

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Kateřina Stantić

**Unijní právní úprava ochrany ovzduší před
znečišťováním a její implementace v českém
právu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Stanislav Derlich, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. 2. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 164 797 znaků včetně mezer.

.....
Kateřina Stantić

V Praze dne 2. 2. 2022

Poděkování

Děkuji vedoucímu diplomové práce, JUDr. Stanislavu Derlichovi, Ph.D. za cenné připomínky.

Děkuji také své rodině za velkou podporu během celého studia.

Obsah

Úvod.....	6
1 Vymezení základních pojmů.....	9
1.1. Úvod.....	9
1.2. Životní prostředí.....	10
1.3. Ovzduší.....	11
1.4. Ochrana ovzduší.....	11
1.5. Znečištění a znečišťování ovzduší.....	12
1.6. Nejdůležitější znečišťující látky.....	13
1.7. Zdroje znečišťování.....	19
1.8. Nástroje ochrany ovzduší.....	20
1.9. Závěr.....	21
2. Systém ochrany životního prostředí v EU.....	22
2.2 Historie.....	22
2.3 Aktuální kompetence EU v oblasti ochrany životního prostředí.....	26
2.4. Vymáhání.....	29
2.5. Závěr.....	32
3. Analýza směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a její implementace do českého práva.....	33
3.1. Úvod.....	33
3.2. Historický kontext přijetí směrnice o ochraně vnějšího ovzduší.....	33
3.3. Představení směrnice o ochraně vnějšího ovzduší.....	37
3.4. Implementace do českého práva a identifikace problémů.....	43
3.5. Závěr.....	49
4. Analýza směrnice o národních emisních stropích a její implementace do českého práva.....	51
4.1. Historický kontext přijetí směrnice o národních emisních stropích.....	51
4.2. Představení směrnice o národních emisních stropích.....	53
4.3. Právní úprava omezení znečišťování u zdroje.....	56
4.4. Implementace do českého práva a identifikace problémů.....	58
4.5. Závěr.....	60
Závěr.....	62
Seznam použitých zdrojů.....	65
Unijní právní úprava před znečišťováním ovzduší a její implementace v českém právu.....	74
Klíčová slova.....	75
EU legislation against air pollution and its implementation in Czech law.....	76
Key words.....	77
Air pollution.....	77
Instruments of air protection.....	77
EU law.....	77
Air quality standards.....	77
National emission ceilings.....	77
Implementation of EU air protection law.....	77

Úvod

Ovzduším se rozumí směs plynů tvořící plynný obal země (atmosféra), ve kterém jsou přirozeně zastoupeny prvky a látky, jejichž správný poměr je podmínkou existence života na planetě Zemi. Znečištěním ovzduší se rozumí vnášení znečišťujících látek do ovzduší.

Znečištění ovzduší je příčinou masivních škod na lidském zdraví, způsobuje například rakovinu, respirační onemocnění, diabetes, narušuje zdravý vývoj dětí a mládeže a je zodpovědné za mnoho dalších negativních dopadů na lidské zdraví. Je tedy v zájmu každého jednotlivce i státu ovzduší pečlivě chránit. Dle údajů Evropské agentury pro životní prostředí je znečištění ovzduší jen v EU zodpovědné za předčasnou smrt přibližně 400 000 osob ročně: „Znečištění ovzduší je hlavní příčinou předčasných úmrtí a nemocí a je největším environmentálním zdravotním rizikem v Evropě.“¹

Kromě lidského zdraví jsou výrazné i škody ekonomické: „Znečištění ovzduší stojí EU odhadem 330 až 940 miliard EUR ročně, včetně zameškaných pracovních dnů, nákladů na zdravotní péči, ztráty výnosů plodin a škod na fasádách budovách, zatímco všechna opatření v EU ke zlepšení kvality ovzduší mají odhadované celkové náklady 70 až 80 miliard ročně.“²

Silnou motivací pro volbu tématu právní ochrany ovzduší je mé přesvědčení, že jen málokteré odvětví práva může tak přímo ovlivnit, ať už pozitivně, nebo negativně, lidské zdraví, jako správně legislativně nastavená a efektivně vymáhaná ochrana ovzduší. Další motivací pak je česká³ zkušenost se zničeným životním prostředím v době komunismu, které se však, i pod vlivem práva EU, daří po roce 1989 postupně napravovat.

Ochrana ovzduší je specifická v tom, že je možné v praxi měřením kvality ovzduší ověřit, nakolik jsou právní normy úspěšné v dosahování svého cíle, tedy ve vytváření čistého a pro lidské zdraví nezávadného ovzduší. Cennými zdroji jsou zde údaje Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) a pro české poměry pak údaje Českého hydrometeorologického ústavu (ČHMÚ).

Ze samotné definice ovzduší vyplývá, že znečištění nerespektuje státní hranice – „některé škodlivé látky se ovzduším přemísťují i na velké vzdálenosti a dopadají a poškozují životní

¹ Evropská agentura pro životní prostředí. *Zpráva o stavu ovzduší v Evropě za rok 2020*. s. 10 [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.

² Evropská komise. *Pracovní dokument SWD (2013) 531 final ze dne 18. 12. 2013*, s. 21. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0531_en.pdf.

³ Vhodnější by ale bylo napsat „československá“ zkušenost, protože obrovské průmyslové znečištění, zejména severních Čech a severní Moravy, i první pokusy o nápravu této situace, se udály ještě za existence společného státu. Informace o způsobu, jakým se komunistický stát stavěl k životnímu prostředí, jsem čerpala mimo jiné z dokumentárního pořadu z cyklu České televize *Příběhy 20. století*. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11454740577-pribehy-20-stoleti/216562261760015-na-pokraji-katastrofy/>.

prostředí a zdraví lidí daleko od místa, kde byly vyprodukovány“⁴ jediným efektivním postupem je tedy mezistátní spolupráce při zabránění samotného vzniku znečištění, a pokud to není možné, pak alespoň při zabránění jeho šíření.

Proto mě při zkoumání legislativní úpravy proti znečištění ovzduší zajímala úprava práva Evropské unie a způsob, jakým jsou jeho požadavky implementovány do právního řádu České republiky. I ty nejlepší normy ale ztrácejí efektivitu, nejsou-li důsledně a včas vymáhány, což je v právu životního prostředí obecně velký problém. Při rešerších před psaním práce jsem se tedy zaměřila i na vymáhání norem, především ze strany Evropské komise a Soudního dvora Evropské unie, ale i českých soudů a správních orgánů. Analýza judikatury je důležitou součástí mé práce.

Výzkumnou otázku mé práce formuluji takto: „Jakým způsobem Česká republika naplňuje požadavky práva EU na ochranu ovzduší?“ Cílem práce je zejména zjistit, jaká opatření efektivně vedou ke snížení znečištění ovzduší a zda se jedná o opatření, která mají svůj původ v právu EU, nebo v opatřeních, která jsou ponechána v pravomoci České republiky.

V této práci používám metodu deskriptivní, kdy v začátku práce nejprve představuji základní pojmy právní ochrany ovzduší, v další kapitole pak popisuji kompetence EU v oblasti životního prostředí. V druhé kapitole věnované kompetencím EU v oblasti životního prostředí poskytnu i stručný historický popis jejich environmentálních kompetencí od sedmdesátých let do současnosti. Nejedná se však o samoučelný historický exkurs. Některé formy znečištění, které EU regulovala již v minulosti, se podařilo snížit velmi významně, například „mezi lety 2000 a 2017 se emise hlavních látek znečišťujících ovzduší snížily o 10 procent v případě čpavku, hlavně ze zemědělství, a až o 70 procent v případě oxidů síry, hlavně z průmyslové výroby.“⁵ Velkou výzvou dnešní doby naopak zůstávají emise oxidu dusíku, produkované především automobilovou dopravou.

Právo EU na ochranu ovzduší člení učebnice evropského environmentálního práva⁶ tradičně na tři oblasti:

- standardy kvality ovzduší v ovzduší dle směrnice 2008/50/EC,⁷

⁴ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 2.

⁵ Evropská komise. *Cesta ke zdravé planetě pro všechny ze dne 12. 5. 2021*, s. 2. [online]. [cit. 6. 10. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf

⁶ Například ELIANTONIO, Mariolina, PEETERS, Marjan (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020. nebo:

FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. nebo

REINS, Leonie, VAN CASTLER, Geert: *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2017.

⁷ Celým názvem: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

- národní emisní stropy dle směrnice o národních emisních stropích 2016/2284/EU,⁸
- úprava znečištění ze stacionární a mobilních zdrojů, kde jsou právní normy značně nesystematické a roztříštěné.

Z tohoto dělení jsem vycházela při promýšlení systematiky práce. Po definici pojmů v první kapitole a představení kompetencí EU v oblasti životního prostředí ve druhé kapitole, analyzuji ve třetí kapitole směrnici 2008/50/EC a způsob, jakým jsou její požadavky implementovány do českého práva. Ve čtvrté kapitole pak to samé provedu se směrnicí 2016/2284/EU, zároveň stručně představím nejdůležitější evropské normy upravující znečištění ze stacionárních a mobilních zdrojů. V práci tedy nebudou pokryty všechny normy, které v EU a ČR upravují ochranu ovzduší, vzhledem k rozsahu práce by to ani nebylo možné. Zmiňované dvě směrnice jsou však nejzásadnějšími normami evropské politiky ochrany ovzduší.

V téměř každé ze zkoumaných oblastí ochrany ovzduší, Česká republika určitým způsobem selhává. V ČR jsou již od vzniku monitoringu kvality ovzduší v 90. letech detekovány nadlimitní koncentrace znečišťujících látek. Nejvíce problematickými polutanty jsou pevné částice – PM₁₀, PM_{2,5}, oxid dusičitý a benzo(a)pyren.⁹ Kvůli dlouhodobému překračování imisních limitů pevných částic PM₁₀ a oxidu dusičitého je dokonce proti ČR vedeno řízení pro porušení práva EU.

Na závěr každé kapitoly analyzuji, z jakých důvodů se požadavky plynoucí z práva EU, být dobře transponované, nedaří v ČR efektivně dodržovat. Pokusím se také navrhnout řešení vedoucí k efektivnější ochraně ovzduší před znečištěním, především tam, kde jsou ponechány v kompetenci členského státu. V závěru práce pak prezentuji tato zjištění uceleně.

⁸ Celým názvem: směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

⁹ Evropská komise. Závěry vyplývající z Dialogu o čistém ovzduší v České republice a návrh dalšího postupu. [online]. [cit. 5.10. 2021]. Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Z%C3%A1v%C4%9Bry-vypl%C3%BDvaj%C3%ADc%C3%AD-z-Dialogu-o-%C4%8Dist%C3%A9m-ovzdu%C5%A1%C3%AD-an%C3%A1vrh-dal%C5%A1%C3%ADho-postupu-ma_KORNB7NBVH9H.pdf

1 Vymezení základních pojmů

1.1. Úvod

Česká i evropská právní úprava v oblasti ochrany ovzduší se dělí na tři relativně samostatné úseky – ochranu ovzduší před vnášením znečišťujících látek, ochranu ozonové vrstvy Země a ochranu klimatického systému Země. Dle názorů akademiků, například ve dvou nejobsáhlejších českých učebnicích práva životního prostředí – prof. Damohorského z pražské právnické fakulty UK a doc. Jančářové z brněnské právnické fakulty MU, dává toto dělení smysl, protože „lidské činnosti spojené s uvolňováním znečišťujících látek do ovzduší vedly ke vzniku odlišných problémů.“¹⁰ Dle komentáře k zákonu o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“) je důvodem dělení i „skutečnost, že tyto dvě úpravy (míněny ochrana ozonové vrstvy Země a ochrana klimatického systému Země, pozn. autorky) se týkají odlišného okruhu znečišťujících látek, odlišných znečišťovatelů a navíc pracují se zcela odlišným systémem právních nástrojů. (...) také předmět ochrany se zde liší – u ochrany ovzduší se jedná o ochranu vnějšího ovzduší v troposféře, zatímco v případě ozonové vrstvy se jedná o ochranu její schopnosti pohlcovat sluneční ultrafialové záření, které je nebezpečné pro život organismů na Zemi.“¹¹ Ochrana klimatického systému Země představuje nejkomplexnější oblast. Na mezinárodní úrovni je řešena Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu (1992, Rio de Janeiro), doplněnou Kjótským protokolem (vstoupil v platnost v roce 2005) a tzv. Pařížskou dohodou z roku 2016. Všechny zmíněné dokumenty se snaží bojovat proti změně klimatu, které Rámcová úmluva definuje jako: „takovou změnu klimatu, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek.“

Jen na okraj poznamenávám, že předchůdce současného platného a účinného ZOO č. 201/2012, jednalo se o zákon č. 86/2002 Sb., obsahoval i úpravu ochrany ozonové vrstvy Země.¹² „Právní úprava ochrany ozonové vrstvy a také klimatického systému před regulovanými látkami a fluorovanými skleníkovými plyny byla od 1. 9. 2012 oddělena do samostatného předpisu, do zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech a do jeho prováděcího předpisu, vyhlášky č. 257/2012

¹⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 265.

JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 1.

¹¹ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 2.

¹² Ozonovou vrstvou Země se rozumí ovzduší ve vyšších vrstvách atmosféry, než je troposféra.

Sb., o předcházení emisím látek, které poškozují ozonovou vrstvu, a fluorovaných skleníkových plynů.“¹³ Závěrem bych ráda upozornila na nesystematičnost současného zákona o ochraně ovzduší, který kromě úpravy ochrany ovzduší v troposféře obsahuje i úpravu biopaliv (část čtvrtá, § 16–§ 21), tedy problematiku, která systematicky spadá do ochrany klimatického systému Země. Systematičtější by bylo včlenit úpravu biopaliv do zákona č. 389/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

V této práci se však ze tří výše zmiňovaných odvětví budu věnovat pouze ochraně ovzduší před vnášením znečišťujících látek. I zde je však nutné předem přiznat, že v rozsahu diplomové práce se mi téma nepodaří vyčerpat, především úprava znečišťování ze specifických zdrojů je na úrovni práva EU velice obsáhlá. Při promýšlení práce a formulování výzkumné otázky jsem před prostým popisem technických parametrů dala přednost snaze o identifikaci nástrojů, které znečišťování ovzduší efektivně snižují a sledování, zda se je České republice daří implementovat, případně zda jde o nástroje, které evropské právo ponechává v kompetenci členského státu.

V následujícím textu vysvětlím klíčové pojmy vztahující se k právní ochraně ovzduší. Jedná se o pojmy životní prostředí, ovzduší a jeho ochrana, znečištění a znečišťování ovzduší, dále výčet nejdůležitějších znečišťujících látek a jejich dopadů na životní prostředí a lidské zdraví, zdroje znečišťování a právní nástroje ochrany ovzduší.

1.2. Životní prostředí

Nejobecnějším pojmem je pojem samotného životního prostředí.

Právo životního prostředí operuje se třemi, postupně se vyvinuvšími definicemi životního prostředí – definicí statickou, dynamickou a systémovou. Jančářová vysvětluje definice takto: podle definice statické je životní prostředí soubor faktorů nutných k životu určitého organismu, podle definice dynamické je životní prostředí ta část světa, s níž je sledovaný objekt ve stálé interakci, tedy kterou používá, pozměňuje a které se musí přizpůsobit, podle definice nejnovější, systémové, je životní prostředí systém skládající se z různých složek navzájem propojených různými vazbami.¹⁴

Legální definici pojmu životního prostředí poskytuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, (dále jen „ZoŽP“) v § 2: „Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky

¹³ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 4.

¹⁴ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 19.

existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

1.3. Ovzduší

U klíčového pojmu této práce, tedy u pojmu ovzduší, je třeba oddělit obecnou (přírodovědnou) definici a definici zákonnou dle ZOO. Ovzduším se dle § 2 písm. a) tohoto zákona rozumí „vnější ovzduší v troposféře“¹⁵. Troposféra je nejnižší vrstvou atmosféry, tedy je nejbližší k Zemi, dalšími vrstvami atmosféry jsou stratosféra, mezosféra, termosféra a exosféra.¹⁶

Obecnou definici ovzduší nabízí Jančářová: „Ovzduší je plynný obal země skládající se z různých látek. Na složení atmosféry se podílí z největší části dusík (70 %), kyslík (20 %) a v menší míře další látky jako jsou oxid uhličitý, metan, argon, hélium, neon, krypton a další.“¹⁷ Pro samotnou existenci života na Zemi je důležité, že složení plynů v atmosféře je relativně konstantní.¹⁸

U pojmu ovzduší je důležité poznamenat, že právní úprava se vztahuje toliko na ovzduší vnější, venkovní, jak poznamenává komentář: „Zákon o ochraně ovzduší se proto nevztahuje na tzv. vnitřní ovzduší, což je ovzduší uvnitř budov, v bytech, na uzavřených (i venkovních) pracovištích apod.“¹⁹

1.4. Ochrana ovzduší

U pojmu ochrany ovzduší je vhodné začít nejprve obecněji s definicí ochrany životního prostředí podle § 9 ZOŽP: „Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo

¹⁵ Troposférou se rozumí „spodní část atmosféry Země, vymezená při vertikálním členění atmosféry podle průběhu teploty vzduchu s výškou. Charakteristickým rysem troposféry je všeobecné ubývání teploty vzduchu s výškou v průměru o 0,65 °C na každých 100 m výšky. V troposféře jsou soustředěny přibližně 3/4 hmotnosti atmosféry. Vyskytuje se v ní téměř veškerá voda obsažená v atmosféře. (...) sahá nad rovníkem do výšky 16 až 18 km, nad póly 7 až 9 km.“ – Elektronický meteorologický slovník. *Troposféra*. [online]. [cit. 20. 10. 2021]. Dostupné z: <http://slovník.cmes.cz/heslo/4080>.

¹⁶ Meteopress. *Na jaké vrstvy se dělí atmosféra?* [online]. [cit. 20. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.meteopress.cz/vysvetleni/na-jake-vrstvy-se-deli-atmosfera/>.

¹⁷ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 13.

¹⁸ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Praha: Karolinum, 2009, s. 168.

¹⁹ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 6.

konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“ V případě ochrany ovzduší se jedná o tzv. úpravu složkovou, tedy úpravu, která je zaměřena na ochrany specifické složky životního prostředí. Dle komentáře k ZOO je protipólem úpravy složkové úprava průřezová neboli horizontální, která má za cíl ochranu životního prostředí jako celku (např. právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí či integrovaná prevence znečišťování z průmyslových zařízení).²⁰

Samotná ochrana ovzduší je definována v § 1 ZOO: „Ochranou ovzduší se rozumí předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.“

Účelem ochrany ovzduší dle Damohorského je: „vytvoření takových podmínek, aby nedocházelo k dalšímu znečišťování nad určitou (v normách stanovenou) únosnou míru a aby stav ovzduší byl postupně zlepšován.“²¹ Je pochopitelné, že za současného fungování lidské společnosti, průmyslu, služeb atd. není možné znečištění ovzduší eliminovat úplně, je však třeba v zájmu ochrany životního prostředí a lidského zdraví znečišťování ovzduší alespoň regulovat. Může se tak dít dvojím způsobem, Damohorský dělí definici ochrany životního prostředí na ochranu ofenzivní a defenzivní. „Defenzivní složka ochrany spočívá v předcházení nebo v omezování ohrožování či poškozování životního prostředí“ – typicky zákazy, udělování povolení k určité činnosti. „Ofenzivní složka ochrany spočívá v aktivním působení na stav životního prostředí“ – typicky odstranění škodlivého zásahu, buď uvedením do původního stavu nebo kompenzací.²²

1.5. Znečištění a znečišťování ovzduší

Definici pojmu znečišťování obsahuje ZOO v § 2 písmenu c) – „znečišťováním (emisí) se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší,“ znečišťující látkou se pak rozumí § 2 písm. b) ZOO: „každá látka, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem“ (výčet a stručný popis nejdůležitějších znečišťujících látek uvádím níže). Pojem znečištění definuje § 2

²⁰ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 7.

²¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 266.

²² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 29–30.

písmeno d) ZOO: „úroveň znečištění hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času“.

Rozdíl mezi emisemi a imisemi shrnuje komentář k ZOO: „Emise (jsou) znečišťující látky v okamžiku, kdy jsou vypouštěné ze zdroje do ovzduší, např. z komína. Imisemi se naopak označují znečišťující látky v okamžiku, kdy už se vyskytují volně v ovzduší.“²³ Pro lepší pochopení je možné si představit znečišťování (emise) jako dynamický děj, proces. Naopak znečištění (imise) je statický stav, který je následkem procesu znečišťování.

Pro účely této práce, především její třetí a čtvrté kapitoly, je důležité zmínit i další zákonné definice z § 2 ZOO. Jde o pojmy emisní limit emisní strop a imisní limit. Emisní limit a strop jsou nástroje regulace, které určují přípustnou úroveň znečišťování ovzduší. V zákoně jsou definovány takto: emisním limitem se dle § 2 písmena i) ZOO rozumí „nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje“. Emisní strop pak je „nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok“ (§ 2 písm. j) ZOO).

Imisním limitem se pak rozumí „nejvýše přípustná úroveň znečištění stanovená tímto zákonem“ (§ 2 písm. j) ZOO).

Zatímco emisní limity jsou rozhodující z hlediska chování znečišťovatelů, pro lidské zdraví a kvalitu životního prostředí je rozhodující, zda jsou dodržovány imisní limity pro stanovené znečišťující látky.²⁴

Ovzduší může být znečišťováno z různých zdrojů (podrobněji vysvětleno níže), některé z nich mají svůj původ i v přírodě, typicky sopečné erupce a lesní požáry vzniklé bez cizího zavinění, ale jak píše Jančářová, regulovat právem lze jen znečištění pocházející z lidské činnosti: „Životní prostředí je vybaveno vysokou absorpční schopností vstřebávat znečištění... Jakmile je vstřebávací kapacita překročena, dochází ke vzniku problémů, které je třeba řešit obvykle v rámci prosazení určité politiky za pomoci právních norem. Vzhledem k tomu, že člověk musí respektovat působení přírodních zákonů, nelze právem regulovat přírodní procesy. Proto objektem právní regulace může být jen lidská činnost.“²⁵

1.6. Nejdůležitější znečišťující látky

²³ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 9.

²⁴ JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 184.

²⁵ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 20.

Zákonnou definici znečišťující látky dle § 2 písm. b) ZOO jsem uvedla již výše. Komentář pojem podrobněji vysvětluje: „Vše, co vdechovaný vzduch obsahuje, proniká do lidského těla, a přímo tak působí na zdraví člověka. Pro zdraví člověka je proto důležité, aby bylo zachováno přirozené optimální zastoupení prvků a chemických látek v ovzduší, tj. určitá kvalita ovzduší.“²⁶ Dle Jančářové je „kvalita ovzduší je dána koncentrací znečišťujících látek v daném prostoru a čase.“²⁷

Důležitými pojmy týkajícími se znečišťujících látek neboli polutantů, jsou pojmy primární polutant a sekundární polutant. Primární polutanty jsou látky, které pocházejí z konkrétního zdroje znečišťování ovzduší, jde například o oxidy síry, oxidy dusíku nebo čpavek. Sekundární polutanty naproti tomu konkrétně definovaný přímý zdroj nemají a vznikají v ovzduší následkem různých chemických a fyzikálních procesů, typicky jde o přízemní (troposférický) ozón, kyselinu sírovou a další látky.²⁸

Polutanty lze dělit podle více hledisek: dle zdroje, z něhož pocházejí (průmysl, energetika, doprava, vytápění domácností), dle dopadů, které mají na lidské zdraví (karcinogenní, způsobující respirační onemocnění, poškozující nenarozené děti během těhotenství). A konečně podle toho, zda se právní úpravě daří snížit jejich koncentraci v ovzduší, nebo ne. V tomto ohledu ČR pravidelně selhává ve snižování koncentrace suspendovaných částic, oxidů dusíku (v lokalitách s hustou dopravou) a benzo(a)pyrenu.²⁹

Vzhledem k tématu této práce je důležité i dělení polutantů dle právní úpravy, kterou v práci zkoumám. Jedná se zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50“) a směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (dále jen „směrnice 2016/2284/EU“).

Směrnice 2016/2284/EU stanovuje národní emisní stropy pro tyto polutanty: oxid siřičitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x), těkavé organické látky (zkratka VOC – z anglického volatile organic compounds), amoniak (čpavek, NH₃) a suspendované částice PM_{2,5}.

²⁶ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 8.

²⁷ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 20.

²⁸ BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: *Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2009, s. 184.

²⁹ Evropská komise. *Závěry vyplývající z Dialogu o čistém ovzduší v České republice a návrh dalšího postupu*. [online]. [cit. 10. 2021]. Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Z%C3%A1v%C4%9Bry-vypl%C3%BDvaj%C3%ADc%C3%AD-z-Dialogu-o-%C4%8Dist%C3%A9m-ovzdu%C5%A1%C3%AD-a-n%C3%A1vrh-dal%C5%A1%C3%ADho-postupu-ma_KORNB7NBVH9H.pdf.

Směrnice 2008/50/ES stanovuje imisní limity pro tyto polutanty: oxid dusičitý (NO₂), suspendované částice (PM₁₀, PM_{2,5}), oxid siřičitý (SO₂), benzen (C₆H₆), oxid uhelnatý (CO), olovo (Pb) a troposférický zón (O₃).

Dělení dle zmiňovaných směrnic je důležité i proto, že česká právní úprava neobsahuje jiný úplný výčet všech znečišťujících látek. Výčet těch nejdůležitějších obsahuje právě ZOO, který je transpozicí práva EU.

Pro poskytnutí ucelenějšího obrazu cituji Zprávu Evropské agentury pro životní prostředí o kvalitě ovzduší v Evropě z roku 2020, podle níž jsou látkami, které v současné době nejvíce poškozují ekosystémy³⁰ v Evropě, troposférický ozón, amoniak (čpavek) a oxidy dusíku. Nejčastější zdravotními následky znečištěného ovzduší jsou pak srdeční choroby, mrtvice, plicní nemoci a rakovina plic, které mohou vést až k předčasným úmrtím, těch je v EU zhruba 400.000 ročně.³¹

Níže popisuji několik nejvýznamnějších polutantů, z kapacitních důvodů jen velmi stručně.

Oxid siřičitý – SO₂

Dle příručky pro ochranu kvality ovzduší vydanou ministerstvem životního prostředí³² se oxid siřičitý dostává do ovzduší především při spalování paliv s obsahem síry, pokud jde o antropogenní, tedy člověkem způsobené, zdroje znečištění. Pokud jde o zdroje přírodní, je pro vznik SO₂ nejvýznamnější sopečná činnost. SO₂, který je již vypuštěn do ovzduší, se po nějaké době chemickou reakcí mění na oxid sírový a kyselinu sírovou. Oxidy síry společně s oxidy dusíků okyselují srážkové vody, což vede ke vzniku tzv. kyselých dešťů, které mají řadu negativních dopadů na ekosystémy – způsobují značná poškození lesních porostů i průmyslových plodin tím, že uvolňují z půdy kovové ionty, poškozují mikroorganismy, znehodnocují kvalitu vody a půdy, způsobují úhyn ryb, ale také poškozují fasády domů a umělecká díla.

³⁰ Ekosystém je „funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase“. – Příroda.cz. *Význam slova „ekosystém“* [online]. [cit. 24. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.priroda.cz/slovník.php?detail=92>.

³¹ Evropská Agentura pro životní prostředí. *Zpráva o kvalitě ovzduší v EU za rok 2020*. [online]. [cit. 24. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.

³² Ministerstvo životního prostředí. *Příručka ochrany kvality ovzduší v České republice v roce 2013* [online]. [cit. 25. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzduši/\\$FILE/000-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzduši/$FILE/000-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf).

Dalším důležitým aspektem ohledně SO₂ je fakt, že se jedná o klíčový prekurzor³³ při vzniku sekundárních suspendovaných částic. (Suspendované částice se dělí na primární a sekundární. Primární jsou do ovzduší vypouštěny přímo, zatímco sekundární vznikly reakcemi primárních částic v ovzduší.³⁴)

Oxidy dusíku – NO_x

Dle již zmiňované příručky ministerstva životního prostředí³⁵ jsou hlavními antropogenními zdroji oxidů dusíku emise z dopravy a z průmyslových spalovacích procesů. Zpráva Evropské Agentury pro životní prostředí o kvalitě ovzduší v Evropě³⁶ (dále jen „Zpráva EEA“) označuje za klíčový zdrojů oxidů dusíku silniční dopravu a za rok 2020, kdy celý svět, tedy i EU postila pandemie nemoci covid-19, popisuje výrazné snížení naměřených hodnot oxidu dusičitého (NO₂) ve státech EU způsobené méně intenzivní dopravou.

Oxidy dusíku jsou důležitým prekurzorem při vzniku suspendovaných částic a „oxid dusičitý (NO₂) společně s kyslíkem a těkavými organickými látkami (VOC) přispívá za podpory ultrafialového záření k tvorbě přízemního ozonu a vzniku tzv. fotochemického smogu³⁷“.³⁸

Státní zdravotní ústav hodnotí rizika oxidu dusičitého takto: „Působení oxidu dusičitého (NO₂) je spojováno se zvýšením celkové, kardiovaskulární a respirační úmrtnosti.“ Konkrétně lze „u obyvatel v dopravou zatížených oblastech, např. v pražské nebo brněnské aglomeraci, očekávat snížení plicních funkcí, zvýšení výskytu respiračních onemocnění, zvýšený výskyt astmatických obtíží a alergií, a to u dětí i dospělých.“³⁹

³³ Prekurzorem se rozumí sloučenina, která se účastní chemické reakce, kdy vzniká jiná sloučenina. Viz: Wikipedia. *Prekurzor (chemie)*. [online]. [cit. 25. 10. 2021]. Dostupné z: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Prekurzor_\(chemie\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Prekurzor_(chemie)).

³⁴ Blog o meteorologii, hydrologii a kvalitě ovzduší, blog pracovníků ČHMÚ pobočky Brno. *Suspendované částice (PM) – otázky a odpovědi*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: <https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/>.

³⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Příručka ochrany kvality ovzduší v České republice v roce 2013* [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/\\$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf).

³⁶ Evropská Agentura pro životní prostředí. *Zpráva o kvalitě ovzduší v EU za rok 2020*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.

³⁷ Existují dva typy smogu – fotochemický (letní/losangelský smog), vzniká působením slunečního záření na některé složky výfukových plynů, na rozdíl od zimního (londýnského/redukčního), který vzniká v zimních měsících převážně z průmyslových spodin. Viz Portál životního prostředí hlavního města Prahy. *Druhy smogu – není smog jako smog...* [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://portalzp.praha.eu/jnp/cz/ovzdusi/o_smogu/druhy_smogu/index.html.

³⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Příručka ochrany kvality ovzduší v České republice v roce 2013* [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/\\$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf).

³⁹ Státní zdravotní ústav. *Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší za rok 2019*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRI_2019.pdf.

Troposférický ozón – O₃

Neexistují žádné významné přímé antropogenní zdroje troposférického ozónu. Troposférický (přízemní) ozón je typickou sekundární znečišťující látkou, která se v atmosféře tvoří působením slunečního záření na oxidy dusíku za přítomnosti těkavých organických látek (VOC).⁴⁰

Jak poznamenává Jančářová, je třeba odlišovat troposférický a stratosférický ozón. „Troposférický ozón je látkou znečišťující ovzduší, jež je třeba odlišovat od ozonové vrstvy, která představuje ochranný štít země před škodlivými složkami ÚV záření. Tento stratosférický ozón, vyskytující se ve stratosférických výškách, je naopak třeba chránit.“⁴¹

Dle Zprávy EEA má O₃ nejzávažnější dopady na zemědělství a biodiverzitu. Poškozuje zemědělské plodiny, lesy a rostliny tím, že zpomaluje jejich růst a zmenšuje jejich výnosy.

Zdravotní rizika O₃ spočívají dle Státního zdravotního ústavu především v „silně dráždivých účincích na oční spojivky a dýchací cesty a ve vyšších koncentracích způsobuje ztížené dýchání a zánětlivou reakci sliznic v dýchacích cestách. Krátkodobá i dlouhodobá expozice ozónu ovlivňuje respirační nemocnost i úmrtnost. Chronická expozice ozónu zvyšuje četnost hospitalizací pro zhoršení astmatu u dětí a pro akutní zhoršení kardiovaskulárních a respiračních onemocnění u starších osob.“⁴²

Těkavé organické látky – VOC

Zkratka VOC pochází z anglického volatile organic compounds. Tyto látky jsou definovány přímo v § 2 písm. m) ZOO jako: „jakákoli organická sloučenina nebo směs organických sloučenin, s výjimkou methanu, která při teplotě 20 °C má tlak par 0,01 kPa nebo více nebo má odpovídající těkavost za konkrétních podmínek jejího použití“. Význam VOC spočívá především v jejich roli jakožto prekurzoru při vzniku troposférického ozónu a suspendovaných částic.

Suspendované částice

Suspendované částice jsou nazývány různě. V literatuře se o nich mluví jako o „aerosolu, polétavém prachu, prachových částicích“. Doslovný překlad anglické zkratky PM (particulate matter) zní „částicová hmota“.

⁴⁰ Ministerstvo životního prostředí. Příručka ochrany kvality ovzduší v České republice v roce 2013 [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/\\$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf).

⁴¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 24.

⁴² Státní zdravotní ústav. *Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší za rok 2019*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRI_2019.pdf.

Ohledně PM je nutné uvést, že nejde o jednu/několik předem definovaných znečišťujících látek, ale o „směs různorodých částic pevného a kapalného skupenství suspendovaných v ovzduší, chemické složení PM je vysoce variabilní. Obecně totiž tímto termínem označujeme jakoukoliv pevnou či kapalnou částici v ovzduší splňující dané velikostní kritérium. Složení tedy záleží na zdroji a následných dalších dějích dané částice v atmosféře. Na rozdíl od ostatních znečišťujících látek zde není klasifikace založená na chemickém složení, ale na fyzikálních vlastnostech (velikost).“⁴³ Chemické složení suspendovaných částic je však velmi důležité kvůli zdravotním rizikům, která částice způsobují.

Rozdíl mezi částicemi spočívá v jejich aerodynamickém průměru. Aerodynamický průměr udávaný v mikrometrech (μm) popisuje koeficient za zkratkou PM. PM_{10} tedy značí soubor suspendovaných částic s maximálním aerodynamickým průměrem 10 μm , $\text{PM}_{2,5}$ značí soubor částic s maximálním aerodynamickým průměrem 2,5 μm . Blog ČHMÚ pro srovnání nabízí rozměry lidského vlasu, který má průměr přibližně 70 μm . „Obecně platí, že čím menší částice jsou, tím potenciálně nebezpečnější jsou pro lidské zdraví, protože pronikají hlouběji do dýchacího systému, či až přímo do krevního oběhu. Navíc jsou menší částice lehčí, a tudíž setrvávají v ovzduší déle.“⁴⁴ Zpráva Státního zdravotního ústavu zmiňuje, že zatímco částice PM_{10} jsou díky většímu průměru zachyceny v horních cestách dýchacích, částice $\text{PM}_{2,5}$ se mohou dostat až do průdušinek nebo plicních sklípků. Velmi závažná je informace, že „v ovzduší nebyla zatím zjištěna bezpečná prahová koncentrace suspendovaných částic. Podle nedávného hodnocení epidemiologických studií nebylo možné nalézt žádnou takovou mez a zvýšená úmrtnost byla spojena i s velmi nízkými koncentracemi $\text{PM}_{2,5}$.“⁴⁵

Suspendované částice jsou dle klasifikace WHO karcinogeny skupiny 1 přispívající ke vzniku rakoviny plic. Kromě toho dráždí dýchací ústrojí, způsobují záněty, mohou vést ke vzniku chronického zánětu průdušek a chronické obstrukční nemoci plic.⁴⁶

⁴³ Blog o meteorologii, hydrologii a kvalitě ovzduší, blog pracovníků ČHMÚ pobočky Brno. *Suspendované částice (PM) – otázky a odpovědi*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: <https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/>.

⁴⁴ Blog o meteorologii, hydrologii a kvalitě ovzduší, blog pracovníků ČHMÚ pobočky Brno. *Suspendované částice (PM) – otázky a odpovědi*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: <https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/>.

⁴⁵ Státní zdravotní ústav. *Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší za rok 2019*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf.

⁴⁶ Státní zdravotní ústav. *Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší za rok 2019*. [online]. [cit. 2. 11. 2021]. Dostupné z: http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf.

1.7. Zdroje znečišťování

Jančářová řadí mezi hlavními zdroji znečištění ovzduší průmysl, energetiku, dopravu, zemědělství, ale také vytápění domácností.⁴⁷ Zákonná úprava však zdroje znečišťování zobecňuje a rozlišuje pouze dva typy zdrojů znečišťování – stacionární a mobilní.

Oba pojmy jsou definovány v § 2 ZOO. Stacionárním zdrojem je „ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů,“ – § 2 písm. e) ZOO. Mobilním zdrojem se pak rozumí „samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení“ – § 2 písm. f) ZOO.

Pro detailnější vysvětlení obou pojmů je třeba nahlédnout do komentáře, podle kterého je: „mobilním zdrojem podle zákona o ochraně ovzduší zařízení, které se samostatně (samohybné) či s lidskou pomocí (pohyblivé) pohybuje, nebo ho lze fyzicky přenášet. Mobilní zdroj má spalovací motor, který produkuje znečišťující látky vypouštěné do ovzduší.“⁴⁸ Jedná se tedy nejen o dopravní prostředky všech typů dopravy (letecká, vodní, drážní, silniční), ale například i nesilniční mobilní zdroje (kombajny, bagry) a přenosná nářadí (motorové pily, sekačky na trávu a jiné).⁴⁹ Právní regulace mobilních zdrojů znečišťování je obsažena zejména v zákoně

č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a zákoně č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. ZOO se mobilním zdrojům znečišťování věnuje v § 10 (vydávání regulačních řádů při smogové situaci) a v § 14 (úprava nízkoemisních zón).⁵⁰

Komplikovanější je pojem stacionárního zdroje, který je definován jako nejmenší možná nedělitelná technická jednotka, jakou je například samostatný kotel, i když je vedle něj společně provozován další kotel a oba mají společné například čištění spalin nebo komín. Kromě „technické jednotky“ jsou však považovány za zdroj znečišťování považovány i činnosti, a to i když jsou časově omezené, jako například demolice stavebních objektů a jiné činnosti, které znečišťují ovzduší.⁵¹ Činnosti považované za stacionární zdroj znečišťování jsou podle komentáře: „Skladování prašných surovin či petrochemických výrobků, manipulace s nimi,

⁴⁷ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 32.

⁴⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 12.

⁴⁹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 26.

⁵⁰ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 6.

⁵¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 26.

tiskařské činnosti, chemické čištění, aplikace nátěrových hmot aj. (...) Podmínkou definice stacionárního zdroje je, že tato technická jednotka nebo činnost znečišťují nebo by mohly (tj. jsou toho schopny ze své podstaty) znečišťovat ovzduší. Z definice zdroje jsou výslovně vyňaty stacionární technické jednotky používané pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů. Cílem této výjimky je nezatěžovat nadbytečně povinnostmi podle zákona o ochraně ovzduší provozovatele zdrojů, které slouží výlučně k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.⁵² Na rozdíl od mobilních zdrojů, jsou stacionární zdroje v ZOO děleny do dvou kategorií podle míry vlivu na kvalitu ovzduší. První kategorií jsou stacionární zdroje vyjmenované v příloze č. 2 ZOO (dle Jančářové⁵³ zdroje „významné“), druhou kategorií stacionární zdroje ostatní, které v příloze uvedeny nejsou. Vyjmenované zdroje jsou pak v příloze č. 2 dále rozlišovány podle velikosti, typu činnosti a specifických kódů. Kritériem pro rozlišování je jmenovitý tepelný příkon u spalovacích zdrojů, projektovaná kapacita, spotřeba stacionárního zdroje nebo roční emise. Zda se jedná o stacionární zdroj vyjmenovaný nebo nevyjmenovaný a do jaké kategorie v rámci přílohy č. 2 je zařazen, má zásadní vliv na stanovení povinností podle zákona o ochraně ovzduší a na stanovení základních podmínek provozu podle vyhlášky

č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování.⁴²

Podle technického a technologického uspořádání se stacionární zdroje dělí na spalovací zdroje, spalovny odpadů, ostatní stacionární zdroje.⁵⁴

1.8. Nástroje ochrany ovzduší

Základní dělení nástrojů právní regulace životního prostředí je na nástroje přímé regulace, tedy takové, které ovlivňují chování subjektů přímo, zejména stanovením určitých mantinelů a omezujících opatření (na úseku ochrany ovzduší typicky emisní a imisní limity), a na nástroje nepřímé regulace, které působí na subjekty nepřímo skrze ekonomickou motivaci (poplatky za znečišťování, ekologické daně, ale také dotace, subvence a zvýhodněné půjčky).⁵⁵

⁵² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 28, s. 269.

⁵³ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 26.

⁵⁴ JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 183.

⁵⁵ JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 16–30.

Teorie⁵⁶ dělí nástroje přímé regulace do několika podskupin – nástroje koncepční, nástroje administrativní a nástroje sankční.

Koncepčním nástrojem se rozumí „různé koncepce, plány a programy, které mohou být právně nezávazným nástrojem i nástrojem závazným se závaznými ukazeteli, případně povinnostmi z nich vyplývajícími.“⁵⁷ Vůči ostatním nástrojům ochrany ovzduší jsou koncepční nástroje dlouhodobější a mají širší rámec. Jsou to především plány, programy, koncepce a jiné, které v sobě obsahují obecné zásady a cíle, kterých má být dosaženo.⁵⁸ ZOO obsahuje koncepční nástroje dva – Národní program snižování emisí České republiky a Programy zlepšování kvality ovzduší.

Administrativní nástroje poskytují orgánům státní správy možnost ovlivňovat kvalitu ovzduší svou rozhodovací a jinou činností, zejména povolováním provozu stacionárních zdrojů, a vydáváním souhlasů vyžadovaných jako podklad v rámci řízení vedených podle jiných právních předpisů. Základní nástroje právní regulace, jimiž orgány ochrany ovzduší disponují, jsou: stanoviska k plánovacím dokumentům, závazná stanoviska k umístování stacionárních zdrojů, povolení k provozu, schvalování typu silničního vozidla a technické způsobilosti vozidel.⁵⁹

Sankční nástroje jsou využívány zpravidla v souvislosti s výkonem dozorové a kontrolní činnosti, slouží k vymáhání donucování práva, v případě, že je porušeno. Typickými sankčními nástroji pro oblast ochranu ovzduší jsou pokuty a omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje.⁶⁰

1.9. Závěr

V této kapitole jsem nejprve vymežila rozsah práce, vyloučila jsem z něj ochranu ozonové vrstvy Země a ochranu klimatického systému země. Následně jsem vysvětlila klíčové pojmy problematiky ochrany ovzduší, které budu v práci používat. Kde to bylo možné, citovala jsem zákonnou definici.

⁵⁶ DAMOHORSKÝ I JANČÁŘOVÁ

⁵⁷ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 45.

⁵⁸ DAMOHORSKÝ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In: DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. (edit.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003, s. 66.

⁵⁹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 38.

⁶⁰ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 27.

2. Systém ochrany životního prostředí v EU

2.2 Historie

V této podkapitole stručně popíšu současný systém ochrany životního prostředí v EU, jak vychází z platného a účinného primárního práva.⁶¹ Nejdůležitější je otázka rozdělení pravomocí EU a členského státu. Jako u téměř všech oblastí práva EU, i zde je zásadní role judikatury Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“). Protože se tato práce týká ochrany ovzduší, stručně představím základní právní předpisy sekundárního práva⁶² EU na tomto poli.

Když bylo v roce 1952 založeno Pařížskou smlouvou Evropské společenství uhlí a oceli, pra-předchůdce dnešní EU, zakládající státy tak činily s úmyslem užší hospodářskou spoluprací mezi členskými státy obnovit poválečnou Evropu, a především se vyhnout další ničivé válce. Ochrana životního prostředí nebyla až do sedmdesátých let téma, které by bylo v centru zájmu mezinárodní politiky. Na začátku sedmdesátých let se situace mění. Rostoucí životní úroveň v Evropě se projevuje nárůstem osobní automobilové dopravy i výkonnějším průmyslem, což však bez právní regulace vedlo k neúnosnému znečišťování životního prostředí. Konkrétně šlo zejména o „znečištění vod a ovzduší, důsledky kyselých dešťů nebo úbytek vzácných živočichů a rostlin“.⁶³

Státy proto začínají reagovat na zhoršující se životní prostředí, a to na úrovni své národní legislativy, i skrze mezinárodní právo. Přelomovou událostí je konference OSN o životním prostředí člověka, která se konala v roce 1972 ve Stockholmu, kde byla přijata tzv. Stockholmská deklarace, právně nezávazný, ale vlivný dokument. Státy Evropských společenství⁶⁴ reagovaly na konferenci tzv. Pařížským summitem (zasedáním Rady), který je

⁶¹ „Právním základem EU jsou smlouvy primárního práva. (...) specifikují pravomoci přenesené z členských států na Unii a stanoví základní pravidla pro fungování tohoto integračního celku.“ – TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol: *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 100.

„Primární právo tvoří Smlouva o EU (SEU), Smlouva o fungování EU (SFEU) a k nimi připojené protokoly (...), Listina základních práv EU. Novelizace zakládacích smluv byla provedena těmito smlouvami: Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice, Lisabonská smlouva.“ – JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 87.

⁶² Sekundární právo: „Smlouvy primárního práva zmocňují unijní orgány k přijímání závazných právních aktů v určitých oblastech a za určitých podmínek. Takto přijímané akty, jimiž Unie vykonává své pravomoci, se považují za právo odvozené od primárního práva, tedy za právo sekundární.“ – TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol: *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 107.

Sekundární právo je taxativně vyjmenováno v článku 288 SFEU (poznámka autorky).

⁶³ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 80.

⁶⁴ Evropská společenství vznikají v roce 1967 sloučením orgánů Evropského společenství uhlí a oceli, Evropského hospodářského společenství a Euroatomu. Evropská unie vzniká v roce 1993, kdy vešla v účinnost Maastrichtská

možno považovat za počátek politiky Evropského společenství v oblasti životního prostředí.⁶⁵ Na Pařížském summitu byla deklarována potřeba vytvoření samostatné politiky Společenství týkající se životního prostředí a zároveň státy vyzvaly Komisi, aby přijala akční program pro životní prostředí.⁶⁶

Akční programy pro životní prostředí jsou sice právě nezávazné dokumenty, které ale mají důležitý úkol, a to „stanovení nadcházejících legislativních návrhů a cílů politiky EU v oblasti životního prostředí“.⁶⁷ V roce 1973 byl přijat první akční program, věcně se inspiroval především výše zmiňovanou konferencí OSN ve Stockholmu. Cíle prvního akčního programu byly redukce znečištění, zlepšení přírodního a městského prostředí a zvyšování povědomí o ekologických problémech. V současné době je v platnosti již osmý akční program pro období 2021–2030 s titulem „Společně změníme trendy“. Osmý akční program má za úkol především podpořit environmentální a klimatické cíle Zelené dohody pro Evropu (European Green Deal).⁶⁸ Zelená dohoda pro Evropu je soubor politických iniciativ Evropské komise, jejichž hlavním cílem je dosáhnout toho, aby EU byla do roku 2050 klimaticky neutrální. Cílem je snížit emise skleníkových plynů EU do roku 2030 o 55 % ve srovnání s rokem 1990.

Druhým cílem dohody je transformace evropské ekonomiky tak, aby byla dlouhodobě udržitelná, tedy aby byl možný její růst bez současného zvyšování využívání přírodních zdrojů. Evropská komise vydala 14. července 2021 balíček opatření „Fit for 55“, který obsahuje nové i revidované legislativní návrhy v oblasti klimatu, energetiky a dopravy.⁶⁹ Veřejností je kontroverzně vnímán zejména předpokládaný zákaz prodeje nových benzinových a dieselových aut od roku 2035. Toto opatření má podpořit prodej elektromobilů.

Cílem osmého akčního programu, který má Green Deal podpořit, proto „je urychlit ekologickou transformaci spravedlivým a inkluzivním způsobem. Mezi jeho šest tematických priorit patří: emise skleníkových plynů, přizpůsobení se změně klimatu, model růstu, který vrací planetě víc, než si bere, cíle nulového znečištění, ochrany a obnovy biologické rozmanitosti

smlouva. Po reformě primárního práva Lisabonskou smlouvou je Evropská unie jediným subjektem nadaným vnitřní a vnější právní subjektivitou.

⁶⁵ Evropský parlament. *Fact sheets on European Union. Environmental policy: general principles and basic Framework*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>.

⁶⁶ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 80.

⁶⁷ Evropský parlament. *Fact sheets on European Union. Environmental policy: general principles and basic Framework*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>.

⁶⁸ The Parliament. Politics, Policy and People Magazine. *New Environmental Action Programme. The Direction of Travel*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-direction-of-travel>.

⁶⁹ Wikipedia. *Zelená dohoda pro Evropu*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Zelen%C3%A1_dohoda_pro_Evropu.

a snížení hlavních environmentálních a klimatických tlaků souvisejících s výrobou a spotřebou.⁷⁰ Akční programy v současnosti schvaluje na návrh Komise a Evropský parlament a Rada po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Důležitým praktickým krokem pro ochranu životního prostředí bylo kromě přijetí prvního akčního programu v roce 1973 také vytvoření Generálního ředitelství pro životní prostředí

(DG Environment), nejprve jako zvláštní jednotky v rámci Generálního ředitelství průmyslu (DG Industry), později od roku 1981 jako zcela samostatného úřadu. DG Environment je zodpovědné za vytváření a kontrolu unijní legislativy v oblasti životního prostředí.⁷¹ (V reakci na aktuální environmentální problémy bylo v roce 2010 z DG Environment odděleno DG Climate Action.) Evropská Agentura pro životní prostředí, která sbírá a vyhodnocuje data o stavu životního prostředí v EU, bylo založena až v roce 1993.

Přesto, že Evropské společenství disponovalo v sedmdesátých letech akčními programy, Generálním ředitelstvím pro životní prostředí a také vydávalo první environmentální směrnice, zásadním problémem byla absence zmocňovacího ustanovení pro oblast životního prostředí v primárním právu. Absence výslovného zmocnění však pomáhala překlenout judikatura Soudního dvora. Zásadní jsou v tomto smyslu rozsudky C-91/79⁷² a C-92/79⁷³, kde Soudní dvůr „dovodil působnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí z tehdejšího článku 100 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle kterého Rada na návrh Komise jednomyslně přijímá směrnice o sbližování právních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování společného trhu.“⁷⁴ K právnímu základu environmentální normotvorby ve zmiňovaném článku 100 poznamenávají zajímavě Fischer, Lange a Scotford: „Před rokem 1987⁷⁵ neexistovala žádná výslovná kompetence ve vztahu k životnímu prostředí, a tak byla opatření na ochranu životního prostředí přijímána především podle článku 100 (vytvoření a fungování společného trhu a článku 235 (zbytkové pravomoci). Podle toho, jakého komentátora čtete, do roku 1986 tak bylo schváleno 100–200 environmentálních směrnic.“ Je

⁷⁰Rada EU. *Tisková zpráva Rady EU ze dne 17. 3. 2021*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2021/03/17/8th-environment-action-programme-member-states-ready-to-start-negotiations-with-parliament/>.

⁷¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 81.

⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 3. 1980. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc 91/79.

⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 3. 1980. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc 92/79.

⁷⁴ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 81.

⁷⁵ Tehdy se kompetence Společenství v oblasti životního prostředí konečně dostává do primárního práva v reformě primárního práva, tzv. Jednotném evropském aktu.

tedy patrné, že environmentální normotvorba EU byla rozsáhlá i bez zmocnění v primárním právu.

Důležitou roli hrálo rozhodnutí ve věci C-240/83,⁷⁶ kde Soudní dvůr rozhodl, že „zásady volného pohybu zboží a volné soutěže nepůsobí absolutně, a i v jejich případě je třeba zohlednit ochranu životního prostředí, která je jedním ze základních cílů Společenství“.⁷⁷

Mezi základní cíle Společenství byla ochrana životního prostředí skutečně nakonec zakotvena (a patří tam dodnes, konkrétně v článku 3 SEU), ale teprve v roce 1993 Maastrichtskou smlouvou.

Konečně posledním významným judikátem v této oblasti je rozhodnutí ve věci 302/86⁷⁸, kde Soudní dvůr dospěl k závěru, že „opatření v zájmu ochrany životního prostředí odůvodňují v některých případech i narušení fungování volného trhu Společenství“.⁷⁹

Výslovné zmocnění Společenství k regulaci oblasti životního prostředí se v primárním právu konečně objevilo v tzv. Jednotném evropském aktu (dále JEA) v již zmiňovaném roce 1987 – znění tří článků, které JEA životnímu prostředí věnoval, se od té doby nezměnilo a ve stejném znění je obsahuje i současná Smlouva o fungování EU (změnilo se jen číslování – v JEA jde o články 130r, 130s a 130t, ve SFEU jsou to články 191–193).

Podstatný milník v oblasti primárního práva představuje Amsterdamská smlouva z roku 1999, která za účelem podpory udržitelného rozvoje stanovila povinnost začlenit ochranu životního prostředí do všech odvětvových politik EU.

Posledním aspektem týkajícím se primárního práva EU a životního prostředí, který je třeba zmínit, je revize primárního práva z roku 2009, kde Lisabonská smlouva začlenila do primárního práva i Listinu základních práv Evropské unie. Při dodržení zásady subsidiarity se Listina vztahuje výhradně na unijní instituce a na členské státy, pokud uplatňují právo EU. Pro životní prostředí jsou podstatné zejména čl. 35 (ochrana zdraví), čl. 37 (ochrana životního prostředí), čl. 42 (právo na přístup k unijním dokumentům) a čl. 47 (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces). Subjekty práva tak mohou v rámci unijního systému namítat nesoulad unijního či vnitrostátního práva s těmito právy.⁸⁰

⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1985. Procureur de la République proti Association de la défense des bruleurs d'huiles usagées (ADBHU). Věc C-240/83.

⁷⁷ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 82.

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 1988. Komise Evropských společenství proti Dánskému království. Věc 302/86.

⁷⁹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 83.

⁸⁰ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 96.

2.3 Aktuální kompetence EU v oblasti ochrany životního prostředí

Současná EU není klasickou mezinárodní organizací, dle učebnice evropského práva se jedná o „nadnárodní organizaci, která svou šíří stejně jako hloubkou přesahuje integraci v běžných mezinárodních organizacích“.⁸¹ Český ústavní soud ji označil za entitu sui generis, která „těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií“.⁸² Sui generis (=svého druhu) je i rozdělení kompetencí mezi Unii a členské státy.

Klíčovou je zásada svěřených pravomocí definovaná v článku 5 Smlouvy o EU, podle níž „jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“. Takto svěřené pravomoci se dělí do tří skupin: výlučné, sdílené a podpůrné/koordinační/doplňkové. Oblast životního prostředí spadá, stejně jako například vnitřní trh, doprava nebo energetika do skupiny pravomocí sdílených (čl. 4 SFEU). Sdílené pravomoci nejsou definovány taxativně, spadá do nich vše, co není v kategorii pravomocí výlučných a podpůrných. Podstata sdílených pravomocí tkví v tom, že členské státy vykonávají pravomoc v takovém rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, nebo přestala vykonávat.⁸³

Výkon sdílených pravomocí Unie se řídí zásadami subsidiarity („Unie smí zasáhnout jen v těch oblastech, kde je schopná jednat účinněji než země EU na celostátní nebo místní úrovni.“⁸⁴) a proporcionality („Obsah ani forma činnosti EU nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami EU.“⁸⁵).

Velmi zajímavým faktem ohledně zásady subsidiarity je, že „byla poprvé zahrnuta do Smlouvy o založení Evropského společenství⁸⁶ v roce 1987 ve vztahu pouze k otázkám ochrany životního prostředí. Tento odkaz byl vypuštěn, když se subsidiarita stala obecnou zásadou Smlouvy jako součást Maastrichtských dodatků v roce 1993.“⁸⁷

Ochrana životního prostředí je ve Smlouvách zmiňována vícekrát, důležitá je zejména zmínka v preambuli SEU a v článku 3 SEU mezi základními cíli EU. Hlava XX SFEU pak obsahuje v článcích 191–193 detailní úpravu unijní politiky životního prostředí (ekopolitiky).

⁸¹ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013. s. 122.

⁸² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008, 446/2008 Sb.

⁸³ Výuková prezentace Masarykovy univerzity. [online]. [cit. 11. 11. 2021]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/law/podzim2017/BEP301Zk/um/2017-PEU-Pravomoci_EU_-_301.pdf.

⁸⁴ Evropská komise. *Oblasti činnosti EU*. [online]. [cit. 11. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_cs.

⁸⁵ Evropská komise. *Oblasti činnosti EU*. [online]. [cit. 11. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_cs.

⁸⁶ Ve znění již zmiňovaného Jednotného evropského aktu – poznámka autorky.

⁸⁷ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 348.

Články 192 SFEU (právní základ v oblasti životního prostředí) a 114 SFEU (právní základ pro vnitřní trh) představují hlavní právní základy pro přijímání právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Fischer, Lange a Scotford přicházejí s jednoduchým vysvětlením jednotlivých článků hlavy XX SFEU: „Článek 191 stanoví cíle unijní ekopolitiky, článek 192 popisuje unijní ekopolitiku samotnou a článek 193 pak stanoví možnost členských států zavést přísnější ochranná opatření.“

K tomu detailněji poznamenává Jančářová: „Za obecné cíle unijní ekopolitiky lze označit: udržitelný rozvoj a vysokou úroveň ochrany. (...) Specifické cíle unijní ekopolitiky vymezené v čl. 191 odst. 1 SFEU jsou: zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí. Čl. 191 (2) SFEU stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě znečišťovatel platí. Tím jsou v primárním právu vysloveně vymezeny zásady ochrany životního prostředí, které slouží jako východisko pro přípravu i výklad zejména sekundárního práva.“

Článek 191 odst. 3 SFE pak stanoví podmínky uskutečňování unijní ekopolitiky: „Unie přihlíží k dostupným vědeckým a technickým údajům, podmínkám životního prostředí v různých regionech Unie (...).“

Samotné environmentální právní předpisy vydané dle článku 192 SFEU dělí Eliantoniová a Peetersová do tří kategorií:

- předpisy upravující kvalitu životního prostředí,
- předpisy týkající se posuzování vlivů na životní prostředí a požadavky na povolení pro různé činnosti (projekt, plány, průmyslová zařízení, zařízení na nakládání s odpady),
- horizontální opatření (přístup k informacím o životním prostředí, odpovědnost za životní prostředí).

Pro tyto tři kategorie je typické, že v nich EU neusiluje o úplnou harmonizaci.

Čtvrtá kategorie právních předpisů v oblasti životního prostředí je přijímána především podle čl. 114 SFEU, případně jiné právní základy (čl. 43 nebo 168 odst. 4 písm. b) SFEU) – tato

kategorie je obecně charakterizována celkovou harmonizací v podobě výrobních norem a požadavků.⁸⁸

Detailnější rozbor si zaslouží článek 193, někdy přezdívaný „environmentální záruka“, který stanoví možnost členských států ve vnitrostátním právu přijmout přísnější opatření nad rámec unijní legislativy. Úplné znění článku 193 je: „Ochranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami. Oznamují se Komisi.“ Pojem „přísnější ochranná opatření“ ve SFEU definován není, definovala jej po léta judikatura SD EU, její závěry shrnují Eliantoniová a Peetersová takto: „Mezi přísnější ochranná opatření podle článku 193 SFEU patří například možnost rozšířit oblast působnosti konkrétní normy Unie, jako jsou přísnější emisní normy nebo normy kvality vody stanovené rámcovou směrnicí o vodě; překročení přísnějších prahových hodnot; stanovení přísnějších procedurálních požadavků, jako jsou požadavky na podávání zpráv a monitorování; vytvoření seznamu dalších látek nebo činností, které mají být regulovány; odstranění výjimek stanovených opatřeními EU a stanovení dřívějších lhůt.“⁸⁹

Od roku 1998, kdy SD EU vynesl rozsudek ve věci Bettati vs. Safety Hi-tech,⁹⁰ je článek 193 členskými státy používán daleko častěji. Zásadní je právní věta: „I když je nesporné, že čl. 130r odst. 2 Smlouvy⁹¹ vyžaduje, aby politika Společenství v záležitostech životního prostředí usilovala o vysokou úroveň ochrany, taková úroveň ochrany, aby byla slučitelná s tímto ustanovením, nemusí nutně být nejvyšší technicky možná.“ Soudní dvůr zde říká, že úroveň ochrany požadovaná právem EU může být nižší, než je technicky možné, a proto členské státy EU mohou využít článku 193 a dosáhnout úrovně ochrany, která je technicky možná, a tedy vyšší, než je upraveno právem EU.⁹²

I opatření dle článku 193 však mají své limity. Kromě „souladu se Smlouvami a oznámení Komisi“ musí dodržovat základní zásady práva EU, základní práva a svobody, zejména neporušovat články 34–36 SFEU, které zakazují množstevní omezení mezi členskými státy (pravidla týkající se volného pohybu zboží a obchodu). Dalším limitem použití čl. 193 je

⁸⁸ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 10.

⁸⁹ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 16.

⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1998. Gianni Bettati proti Safety Hi-Tech Srl. Věc: C-341/95.

⁹¹ Současný článek 193 SFEU.

⁹² ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 8.

sekundární unijní právo – členský stát musí zajistit, aby jeho přísnější opatření usilovalo o dosažení stejného cíle, jaký sleduje příslušný právní nástroj EU.⁹³

Zavedení vlastních přísnějších opatření nikdy nemůže „zbavit členské státy povinnosti provést směrnici“.⁹⁴

2.4. Vymáhání

Evropská unie má propracovaný systém vymáhání svých právních norem, který je pro pochopení dalších kapitol této práce nutné v základních rysech představit. Je také nutné zmínit, že normy z oblasti životního prostředí představují největší podíl případů porušení unijního práva (následuje oblast vnitřního trhu – ochrana spotřebitele a veřejné zakázky – a oblast daní).⁹⁵

Jak poznamenávají Fischer, Lange a Scotford, existují tři základní způsoby vynucování environmentálních právních norem: prvním je vynucování Komisí, druhým pak vynucování vnitrostátními orgány a konečně třetím způsobem jsou žaloby podané jednotlivci u vnitrostátních soudů na základě doktríny přímého účinku.⁹⁶

Ze zmiňovaných způsobů detailněji rozeberu první způsob, který je nejčastějším a také nejdůležitějším nástrojem vymáhání unijních environmentálních norem, jedná se o tzv. řízení o porušení povinnosti (řízení o porušení Smluv, anglicky infringement procedure). Řízení je upraveno v člancích 258-260 SFEU, pravomoc Komise vychází z článku 17 SEU, dle něhož Komise „zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých na jejich základě“, proto je Komise nazývána „strážkyní smluv“.

V rámci řízení o porušení povinnosti se Komise nebo některý členský stát (to se ale v praxi děje velmi málo) domáhá vydání deklaratorního rozsudku, v němž Soudní dvůr konstatuje, že určitý členský stát nesplnil povinnost, která mu vyplývá z unijního práva. Pokud není tento rozsudek členským státem bez zbytečného odkladu proveden a členský stát i nadále porušuje unijní právo, Komise může zahájit druhé řízení, v němž navrhne uložení peněžitých sankcí.⁹⁷ Uložení sankcí však není hlavním účelem řízení, tím je „zajistit soulad mezi jednáním

⁹³ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 20.

⁹⁴ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 20.

⁹⁵ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 406.

⁹⁶ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. A kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019, s. 357.

⁹⁷ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 402.

členského státu a unijním právem, řízení primárně slouží k odstranění protiprávního stavu, nikoli k sankcionování členského státu.“⁹⁸

Řízení je možné zahájit ze dvou hlavních důvodů. Prvním je zjištění, „že členský stát ke dni uplynutí lhůty pro transpozici neoznámil Komisi vnitrostátní předpisy představující úplnou transpozici dotčené směrnice (non-communication infringements; v češtině se používá pracovní označení nenotifikační řízení).“⁹⁹ Druhým důvodem pak je názor Komise, „že vnitrostátní předpisy nejsou v souladu s předpisy EU (non-conformity infringements), nebo jsou aplikovány v rozporu s předpisy EU (bad application infringements; pro poslední dva druhy řízení se používá pracovní název věcná řízení).“¹⁰⁰ U věcných řízení může být předmětem „jak porušení práva v jednotlivém případě, tak systematické, dlouhodobé porušování unijního práva v určité oblasti, porušení může dojít jednáním či opomenutím“.¹⁰¹

Konkrétní údaje o řízeních o porušení Smluv týkajících se ČR obsahuje Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování ČR před SD EU (dále jen „zpráva vládního zmocněnce“). Do 31. prosince 2020 bylo proti ČR zahájeno (počítáno od přistoupení k Evropské unii dne 1. května 2004) celkem 816 řízení, z toho 634 nenotifikačních a 182 věcných. V průběhu roku 2020 zahájila Komise proti České republice 32 nových řízení, z toho 23 nenotifikačních a 9 věcných.¹⁰² I ve zprávě vládního zmocněnce početně dominují řízení týkající se životního prostředí.

Komise zjišťuje případy porušení práva EU na základě svých vlastních šetření nebo na základě stížností ze strany občanů, podniků či jiných zainteresovaných stran.¹⁰³ Řada řízení, především věcných, je iniciována v návaznosti na stížnosti jednotlivců, ti však na zahájení řízení nemají právní nárok. Komise má dle dispoziční zásady volbu řízení zahájit nebo nezahájit a vymezit jeho předmět.

⁹⁸ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 406.

⁹⁹ Informační systém pro implementaci práva EU. *Řízení o porušení práva EU*. [online]. [cit. 16. 11. 2021]. Dostupné z: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>.

¹⁰⁰ Informační systém pro implementaci práva EU. *Řízení o porušení práva EU*. [online]. [cit. 16. 11. 2021]. Dostupné z: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>.

¹⁰¹ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 406.

¹⁰² Úřad vlády ČR. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2020*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvz/\\$file/VLZ-zprava_2020.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvz/$file/VLZ-zprava_2020.pdf).

¹⁰³ Evropská komise. *Řízení o nesplnění povinností*. [online]. [cit. 15. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs.

Z hlediska průběhu lze řízení dělit do dvou základních fází – předsoudní (prejudiciální) fáze a soudní (judiciální fáze).¹⁰⁴

V předsoudní fázi je možné rozeznávat šetření Komise před zahájením formálního řízení (fáze EU Pilot, anglicky pre-infringement) a samotné formální řízení. Formální řízení se dělí na fázi formálního upozornění (dokument, v němž Komise identifikuje ustanovení unijního práva, která členský stát porušuje) a odůvodněného stanoviska (dokument, v němž Komise stanoví lhůtu pro nápravu). „Cílem prejudiciální fáze je situaci vyjasnit, najít vyhovující řešení, vyhnout se tak podání žaloby. Více než 90 % všech řízení skončí v prejudiciální fázi, než se věc dostane k Soudnímu dvoru.“¹⁰⁵ Důvodem je snaha členských států vyhnout se vysokým pokutám, které by mohl Soudní dvůr uložit. Dle zprávy vládního zmocněnce jen 35 z celkového počtu řízení o porušení unijního práva zahájených ode dne přistoupení České republiky k EU vyústilo do 31. prosince 2020 v podání žaloby k Soudnímu dvoru podle čl. 258 SFEU, resp. v jednom případě následně v podání žaloby dle čl. 260 odst. 2 SFEU.¹⁰⁶ Aktuálně jsou v prejudiciální fázi dvě řízení týkající se ochrany ovzduší, v nichž Evropská komise České republiky vytýká překračování imisních limitů pevných částic PM₁₀ (od roku 2010) a NO₂ (od roku 2016).¹⁰⁷

Nenapraví-li členský stát ve lhůtě stanovené odůvodněným stanoviskem namítané porušení práva EU, následuje fáze judiciální, tedy řízení před Soudním dvorem, které může skončit buď zamítnutím žaloby (částečným nebo úplným), nebo odsuzující rozsudkem, v němž soud deklaruje, že žalovaný stát právo EU porušil. Není-li tento rozsudek členským státem bez zbytečného odkladu proveden, Komise může navrhnout zahájení dalšího řízení, tzv. sankčního (vymáhacího) řízení, dle čl. 260 SFEU, v němž bude státu uložena peněžitá sankce.¹⁰⁸ Účelem je přimět členský stát pod hrozbou finanční sankce k urychlené nápravě konstatovaného porušení unijního práva.

Primární právo rozlišuje dva druhy sankcí, které je možné ve vymáhacím řízení uložit – paušální částku a opakované penále. Paušální částka je jednorázová platba počítaná podle dopadu nesplnění povinnosti daného státu na soukromé i veřejné zájmy, je tedy sankcí za

¹⁰⁴ Řízení je až do vynesení rozsudku SD EU tajné, průlomovým je proto rozsudek českého Nejvyššího správního soudu z října 2020, který dovedl, že požadované informace o stavu řízení o porušení imisních limitů PM₁₀ jsou informacemi o stavu a vývoji životního prostředí a ministerstvo zahraničí je musí ve veřejném zájmu žadateli poskytnout. Viz: Enviweb. *Soud potvrdil, že dokumenty z řízení o porušení práva EU mohou být informacemi o životním prostředí*. [online]. [cit. 15. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.enviweb.cz/117640>.

¹⁰⁵ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 406.

¹⁰⁶ Úřad vlády ČR. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2020*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2020.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2020.pdf).

¹⁰⁷ Right a Clean Air. *EU infringements 2017*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: https://www.right-to-clean-air.eu/fileadmin/Redaktion/PDFs/Download/EU-infringements_2017.pdf.

¹⁰⁸ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges 2013.

chování státu v minulosti. Naproti tomu penále má členský stát motivovat, aby co nejrychleji ustal v porušování povinnosti. Penále se ukládá jako částka za určité období, nejčastěji za každý den prodlení se splněním původního rozsudku. V případě C-304/02, Komise v. Francie,¹⁰⁹ však SD EU judikoval, že jedním rozsudkem lze uložit současně paušální částku i penále. Při stanovení výše sankce vychází SD EU ze sdělení Komise,¹¹⁰ není však jejím návrhem vázán. Výše sankce je počítána podle tří kritérií. Prvním je závažnost předpisů, které byly porušeny, a dopad nesplnění povinností na obecné a jednotlivé zájmy, druhým délka období, po které nebylo právo EU uplatňováno, a třetím schopnost členského státu sankci uhradit (aby byl zachován dostatečně odrazující účinek sankce).¹¹¹

Důležité je poznamenat, že paušální částku ani penále nelze zaměňovat s případnou náhradou škody. Ta však není předmětem řízení o porušení Smluv.¹¹²

2.5. Závěr

V této kapitole jsem stručně představila systém ochrany životního prostředí v EU od historie po současnost. Klíčové bylo zejména vymezení kompetencí EU a členských států a následné vymáhání v případě porušení práva.

¹⁰⁹ Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise vs. Francie. Věc: C-304/02.

¹¹⁰ Evropská komise. *Sdělení Komise – Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti, nejnovější verze z roku 2019.* [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0913\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0913(01)&from=CS)

¹¹¹ Evropská komise. *Řízení o nesplnění povinnosti.* [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs

¹¹² TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie.* 1. vydání. Praha: Leges 2013, s. 416.

3. Analýza směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a její implementace do českého práva

3.1. Úvod

V úvodu práce jsem vymezila tři oblasti, do nichž lze dělit právo EU na ochranu ovzduší. V této kapitole rozeberu první, dle mého názoru nejzásadnější z nich. Jedná se o standardy kvality vnějšího ovzduší, tedy limitní hodnoty stanovené pro koncentrace jednotlivých znečišťujících látek v ovzduší.

Základ této kapitoly tvoří rozbor směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50/ES“). Nejprve nabídnu historický exkurz, v němž vysvětlím, z jakých důvodů je směrnice platná a účinná ve své aktuální podobě. Následně představím strukturu směrnice, tedy čtyři nejdůležitější oblasti, které upravuje.

Jak jsem se snažila ukázat v předchozí kapitole, role Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“) je v oblasti interpretace práva EU klíčová. Pro lepší pochopení směrnice proto v této kapitole uvádím několik rozsudků SD EU zásadních pro její výklad. Následně popíšu, jak jsou požadavky směrnice implementovány do českého právního řádu, z jakých důvodů není úplné implementace v některých případech dosaženo a jak by bylo možné situaci zlepšit.

3.2. Historický kontext přijetí směrnice o ochraně vnějšího ovzduší

Jak uvádím v předešlé kapitole, EU vydávala právní přepisy sekundárního práva regulující znečišťování ovzduší již od sedmdesátých let 20. století, první směrnice, které si kladly za cíl zlepšení ovzduší v EU regulovaly emisní standardy vozidel¹¹³ a mezní (limitní a cílové) hodnoty kvality ovzduší pro určité znečišťující látky (šlo o oxid siřičitý, suspendované částice, olovo a oxid dusičitý).¹¹⁴

¹¹³ Směrnice Rady 70/200/EEC o sblížení právních předpisů členských států o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel.

¹¹⁴ Jde o směrnici Rady 80/779/EEC ze dne 15. července 1980 o mezních hodnotách a směrných hodnotách kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice, směrnici Rady 82/884/EEC ze dne 3. prosince 1982 o limitní hodnotě pro olovo v ovzduší a směrnici Rady 85/203/EEC ze dne 7. března 1985 o normách kvality ovzduší pro oxid dusičitý.

Na obsah unijního sekundárního práva týkajícího se ochrany ovzduší měla a do současnosti stále má značný vliv Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979 (anglicky: Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, zkráceně: CLRTAP). Jedná se o „první mezinárodní právně závazný dokument, jehož účelem bylo řešit na široké regionální úrovni problémy spojené se znečišťováním ovzduší, byla přijata v roce 1979 na půdě Evropské hospodářské komise OSN.“¹¹⁵

Úmluvu v současnosti ratifikovalo 51 států, má pouze rámcový charakter, tedy sama o sobě nestanoví konkrétní povinnosti. Smluvní omezování znečišťování ovzduší je realizováno prostřednictvím protokolů, které jsou k úmluvě postupně přijímány, v současné době jde o 8 protokolů.¹¹⁶ Každý z protokolů se týká určité znečišťující látky nebo jejich skupiny. CLRTAP se budu podrobněji věnovat v následující kapitole, protože její vliv na směrnici o národních emisních stropích je ještě zásadnější. V této kapitole je však ohledně CLRTAP třeba zmínit, že EU se v případě rámcové směrnice a jejích dceřiných směrnic (viz níže) inspirovala systematikou CLRTAP a jejích protokolů, kde úmluva samotná obsahuje pravidla pro monitorování znečištění a výměnu informací mezi státy, vyhodnocování úrovně znečištění a přijímání opatření snižujících znečištění, protokoly pak určují konkrétní mezní hodnoty jednotlivých polutantů.¹¹⁷

Nyní se podrobněji zaměřím na právní regulaci kvality vnějšího ovzduší v EU a vysvětlím vznik a vývoj směrnice 2008/50/ES do její současné podoby. Jak již bylo zmíněno výše, EU vydala v průběhu osmdesátých let tři směrnice o normách kvality ovzduší pro některé znečišťující látky (jednalo se konkrétně o oxid siřičitý, suspendované částice, olovo a oxid dusičitý). Směrnice stanovily mezní hodnoty pro dané látky a po členských státech požadovaly přijetí opatření vedoucích k tomu, že tyto hodnoty nebudou po určitém přesně stanoveném datu překračovány. Pokud byly hodnoty přes přijatá opatření stále překračovány, musely státy přijmout plány pro zlepšování kvality ovzduší. Tyto směrnice rovněž požadovaly vytvoření měřicích stanic pro sledování kvality ovzduší. Důležitým krokem však bylo v roce 1996 přijetí tzv. rámcové směrnice o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší,¹¹⁸ jejímž cílem bylo vytyčit základní principy společné unijní strategie kvality vnějšího ovzduší, posuzování kvality vnějšího ovzduší v členských státech na základě společných metod a kritérií, získávání informací

¹¹⁵ Český hydrometeorologický ústav. *Znečištění ovzduší na území ČR v roce 2020* [online]. [cit. 5. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/20groc/gr20cz/20_08_evropsky_v2.pdf.

¹¹⁶ Ministerstvo životního prostředí. *Úmluva o dálkovém znečišťování přesahujícím hranice států*. [online]. [cit. 5. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_o_dalkovem_znecestovani_ovzdusi_hranice.

¹¹⁷ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 299.

¹¹⁸ Celý názvem: směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.

a zajištění jejich zpřístupnění veřejnosti, udržování kvality vnějšího ovzduší tam, kde byla dobrá, a v ostatních případech ji zlepšovat. Tuto směrnici doplňovaly již zmíněné čtyři „dceřiné“ směrnice upravující mezní hodnoty znečišťujících látek. První tři dceřiné směrnice¹¹⁹ upravovaly oxid siřičitý, oxid dusičitý a další oxidy dusíku, PM₁₀, benzen, oxid uhelnatý a ozon. Čtvrtá, která je jako jediná dodnes v platnosti, upravuje arzen, kadmium, rtuť, nikl a polycyklické aromatické uhlovodíky¹²⁰ (pro lepší představu jde o látky, které vznikají při činnosti ropných rafinérií, při výrobě cementu a ve spalovnách odpadů¹²¹).

Protože však mezních hodnot znečišťujících látek nebylo dlouhodobě dosahováno, bylo třeba zhodnotit zkušenosti členských států s dosavadní právní úpravou, a rovněž na poli vědeckého a lékařského zkoumání došlo k vývoji a novým poznatkům, především ohledně nebezpečnosti pevných částic PM_{2,5} pro lidské zdraví (jde hlavně o fakt, který zmiňují v první kapitole, tedy to, že neexistuje identifikovatelná prahová hodnota PM_{2,5}, která by nepředstavovala zdravotní rizika), bylo třeba stávající právní úpravu unijní ochrany ovzduší podstatně zrevidovat.¹²²

Tyto revize byly provedeny v několika strategických fázích unijní politiky ochrany ovzduší. První je Program čistý vzduch pro Evropu (anglicky: Clean Air for Europe Programme, zkráceně CAFE) z roku 2001, druhou Tematická strategie o znečišťování ovzduší (anglicky: Thematic Strategy on Air Pollution, zkráceně: TSAP) z roku 2005 a konečně třetí je Balíček Čisté ovzduší pro Evropu (Clean Air for Europe Package) z roku 2013. Každý z těchto dokumentů, právní formou sdělení Komise, zhodnocuje, čeho se zatím v oblasti ochrany ovzduší podařilo dosáhnout a vytyčuje nové cíle do budoucna. Strategie jsou provázány s akčními programy na ochranu ovzduší zmiňovanými v minulé kapitole. TSAP podporuje cíle šestého akčního programu, Balíček Čisté ovzduší pro Evropu pak cíle sedmého.

Hlavní přínos CAFE je v upozornění na nutnost regulovat PM_{2,5} a přízemní ozon, CAFE je označuje za „znečišťující látky, které působí z hlediska zdraví největší obavy“. TSAP je pak pro vývoj unijní politiky ochrany ovzduší přímo klíčová, protože vytyčila strategii politiky ochrany ovzduší do roku 2020. Uvedla konkrétní cíle, o kolik je třeba snížit emise jednotlivých

¹¹⁹ Jednalo se o směrnici Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, směrnice Evropského parlamentu a rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší a směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší.

¹²⁰ Celým názvem: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

¹²¹ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 301.

¹²² ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 301.

znečišťujících látek. „K dosažení těchto cílů bude ve srovnání s rokem 2000 třeba snížit emise SO₂ o 82 %, emise NO_x o 60 %, VOC o 51 %, amoniak o 27 % a primární částice PM_{2,5} o 59 %.“¹²³ Chtěla tak dosáhnout takové „úrovně kvality ovzduší, která nepředstavuje rizika pro lidské zdraví a pro životní prostředí, ani na ně nemá výrazně negativní dopad“.¹²⁴

Jak konkrétně plánovala TSAP svých cílů dosáhnout? Zefektivněním stávajících ustanovení a sloučení pěti právních nástrojů¹²⁵ do jedné směrnice, zavedením nových standardů kvality ovzduší pro PM_{2,5}, které dosud nebyly na unijní úrovni regulovány. V neposlední řadě také začleněním cílů kvality ovzduší do unijní politiky pro změnu klimatu a do unijní dopravní politiky.

Z těchto důvodů byla v roce 2008 vydána směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, v níž je sloučena její předchůdkyně, výše zmiňované tzv. rámcová směrnice 96/62/ES, a tři její dceřiné směrnice. Pouze čtvrtá dceřiná směrnice 2004/107 je, jak uvádím výše, stále v platnosti.¹²⁶ Směrnice 2008/50/ES tedy zjednodušila předchozí opatření týkající se o kvality ovzduší – řízení kvality ovzduší, včetně stanovení norem kvality ovzduší a cílů pro konkrétní znečišťující látky – a začlenila nové povinnosti ve vztahu k PM_{2,5}.¹²⁷ Vzhledem k tomu, že směrnice o kvalitě ovzduší kombinuje jak rámcovou, tak první tři dceřiné směrnice, lze nyní všechna ustanovení o obecných strategiích a metodice, jakož i limitních hodnotách pro jednotlivé látky nalézt v jediném nástroji.¹²⁸

Další revize unijní politiky v oblasti ochrany ovzduší vedla v roce 2013 k vydání Balíčku Čisté ovzduší pro Evropu (Clean Air Policy Package), který měl pomoci zejména dosáhnout stávajících cílů a vytyčil nové pro období do roku 2030. Balíček sice obsahuje velmi potěšující zhodnocení dosavadních snah: „Zdravotní dopady způsobené jemnými částicemi, hlavní příčinou předčasných úmrtí způsobených znečištěním ovzduší, klesly mezi léty 2000–2010 přibližně o 20 %. Acidifikace (kyselá dešť) je v EU díky podstatnému snížení emisí síry téměř vyřešena.“¹²⁹ Jinak ale konstatuje, že mezní hodnoty dle směrnice 2008/50/ES jsou nedostatečné a stanoví plány pro členské státy, aby do roku 2020 dosáhly souladu se stávajícími právními

¹²³ Evropská komise. *Tematická Strategie o znečišťování ovzduší*. [online]. [cit. 10. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:CS:PDF>.

¹²⁴ Evropská komise. *Tematická Strategie o znečišťování ovzduší*. [online]. [cit. 10. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:CS:PDF>.

¹²⁵ Konkrétně šlo o rámcovou směrnici, první, druhou a třetí dceřinou směrnici a rozhodnutí o výměně informací.

¹²⁶ REINS, Leonie – VAN CASTLER, Geert: *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 242.

¹²⁷ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 572.

¹²⁸ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 302.

¹²⁹ Evropská komise. *Program Čisté ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 10. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

předpisy, a také ambicióznější cíle v oblasti kvality ovzduší do roku 2030. Klíčovým nástrojem pro dosažení těchto dlouhodobých cílů má být směrnice o národních emisních stropích, jak bude popsáno ve čtvrté kapitole. Balíček se také snaží více propojit politiky ochrany ovzduší a změny klimatu.

V 2019 byla ukončena kontrola účelnosti¹³⁰ (tzv. fitness check) směrnice 2008/50/ES a směrnice 2004/107/ES, která hodnotila jejich význam a efektivitu. Obě směrnice byly shledány účinnými právními nástroji pro snižování znečištění ovzduší. V současné době se tedy neplánuje novelizace nebo dokonce vydání úplně nového předpisu, který by reguloval kvalitu vnějšího ovzduší.

3.3. Představení směrnice o ochraně vnějšího ovzduší

Nejstručněji lze směrnici představit jako právní předpis, který „definuje a stanovuje cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší, aby škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí bylo možné předcházet, zabránit nebo je alespoň omezit. Zavádí společné metody a kritéria pro hodnocení kvality vnějšího ovzduší v členských státech.“¹³¹ Pojem kvalita ovzduší, který má směrnice dokonce v názvu, je v literatuře definován jako „koncentrace znečišťujících látek v daném prostoru a čase.“¹³²

Dále se směrnice zabývá tématy přeshraničního znečišťování¹³³ a konečně posledním důležitým tématem směrnice je informování veřejnosti o znečištěném ovzduší.

Fisher, Lange a Scotford uvádějí rozlišují 4 typy povinností,¹³⁴ které pro členské státy ze směrnice vyplývají:

- monitorování a posuzování kvality ovzduší (pro různé znečišťující látky platí různé požadavky, viz níže),

¹³⁰ Evropská komise. *Supporting the Fitness Check of the EU Ambient Air Quality Directives (2008/50/EC, 2004/107/EC). Final Report.* [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/FR%20FC%20AAQD%20-%20Final%20Report%20Support%20Study%20-%20No%20ISBN.pdf>.

¹³¹ REINS, Leonie, VAN CASTLER, Geert: *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 243.

¹³² JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 37.

¹³³ „V rámci česko-polské skupiny pro ochranu ovzduší dochází každoročně k výměně aktuálních informací a ke sdílení zkušeností v agendě řízení kvality ovzduší. Cílem je především sladit podmínky regulace zdrojů znečišťování ovzduší na obou stranách hranice. Polská strana se například inspirovala způsobem regulace kotlů v ČR a stanovením kvality paliv, načež zavedla obdobný mechanismus. Obě strany dále sladují proces výměny zastaralých kotlů a jeho dotační podporu.“ – viz Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení Státní politiky životního prostředí v ČR 2012–2020.* [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/\\$FILE/OPZPUR-Vyhodnoceni_SPZP_CR_2012-20210112.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/$FILE/OPZPUR-Vyhodnoceni_SPZP_CR_2012-20210112.pdf).

¹³⁴ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 573.

- standardy kvality ovzduší¹³⁵,
- povinnost zavést plány kvality ovzduší, jsou-li splněny určité podmínky,
- povinnost poskytovat informace veřejnosti.

Ve zbytku této podkapitoly vysvětlím každý z okruhů konkrétněji, včetně relevantní judikatury SD EU.

Směrnice stanoví podrobný režim monitorování a hodnocení koncentrací znečišťujících látek ve vnějším ovzduší (terminologií směrnice: „posuzování kvality a řízení kvality ovzduší“), reguluje tedy přípustnou úroveň znečištění.

Text směrnice, a především její přílohy jsou značně technického charakteru, popisují, jak přesně má měření probíhat a jak reagovat na určité, směrnici přesně definované, hodnoty naměřených látek.

Látky, jejichž monitorování směrnice stanoví, jsou: oxid siřičitý (SO₂), oxid dusičitý (NO₂) a oxidy dusíku (NO_x), suspendované částice PM_{2,5} a PM₁₀, olovo (Pb), benzen, oxid uhelnatý (CO) a také přízemní ozon (O₃). Z těchto látek lze vyčlenit tři skupiny – PM_{2,5}, přízemní ozon a ostatní látky. Pevné částice PM_{2,5} a pro přízemní ozon směrnice upravuje v odlišných režimech než ostatní zmiňované látky.

Důležitý je článek 4, který zakotvuje povinnost členských států stanovit na svém území zóny a aglomerace, v nichž probíhá posuzování a řízení kvality ovzduší. Důvodem je snaha, aby oblasti s relativně podobnou kvalitou ovzduší byly měřeny a posuzovány v jedné zóně/aglomeraci.¹³⁶

Posuzování kvality ovzduší závisí na tom, zda úroveň znečišťujících látek překročila v dané zóně nebo aglomeraci určitou prahovou hodnotu, tedy „horní a dolní prahy posuzování.“¹³⁷ Tím se dostávám k druhému tématu této podkapitoly, ke standardům kvality ovzduší. Směrnice stanoví řadu hodnot – standardy kvality ovzduší, které se měří a vyhodnocují, a také cílové hodnoty, kterých je třeba dosáhnout. Tyto hodnoty se liší podle jednotlivých látek, k nimž se vztahují. Z určité naměřené hodnoty vyplývají pro členské státy různé druhy povinností, kterým se budu věnovat níže. Jedná se například o povinnost informovat veřejnost, vytvořit plány kvality ovzduší nebo krátkodobé akční plány.¹³⁸

¹³⁵ V české literatuře je občas možné se dočíst nepřesnou informaci, že směrnice stanovuje „imisní limity“. Směrnice ve skutečnosti tento pojem nepoužívá, pracuje s několika jinými pojmy, které byly jako „imisní limity“ pro zjednodušení transponovány do ZOO. V pojmech směrnice jde o „mezí hodnotu“.

¹³⁶ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 573.

¹³⁷ Čl. 5, odst. 1 směrnice 2008/50/ES.

¹³⁸ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 573.

Pro lepší pochopení následujících řádků nyní uvedu několik definic z článku 2 směrnice. U každého z pojmů v závorce uvádím, jakých znečišťujících látek se týká.

Pro účely směrnice se rozumí:

- „úrovni“ koncentrace znečišťující látky ve vnějším ovzduší nebo její depozice na zemský povrch za určitou dobu;
- „posuzování“ všechny metody měření, výpočtu, prognózy nebo odhadu úrovní;
- „mezí hodnotou“ úroveň stanovená na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě a která poté již nesmí být překročena; (týká se SO₂, NO₂, PM₁₀, Pb, CO, benzenu, PM_{2,5} – od roku 2015)
- „mezí tolerance“ procento mezní hodnoty, o které může být tato hodnota za podmínek stanovených v této směrnici překročena;
- „kritickou úrovní“ úroveň stanovená na základě vědeckých poznatků, nad níž může docházet k přímým nepříznivým účinkům na některé receptory, jako jsou stromy, další rostliny nebo přírodní ekosystémy, nikoli však na člověka; (týká se SO₂ a NO_x)
- „varovnou prahovou hodnotou“ úroveň, při jejímž překročení existuje při krátkodobé expozici riziko pro lidské zdraví u obyvatelstva jako celku a při níž musí členské státy neprodleně přijmout opatření; (týká se SO₂, NO₂ a ozonu)
- „cílovou hodnotou“ úroveň stanovená za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo, pokud možno ve stanovené lhůtě; (týká se PM_{2,5} a ozonu)
- „dlouhodobým cílem“ úroveň, jíž má být dosaženo v dlouhodobém horizontu s cílem zajistit účinnou ochranu lidského zdraví a životního prostředí, s výjimkou případů, kdy jí nelze dosáhnout prostřednictvím přiměřených opatření; (týká se ozonu)
- „informativní prahovou hodnotou“ úroveň, při jejímž překročení existuje při krátkodobé expozici riziko pro zdraví zvláště citlivých skupin obyvatelstva a k níž jsou nezbytné okamžité a přiměřené informace; (týká se ozonu)
- „celostátním cílem snížení expozice“ procento snížení průměrné expozice obyvatelstva členského státu stanovené na období referenčního roku za účelem omezení škodlivých účinků na lidské zdraví, jehož má být dosaženo, pokud možno ve stanovené lhůtě; (týká se PM_{2,5})

- „maximální expoziční koncentrací“ úroveň stanovená na základě ukazatele průměrné expozice s cílem omezit škodlivé účinky na lidské zdraví, již má být do určité doby dosaženo; (týká se PM_{2,5}).

Několik pojmů z výše uvedeného seznamu nyní rozeberu detailněji, tyto pojmy jsou totiž důležité pro použití koncepčních nástrojů kvality ovzduší, kterým se budu věnovat v dalších částech kapitoly. Jak tedy vyplývá z výše uvedených definic, cílových hodnot musí být dosaženo „pokud je to možné“ v daném období všemi nezbytnými opatřeními „nevyžadujícími nepřiměřené náklady“. Mezní hodnoty jsou definovány jako úrovně, kterých musí být dosaženo v daném období a které po dosažení nesmí být překročeny. Mezní hodnoty jsou tak mnohem přísnější než cílové hodnoty. „Pokud je úroveň koncentrace znečišťujících látek ve vnějším ovzduší nižší než mezní hodnoty, členské státy dbají na udržení úrovně těchto znečišťujících látek pod mezními hodnotami a snaží se zachovat kvalitu ovzduší slučitelnou s udržitelným rozvojem.“¹³⁹ „Při dodržování mezních hodnot by na základě vědeckých poznatků nemělo docházet k negativním vlivům na lidské zdraví či životní prostředí. Při jejich dlouhodobém překračování však existuje riziko škodlivého působení na uvedené chráněné objekty.“¹⁴⁰

Kritická úroveň značí hodnotu, nad níž může docházet k přímým nepříznivým účinkům na některé receptory, jako jsou stromy, další rostliny nebo přírodní ekosystémy, nikoli však na člověka. Při překročení varovné prahové hodnoty existuje i při krátkodobé expozici riziko pro lidské zdraví a členské státy musí neprodleně přijmout opatření.¹⁴¹

Jak konkrétně probíhá posuzování kvality ovzduší? Jak uvádím výše, probíhá v zónách a aglomeracích a režim hodnocení, který musí členské státy použít, závisí na tom, zda úroveň znečišťujících látek překročí v zóně nebo aglomeraci určitou hodnotu. Samotný technický průběh měření popisuje Jančářová takto: „Členské státy zřídí na celém svém území pásma (městské, poloměstské, venkovské základní venkovské) a budou hodnotit kvalitu ovzduší. Za tím účelem směrnice stanoví prahy hodnocení podle znečišťujícího činitele, kritéria vztahující se k hodnotící metodě (především určení míst odběru), referenční metody pro měření mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví a životního prostředí, cíl i závazek omezit vystavení obyvatelstva působení částic PM_{2,5}, informativní prahovou hodnotu a varovnou prahovou hodnotu, kritické úrovně pro ochranu vegetace a seznam informací, které by se měly vyskytnout v akčních plánech na zlepšení kvality ovzduší. Každý členský stát vybuduje nejméně jednu

¹³⁹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 24.

¹⁴⁰ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 24.

¹⁴¹ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 301.

měřicí stanici a může se dohodnout na vybudování jedné nebo více společných měřících stanic se sousedními členskými státy.“¹⁴²

V souvislosti s měřením je třeba zmínit judikát z roku 2019 ve věci Crayenest,¹⁴³ kde SD EU rozhodoval o belgické předběžné otázce. Nejasnost se týkala měření kvality ovzduší v Bruselu, konkrétně toho, zda má stát povinnost umístit stanice pro měření kvality ovzduší na místa, kde lze očekávat nejvyšší naměřené hodnoty v rámci daného území (např. křižovatky, rušné silnice). SD EU v této věci judikoval, že každý občan má nárok na to, aby koncentrace škodlivých látek v ovzduší byly měřeny tam, kde jsou nebo kde lze očekávat jejich nejvyšší hodnoty.

Překročením mezních hodnot se SD EU věnoval v případě Client Earth,¹⁴⁴ zde došel k závěru, že pokud jsou mezní hodnoty v dané zóně nebo aglomeraci překročeny, „musí příslušný vnitrostátní soud, který věc případně projednává, přijmout vůči vnitrostátnímu orgánu jakékoliv nezbytné opatření, jako je soudní příkaz, aby tento orgán vypracoval plán (míněno plán kvality ovzduší, pozn. aut.) vyžadovaný touto směrnicí za podmínek v ní stanovených.“¹⁴⁵

Třetí položka ze seznamu povinností, kterým se v této podkapitole věnuji, se týká povinnosti zavést plány kvality ovzduší, jsou-li splněny podmínky pro jejich zavedení. Dle článku 23 směrnice musí státy vypracovat plány kvality ovzduší pro jakoukoli zónu nebo aglomeraci, kde jsou překročeny mezní nebo cílové hodnoty, vždy zvýšené o odpovídající meze tolerance. Cílem plánů kvality ovzduší pak je, aby bylo mezních nebo cílových hodnot co nejrychleji opět dosaženo. Existuje-li riziko, že úroveň znečišťujících látek překročí jednu nebo více varovných prahových hodnot, je dle článku 24 nutné sestavit krátkodobé akční plány. Podobně jako u plánů kvality ovzduší mají za cíl, aby překročení buď vůbec nenastalo, nebo trvalo co nejkratší dobu. Krátkodobé akční plány představují velmi silný nástroj proti znečišťování, protože mohou pozastavit některé činnosti osob, dle demonstrativního výčtu v článku 24 se může jednat o: „provoz motorových vozidel, stavební práce, lodě v kotvištích a využívání průmyslových zařízení nebo výrobků a vytápění domácností.“

Rozsudek SD EU ve věci Komise v Rakousko¹⁴⁶ však ukazuje, že státy při zavedení těchto opatření nesmí porušovat jiné požadavky práva EU, zejména omezovat volný pohyb. V tomto případě šlo o rozhodnutí Rakouska zakázat vozidlům těžším než 7,5 tuny, které převážely určitý náklad (odpad, suť), vjezd na části rakouské dálnice A1, která je hlavním

¹⁴² JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 19.

¹⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2019. Crayenest a další. Věc C-723/17.

¹⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2014. Client Earth. Věc C-404/13.

¹⁴⁵ Bod 58, rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2014. Client Earth. Věc C-404/13.

¹⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 20015. Komise Evropských společenství proti Rakouské republice. Věc C-320/03.

evropským dopravním tahem. Opatření bylo zavedeno ke zlepšení úrovně kvality ovzduší, v dané oblasti byly překračovány mezní hodnoty NO₂ a hrozilo překročení varovných prahových hodnot. SD EU judikoval že Rakousko porušilo článek 34 SFEU, když protiprávně omezovalo volný pohyb zboží, ke zlepšení kvality ovzduší by to totiž byly bývaly stačily méně restriktivní opatření.

Nejnámějším rozhodnutím ohledně standardů kvality ovzduší a povinnosti států vypracovat krátkodobé akční plán však je německý případ Janecek.¹⁴⁷ SD EU sice stejně tak jako v případě Komise v. Rakousko rozhodoval ještě v době účinnosti staré směrnice 96/62/ES, ale jak poznamenávají Fischer, Lange a Scotford: „Případ Janecek se pro směrnicí 2008/50/ES nedá uplatnit úplně identicky jako pro předchozí směrnici, ale hlavní závěr zůstává stejný – bezpodmínečné a dostatečně přesné ustanovení směrnice mohou poskytnout základ pro právní kroky jedinců před vnitrostátními soudy.“ Jančářová vysvětluje závěr soudu podrobněji: „Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel, obsažených v uvedených směrnicích.“¹⁴⁸

V případě Janecek rozhodoval SD EU o předběžné otázce, kde se německý soud dotazoval, zda jednotlivec může požadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán v případě, kdy existuje riziko překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot.¹⁴⁹ Žalobce Dieter Janecek, znepokojený vysokými hodnotami suspendovaných částic PM₁₀, se u vnitrostátního soudu domáhal, aby spolkový stát Bavorsko zavedl v místě jeho bydliště krátkodobý akční plán.

SD EU došel k závěru, že: „čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“¹⁵⁰ Členské státy však nemají povinnost přijmout opatření zajišťující, aby k žádnému překročení hodnot nedošlo,¹⁵¹ taková to povinnost by ostatně ani nebyla reálně splnitelná.

Čtvrtou povinností, která ze směrnice vyplývá, je povinnost členských států informovat obyvatele v případech, že jsou překročeny informativní prahové hodnoty a varovné prahové

¹⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008. Dieter Janecek v. Freistaat Bayern. Věc C-237/07.

¹⁴⁸ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 579.

¹⁴⁹ Bod 34, Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008. Dieter Janecek v. Freistaat Bayern. Věc C-237/07.

¹⁵⁰ Bod 42, Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008. Dieter Janecek v. Freistaat Bayern. Věc C-237/07.

¹⁵¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 37.

hodnoty. V takových případech musí stát dle článku 19 směrnice informovat obyvatele prostřednictvím rozhlasu, televize, novin a internetu. Šířeji upravuje informování veřejnosti článek 26, který ukládá povinnost informovat veřejnost o koncentraci znečišťujících látek ve vnějším ovzduší a zdarma zveřejňovat zprávy o všech znečišťujících látkách, kterých se směrnice týká. Tyto povinnosti odrážejí přístup k informacím o životním prostředí, který ukládá Aarhuská úmluva¹⁵² svým signatářským státům.¹⁵³

Přes všechny popsané povinnosti je však třeba mít stále na zřeteli, že směrnice poskytuje členským státům značný prostor pro vlastní právní úpravu. V mezích výše uvedených obecných ustanovení se členské státy mohou svobodně rozhodnout přijmout svá vlastní opatření, které jim pomohou splnit standardy kvality ovzduší.¹⁵⁴ Jde například o nízkoemisní zóny, rychlostní limity, podporu veřejné dopravy a „čistších“ osobních vozidel nebo podporu přechodu na nízkoemisní paliva při vytápění domácností.¹⁵⁵

3.4. Implementace do českého práva a identifikace problémů

V této podkapitole nejprve stručně představím, jakým způsobem jsou do českého práva implementovány požadavky směrnice 2008/50/ES, následně u každého tématu upozorním na nedostatky implementace a navrhnou možná zlepšení.

Úvodem je nutné poznamenat, že směrnice byla do českého práva implementována téměř dva roky po lhůtě stanovené Evropskou komisí, České republice tak hrozilo řízení o porušení práva EU. Směrnice vstoupila v platnost 11. 6. 2008, lhůta pro provedení v členských státech byla stanovena na 10. 6. 2010,¹⁵⁶ nový zákon o ochraně ovzduší však vstoupil v účinnost až 1. 9. 2012.

¹⁵² Aarhuská úmluva – Plným názvem Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsána v roce 1998 v dánském Aarhusu, pro ČR vstoupila v platnost v roce 2004. viz: Ministerstvo životního prostředí. *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace.

¹⁵³ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 577.

¹⁵⁴ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 302.

¹⁵⁵ Evropská komise. *Supporting the Fitness Check of the EU Ambient Air Quality Directives (2008/50/EC, 2004/107/EC). Final Report*. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/FR%20FC%20AAQD%20-%20Final%20Report%20Support%20Study%20-%20No%20ISBN.pdf>.

¹⁵⁶ Evropská komise. *Čistší ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0002>.

Předpisem, do něž jsou požadavky směrnice implementovány, je již zmiňovaný zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“). V tak technicky náročné oblasti, jakou je měření a vyhodnocování kvality ovzduší, však hrají zásadní roli i podzákonné prováděcí předpisy. Jedná se o vyhlášku č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (tzv. „emisní vyhláška“) a o vyhlášku č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích (tzv. „imisní vyhláška“).

Nyní podrobněji rozeberu klíčové pojmy a cíle směrnice tak, jak jsou implementovány do českého právního řádu.

První zajímavou implementační problematiku tvoří standardy kvality ovzduší, kterým jsem v předchozí podkapitole věnovala velkou pozornost. Zatímco směrnice 2008/50/ES (i směrnice 2004/107/ES, kterou ZOO rovněž transponuje) pracují se širokým spektrem výrazů popisující různou úroveň znečištění, ZOO si pro naprostou většinu situací vystačí s jediným výrazem – „imisní limity“. Imisní limity, které stanoví dle § 3 ZOO nejvýše přípustnou úroveň znečištění, jsou transpozicí pojmu „mezí hodnoty,“ tedy závazné standardy kvality ovzduší stanovené za účelem ochrany života a zdraví obyvatel a příznivého stavu vegetace a ekosystémů před důsledky znečištěného ovzduší.

V příloze č. 1 k ZOO jsou rozlišeny zvlášť pro ochranu lidského zdraví a pro ochranu ekosystémů a vegetace. Je třeba zdůraznit, že povinnosti za plnění imisních limitů nemají provozovatelé jednotlivých zdrojů znečištění, ale stát.¹⁵⁷ ZOO proto stanoví závaznost imisních limitů pro orgány ochrany ovzduší (taxativně definovány v § 27 ZOO, jde o orgány, které vykonávají správní činnosti na úseku ochrany ovzduší) při výkonu jejich působnosti. Všechna opatření, která orgány ochrany ovzduší prosazují, musí vést k dodržování imisních limitů. Jde přitom o široký záběr činností – územní plánování, stavební řízení, vydávání závazných stanovisek nebo povolení provozu zdroje uvedeného v příloze č. 2 k ZOO.¹⁵⁸ Hlavním cílem

¹⁵⁷ Ohledně odpovědnosti státu za dodržování imisních limitů je zajímavý případ, který v současnosti projednávají české soudy. Případ prošel soustavou obecných soudů, nyní se čeká na rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti paní M.P. Tato obyvatelka Ostravy-Radvanic, tedy nejznečištěnější částí nejznečištěnější české aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek, zde žila celý život a v důsledku znečištěného ovzduší onemocněla rakovinou plic, stejnou nemocí onemocněl i její manžel, který na ni zemřel. Paní M.P. podala v roce 2018 žalobu na ministerstvo životního prostředí ve věci odpovědnosti za újmu na zdraví a smrt a domáhala se zadostiučinění. U obecných soudů se svým nárokem neuspěla. Viz: Frank Bold. *Právo na zdravé ovzduší v Polsku zvítězilo, český případ míří na ústavní soud*. [online]. [cit. 15. 1. 2022]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/povedlo-se/pravo-na-zdrave-ovzdusi-v-polsku-zvitezilo-cesky-pripad-miri-na-ustavni-soud>.

¹⁵⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 20.

imisních limitů je: „do budoucna zabránit realizaci záměrů, které by svým vlivem pravděpodobně přispěly či mohly přispět k již existujícímu nadlimitnímu znečištění.“¹⁵⁹

Nejzávažnějším problémem ohledně dosažení cílů směrnice v oblasti standardů kvality ovzduší je fakt, že emisní limity jsou u některých znečišťujících látek v ČR dlouhodobě překračovány. Evropská komise z tohoto důvodu vede proti ČR dvě řízení o porušování práva EU. Řízení se týkají nesplnění emisních limitů pro suspendované částice PM₁₀ (zahájeno v roce 2010), hodnoty jsou překračovány prakticky na celém území ČR, a o totéž v případě NO₂ (řízení zahájeno v roce 2016), hodnoty jsou setrvale překračovány především v Praze a Brně.¹⁶⁰ Nedodržování emisních limitů a nerovnoměrné rozložení znečištění potvrzuje nedávnými údaji i grafická ročenka ČHMÚ za rok 2020: „Úroveň znečištění ovzduší se v různých částech ČR velmi výrazně liší. Na jedné straně jsou oblasti velmi málo znečištěné, ve kterých je kvalita ovzduší obdobná jako v čistých souvisle obydlených regionech Evropy a koncentrace škodlivin ani zdaleka nedosahují emisních limitů. (...) Na straně druhé aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek patří společně s přilehlou oblastí Polské republiky v dlouhodobé perspektivě k nejvíce znečištěným evropským regionům, a to jak z hlediska rozlohy, tak dosahovaných koncentrací. V aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek je nadlimitním koncentracím vystavena většina obyvatel (94 %), jedná se o dlouhodobě nejzatíženější oblast v ČR. Ohledně úrovně průměrných koncentrací na obyvatele patří ČR k nadprůměrně znečištěným zemím z hlediska suspendovaných částic PM_{2,5}, PM₁₀ a benzo[a]pyrenu, k průměrně až nadprůměrně znečištěným zemím z hlediska ozonu a k průměrně znečištěným zemím z hlediska NO₂. Po zahrnutí přízemního ozonu bylo oblastí s překročením alespoň jednoho emisního limitu v roce 2020 65,5 % území ČR, kde žije přibližně 66 % obyvatel.“¹⁶¹

ČHMÚ provádí posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění na základě zákonného zmocnění, protože ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) přeneslo výkon této činnosti na ČHMÚ. Pro účely monitoringu kvality ovzduší je ČR rozdělena na zóny a aglomerace, které jsou vymezeny v příloze č. 3 k ZOO. Zóny jsou statistické územní jednotky NUTS 2, které zahrnují území jednoho až tří krajů. Zón je v ČR celkem sedm. Aglomerace představuje specifický typ zóny – městskou aglomeraci s více než 250 000 obyvateli. Jde se

¹⁵⁹ JANČÁŘOVÁ, I. – MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021. s. 780.

¹⁶⁰ Evropská komise. *Závěry vyplývající z dialogu o čistém ovzduší v ČR a návrh dalšího postupu*. [online]. [cit. 15. 1. 2022]. Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Z%C3%A1v%C4%9Bry-vypl%C3%BDvaj%C3%ADc%C3%AD-z-Dialogu-o-%C4%8Dist%C3%A9m-ovzdu%C5%A1%C3%AD-a-n%C3%A1vrh-dal%C5%A1%C3%ADho-postupu-ma_KORNB7NBVH9H.pdf.

¹⁶¹ Český hydrometeorologický ústav. *Znečištění ovzduší na území ČR v roce 2020*. [online]. [cit. 15. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/20groc/gr20cz/Obsah_CZ.html.

o území, která v rámci svých zón mají nejvíce znečištěné ovzduší. V příloze č. 3 jsou takto stanoveny tři aglomerace – Praha, Brno a Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek.

Úroveň znečištění zjišťuje ČHMÚ prostřednictvím 3 metod: stacionárního měření, výpočtu (modelování) a jejich kombinací. Zde je tedy český ZOO dokonce přísnější než směrnice, protože nepřipouští méně přesné metody – orientační měření a odborný odhad.¹⁶² V této souvislosti je třeba poznamenat, že zatímco měření úrovně znečištění je povinností státu, kterou MŽP přeneslo na ČHMÚ, měření úrovně znečišťování (emise ze zdroje) je povinností provozovatele daného zdroje.¹⁶³ ČHMÚ v rámci své role při vyhodnocování kvality ovzduší také provozuje informační systém kvality ovzduší, tzv. ISKO. Součástí toho systému je také REZZO – registr emisí a zdrojů znečištění ovzduší, o stacionárních zdrojích znečištění a o emisích ze stacionárních a mobilních zdrojů. Data z ISKO a REZZO zpracovává a vyhodnocuje ČHMÚ a každoročně dává online veřejnosti k dispozici přehlednou formou své ročenky. Aktuální informace o stavu znečištění ovzduší jsou veřejnosti k dispozici na webových stránkách ČHMÚ.¹⁶⁴ Povinnost informovat veřejnost o stavu ovzduší je do českých podmínek implementována úspěšně. Ohledně informování veřejnosti je třeba poznamenat, že je-li vyhlášena smogová situace, je o tom veřejnost informována ze zákona prostřednictvím televizního a rozhlasového vysílání (§ 10 odst. 6 ZOO).

Značné implementační problémy jsou však spojeny s další povinností vyplývající ze směrnice – povinností zřídit plány kvality ovzduší. ZOO upravuje plány kvality ovzduší ve svém § 9 pod pojmem programy zlepšování kvality ovzduší (dále jen „PZKO“). Jde o jeden ze dvou koncepčních nástrojů ochrany ovzduší, který ZOO upravuje. (O druhém, národním programu snižování emisí, s kterým musí být jednotlivé PZKO vždy v souladu, bude řeč v následující kapitole.) PZKO musí být dle § 9 odst. 1 zpracován, pokud je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit nebo v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení (imisní limity a povolený počet překročení upravuje příloha č. 1 ZOO).

Na rozdíl od imisních limitů, jejichž účelem je znečištěnému ovzduší předcházet, smyslem PZKO je „rozvrhnout opatření, která mají být přijata, aby se stávající nadlimitní znečištění zredukovalo co nejdříve na úroveň nepřekračující stanovené limity a v daném území byla zajištěna dobrá kvalita ovzduší.“¹⁶⁵

¹⁶² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 35.

¹⁶³ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 38.

¹⁶⁴ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 44.

¹⁶⁵ JANČÁŘOVÁ, I., MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021. s. 780 – 781.

PZKO zpracovává MŽP (aby byly zpracovány podobným způsobem) ve spolupráci s příslušným krajským nebo obecním úřadem v samostatné působnosti (mají oproti MŽP lepší přehled o regionálních zdrojích znečišťování, krajské úřady také vydávají povolení provozu stacionárním zdrojům, kde musí zohlednit požadavky PZKO). Program musí být zpracován do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo naplnění podmínek pro jeho zpracování. Náležitosti, které musí PZKO obsahovat, jsou uvedeny v příloze č. 5 k ZOO. Jedná se o základní informace o zóně/aglomeraci, pro kterou je PZKO zpracováván, analýzu stávající situace, podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší – jde zejména o emisní stropy a lhůty pro jejich dosažení a pro vymezená území a emisních stropy pro určité stacionární zdroje a pro silniční dopravu.¹⁶⁶ PZKO mohou být aktualizovány dle potřeby, nejméně však jednou za 4 roky.

Ohledně PZKO nastalo v posledních letech vícero právních problémů. Prvním je soudní rušení několika¹⁶⁷ PZKO z důvodů absence konkrétních opatření, která by v časově ohraničeném úseku vedla k ověřitelným výsledkům snižování znečištění. Správní soudy rovněž kritizovaly absenci zákonného zmocnění MŽP ukládat prostřednictvím PZKO pravomoci obcím a krajům.¹⁶⁸

Nejvyšší správní soud v rozsudku, kterým zrušil část PZKO pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek – Místek konstatoval špatnou transpozici směrnice. Dospěl k názoru, že „transpozice směrnice o ovzduší proběhla nedokonale, neboť nebyly zcela recipovány požadavky kladené její přílohou na plán kvality ovzduší. Soud je však povinen vykládat národní právo v souladu s unijním. Eurokonformní výklad přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší tak vede soud k závěru, že náležitostí Programu mělo být též vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění.“¹⁶⁹

Rozsáhlé soudní rušení PZKO vedlo ke změně zákona novelou č. 172/2018, která obcím i krajům uložila povinnost vypracovat tzv. „časový plán provádění opatření,“ který vychází z časového plánu konkrétního PZKO. Tato novela však zavedla další i další změnu ZOO, která je v odborných kruzích kritizována, a sice změnu právní formy PZKO. Výše uvedené soudně

¹⁶⁶ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 49–50.

¹⁶⁷ Konkrétně se jedná o rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zrušena část aglomerace Praha (č.j. 10A 173/2016 - 119) a rozsudky Nejvyššího správního soudu, kterými byly zrušeny části PZKO aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek (č.j. 6 As 288/2016-146), část PZKO zóny Severozápad (č.j. 4 As 250/2016) a část PZKO aglomerace Brno (9 As 17/2017-98).

¹⁶⁸ Například v rozsudku č. j. 9 As 17/2017-98, bod č. 44. Výslovné zákonné zmocnění MŽP bylo do § 9 ZOO vloženo až novelou č. 172/2018 Sb.

¹⁶⁹ 6 As 288/2016 – 146, bod 73.

rušené PZKO měly formu opatření obecné povahy, do jehož přípravy může být za podmínek části šesté správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) veřejnost zapojena a které je rovněž soudně přezkoumatelné. Směrnice sama požadavky na právní formu PZKO neobsahuje, český zákon (předchůdce současného ZOO) nejprve předepisoval formu nařízení obce nebo kraje, následně (současný ZOO od roku 2012 do roku 2018) formu opatření obecné povahy. Ta však byla novelou č. 172/2018 zrušena. Nyní ZOO žádnou právní formu pro PZKO nepředepisuje (v literatuře označováno jako „právní forma sui generis“).

První PZKO právní formy sui generis byly vydány v září 2020. Nutno podotknout, že se tak stalo po další sérii rozsudků správních soudů,¹⁷⁰ kde se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nečinnosti. Žalobci v žalobách namítali nečinnost MŽP, které nevydalo nová PZKO po zrušujících rozsudcích z roku 2016 (zrušeny byly sice jen část programů, ale soudy uložily MŽP povinnost vydat programy nové), ministerstvo argumentovalo, že nové programy vydá v zákonné čtyřleté lhůtě pro jejich aktualizaci (dle § 9 odst. 5 ZOO), ani k tomu však nedošlo, v literatuře je tak období let 2016–2020 označováno za „skoro-vakuum, kdy koncepční ochranu ovzduší v ČR tvořily téměř zcela zrušená opatření obecné povahy“.¹⁷¹

Současná nepředepsaná právní forma, vzbuzuje otázky ohledně možnosti soudního přezkumu, zde však Jančářová a Mrlina docházejí k zajímavému závěru: „Nelze s jistotou uzavřít, jaký směr nabere přezkum těchto současných PZKO, neboť v současné době přijímané nahlížení na opatření obecné povahy z materiální stránky věci nikoliv formální v rámci správně-soudní praxe může původní plán zákonodárce, tedy opuštění formy opatření obecné povahy, zcela negovat.“¹⁷²

Zajímavou problematiku tvoří implementace krátkodobých akčních plánů, tedy opatření, která je členský stát povinen zavést, pokud by bylo dosaženo tzv. varovné prahové hodnoty, tedy pokud by koncentrace znečišťujících látek (dle směrnice se jedná o SO₂, NO₂ a ozon) v ovzduší ohrožovaly lidské zdraví i při krátkodobé expozici. Krátkodobé akční plány nejsou v platném a účinném ZOO, na rozdíl od jeho předchůdce zákona č. 86/2002 Sb., vůbec zmíněny.

Neznamená to však, že by Česká republika na tuto povinnost zcela rezignovala. Jančářová a Vodička nabízejí dva důvody, podle nichž ČR sice doslovně netransponovala

¹⁷⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 124/2019-94 (aglomerace Praha), rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 93/2019-93 (aglomerace Brno), rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 19/2019-169 (aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek).

¹⁷¹ JANČÁŘOVÁ, I., MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021. s. 796.

¹⁷² JANČÁŘOVÁ, I., MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021. s. 799.

krátkodobé akční plány, ale byla úspěšná v implementaci cílů, které zde směrnice pro členský stát stanoví. Prvním je fakt, že k překročení varovných prahových hodnot u SO₂, NO₂ a ozonu dle údajů ČHMÚ v ČR téměř nedochází a kvalita ovzduší se v ČR stabilně mírně zlepšuje (jiná je situace ohledně polutantů PM₁₀ a bezon(a)pyrenu, ale na ně se povinnost vytvoření krátkodobých akčních plánů dle směrnice nevztahuje).¹⁷³

Druhým důvodem je existence právního nástroje, který umožňuje omezením některých činností dosáhnout rychlého zlepšení kvality ovzduší, tedy materiálně toho samého, čeho mají dosahovat krátkodobé akční plány. Tímto nástrojem je vyhlášení smogové situace – „stavu mimořádně znečištěného ovzduší“ dle § 10 ZOO. Smogová situace se vyhláší dle hodnot uvedených v příloze č. 6 k ZOO a týká se SO₂, NO₂, ozonu (tedy látek, pro které směrnice počítá s krátkodobými akčními plány) a navíc i pevných částic PM₁₀. Vyhlásí-li ministerstvo životního prostředí smogovou situaci, je možné omezit provoz stacionárních zdrojů.¹⁷⁴ A v případě, že obec vydá formou nařízení obce tzv. regulační řád, je také možné omezit provoz silničních vozidel.¹⁷⁵ Tato opatření jsou shodná s čl. 24 odst. 2 směrnice, který však navíc dává krátkodobým akčním plánům možnost omezení stavebních prací, lodí v kotvištích a vytápění domácností. Tyto možnosti ZOO netransponoval. Je však pravda, že ČR není zemí s velkým podílem lodní dopravy a možnost kontrolovat vytápění v domácnostech obsahuje § 17 odst. 2 ZOO již od ledna 2017. Kontrolu mohou za splnění zákonných podmínek provádět obecní úřady obcí s rozšířenou působností. O ústavnosti kontroly topenišť v domácnostech rozhodoval i Ústavní soud, který v tomto opatření neshledal protiústavní zásah do práva na nedotknutelnost obydlí, naopak jej potvrdil jako přiměřené omezení práv v zájmu ochrany zdraví a životního prostředí.¹⁷⁶

3.5. Závěr

V této kapitole jsem popsala požadavky směrnice 2008/50/ES a způsoby, jakými jsou implementovány do českého práva. Ze zjištěného popisu situace vyplývají jako jednoznačně

¹⁷³ JANČÁŘOVÁ, I., VODIČKA, J. Kam se poděly krátkodobé akční plány? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/2018, s. 349.

¹⁷⁴ „Stacionárním zdrojům, které se výrazně podílejí na překročení úrovně znečištění v určité lokalitě, jsou jako součást povolení k provozu dle § 13 odst. 4 ZOO stanoveny zvláštní podmínky provozu při překročení regulační prahové hodnoty.“ – viz: JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 37.

¹⁷⁵ JANČÁŘOVÁ, I., VODIČKA, J. Kam se poděly krátkodobé akční plány? In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/2018, s. 350 – 351.

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18.7.2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

největší problém dvě probíhající řízení o porušení práva EU ohledně nedodržování imisních limitů. Česká republika vstoupila s Evropskou komisí do tzv. Dialogu o čistém ovzduší¹⁷⁷, kde Evropská komise nabídla velmi konkrétní opatření pro snížení znečištění v oblastech emisí z domácností, z dopravy, ze zemědělství, z průmyslu a energetiky. Navíc přislíbila, že pokud ČR bude dodržovat tato opatření dodržovat, nepodá zatím žalobu k SD EU.

Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR 2012–2020 zpracované MŽP i ročenka ČHMÚ upozorňují na nerovnoměrné rozložení znečištění ovzduší, s nejvíce zatíženou aglomerací Ostrava/Karviná/ Frýdek-Místek a zónami Střední Morava a Moravskoslezsko. Nástrojem, který má vést ke zlepšení ovzduší v určitém regionu jsou právě PZKO. V tuto chvíli je zatím brzo hodnotit, zda PZKO vydané v září 2020 splní tento úkol, skrze sérii rozsudků Nejvyššího správního soudu a změnu zákona o ovzduší však alespoň MŽP dostalo podrobný návod, jak efektivní PZKO vůbec formulovat. Osobně doufám, že správní soudy budou na PZKO nadále pohlížet jako na opatření obecné povahy a budou tak otevřené k jejich soudnímu přezkumu.

Ohledně emisí z osobní dopravy hodnotím negativně, že žádná obec v ČR dosud nevyužila právního nástroje ke snížení znečištění ovzduší, kterým jsou tzv. nízkoemisní zóny (upraveny v § 14 ZOO). Nízkoemisní zóna je území obce, v němž platí zákaz vjezdu vozidlům s vysokou produkcí emisí znečišťujících látek.¹⁷⁸ Vyhlášení nízkoemisních zón je plně v kompetenci obcí. Přestože Evropská unie ve svých dokumentech často doporučuje (včetně výše zmiňovaného Dialogu o čistém ovzduší), a česká vláda v roce 2019 novelizovala nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách, čímž rozšířila počet emisních kategorií a vytvořila tak další předpoklad pro vyšší využití nízkoemisních zón, zatím v žádné české obci vyhlášené nebyly. Vzhledem k dlouhodobému překračování imisních limitů NO_x, jejichž významným zdrojem je právě osobní doprava, by vyhlášení nízkoemisních zón bylo velmi příhodným počinem.

¹⁷⁷ Evropská komise. *Závěry vyplývající z dialogu o čistém ovzduší v ČR a návrh dalšího postupu*. [online]. [cit. 15. 1. 2022]. Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Z%C3%A1v%C4%9Bry-vypl%C3%BDvaj%C3%ADc%C3%AD-z-Dialogu-o-%C4%8Dist%C3%A9m-ovzdu%C5%A1%C3%AD-n%C3%A1vrh-dal%C5%A1%C3%ADho-postupu-ma_KORNB7NBVH9H.pdf.

¹⁷⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 50.

4. Analýza směrnice o národních emisních stropích a její implementace do českého práva

4.1. Historický kontext přijetí směrnice o národních emisních stropích

Právní úprava národních emisních stropů, tedy „limitů pro celkové emise některých látek znečišťujících ovzduší, které musí členské státy dodržovat,“¹⁷⁹ má v EU více než dvacetiletou historii. První směrnice, která národní emisní stropy upravovala, celým názvem směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší, byla reakcí EU na tzv. Göteborgský protokol k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států.

O Úmluvě a vlivu, který má na právní předpisy EU v oblasti předcházení znečišťování ovzduší, již bylo částečně pojednáno v předcházející kapitole. Úmluva sama neobsahuje konkrétní vymahatelné povinnosti, které mají signatářské země (v případě EU jde o všechny členské státy) plnit. Zásadní pak je právě role protokolů, které jsou postupně přijímány. V současné době bylo protokolů přijato již osm, a kromě prvního z nich, se všechny týkají snižování emisí konkrétních znečišťujících látek. Göteborgský protokol, celým názvem Protokol k omezení acidifikace,¹⁸⁰ eutrofizace¹⁸¹ a tvorby přízemního ozonu (dále jen „Protokol“), byl přijat v roce 1999 a v platnost vstoupil v roce 2005.¹⁸² Ve své původní verzi z roku 1999 Protokol stanovil konkrétní požadavky na snížení emisí přízemního ozonu a také látek zodpovědných za acidifikaci a eutrofizaci, tedy SO₂, NO_x, nemetanových VOC a čpavku. Směrnice č. 2001/81/ES obsahovala téměř doslovnou transpozici emisních limitů z Protokolu a stanovila rok 2010 jako cílový, do kdy bylo nutné dosáhnout těchto emisních limitů. Národní

¹⁷⁹Evropská rada. *Revidované národní emisní stropy*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/national-emission-ceilings/>.

¹⁸⁰ Acidifikace je proces, při němž dochází k okyselení vody a půdy. Děje se tak především v důsledku kyselých dešťů. Nejzásadnějším dopadem acidifikace je poškození půdy, vody, a dalších ekosystémů. Kyselý déšť rovněž ohrožuje lidské zdraví a povrchy budov. – viz Poradenství v životním prostředí trochu jinak. *Proces okyselení vod* [online]. [cit. 20. 1. 2022].

Dostupné z: http://poradme.se/index.php?title=Proces_okyselov%C3%A1n%C3%AD_vod.

¹⁸¹ Eutrofizace je proces obohacování vod o živiny, především dusík a fosfor. Dělí se na přirozenou a nepřirozenou. Při nepřirozené eutrofizaci jsou vody znečišťovány vypouštěním dusíku a fosforu ze zemědělství, z odpadních vod a z průmyslu. Důsledkem eutrofizace je přemnožení planktonu a sinic, čímž dojde k zastínění vodního dna, rychlému vyčerpání živin a především kyslíku ve vodě, což způsobí kolaps celého systému. – viz Poradenství v životním prostředí trochu jinak. *Eutrofizace vody*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: http://poradme.se/index.php?title=Eutrofizace_vody.

¹⁸²Evropská rada. *Změna Protokolu o omezení acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu z roku 1999 (Göteborgský protokol)*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/gothenburg-protocol/>.

emisní strop byl v pojetí této směrnice maximální množství látky v kilotunách, které může členský stát vypustit do ovzduší za kalendářní rok.¹⁸³ Bylo ponecháno v kompetenci členských států, jak konkrétně snížení emisí dosáhnou.¹⁸⁴

Výsledkem této směrnice bylo značné snížení emisí zmiňovaných látek, konkrétně mezi roky 1990 a 2010 došlo na území EU ke snížení emisí SO₂ o 82 %, oxidů dusíku o 47 %, nemetanových VOC o 56 % a čpavku o 38 %.¹⁸⁵

Zásadním krokem pro přípravu směrnice o národních emisních stropech v současné podobě byl, již v minulé kapitole zmiňovaný, strategický program Balíček Čisté ovzduší pro Evropu¹⁸⁶ z roku 2013. V tomto dokumentu Evropská komise definovala opatření, která měla zajistit splnění stávajících cílů v oblasti ochrany ovzduší do roku 2020 a představila cíle nové – pro období do roku 2030. Čisté ovzduší pro Evropu rovněž reaguje na revizi Göteborgského protokolu z roku 2012,¹⁸⁷ v níž jsou stanoveny přísnější emisní limity pro látky, které upravoval dosud, a nově i emisní limity pro PM_{2,5}. Při snižování emisí PM_{2,5} je třeba klást zvláštní důraz na snížení emisí černého uhlíku (BC), který je další z hlavních znečišťujících látek s krátkou životností ovlivňující klima.¹⁸⁸

Program Balíček Čisté ovzduší pro Evropu při stanovení cílů ochrany ovzduší do roku 2030, nejen pod vlivem revize Göteborgského protokolu, došel k potřebě revidovat směrnici o národních emisních stropech, kterou dokonce označuje za „hlavní nástroj k dosažení snížení emisí“.¹⁸⁹

Revidovaná směrnice o národních emisních stropech byla vydána v roce 2016, plným názvem: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (dále jen „směrnice o národních emisních stropech“). Národní emisní stropy, které směrnice obsahuje, jsou stejné jako ty, které obsahuje revize Protokolu

¹⁸³ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 304.

¹⁸⁴ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 582.

¹⁸⁵ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 304.

¹⁸⁶ Evropská komise. *Program Čisté ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

¹⁸⁷ Evropská rada. *Změna Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu z roku 1999 (Göteborgský protokol)*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/gothenburg-protocol/>.

¹⁸⁸ Evropská komise. *Program Čisté ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

¹⁸⁹ Evropská komise. *Program Čisté ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

z roku 2012. Kromě rozšíření seznamu látek,¹⁹⁰ které nová směrnice pokrývá, dostal i pojem národního emisního stropu jiný obsah. Nejde již o maximální množství látky v kilotunách, které může členský stát za rok vypustit do ovzduší, ale o národní závazky snížení emisí v procentech na členský stát pro každý rok od roku 2020 do roku 2029 a pro každý rok od roku 2030 (detailněji vysvětleno v další podkapitole). Závazky snížení emisí na období 2020 až 2029 jsou zcela totožné se závazky stanovenými Protokolem (2012). Pro každý rok počínaje rokem 2030 definuje příloha II revidované směrnice své vlastní, přísnější cíle.¹⁹¹ Naposledy byla směrnice o národních emisních stropech revidována v roce 2019, když nastavila cíle do roku 2030.¹⁹²

4.2. Představení směrnice o národních emisních stropech

Směrnice o národních emisních stropech ve své současné podobě obsahuje několik nástrojů, které vedou k účinnému snižování znečištění ovzduší. Oproti první verzi směrnice z roku 2001 nejsou tyto nástroje zcela nové, jsou však, jak v této podkapitole ukázu, efektivněji navržené. Svůj cíl definuje směrnice v článku 1 jako „dosahování takových úrovní kvality ovzduší, které nemají významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí ani nepředstavují riziko pro lidské zdraví a životní prostředí“. Tohoto cíle směrnice dosahuje stanovením konkrétních emisních limitů pro znečišťující látky, jež tato směrnice reguluje, a to ze všech zdrojů, které se nacházejí na území členských států.¹⁹³ Jde o úpravu nejvyšší přípustné úrovně znečišťování, tedy jiný přístup, než používá směrnice 2008/50/ES, kde EU stanoví závazné limity přípustné úrovně znečištění. Se směrnicí 2008/50/ES je však směrnice o národních emisních stropech pevně provázána, hovoří-li o cílech v oblasti kvality ovzduší, jsou tím míněny právě mezní hodnoty, cílové hodnoty a maximální expoziční koncentrace podle směrnic 2008/50/ES a 2007/104/ES. (Provázanost s jinými právními předpisy, a především s ostatními politikami EU, přesně dle požadavku Tematické strategie o znečišťování ovzduší je ostatně jedním z důvodů úspěšnosti v dosahování cílů této směrnice.)

¹⁹⁰ Návrh revidované směrnice zahrmoval i emise metanu, ale po přetrvávajícím odporu Evropské rady byl metan nakonec z působnosti směrnice vyjmut kvůli možného překrývání se závazky souvisejícími s cíli snížení emisí skleníkových plynů. - viz YAMINEVA, Y., ROMPPANEN, S.: Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 26(3)/2017. s. 196.

¹⁹¹ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 304.

¹⁹² FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 582.

¹⁹³ Článek 2 směrnice 2016/2284/EU.

Klíčovým pojmem směrnice 2016/2284 je „národní emisní strop“. Jedná se o národní závazky snížení emisí v procentech, kde za výchozí hodnotu je považována úroveň znečištění ovzduší danou látkou v dané zemi v roce 2005. Příloha II směrnice obsahuje tabulku, která uvádí všechny členské státy EU a procentuální hodnoty, o kolik musí snížit emise dané látky oproti roku 2005 v období 2020–2029 (tedy hodnoty revidovaného Göteborgského protokolu) a pro jakýkoli rok od roku 2030 (hodnoty přísnější než revidovaný Göteborgský protokol). Například pro oxidy dusíku (NO_x) musí ČR snížit národní emise oproti roku 2005 v období 2020–2029 o 35 %, v období od roku 2030 o 64 %. Celá EU pak oxidy dusíku musí do roku 2029 snížit o 42 %, od roku 2030 o 63 %. Na rozdíl od směrnice 2008/50/ES zde nejsou hodnoty stanoveny jednotně pro celou EU, ale liší se podle toho, jaká úroveň znečištění byla v daném státě v roce 2005 naměřena.

Aby měla Evropská komise přehled, jak se daří dosahovat požadovaných hodnot, mají členské státy povinnost ji pravidelně každý rok informovat formou tzv. národních emisních inventur dle článku 8 směrnice. V praxi fungují národní emisní inventury tak, že členské státy musí hlásit celkové vnitrostátní emise pro směrnici upravované znečišťující látky za konkrétní rok, vždy o dva roky později, do 15. února. Například emise za rok 2019 musí být předloženy Komisi do 15. února 2021.¹⁹⁴ Komise údaje z národních emisních inventur přezkoumává dle článku 10 odst. 3 směrnice.

Pro členské státy, které mají problém plnit své národní závazky snížení emisí, stanoví směrnice tzv. „flexibilní mechanismus“. V článku 5 směrnice je definován jako „možnost zavést upravené národní roční emisní inventury, pokud by v důsledku uplatnění zdokonalených metod pro emisní inventury aktualizovaných v souladu s vědeckými poznatky došlo k nesplnění jejich národních závazků ke snížení emise.“ V literatuře je však tento mechanismus často kritizován, protože jeho důsledné využívání by vedlo k nedosažení závazků snížení emisí nejen pro dané členské státy, ale i pro celou EU. Tím by byla významně narušena účinnost směrnice a státům by byl vyslán signál, že cíle směrnice nejsou myšleny příliš vážně.¹⁹⁵

Nástrojem, pomocí něhož mají členské státy dosahovat svých národních emisních stropů, jsou tzv. „národní programy omezování znečištění ovzduší“ (dále jen „národní programy“) definované v článku 6 směrnice. Zde došlo k výraznému zefektivnění oproti předchozí verzi směrnice, která sice úpravu národních programů obsahovala, byly však považovány za

¹⁹⁴ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 304.

¹⁹⁵ YAMINEVA, Y., ROMPPANEN, S.: Is Law Failing to Address Air Pollution? Reflections on International and EU Developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 26(3)/2017. s. 195. Rovněž viz ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 304.

„neefektivní a postrádající soudržnost mezi jednotlivými členskými státy.“¹⁹⁶ Současná úprava národních programů je efektivnější, protože dává státům přesný návod, jak tyto programy psát. Příloha III. směrnice popisuje minimální náležitosti, které musí programy i jejich pravidelné aktualizace obsahovat. Důležitá je zejména analýza výchozího stavu znečištění, požadavek na uvedení pokroku při snižování emisí a odhadu budoucího vývoje situace. Programy musí být provázané s ostatními politikami, zejména politikou změny klimatu, zemědělství, průmyslu a dopravy. Musí obsahovat i předem definovaný časový plán k provádění opatření a kompetenci vnitrostátních orgánů zodpovědných za jednotlivá opatření.

Další oblastí, kde je úprava současné směrnice znatelně efektivnější než úprava její předchůdkyně, je nutnost pravidelné aktualizace národních programů. „Tam, kde podle směrnice 2001/81/ES členské státy potřebovaly aktualizovat své programy pouze jednou (do 1. října 2006), nová směrnice 2016/2284/EU nyní požaduje, aby tak členské státy provedly alespoň každé čtyři roky nebo do 18 měsíců od předložení poslední národní emisní inventury nebo národní emisní prognózy, pokud podle předložených údajů existuje riziko nedodržení národních závazků snižování emisí. Tyto aktualizace nutí členské státy k systematictějšímu přístupu k řešení znečištění ovzduší a zároveň poskytují Evropské komisi lepší informace o dosaženém pokroku nebo problémech s dodržováním předpisů.“¹⁹⁷

Výše popsané požadavky musí členské státy naplňovat při vytváření svých národních programů omezování znečištění ovzduší. Jakými konkrétními způsoby však snížení emisí dosáhnou, to směrnice nepředepisuje.¹⁹⁸ Dává tedy členským státům při plnění svých požadavků velkou volnost. I zde však existují určitá omezení, kterými se zabýval i SD EU ve své judikatuře. V rozsudku ve věci C-279/08 P,¹⁹⁹ Komise v Nizozemském království, SD EU potvrdil, že ani naplňování cílů národních programů ovzduší nesmí „ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušit nebo hrozit narušením hospodářské soutěže.“²⁰⁰ V tomto případě šlo o nastavení systému obchodování s emisními povolenkami pro oxidy dusíku, v němž Evropská komise spatřovala nedovolenou státní podporu, tedy porušení článku 107 SFEU, a SD EU jí dal za pravdu.²⁰¹

¹⁹⁶ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 305.

¹⁹⁷ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 305.

¹⁹⁸ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 583.

¹⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2011. Evropská komise v Nizozemské království. Věc C-279/08 P.

²⁰⁰ Bod 133, Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2011. Evropská komise v Nizozemském království. Věc C-279/08 P.

²⁰¹ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 583.

Protože se požadavky definované v národních programech velmi úzce týkají omezování emisí z konkrétních zdrojů znečištění (stacionárních a mobilních), tedy třetím prvkem evropské legislativy na ochranu ovzduší, jak byla představena v úvodu práce, v následující podkapitole stručně nastíním právní úpravu EU v této oblasti.

4.3. Právní úprava omezení znečišťování u zdroje

Zdroje znečišťování dělí právo v teorii i praxi na dva typy – zdroje mobilní a zdroje stacionární.

Právní úprava EU je v této oblasti značně rozsáhlá a není v možnostech diplomové práce popsat všechny předpisy, které upravují zdroje znečišťování. Vybrala jsem proto nejdůležitější právní normy, které regulují dané oblasti a současně přinášej aktuální implementační problém v České republice.

Stacionární zdroje reguluje EU od osmdesátých let pomocí směrnic, které upravovaly nejprve režim emisních povolenek, od roku 1996, kdy byla přijata směrnice o integrované prevenci,²⁰² však převážil přístup, že emisní limity pro průmyslová zařízení mají být stanoveny ve zvláštním povolení provozu pro toto zařízení.²⁰³

Fischer, Lange a Scotford²⁰⁴ řadí mezi nejdůležitější předpisy upravující podmínky provozu pro průmyslová zařízení směrnici o průmyslových emisích,²⁰⁵ směrnici o středních spalovacích zařízeních²⁰⁶ a tzv. ekodesign směrnici.²⁰⁷

Směrnice o průmyslových zařízeních je hlavním nástrojem EU regulujícím emise znečišťujících látek z velkých průmyslových zařízení, jako jsou spalovací zařízení s tepelným příkonem nad 50 MW, spalovny odpadu, chemičky, cementárny, slévárny atd. Směrnice o středních spalovacích zařízeních reguluje menší spalovací procesy, takové, při nichž se vyrábí elektřina, dále vytápění a chlazení obytných budov a výrobu tepla pro průmyslové procesy. Obě tyto směrnice stanovují detailní technické požadavky ohledně k povolení k provozu pro zařízení, která upravují.

²⁰² Celým názvem: směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.

²⁰³ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 307.

²⁰⁴ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 584.

²⁰⁵ Celým názvem: směrnice o průmyslových emisích, celým názvem Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

²⁰⁶ Celým názvem: směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

²⁰⁷ Celým názvem: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

Ekodesign směrnice uplatňuje jiný přístup. Upravuje nejmenší domácí spalovací zdroje, tedy domácí spotřebiče, a stanoví, jakým požadavkům musí odpovídat, aby je bylo možné na evropském trhu prodávat. (Například ohřívače vody a zásobníky teplé vody musí podle směrnice obsahovat mezní hodnoty NO₂ jako funkci energetického příkonu.)

Velmi aktuální záležitostí, kde ČR nezvládla implementovat požadavky práva EU, jsou nové imisní limity pro uhelné elektrárny a další velká spalovací zařízení dle prováděcího rozhodnutí Komise č. 2017/1442.²⁰⁸ Toto prováděcí rozhodnutí poskytlo čtyřletou lhůtu pro přizpůsobení provozu či pro investice do lepších technologií, tato lhůta skončila v srpnu 2021 a krajské úřady, které v přenesené působnosti vydávají povolení k provozu pro tato zařízení, měly nejpozději do 17. srpna 2021 aktualizovat povolení k provozu tak, aby obsahovala přísnější emisní limity (týká se oxidů dusíku, oxidu siřičitého a tuhých znečišťujících látek a rtuti). Celkem osmnáct elektráren a tepláren požádalo o udělení výjimek z těchto emisních limitů. Proti rozhodnutí ministerstva životního prostředí o udělení výjimky z emisních limitů rtuti a oxidů dusíku uhelné elektrárně Chvaletice byla na konci ledna 2022 podána žaloba několik ekologických organizací.²⁰⁹

Právní úprava mobilních zdrojů znečišťování je rovněž velmi obsáhlá a nesystematická, lze ji však rozdělit na dvě hlavní oblasti – tzv. „typové schvalování“ (stanovení norem, jak mají být vozidla navržena) a regulace kvality paliva.²¹⁰ V EU existuje společný rámec pro schvalování různých typů motorových vozidel před jejich uvedením na trh. Klíčovou normou je nařízení č. 715/2007,²¹¹ které obsahuje mezní hodnoty – normy Euro 5 a 6 pro emise z lehkých osobních a užitkových vozidel. Toto nařízení harmonizuje společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel a náhradních dílů. Namísto dalšího zpřísnění normy Euro 6 se Komise v současnosti snaží dosáhnout účinné a úplné implementace stávajících právních předpisů EU. V důsledku aféry „Dieselgate“²¹² se také změnilы postupy emisních testů

²⁰⁸ Celým názvem: prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení.

²⁰⁹ Enviweb. *Ekologické organizace podávají žalobu na MŽP kvůli emisní výjimce pro elektrárnu Chvaletice.* [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.enviweb.cz/121155>.

²¹⁰ FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials.* 2. edition. Oxford: Oxford University Press 2019. s. 585.

²¹¹ Celým názvem: nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

²¹² „Emisní skandál automobilky Volkswagen, nazývaný také Dieselgate, vypukl v září 2015 poté, co americká Agentura pro životní prostředí zveřejnila informaci o tom, že německá automobilka Volkswagen vybavila své automobily s dieselovými motory TDI softwarem, který rozpoznával, že motor pracuje v režimu odpovídajícím požadavkům laboratorních testů výfukových plynů a změnou nastavení motoru dočasně snižoval množství vznikajících oxidů dusíku, aby její vozy splnily zákonný limit.“ – viz Wikipedia. *Dieselgate.* [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Dieselgate>.

pro schvalování typu nových modelů automobilů, aby lépe odrážely skutečné jízdní podmínky. Od 1. září 2017 byl test New European Driving Cycle (NEDC) nahrazen World Harmonized Light Vehicle Test Procedure (WLTP) v kombinaci s testem Real Driving Emissions (RDE).²¹³

4.4. Implementace do českého práva a identifikace problémů

Požadavky směrnice o národních emisních stopech jsou do českého práva implementovány zákonem o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“), kde § 8 stanovuje povinnost ministerstva životního prostředí, ve spolupráci s dalšími ústředními správními úřady, vydat a pravidelně aktualizovat Národní program snižování emisí České republiky (dále jen „NPSE“), program musí následně schválit vláda. Česká právní úprava tak poněkud upravila název „národního programu omezování znečištění ovzduší“, jak je pojmenován ve směrnici, všechny obsahové náležitosti programu, i lhůty pro vydávání a aktualizace však ze směrnice přejímá. Příloha č. 12 ZOO stanoví detailní požadavky na obsah NPSE. Přejímací ustanovení ZOO v § 41 odst. 2 uložilo ministerstvu životního prostředí povinnost zpracovat NPSE do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti ZOO, tedy do 1. 9. 2013.²¹⁴ Dokument byl však schválen usnesením vlády České republiky č. 978 až 2. 12. 2015.²¹⁵ Naposledy byl NPSE aktualizován usnesením vlády č. 917 dne 16. 12. 2019.²¹⁶ Po této aktualizaci je NPSE v souladu s novelou ZOO z roku 2018, která do ZOO začlenila požadavky směrnice, zejména povinnost oznámit aktualizace NPSE Evropské komisi. „Aktualizace NPSE ponechala prioritní opatření NPSE z roku 2015 v platnosti. To je provedeno zachováním příslušných částí usnesení vlády č. 978/2015 i nadále v platnosti.“²¹⁷

Role NPSE v ochraně ovzduší ČR je zásadní. Jde o hlavní zastřešující koncepční nástroj zákona o ochraně ovzduší. Další koncepční nástroj – programy zlepšování kvality ovzduší – mimo jiné vycházejí z cílů vytyčených v národním programu a pro jednotlivá území navrhuje opatření, která by měla umožnit dosažení cílů vytyčených v programu národním.²¹⁸ NPSE společně s programy zlepšování kvality ovzduší zpracovávány pro jednotlivé zóny

²¹³ ELIANTONIO, M. – PEETERS, M. (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 307.

²¹⁴ První NPSE zpracovalo MŽP v roce 2004 dle původní směrnice o národních emisních stopech. Pozn. aut.

²¹⁵ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 47.

²¹⁶ Portál strategických dokumentů v ČR. *Aktualizace Národního programu snižování emisí (2019)*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z:

<https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie/narodni-program-snizovani-emisi-cr-aktualizace>.

²¹⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Strategické dokumenty*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty.

²¹⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 47.

a aglomerace definované zákonem o ochraně ovzduší tvoří společný národní strategický rámec ochrany ovzduší.²¹⁹

Cílem Národního programu snižování emisí České republiky je snížit celkovou úroveň emisí produkovanou ze zdrojů znečišťování ovzduší, a tím zlepšit kvalitu ovzduší v České republice.²²⁰

Aby tohoto cíle NPSE mohl co nejefektivněji dosáhnout, obsahuje „analýzu stavu a vývoje kvality ovzduší v ČR, příčiny znečištění, emise znečišťujících látek z jednotlivých sektorů ekonomiky, scénáře vývoje znečišťování ovzduší, národní závazky ČR a jejich dodržování. Dále NPSE stanovuje zejména opatření ke snížení množství emisí některých znečišťujících látek do ovzduší. Uvedená opatření byla navržena na základě analýz a projekcí dalšího vývoje emisí. Jsou zaměřena na klíčové sektory, ve kterých je požadované snížení emisí možné efektivně dosáhnout. Mezi tyto sektory patří zejména lokální vytápění domácností, energetika, doprava a zemědělství.“²²¹

Ministerstvo životního prostředí zveřejnilo v prosinci 2021 dokument nazvaný „Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky“.²²² V tomto dokumentu uvádí velmi pozitivní zprávy, co se implementace směrnice o národních emisních stopech v ČR týče: „Národní závazky snížení emisí pro rok 2020 byly splněny. I s použitím aktualizovaných dat projekce indikuje dodržení národních závazků ke snížení emisí pro rok 2025 i pro rok 2030, za předpokladu úspěšného splnění všech prioritních opatření, která stanovil Program pro snížení emisí vybraných látek znečišťujících ovzduší (NO_x, MNVOC, SO₂, NH₃, PM_{2,5}). V souvislosti s druhým specifickým cílem lze, na základě dat z imisního monitoringu, konstatovat, že bylo dosaženo národního cíle snížení expozice pro suspendované částice PM_{2,5}.“²²³

²¹⁹ Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

²²⁰ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 47.

²²¹ Ministerstvo životního prostředí. *Strategické dokumenty*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty.

²²² Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění Národního programu snižování emisí ČR*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

²²³ Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

V dokumentu jsou dále detailněji rozebírána jednotlivá opatření stávajícího NPSE. „Program obsahuje aktuálně celkem 6 prioritních opatření²²⁴, 14 podpůrných a 7 průřezových opatření a dále další opatření (...) Lze shrnout, že všechna opatření jsou plněna, přičemž 2 opatření byla již splněna zčásti a 2 opatření byla splněna zcela. Některá opatření s pevně stanoveným termínem jsou opožděna oproti harmonogramu.“²²⁵

K optimistickým závěrům vede i Střednědobé vyhodnocení státní politiky životního prostředí zpracované MŽP za období 2012–2020. Při hodnocení priority „snížení úrovně znečištění ovzduší“ je zde konstatováno, že specifický cíl č. 2.2.2, plnění národních emisních stropů pro oxid siřičitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x), těkavé organické látky (VOC), amoniak (NH₃) a jemné suspendované částice (PM_{2,5}), je „průběžně plněn“.²²⁶

4.5. Závěr

V této kapitole jsem představila v současnosti platnou a účinnou směrnici o národních emisních stropích a její úspěšnou implementaci do českého práva. Na rozdíl od standardů kvality ovzduší, kterým jsem se věnovala v předchozí kapitole, jsou hodnoty pro národní emisní stropy v České republice dodržovány. Tato situace může souviset s faktem, že standardy kvality ovzduší jsou stanoveny pro celou EU jednotně, zatímco hodnoty národních emisních stropů jsou procentuálně stanoveny pro každý členský stát odlišně. Pozitivním faktem je, že Česká republika plní národní emisní stropy v původní podobě, nemusí využívat tzv. flexibilního mechanismu dle článku 5 směrnice.

Pro dosažení cílů směrnice o národních emisních stropích je zásadní provázanost ochrany ovzduší s dalšími oblastmi, v nichž je požadované snížení emisí možné efektivně dosáhnout skrze regulace stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování. Mezi tyto oblasti český NPSE řadí zejména lokální vytápění domácností, energetiku, dopravu a zemědělství. Aktuálním problémem ČR v oblasti energetiky jsou neaktualizovaná, případně nevymáhaná povolení k provozu uhelných elektráren dle rozhodnutí Komise č. 2017/1442. V oblasti dopravy pak lze zopakovat

²²⁴ Prioritní opatření současného NPSE jsou: dodatečné snížení emisí k roku 2030 ze sektoru veřejná energetika výroba tepla, obměna zdrojů tepla v sektoru lokálního vytápění domácností, zlepšení kvality palivového dřeva používaného ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW, dodatečné snížení emisí k roku 2030 ze sektoru silniční doprava, zpřísnění povinností při skladování a aplikaci hnojiv, podpora pastevního chovu.

²²⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

²²⁶ Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění Národního programu snižování emisí ČR*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

návrh, který jsem uvedla již v předešlé kapitole, tedy využití možnosti dle § 14 ZOO a vyhlášení nízkoemisních zón.

Závěr

Účelem této práce bylo nejprve popsat úpravu ochrany ovzduší v právních normách EU, následně analyzovat, jakým způsobem jsou požadavky práva EU implementovány do českého právního řádu, a ukázat, kde se implementace nezdařila, případně navrhnout, jak by měla Česká republika postupovat, aby plnila požadavky vyplývající z práva EU, a tak bylo ovzduší, a tím i životy a zdraví obyvatel ČR efektivněji chráněno.

První kapitola práce obsahuje přehled základních pojmů právní ochrany ovzduší, jejich přesné definice jsou důležité pro pochopení zbytku práce. Druhá kapitola popisuje kompetence EU v oblasti životního prostředí od sedmdesátých let do současnosti, včetně detailního představení systému vymáhání práva Evropskou komisí a Soudním dvorem Evropské unie.

Třetí kapitola, která analyzuje směrnici 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší, ukázala nejvýraznější implementační problémy. Česká republika v současnosti čelí dvěma probíhajícími řízením o porušení práva EU (jedná se o dlouhodobé překračování imisních limitů pro suspendované částice PM₁₀ a oxid dusičitý – NO₂). I v této situaci ale de facto nebylo od roku 2016 využíváno programů zlepšování kvality ovzduší (dále jen „PZKO“), které, jsou-li správně formulovány, mohou sloužit k efektivnímu regionálnímu snížení znečištění ovzduší. PZKO sice byly vydávány, ovšem jejich vágnost a neexistence časového plánu provádění opatření vedla k sérii správních žalob a následnému soudnímu rušení. Od zrušujících rozsudků v roce 2016 trvalo ministerstvu životního prostředí čtyři roky, než vydalo PZKO nové, tento postup je kritizován jako „skoro-vakuum, kdy koncepční ochranu ovzduší v ČR tvořila téměř zcela zrušená opatření obecné povahy“.²²⁷

Ohledně PZKO je třeba uvítat novelu zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb., která stanoví detailnější požadavky na obsah programů. Novelou zákona však došlo i ke změně právní formy PZKO, z opatření obecné povahy na „právní formu sui generis“. V čase dokončení této práce není jisté, zda budou české soudy k PZKO stále přistupovat jako k opatření obecné povahy v materiálním slova smyslu, a tím umožní jejich soudní přezkum. Vyloučení PZKO ze soudního přezkumu je krok, který by snížil možnosti veřejnosti domáhat se ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí.

V souvislosti se snižováním oxidů dusíku, jejichž hlavním zdrojem je doprava, ukázala analýza v třetí kapitole, že neexistuje žádný právní důvod, proč obce nevyužívají možnosti českého zákona o ochraně ovzduší k zavedení nízkoemisních zón. Toto opatření je sice plně

²²⁷ JANČÁŘOVÁ, I. – MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021. s. 796.

v kompetenci členského státu, EU jej však v několika soft-law dokumentech doporučuje. Důvody, proč v ČR dosud žádná nízkemisní zóna zavedena nebyla, je tak třeba hledat v rovině politické, nikoli právní.

Rozbor probíhajících řízení pro porušení práva EU ve třetí kapitole ukázal, že Evropská komise vede s ČR od roku 2018 tzv. Dialog o čistém ovzduší, v němž dává České republice doporučení, jaká opatření přijmout za účelem snížení emisí PM₁₀ a NO₂. Opatření se týkají emisí z domácností, dopravy, zemědělství, průmyslu a energetiky a jejich dodržování je Evropskou komisí pečlivě sledováno a může odvrátit soudní fázi řízení o porušení práva EU, případně uložení pokuty v tomto řízení.

Čtvrtá kapitola, v níž je analyzována směrnice 2016/2284/EU o národních emisních stropích, v zásadě vedla k pozitivním závěrům o zdařilé implementaci požadavků této směrnice. V čase dokončení této práce byly k dispozici dva dokumenty ministerstva životního prostředí – Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky z prosince 2021 a Střednědobé vyhodnocení státní politiky životního prostředí zpracované MŽP za období 2012–2020. Oba dokumenty konstatují, že hodnoty určené jako národní emisní stropy do roku 2020 se České republice dařilo splnit. Česká republika plní hodnoty v plném rozsahu určeném směrnicí, nevyužívá tzv. flexibilního mechanismu, který členskými státy dovoluje za určitých, přesně stanovených podmínek, plnit hodnoty v menším rozsahu. (Zde je však třeba upozornit, že národní emisní stropy jsou pro každý členský stát vypočítávány individuálně. Standardy kvality ovzduší, které stanovuje směrnice 2008/50/ES, jsou naproti tomu pro celou EU určeny jednotně.)

Národní programy snižování emisí obsahují mnoho detailních opatření týkajících se znečišťování z mobilních a stacionárních zdrojů. Ve čtvrté kapitole tak bylo třeba konstatovat velmi aktuální případ porušování požadavků vyplývajících z práva EU, konkrétně se jedná o povolení k provozu pro uhelné elektrárny a další velká spalovací zařízení dle prováděcího rozhodnutí Komise č. 2017/1442. Krajské úřady měly do srpna 2021 aktualizovat povolení k provozu těchto stacionárních zdrojů znečištění tak, aby obsahovala přísnější emisní limity (jde o oxidy dusíku, oxid siřičitý, tuhé znečišťující látky a rtuť). Několik uhelných elektráren a tepláren požádalo o výjimku z povinnosti plnit tyto přísnější emisní limity, čemuž krajské úřady bez závažných důvodů vyhověly. Protože však udělení těchto výjimek není dle názorů ekologických organizací opodstatněné, napadly tyto výjimky u správních soudů (nejnověji se jedná o uhelnou elektrárnu Chvaletice).

Analýza právních předpisů a soudních rozhodnutí v této práci vedla ke dvěma závěrům. Prvním je provázanost ochrany ovzduší s dalšími oblastmi, především s dopravou, průmyslem a zemědělstvím. Přijímání sebelepších norem v oblasti ochrany ovzduší znečištění reálně nesníží,

nebude-li synchronizováno právě s těmito oblastmi, což dobře ilustruje výše uvedený případ výjimky z přísnějších emisních limitů pro uhelné elektrárny a teplárny.

Druhým závěrem je, že pro efektivnější ochranu ovzduší není třeba přijímat další normy (normy EU, které má ČR povinnost dodržovat, jsou již nyní nastaveny poměrně přísně a další zpřísnování je plánované), ale především pečlivě vymáhat dodržování norem stávajících. Tento závěr je ostatně často prezentován v odborné literatuře, která se věnuje právní ochraně ovzduší v EU: „V EU již existují klíčové právní předpisy a požadovaný regulační rámec. Politika EU v oblasti ochrany ovzduší tak není nedostatečná kvůli nedostatku pravidel, ale spíše kvůli jejich špatnému provádění a dodržování.“²²⁸

²²⁸ YAMINEVA, Y. – ROMPPANEN, S.: Is Law Failing to Address Air Pollution? Reflections on International and EU Developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 26(3)/2017. s. 196.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: *Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2009.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- ELIANTONIO, Mariolina – PEETERS, Marjan (eds.): *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020.
- FISHER, E. – LANGE, B. – SCOTFORD, E. a kol.: *Environmental Law. Texts, Cases and Materials*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí pro bakaláře*. 2. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019.
- MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Praha: Karolinum, 2009.
- MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- REINS, L. – VAN CASTLER, G.: *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2017.
- TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013.

2. Seznam časopiseckých zdrojů

- DAMOHORSKÝ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In: DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. (edit.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003.
- JANČÁŘOVÁ, I. – MRLINA, M.: Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2021.
- JANČÁŘOVÁ, I. – VODIČKA, J. Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/2018.

YAMINEVA, Y. – ROMPPANEN, S.: Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 26(3)/2017.

3. Seznam použitých internetových zdrojů

Blog o meteorologii, hydrologii a kvalitě ovzduší, blog pracovníků ČHMÚ pobočky Brno. *Suspendované částice (PM) – otázky a odpovědi*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: <https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/>.

Český hydrometeorologický ústav. *Znečištění ovzduší na území ČR v roce 2020* [online]. [cit. 5. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/20groc/gr20cz/20_08_evropsky_v2.pdf.

Elektronický meteorologický slovník. *Troposféra*. [online]. [cit. 20. 10. 2021]. Dostupné z: <http://slovník.cmes.cz/heslo/4080>.

Enviweb. *Ekologické organizace podávají žalobu na MŽP kvůli emisní výjimce pro elektrárnu Chvaletice*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.enviweb.cz/121155>.

Enviweb. *Soud potvrdil, že dokumenty z řízení o porušení práva EU mohou být informacemi o životním prostředí*. [online]. [cit. 15. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.enviweb.cz/117640>.

Evropská agentura pro životní prostředí. *Zpráva o stavu ovzduší v Evropě za rok 2020*. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.

Evropská komise. *Cesta ke zdravé planetě pro všechny ze dne 12. 5. 2021*. [online]. [cit. 6. 10. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf.

Evropská komise. *Čistší ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0002>.

Evropská komise. *Oblasti činnosti EU*. [online]. [cit. 11. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_cs.

Evropská komise. *Pracovní dokument SWD (2013) 531 final ze dne 18. 12. 2013*. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0531_en.pdf.

Evropská komise. *Program Čisté ovzduší pro Evropu*. [online]. [cit. 10. 1. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

Evropská komise. *Řízení o nesplnění povinnosti*. [online]. [cit. 15. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs.

Evropská komise. *Řízení o nesplnění povinnosti*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs.

Evropská komise. *Sdělení Komise – Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti, nejnovější verze z roku 2019*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0913\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0913(01)&from=CS).

Evropská komise. *Supporting the Fitness Check of the EU Ambient Air Quality Directives (2008/50/EC, 2004/107/EC). Final Report*. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/FR%20FC%20AAQD%20-%20Final%20Report%20Support%20Study%20-%20No%20ISBN.pdf>.

Evropská komise. *Tematická Strategie o znečišťování ovzduší*. [online]. [cit. 10. 1. 2022].

Dostupné z [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:CS:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:CS:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:CS:PDF).

Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 12. 5. 2021*. [online]. [cit. 6. 10. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_2345.

Evropská komise. *Závěry vyplývající z Dialogu o čistém ovzduší v České republice a návrh dalšího postupu*. [online]. [cit. 5.10. 2021]. Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Z%C3%A1v%C4%9Bry-vypl%C3%BDvaj%C3%ADc%C3%AD-z-Dialogu-o-%C4%8Dist%C3%A9m-ovzdu%C5%A1%C3%AD-a-n%C3%A1vrh-dal%C5%A1%C3%ADho-postupu-ma_KORNB7NBVH9H.pdf.

Evropská rada. *Revidované národní emisní stropy*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/national-emission-ceilings/>.

Evropská rada. *Změna Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu z roku 1999 (Göteborgský protokol)*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/gothenburg-protocol/>.

Evropská rada. *Změna Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu z roku 1999 (Göteborgský protokol)*. [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/gothenburg-protocol/>.

Evropský parlament. *Fact sheets on European Union. Environmental policy: general principles and basic Framework*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>.

Frank Bold. *Právo na zdravé ovzduší v Polsku zvítězilo, český případ míří na ústavní soud*. [online]. [cit. 15. 1. 2022]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/povedlose/pravo-na-zdrave-ovzdusi-v-polsku-zvitezilo-cesky-pripad-miri-na-ustavni-soud>.
<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/clean-air/national-emission-ceilings/>.

Meteopress. *Na jaké vrstvy se dělí atmosféra?* [online]. [cit. 20. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.meteopress.cz/vysvetleni/na-jake-vrstvy-se-deli-atmosfera/>.

Ministerstvo životního prostředí. *Příručka ochrany kvality ovzduší v České republice v roce 2013.* [online]. [cit. 25. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/\\$FILE/000-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/000-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf).

Ministerstvo životního prostředí. *Úmluva o dálkovém znečišťování přesahujícím hranice států.* [online]. [cit. 5. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_o_dalkovem_znecistovani_ovzdusi_hranice.

Ministerstvo životního prostředí. *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.* [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace.

Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění národního programu snižování emisí České republiky.* [online]. [cit. 25. 1. 2022] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení plnění Národního programu snižování emisí ČR.* [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/\\$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategicke_dokumenty/$FILE/000-vyhodnoceni_plneni_NPSE_2021-20211228.pdf).

Poradenství v životním prostředí trochu jinak. *Eutrofizace vody.* [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: http://poradme.se/index.php?title=Eutrofizace_vody.

Poradenství v životním prostředí trochu jinak. *Proces okyselování vod* [online]. [cit. 20. 1. 2022]. Dostupné z: http://poradme.se/index.php?title=Proces_okyselov%C3%A1n%C3%AD_vod.

Portál životního prostředí. *Druhy smogu – není smog jako smog...* [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://portalzp.praha.eu/jnp/cz/ovzdusi/o_smogu/druhy_smogu/index.html.

Příroda.cz. *Význam slova „ekosystém“* [online]. [cit. 24. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.priroda.cz/slovník.php?detail=92>.

Rada EU. *Tisková zpráva Rady EU ze dne 17. 3. 2021* [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2021/03/17/8th-environment-action-programme-member-states-ready-to-start-negotiations-with-parliament/>.

Right a Clean Air. *EU infringements 2017.* [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: https://www.right-to-clean-air.eu/fileadmin/Redaktion/PDFs/Download/EU-infringements_2017.pdf.

Státní zdravotní ústav. *Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší za rok 2019*. [online]. [cit. 1. 11. 2021]. Dostupné z: http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf.

The Parliament. Politics, Policy and People Magazine. *New Environmental Action Programme. The Direction of Travel*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-direction-of-travel>.

Úřad vlády ČR. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2020*. [online]. [cit. 17. 11. 2021]. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2020.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2020.pdf).

Vyhodnocení Státní politiky životního prostředí v ČR 2012–2020. [online]. [cit. 12. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/\\$FILE/OPZPUR-Vyhodnoceni_SPZP_CR_2012-20210112.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/$FILE/OPZPUR-Vyhodnoceni_SPZP_CR_2012-20210112.pdf).

Wikipedia. *Dieselgate*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Dieselgate>.

Wikipedia. *Prekurzor (chemie)*. [online]. [cit. 25. 10. 2021]. Dostupné z: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Prekurzor_\(chemie\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Prekurzor_(chemie)).

Wikipedia. *Zelená dohoda pro Evropu*. [online]. [cit. 10. 11. 2021]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Zelen%C3%A1_dohoda_pro_Evropu

4. Seznam použitých právních předpisů

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

Směrnice o průmyslových emisích, celým názvem Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrování prevence a omezování znečištění).

Směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

Směrnice Rady 70/200/EEC o sblížení právních předpisů členských států o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel.

Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.

Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší.

Směrnice Rady 80/779/EEC ze dne 15. července 1980 o mezních hodnotách a směrných hodnotách kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice, směrnici Rady 82/884/EEC ze dne 3. prosince 1982 o limitní hodnotě pro olovo v ovzduší a směrnici Rady 85/203/EEC ze dne 7. března 1985 o normách kvality ovzduší pro oxid dusičitý.

Smlouva o Evropské unii, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016.

Smlouva o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Zákon č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozónovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících.

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země.

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

Vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

5. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. n. Pl. ÚS 19/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 18.7.2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10A 173/2016 - 119.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č.j. 4 As 250/2016 - 156.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č.j. 9 As 17/2017-98.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020 č. j. 6 A 124/2019-94.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2020 č. j. 8 A 93/2019-93.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne č. j. 15 A 19/2019-169.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 3. 1980. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc 91/79.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1985. Procureur de la République proti Association de la defense des bruleurs d'huiles usagées (ADBHU). Věc C-240/83.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 1988. Komise Evropských společenství proti Dánskému království. Věc 302/86.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1998. Gianni Bettati proti Safety Hi-Tech Srl. Věc: C-341/95.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 20015. Komise Evropských společenství proti Rakouské republice. Věc C-320/03.

Rozsudek Velkého senátu Soudního dvora ze dne 12. 7. 2005. Komise vs. Francie. Věc: C-304/02.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2011. Evropská komise v Nizozemské království. Věc C-279/08 P.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008. Dieter Janecek v. Freistaat Bayern. Věc C-237/07.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2014. Client Earth. Věc C-404/13.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2019. Crayenest a další. Věc C-723/17.

6. Seznam ostatních zdrojů

Informační systém pro implementaci práva EU. *Řízení o porušení práva EU*. [online]. [cit. 16. 11. 2021]. Dostupné z: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>.

Portál strategických dokumentů v ČR. *Aktualizace Národního programu snižování emisí (2019)*. [online]. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie/narodni-program-snizovani-emisi-cr-aktualizace>.

Ministerstvo životního prostředí. *Strategické dokumenty*. [online]. [cit. 25. 1. 2022] Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty.

Dokumentární cyklus České televize. *Příběhy 20. století*. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11454740577-pribehy-20-stoleti/216562261760015-na-pokraji-katastrofy/>.

Výuková prezentace Masarykovy univerzity. [online]. [cit. 11. 11. 2021]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/law/podzim2017/BEP301Zk/um/2017-PEU-Pravomoci_EU_-_301.pdf.

Unijní právní úprava před znečišťováním ovzduší a její implementace v českém právu

Tato práce se věnuje právní úpravě ochrany ovzduší v EU a její implementaci do českého práva.

V úvodní kapitole jsou definovány základní pojmy ochrany ovzduší včetně znečišťujících látek. Ve druhé kapitole jsou představeny kompetence EU v oblasti životního prostředí a možnosti EU vymáhat právo, je-li členskými státy porušováno.

Ve třetí kapitole je analyzována klíčová normy EU na ochranu ovzduší – směrnice 2008/50/ES. Kapitola nejprve popisuje politiku EU v oblasti ochrany ovzduší a důvody, které vedly k přijetí směrnice v současné podobě. Následně obsahuje podrobnou analýzu současného znění směrnice a její implementace do českého práva. V závěru kapitola prezentuje zjištění o oblastech, kde nejsou požadavky směrnice plně implementovány do českého práva.

Čtvrtá kapitola uplatňuje obdobný přístup ke směrnici 2016/2284/EU. Po prvotním představení směrnice a její analýze je představen způsob, jak jsou požadavky směrnice implementovány do českého práva. Ve světle nedávno vydaných dokumentů ministerstva životního prostředí je vidět, že národních emisních stropů je v současnosti v České republice dosahováno. Kapitola rovněž obsahuje stručný přehled legislativy EU o stacionárních a mobilních zdrojích znečištění.

Závěr práce shrnuje dílčí zjištění z jednotlivých kapitol a prezentuje dvě celková zjištění práce – nutnost provázanosti ochrany ovzduší s ostatními politikami, dále nutnost efektivního vymáhání ze strany soudů i jiných orgánů.

Klíčová slova

Znečištění ovzduší

Nástroje ochrany ovzduší

Právo EU

Standardy kvality ovzduší

Národní emisní stropy

Implementace práva EU na ochranu ovzduší

EU legislation against air pollution and its implementation in Czech law

This thesis deals with legal regulation of air protection in the EU and its implementation into Czech law.

The introductory chapter defines the basic concepts of air protection, including pollutants. The second chapter presents the EU's environmental competences and the EU's ability to enforce the law if it is violated by Member States.

The third chapter analyzes the key tool of EU air protection – Directive 2008/50 / EC. The chapter first describes the EU's air protection policy and the reasons that led to the adoption of the directive in its current form. Subsequently, it contains a detailed analysis of the current wording of the directive and its implementation into Czech law. In conclusion, the chapter presents findings on areas where the requirements of the directive are not fully implemented in Czech law.

The fourth chapter applies a similar approach to Directive 2016/2284/EU. After the initial introduction of the directive and its analysis, the way in which the requirements of the directive are implemented into Czech law is presented. In the light of recently issued documents of the Ministry of the Environment, it can be seen that national emission ceilings are currently being reached in the Czech Republic. The chapter also provides a brief overview of EU legislation on stationary and mobile sources of pollution.

The conclusion summarizes the partial findings of the individual chapters and presents two overall findings of the work – the need for coherence of air protection with other policies, as well as the need for effective enforcement by courts and other bodies.

Key words

Air pollution

Instruments of air protection

EU law

Air quality standards

National emission ceilings

Implementation of EU air protection law