušenost s jednotlivými instituty. Je to velmi rychle se vyvíjející a velmi rychle se měnící odvětví práva životního prostředí. I během mé práce na diplomové práci došlo k několika nezanedbatelným změnám legislativy. Děje se tak jednak z důvodu již zmíněné novosti a tím i nepředvídatelnosti reálného dopadu. Dalším důvodem je potřeba včasné reakce na vývoj znečištění ovzduší. Tendence je nepříznivý vývoj zastavit a dopady zmírnit. S rozvojem průmyslu, zemědělství a dopravy vyvstala potřeba pevně zakotvit mantinely, ve kterých se může ekologicky nepříznivé chování pohybovat. Cílem je ochrana ovzduší. Cíle lze dosáhnout jen regulací chování subjektů, které se na znečišťování podílejí.

Právní ochrana ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů využívá několika základních prostředků. Zaprvé je nutné upravit samotný vznik znečišťovatelů a určité činnosti vázat na vydání povolení. Povolení v sobě nese preventivní prvek ochrany. Stanoví, kdo a za jakých podmínek může vykonávat činnost na toto povolení vázanou. V povolení jsou obsaženy podmínky provozu a standardy, kterými se musí znečišťovatel řídit. Tím dochází k regulaci ještě před spuštěním provozu. Povinnosti provozovatelů takových zdrojů, které mohou mít vliv na kvalitu ovzduší jsou stanoveny nejen v jednotlivých povoleních, ale především v samotné právní úpravě. Jsou stanoveny jednak jako povinnosti společné všem, ale také jako povinnosti odvislé od určité kategorie, do které zdroj spadá. Rozdělení do kategorií je nastaveno podle míry, jak se určité druhy zdrojů na znečišťování ze své podstaty podílejí. Čím větší míra znečišťování, tím podrobnější úprava. V žádném případě to ale neznamená opomíjet zdroje emitující relativně malá množství škodlivých látek. Těchto zdrojů je totiž velké množství, čímž se jejich vliv na kvalitu ovzduší sčítá a ve svém výsledku rozhodně není zanedbatelný.

Již jsem se zmínila o standardech. Ty jsou z hlediska ochrany ovzduší před znečišťováním právě ze stacionárních zdrojů stěžejní. Standardy jsou vyjádřením nezbytné míry. Jsou představovány pevně danými mantinely, za nimiž se nachází chování škodlivé. Pokud jde o stacionární zdroje, pak mají zásadní význam dvě

veličiny: emisní limity a imisní limity. Tyto dva typy standardů nepůsobí izolovaně, jsou v úzké vazbě. Imisní limit je hranice, za kterou by se množství dané znečišťující látky nemělo dostat. Emisní limit je hranice, kterou nesmí překročit jednotlivý znečišťující zdroj. Klíčové je tedy nastavit emisní limity tak, aby nedocházelo k překračování limitů imisních.

Pokud jsem vyzdvihla potřebu zakotvit mantinely chování znečišťovatelů, pak nesmím zapomenout na následnou kontrolu jejich dodržování a potažmo na sankční opatření. Nutné je v první řadě institucionální zakotvení kontrolních mechanismů, pak důsledná nezávislá kontrola provozovatelů a nápravná a sankční opatření. Zmiňuji-li sankce, pak je na druhou stranu potřeba zmínit i motivace. Jde o to, nastavit takové podmínky, většinou ekonomického rázu, které by motivovaly k chování co možná nejšetrnějšímu. Máme tu nějakou nastavenou míru chování. Kdo se nachází nad touto mírou, má být sankcionován. Kdo se nachází pod touto mírou, má být zvýhodněn.

V neposlední řadě je velmi důležité využití koncepčních nástrojů. Ty pojímají problém z dlouhodobějšího hlediska. Koncepční nástroje vyhodnocují stávající stav a dopad jednotlivých nástrojů. Z tohoto vyhodnocení pak vycházejí při vytváření nového modelu ochrany ovzduší. Presumují stav budoucí a s využitím zkušeností minulých na něj z dlouhodobého hlediska reagují.

Ve své práci jsem se pokusila postihnout všechny právní nástroje, které se při ochraně ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů uplatňují. Nefungují izolovaně, ale jako celek. Navazují na sebe, podmiňují se. Cílem je je co nejefektivněji využít. Onen optimální vzorec se neustále vyvíjí.

Pokud jde o nedostatky ve fungování systému právní regulace ochrany ovzduší a možná zlepšení, pak jsem došla k následujícímu. Největším problémem je stále nezkušenost a touto specifickou oblastí. Od toho se odvíjejí i časté legislativní změny, které ještě více znepréhledňují již tak dost složitou právní úpravu. Za další problém považuji velkou roztříštěnost do celé řady právních předpisů. Nebylo pro mne snadné zorientovat se ve vztahu zákona o ochraně ovzduší k jeho prováděcích předpisům, ve vztazích mezi prováděcími předpisy navzájem a v neposlední řadě i ve vztazích k zákonům zaměřeným na úpravu průřezových nástrojů. Při ochraně ovzduší před

znečišťováním ze stacionárních zdrojů se, jak jsem uvedla v předchozí anotaci, uplatňuje celé spektrum nástrojů. Můj celkový dojem z právní úpravy této oblasti je takový, že stále ještě hledáme ten správný způsob, nebo by se spíše hodilo říci kombinaci způsobů, které bychom mohli při ochraně ovzduší použít. Já osobně vidím velký potenciál v oblasti malých stacionárních zdrojů. Tato kategorie zdrojů je tak trochu ve stínu kategorií vyšších. Vliv, který má jeden malý stacionární zdroj na ovzduší je v porovnání se zdroji dalších kategorií zdánlivě zanedbatelný. Slovo „zdánlivě“ jsem použila záměrně. Musíme si totiž uvědomit, že sice vliv je zanedbatelný, ale počet takových zdrojů zanedbatelný není ani náhodou. Určitá právní úprava existuje, jde o to ji maximálně využít a to se týká všech kategorií. Ovzduší je znečišťováno látkami emitovanými ze zdrojů stacionárních i mobilních a výsledné znečištění je pak součtem obou množin. Možný scénář tedy musí počítat nejen se všemi kategoriemi stacionárních zdrojů a jejich vztahy, ale i se vztahem ke zdrojům mobilním. Ve své práci jsem uvedla klíčovou myšlenku, že z hlediska čistoty ovzduší je ve výsledku irelevantní jaký zdroj ovzduší znečistil. Cílem je čisté ovzduší. Teď jde o to využít všech prostředků u všech zdrojů, abychom toho docílili.

Oblast ochrany ovzduší, jak jsem několikrát ve své práci zdůraznila, je velmi specifická a velmi složitá. To je dáno samou podstatou složky životního prostředí, kterou má chránit. A je to právě specifičnost a dynamičnost, co mě na právní úpravě ovzduší zaujalo. Není to statické právní odvětví. Jsem si jistá, že kdybych psala diplomovou práci na stejné téma za několik let, pak by byla velmi odlišná od té, co jsem psala nyní. Oblast právní ochrany ovzduší mě zaujala již v rámci výuky práva životního prostředí. Proto jsem využila možnosti zúčastnit se volitelného předmětu pořádaného Katedrou práva životního prostředí a absolvovala jsem praxi na Ministerstvu životního prostředí a to právě na odboru ochrany ovzduší. To mělo rozhodující vliv na výběr mé diplomové práce. Když jsem s psaním začínala, netušila jsem, jak složitá a tím i zajímavá tato oblast je.

Seznam použité literatury:

Kolektiv autorů (kapitola VIII. Ochrana ovzduší, Jančářová I.) **Analýza českého práva životního prostředí**, Praha: Ústav pro ekopolitiku, 2000, 1.vydání

Moldan.B. a kol. **Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí**, Praha: Karolinum, 1997, 1.vydání

Politika, stav a vývoj životního prostředí, Praha: Organizace pro hospodářskou politiku a rozvoj, 1999, 1.vydání

Madar.Z. **Právní ochrana životního prostředí v České republice**, Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2003, 1.vydání

Praha životní prostředí, Praha: Magistrát hlavního města Prahy, 2001, 1.vydání

Damohorský M. **Právní úprava ochrany životního prostředí v České republice**, Praha: Institut městské informatiky Praha, 1996

Damohorský M. a kol. **Právo životního prostředí**, Praha: C.H.Beck, 2003, 1.vydání

Tichá T. a kol. **Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí**, Praha: Arch, 2004, 2.vydání

Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2005, Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2005, 1.vydání

Římanová D. **Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů a výkladem**, Praha: BOVA POLYGON, 2004, 1.vydání

Internetové prameny:

www.env.cz **Ministerstvo životního prostředí**

Aktualizovaný Integrovaný národní program snižování emisí České republiky
(včetně Národního programu ke zlepšení kvality ovzduší)

Zpráva o emisní inventuře České republiky, emisní projekci a souhrnná informace o
Národních programech snižování emisí podle článku 8 Směrnice Evropského
parlamentu a Rady 2001/81/ES, o národních emisních stropích pro některé látky
znečišťující ovzduší 31.prosince 2004

Informace o emisních inventurách a emisních projekcích České republiky 2005

Strategie vlády České republiky v rámci EU na léta 2004-2013

Sdělení odboru ochrany ovzduší MŽP o členění území České republiky do zón a
aglomerací

Bilaterální spolupráce mezi českou republikou a současnými a budoucími členy
Evropské unie

Tisková zpráva: Nový evropský registr znečišťujících látek byl schválen

Tisková zpráva: Ekologická daňová reforma nakonec zvýhodní vytápění domácností
obnovitelnými zdroji energie, plynem a centrálním zásobováním z kombinované
výroby elektřiny a tepla

Tisková zpráva: České emise skleníkových plynů byly v roce 2006 mírně vyšší, než
v roce 2005

www.cizp.cz **Česká inspekce životního prostředí**

Zkušenosti s dodržováním limitů pachových látek

www.chmi.cz **Český hydrometeorologický ústav**

Emisní bilance vytápění bytů malými zdroji od roku 2001 (P.Machálek, J.Machart)

Imisní limity pro látky znečišťující vnější ovzduší platné v České republice od r.2002

Automatizovaný imisní monitoring, Zvláštní imisní limity

Přílohy:

Příloha č:1

Celkové emise základních znečišťujících látek v roce 2002 (konečné údaje)

	SO ₂	NO _x	VOC	NH ₃
Kategorie zdrojů	kt/rok	kt/rok	kt/rok	kt/rok
Zvláště velké a velké zdroje	194,3	146,6	14,5	16,8
Střední zdroje	6,2	4,9	18,5	15,8
Malé zdroje	29,9	12,4	109,5	49,7
Celkem stacionární zdroje	230,4	163,9	142,5	82,0
Mobilní zdroje	7,0	147,7	59,9	1,7
celkem	237,4	311,6	202,4	83,7

Zdroj internetové stránky MŽP:

Zpráva o emisní inventuře o Národních programech snižování emisí z 31.prosince 2004

Příloha č.2

Bilaterální spolupráce mezi Českou republikou a současnými i budoucími členy Evropské unie

Belgie
Bulharsko
Dánsko
Estonsko
Finsko
Francie
Irsko
Itálie
Kypr
Litva
Lotyšsko
Lucembursko
Maďarsko
Malta
Německo
Nizozemsko
Polsko
Portugalsko
Rakousko
Rumunsko
Řecko
Slovensko
Španělsko
Švédsko
Velká Británie

Zdroj internetové stránky MŽP.