

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Petr Kunert

# Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.  
Katedra práva životního prostředí  
Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 12. 2013

**Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.**

V Praze dne .....

.....

**Petr Kunert**

## Obsah

<b>1. Úvod.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Přehled znečišťujících látek .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Mezinárodní úprava ochrany ovzduší.....</b>	<b>10</b>
3.1. Právní úprava v Evropské unii.....	11
<b>4. Vývoj právní úpravy ochrany ovzduší .....</b>	<b>12</b>
4.1. Východiska a cíle nové právní úpravy ochrany ovzduší .....	13
<b>5. Stacionární zdroj znečišťování .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Úroveň znečištění.....</b>	<b>16</b>
6.1. Imisní limity .....	17
6.2. Národní program snižování emisí České republiky .....	21
6.3. Programy zlepšování kvality ovzduší .....	22
6.4. Řízení podle stavebního zákona .....	24
<b>7. Regulace zdrojů znečišťování .....</b>	<b>27</b>
7.1. Přípustná úroveň znečišťování .....	27
7.2. Zdroje znečišťování sloužící k vytápění domácností .....	30
7.3. Povolení provozu stacionárního zdroje .....	33
7.4. Kompenzační opatření .....	35
7.5. Poplatek za znečišťování .....	37
7.6. Odpovědnost za protiprávní jednání .....	43
7.6.1. Trestněprávní odpovědnost .....	44
7.6.2. Správní delikty .....	45
7.6.3. Opatření k nápravě .....	46
<b>8. Závěr.....</b>	<b>47</b>
<b>9. Seznam použitých zdrojů a literatury .....</b>	<b>50</b>
<b>10. Použité zkratky .....</b>	<b>53</b>
<b>11. Abstrakt.....</b>	<b>55</b>

<b>12. Abstract .....</b>	<b>55</b>
<b>13. Resumé .....</b>	<b>56</b>
<b>14. Summary .....</b>	<b>57</b>
<b>15. Klíčová slova / Key words.....</b>	<b>58</b>

# 1. Úvod

Ovzduší, tedy plynný obal Země, představuje jednu z nejdůležitějších složek životního prostředí, bez níž by nebyl život na Zemi v dnešní podobě možný. Soudobé chemické složení ovzduší se utvářelo v průběhu milionů let až do stavu umožňujícího současný život. Ovzduší je složeno ze zhruba 78 % z dusíku, 21 % z kyslíku a zbývající 1 % tvoří jiné plyny<sup>1</sup>. Ovzduší obklopuje každého z nás a kvalita ovzduší tak výrazně ovlivňuje život člověka, ačkoli si tuto skutečnost mnoho lidí snad ani neuvědomuje kvůli „nehmotné“ povaze ovzduší. Stav ovzduší se však dotýká každého jednotlivce a má také významné širší až globální dopady. Znečištění ovzduší především v důsledku činnosti člověka může mít dalekosáhlé následky v podobě narušených základních rovnovážných procesů planety, což by mohlo vést k nepředstavitelným škodám.

Na znečištění ovzduší má největší vliv činnost člověka, označovaná jako antropogenní zdroj znečištění. Tato činnost však není jediným zdrojem znečištění. Také z přírodních zdrojů jakými jsou sopečná činnost nebo lesní požáry unikají do ovzduší znečišťující látky. Toto přirozené znečištění nelze nijak regulovat, ovšem vzhledem ke svému rozsahu nepředstavuje zdaleka takový problém jako znečištění v důsledku lidské činnosti.

Znečištění ovzduší přitom nelze zcela zakázat. To by totiž znamenalo v podstatě konec naší civilizace. Znečišťující látky neunikají do ovzduší pouze v důsledku průmyslové činnosti, ale například i při chovu hospodářských zvířat se uvolňuje množství amoniaku a metanu<sup>2</sup>. Úkolem právní úpravy ochrany ovzduší tedy není zákaz znečištění, ale udržování úrovně znečištění na přijatelné míře, případně zlepšení stávajícího stavu za podmínek, které nejsou v rozporu s možnostmi společnosti.

Tématem této diplomové práce je právní úprava ochrany ovzduší před znečištěním ze stacionárních zdrojů. Toto téma není lehké uchopit, neboť v České republice neexistuje mnoho odborné literatury zpracovávající oblast právní úpravy ochrany ovzduší a nelze tak koncepčně vycházet z již zavedených a ustálených postupů.

Klíčovým právním předpisem upravujícím tuto oblast je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „**zákon o ochraně ovzduší**“). Popis jednotlivých nástrojů ochrany ovzduší,

---

<sup>1</sup> Kurfürst, Jiří, ed., Kompendium ochrany kvality ovzduší, Vodní zdroje Ekomonitor, Chrudim 2008, str. 195.

<sup>2</sup> Viz [http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/\\$pid/MZPMSFJ1BPOU](http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/$pid/MZPMSFJ1BPOU).

kteřé tento zákon obsahuje, tak tvořĩ těžiště této diplomové práce. Tyto nástroje jsou rozděleny do dvou základních celků podle toho, zda upravují úroveň znečištění či úroveň znečišťování ovzduší, což jsou dva základní pojmy vážící se k oblasti ochrany ovzduší.

Z jednotlivých nástrojů k ochraně ovzduší věnuji větší pozornost poplatku za znečišťování. V průběhu projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší se totiž poplatek za znečišťování stal jedním z ústředních témat projednáváného zákona a jeho odpůrci a zastánci svedli o tento nástroj na půdě parlamentu tvrdé rétorické boje. O tomto střetu pak v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o ochraně ovzduší informovala také média a široká veřejnost tedy novou normu mohla zkresleně vnímat především jako normu o poplatcích. Také proto se v kapitole popisující poplatek za znečišťování věnuji i projednávání návrhu zákona a uvádím také argumenty zastánců i odpůrců poplatku za znečišťování.

Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů však není tvořena pouze zákonem o ochraně ovzduší. Dalším právním předpisem, který má pro ochranu ovzduší význam a kterému se okrajově ve své práci věnuji, je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „**stavební zákon**“).

Ve výčtu relevantních právních předpisů na úseku ochrany ovzduší by se jistě dalo pokračovat. Zapracování těchto dalších norem by však přesahovalo téma i rozsah diplomové práce. Proto se níže v textu například pouze zmiňuji o zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“) a stranou například ponechávám zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

V oblasti ochrany ovzduší má velký význam také mezinárodní právo a právo Evropské unie. Zákon o ochraně ovzduší ostatně zapracovává relevantní předpisy Evropské unie, což byl i jeden z důvodů přijetí tohoto zákona. Proto jedna kapitola této práce pojednává také o mezinárodní úpravě ochrany ovzduší.

Dichotomickým pojmem ke stacionárním zdrojům znečišťování jsou zdroje mobilní. Úpravě mobilních zdrojů znečišťování se však vzhledem k tématu této práce nevěnuji. Ponechávám tak stranou například jeden z nových nástrojů, který byl do českého právního řádu zaveden zákonem o ochraně ovzduší, totiž nízkoemisní zóny.

## 2. Přehled znečišťujících látek

Znečišťující látkou je podle § 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší „každá látka, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem“. Znečišťující látky mohou být do ovzduší vypouštěny přímo ze zdroje (primární znečišťování), např. jako produkt spalování tuhých paliv, nebo se vytvářet v ovzduší v důsledku fyzikálních a chemických změn (sekundární znečišťování), typickým příkladem tohoto sekundárního znečišťování je vznik troposférického ozonu. Znečišťující látky mohou mít pevné, kapalné i plynné skupenství. Níže uvedené látky představují demonstrativní výčet nejvýznamnějších znečišťujících látek s výrazným negativním účinkem na lidské zdraví a životní prostředí.

**Oxid siřičitý** ( $\text{SO}_2$ ) vzniká zejména při spalování fosilních paliv. Dominantním zdrojem emisí  $\text{SO}_2$  v celosvětovém měřítku je spalování uhlí v energetice<sup>3</sup>. Další zdroj emisí  $\text{SO}_2$  představuje například metalurgický a chemický průmysl.  $\text{SO}_2$  se do ovzduší uvolňuje také z přírodních zdrojů, například ze sopečné činnosti.

**Oxidy dusíku** souhrnně označované jako  $\text{NO}_x$  jsou dalšími znečišťujícími látkami. Jedná se především o oxid dusnatý ( $\text{NO}$ ) a oxid dusičitý ( $\text{NO}_2$ ). Většina  $\text{NO}_x$  pochází ze spalování fosilních paliv při vysokých teplotách, z výroby kyseliny dusičné, z nitrace organických látek nebo z automobilové dopravy<sup>4</sup>. Oxidy dusíku mají nepříznivý vliv na vnitřní lidské orgány. Dále například zhoršují přenos kyslíku z plic do krevního oběhu.

**Ozon** ( $\text{O}_3$ ) je tříatomovou molekulou kyslíku. V přízemních vrstvách atmosféry se nachází ozon, který je označován jako troposférický. Troposférický ozon vzniká především chemickými reakcemi za působení zejména těkavých uhlovodíků a oxidů dusíku. Zvýšená koncentrace troposférického ozonu má negativní účinky na lidské zdraví. Jedním z důsledků působení ozonu je například poškození dýchacího ústrojí. Ozon také dále výrazně poškozuje rostlinstvo.

Zcela jiný dopad má ozon v horní vrstvě atmosféry, ve stratosféře. Zde tvoří ve výškách cca od 15 do 50 km nad zemským povrchem ozonovou vrstvu, která má pro život na Zemi nezastupitelný význam. Tato vrstva zachycuje většinu slunečního ultrafialového záření, které

---

<sup>3</sup> Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008, str. 33.

<sup>4</sup> Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008, str. 35.

by jinak bylo smrtelné. Tuto ozonovou vrstvu poškozují zejména tzv. měkké a tvrdé freony. Problém poškozené ozonové vrstvy je nicméně dnes v podstatě vyřešen v tom, že produkce látek poškozujících ozonovou vrstvu významně klesá, a to na základě opatření přijímaných světovým společenstvím podle Vídeňské úmluvy o ochraně ozonové vrstvy z roku 1985 a jejích prováděcích protokolů. Nebezpečnost těchto látek však spočívá také v tom, že mají v atmosféře dlouhou životnost a bude tedy trvat několik desetiletí, než se ozonová vrstva přirozenými procesy plně obnoví<sup>5</sup>.

Nejběžnější látkou znečišťující ovzduší je **oxid uhelnatý** (CO), celkové emise CO se rovnají součtu emisí všech ostatních látek znečišťujících ovzduší<sup>6</sup>. CO vzniká při nedokonalém spalování. Je obsažen v kouřových a výfukových plynech, a dále v koksárenském, vysokopečním a generátorovém plynu. Malé emise CO se do ovzduší dostávají také z přírodních zdrojů. CO je vysoce toxický plyn.

**Těkavé organické látky** (volatile organic compounds, dále jen „**VOC**“) se do ovzduší dostávají většinou vypařováním různých kapalin, jakými jsou organická rozpouštědla nebo pohonné hmoty. Jedná se o velice různorodou skupinu látek. Podle legální definice se pod VOC rozumí „*organické sloučeniny z antropogenních a biogenních zdrojů, s výjimkou methanu, které mohou reakcí s oxidy dusíku za přítomnosti slunečního světla produkovat fotochemické oxidanty.*“<sup>7</sup> Patří mezi ně například ethan, ethylen nebo propan.

V poslední době se čím dál větší pozornost věnuje **prachovým částicím** (particulate matter, dále také „**PM**“). Jedná se o pozornost nutnou, neboť nebezpečí prachových částic bylo dříve poněkud podceňováno. S rozvojem vědy a v souvislosti s rozsáhlými výzkumy se však toto přehlížení mění. Předpokládá se, že jemné prachové částice v ovzduší vedou v Evropě až ke 100 000 předčasným úmrtím ročně<sup>8</sup>. Prachové částice jsou heterogenní směsí, jejichž složení je proměnlivé v závislosti na různých zdrojích emisí, chemických procesech v ovzduší a klimatických podmínkách. Světová zdravotnická organizace (dále jen „**WHO**“) používá jako indikátor zdravotního rizika PM<sub>2,5</sub> nebo PM<sub>10</sub><sup>9</sup>, tedy částice, jejichž

---

<sup>5</sup> Více viz např. Braniš, M., Hůnová, I. a kol., *Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší*, Nakladatelství Karolinum, Praha 2009, str. 330 an.

<sup>6</sup> Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., *Legislativa a ochrana životního prostředí*, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008, str. 38.

<sup>7</sup> Viz čl. 2 odst. 27 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

<sup>8</sup> Viz Polášková, A. a kol., *Úvod do ekologie a ochrany životního prostředí*, Nakladatelství Karolinum, Praha 2011, str. 179.

<sup>9</sup> Viz Health relevance of particulate matter from various sources. Report on a WHO workshop, Bonn, Germany 26-27 March 2007, str. 2, dostupné na [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/78658/E90672.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/78658/E90672.pdf)



aerodynamický průměr je menší než 2,5  $\mu\text{m}$  respektive 10  $\mu\text{m}$ <sup>10</sup>. Na  $\text{PM}_{2,5}$  se pak mohou vázat karcinogenní polycyklické aromatické uhlovodíky, které vznikají nedokonalým spalováním organického materiálu (např. nafty, benzínu, uhlí nebo dřeva) a prostřednictvím prachových částic dochází k jejich snadnému transportu.  $\text{PM}_{10}$  a  $\text{PM}_{2,5}$  jsou dostatečně malé částice na to, aby se vdechnutím dostaly do organismu, kde mohou poškodit plíce nebo se i dostat do krevního oběhu. Dlouhodobé vystavení jedince takto znečištěnému ovzduší přispívá k vývoji vážných onemocnění. Výzkumy prokazují, že existuje souvislost mezi prachovými částicemi a zvýšením nemocnosti a úmrtnosti na kardiovaskulární a respirační onemocnění i atopickou reakcí na alergeny v ovzduší<sup>11</sup>. Kromě zmíněných vážných zdravotních komplikací polycyklické aromatické uhlovodíky jako například benzo[a]pyren způsobují poškození DNA v pohlavních buňkách člověka a přenáší se tak i do dalších generací<sup>12</sup>. Množství benzo[a]pyrenu přitom překračuje limitní hodnoty na téměř všech stanicích v České republice, kde se tato látka měří<sup>13</sup>.

Vedle látek považovaných za znečišťující ovzduší a majících přímý negativní vliv na zdraví člověka se v důsledku lidské činnosti do ovzduší dostávají v nepřírodných koncentracích také látky, které třeba nepředstavují přímé ohrožení lidského zdraví, avšak narušují přirozenou rovnováhu a jsou příčinou některých vážných globálních problémů planety Země. Mezi tyto problémy patří zejména změny klimatického systému Země v důsledku zesilování skleníkového efektu, poškození ozonové vrstvy Země a tzv. kyselé deště. Tak například zvyšující se koncentrace oxidu uhličitého ( $\text{CO}_2$ ) vznikajícího zejména při spalování uhlíkatých paliv, se projevuje v oteplování Země, tedy ve skleníkovém efektu<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Podle § 7 zákona o ochraně ovzduší jsou  $\text{PM}_{10}$  „částice, které projdou velikostně-selektivním vstupním filtrem vykazujícím pro aerodynamický průměr 10  $\mu\text{m}$  odlučovací účinnost 50 %“ a  $\text{PM}_{2,5}$  „částice, které projdou velikostně-selektivním filtrem vykazujícím pro aerodynamický průměr 2,5  $\mu\text{m}$  odlučovací účinnost 50%“.

<sup>11</sup> Šrám, R.J., Vliv znečištěného ovzduší na zdravotní stav populace, in Ochrana ovzduší 5/2012, str. 4.

<sup>12</sup> Blíže viz Šrám, R.J., Vliv znečištěného ovzduší na zdravotní stav populace, in Ochrana ovzduší 5/2012, str. 4 – 9 nebo Rössner, P., Mrháková, A., Uhlířová, K., Špátová, M., Rössnerová, A., Topinka, J., Šrám, R.J., Vliv znečištění ovzduší na poškození a opravu DNA, in Ochrana ovzduší 5/2012, str. 25 – 31.

<sup>13</sup> Kužel, J., Dědič, K., Tomášková, V., Achrer, J., Sukdolová, K., Nový zákon o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší 6/2012, str. 4.

<sup>14</sup> Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008, str. 38.

### 3. Mezinárodní úprava ochrany ovzduší

Mezinárodní právo má při úpravě ochrany ovzduší nezastupitelný význam. To vyplývá již ze samé podstaty ovzduší, které se nezastavuje na jednotlivých státních hranicích a problémy spojené se znečištěním ovzduší je tak nutné řešit širšími dohodami dotčených států, ať již na menší regionální, či globální úrovni. V České republice dobře dokládá tuto skutečnost situace v Moravskoslezském kraji, který patří k oblastem s nejvíce znečištěným ovzduším i v evropském měřítku, ale ve kterém se zároveň na tomto znečištění značně podílí i zdroje znečišťování umístěné v sousedním Polsku. Problematiku znečištěného ovzduší v tomto regionu je tedy více než žádoucí řešit minimálně na nadnárodní linii česko-polské<sup>15</sup>.

Mezinárodní smlouvy upravující ochranu ovzduší představují v rámci vývoje mezinárodního práva životního prostředí poměrně mladou oblast. Pozornost mezinárodního společenství se historicky nejdříve upínala k úseku ochrany přírody, i když motivací zpočátku nebyly důvody ekologické, nýbrž ekonomické<sup>16</sup>. Ochrana ovzduší na mezinárodní úrovni se začala věnovat větší pozornost až na počátku 70. let 20. století v souvislosti s kyselými dešti<sup>17</sup>. Nutnost mezinárodní spolupráce při ochraně ovzduší před znečišťováním obsahoval již Závěrečný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě z Helsinek 1975. První celosvětovou dohodou v oblasti ochrany ovzduší však byla až Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států uzavřená v Ženevě roku 1979 (dále jen „**Ženevská úmluva**“), která vstoupila v platnost v roce 1983<sup>18</sup>. Ženevská úmluva obsahuje obecná ustanovení o úsilí snížit a předcházet znečišťování ovzduší. Věnuje se i společnému výzkumu, vývoji a předávání informací mezi signatáři úmluvy. V praxi jsou významnější dodatkové protokoly, které již obsahují konkrétnější povinnosti smluvních stran, jako je například snížení emisí některých látek. Doposud bylo uzavřeno osm protokolů k Ženevské úmluvě, Česká republika ratifikovala všechny. Vymahatelnost těchto povinností je však problematická, což je ostatně obecný rys všech podobných úmluv. Takové úmluvy totiž neobsahují nástroje, které by byly schopné v praxi efektivně zajistit dodržování povinností

---

<sup>15</sup> Od 1. 7. 2010 do 30. 6. 2013 byl realizován společný česko-polský projekt, jehož hlavním cílem bylo vytvoření informačního systému o kvalitě ovzduší v moravskoslezském česko-polském regionu, aby byla získána relevantní data, ze kterých bude možné dále vycházet při řešení problému znečištěného ovzduší v tomto regionu. Viz <http://www.air-silesia.eu/cz/a762/Dom.html>.

<sup>16</sup> Viz Jančářová, I., Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky, Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 15.

<sup>17</sup> Tamtéž, str. 102.

<sup>18</sup> Ženevská úmluva je pro Českou republiku platná od 22. března 1984, její text byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 5/1985.

z úmluv vyplývajících. Jejich smluvními stranami jsou ve většině případů suverénní státy, nad nimiž již nestojí žádná autorita schopná zajistit dodržování smluvních závazků. Plnění závazků má tak mnohdy spíše politický charakter.

Dalšími významnými mezinárodními smlouvami na úseku ochrany ovzduší jsou Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země z Vídně roku 1985 a Rámcová úmluva o změně klimatu podepsaná v Riu de Janeiru v roce 1992. I tyto úmluvy jsou doplněny dodatkovými protokoly. Jejich předmět však směřuje na globální problémy, kterým se v této práci nevěnuji a obě úmluvy tak uvádím pouze pro přehled.

### 3.1. Právní úprava v Evropské unii

Ochrana ovzduší je v unijním právu upravena velkým množstvím právních předpisů. Většinu z nich představují směrnice. Pro téma této práce je zásadním unijním předpisem 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**“). Tato směrnice zrušila a nahradila pět starších předpisů<sup>19</sup>, čímž došlo ke zpřehlednění a zjednodušení úpravy oblasti ochrany ovzduší. Směrnice 2008/50/ES také reagovala na nejnovější vývoj v oblasti vědy a medicíny. Především tak nově vymezila imisní limit pro částice PM<sub>2,5</sub>. Tyto velice jemné částice před Směrnicí 2008/50/ES právními předpisy upraveny nebyly. Jejich negativní dopad na lidské zdraví je přitom značný, jak už bylo naznačeno výše.

Směrnice 2008/50/ES nestanovila limity pouze pro částice PM<sub>2,5</sub>, ale také pro další nejčastější látky znečišťující ovzduší. Tyto hodnoty byly stanoveny na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí. Směrnice vedle závazných hodnot, kterými jsou členské státy vázány, dále uvádí také některé číselně vyjádřené limity jako dlouhodobé cíle v oblasti kvality ovzduší, kterých se má v zájmu účinné ochrany lidského zdraví i životního prostředí dosáhnout, přičemž není vždy stanoven přesný termín splnění tohoto dlouhodobého cíle a jedná se tedy

---

<sup>19</sup> Jedná se o Směrnici Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, 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, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší a rozhodnutí Rady 97/101/ES ze dne 27. ledna 1997, kterým se zavádí vzájemná výměna informací a údajů ze sítí a jednotlivých stanic měřících znečištění vnějšího ovzduší v členských státech.

spíše o strategické směřování do budoucna. Zákon o ochraně ovzduší všechny imisní limity vyplývající ze Směrnice 2008/50/ES beze změn převzal.

Směrnice 2008/50/ES dále stanovuje podrobnější požadavky na monitoring stavu kvality ovzduší. I tyto požadavky zákon o ochraně ovzduší zapracovává a plní tak povinnosti transpozice směrnice.

Další významnější směrnicí, na kterou ve vztahu k troposférickému ozonu odkazuje také Směrnice 2008/50/ES, je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší (dále jen „**Směrnice 2001/81/ES**“). Tato směrnice stanovila pro vyjmenované látky národní emisní stropy, tedy maximální množství látky, které může členský stát emitovat, a to do roku 2010. Česká republika tyto emisní stropy nepřesáhla<sup>20</sup>. Podle odst. 13 preambule Směrnice 2008/50/ES „*pokrok v oblasti dosahování cílů kvality ovzduší a dlouhodobých cílů pro ozon stanovených v této směrnici by měl být určen cíli a emisními stropi stanovenými Směrnicí 2001/81/ES a případně prováděním plánů kvality ovzduší stanovených touto směrnicí.*“

#### 4. Vývoj právní úpravy ochrany ovzduší

Mohlo by se zdát, že problematika znečišťování ovzduší z antropogenních zdrojů souvisí s technologickým rozvojem a začíná vystupovat do popředí v době průmyslové revoluce. Ve skutečnosti se však jedná o problém starší. Například již v roce 1306 zakázal anglický král Edvard III. kvůli znečištěnému ovzduší spalování uhlí v otevřených topeništích v Londýně. V českých zemích platil obdobný zákaz v Rakovníku a Praze od počátku 16. století<sup>21</sup>. Přesto vzhledem k rozsahu průmyslové činnosti a objemu vypouštěných škodlivých látek právě rozvoj průmyslu znamenal pro kvalitu ovzduší zásadní změnu, a to změnu k horšímu.

V českých podmínkách se začala věnovat adekvátní pozornost ochraně ovzduší až po roce 1989. Před tímto rokem sice platil zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, avšak tato norma obsahující bez přechodných, společných a závěrečných ustanovení pouhých třináct paragrafů, nemohla efektivně ochranu ovzduší zajistit. Zavedla však do českého právního řádu poplatky za znečišťování ovzduší, což je nástroj, který je od této doby

---

<sup>20</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu o ochraně ovzduší, obecná část, tabulka č. 1.

<sup>21</sup> Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008, str. 29.

nedílnou součástí právní úpravy ochrany ovzduší. V realitě centrálně plánované ekonomiky ale poplatky za znečišťování ovzduší nemohly dostatečně plnit svoji především motivační funkci.

V roce 1991 byly přijaty zákony č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší a č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, které položily nový právní základ ochrany ovzduší na našem území. Tato právní úprava měla zásadní význam pro zlepšení kvality ovzduší v České republice<sup>22</sup> a obsahovala již většinu nástrojů k ochraně ovzduší, které se používají dodnes.

Dva zmíněné zákony z roku 1991 byly zrušeny zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší) (dále jen „**zákon č. 86/2002 Sb.**“). Tento zákon již zapracovával příslušné předpisy Evropských společenství týkající se ochrany ovzduší, ochrany ozonové vrstvy Země a ochrany klimatického systému Země. Během jeho desetileté účinnosti došlo k mnoha novelizacím, díky kterým se předpis stal nepřehledným a nejednotným. Přes obsáhlost a komplikovanost tohoto právního předpisu však nedocházelo k uspokojivému zlepšení kvality ovzduší v České republice a v mnoha oblastech byly stále překračovány imisní limity<sup>23</sup>. Praxe tedy ukázala, že zákon č. 86/2002 Sb. postrádal účinné a funkční nástroje pro zajištění kvalitního ovzduší. Zejména tato skutečnost spolu s novými povinnostmi vyplývajícími z evropských předpisů, kterými byla Česká republika vázána, pak vedla ke vzniku nové komplexní právní úpravy ochrany ovzduší, tedy k zákonu o ochraně ovzduší, který nabyl účinnosti dne 1. září 2012.

#### **4.1. Východiska a cíle nové právní úpravy ochrany ovzduší**

Hlavním cílem zákona o ochraně ovzduší je zajištění kvality vnějšího ovzduší na úrovni, která nepředstavuje zdravotní rizika a rizika pro ekosystémy. Pro naplnění tohoto cíle použil zákonodárce řadu prostředků, které jsou shrnuty v důvodové zprávě k návrhu zákona o ochraně ovzduší zákona<sup>24</sup>:

- *Optimalizace realizace programových nástrojů (Národní program snižování emisí ČR, programy ke zlepšení kvality ovzduší v zónách a aglomeracích).*

---

<sup>22</sup> Viz Kužel, J., Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší ve státní správě. Teorie a praxe VII., Chrudim 2011, str. 5.

<sup>23</sup> Kužel, J., Dědič, K., Tomášková, V., Achrer, J., Sukdolová, K., Nový zákon o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší 6/2012, str. 4 – 6.

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část.

- *Rozšíření aplikace emisních stropů na různých úrovních, za účelem dodržení přípustné úrovně znečištění ovzduší.*
- *Zavedení individuálního přístupu ke zdrojům znečišťování ovzduší se zohledněním jejich významu a vlivu na kvalitu ovzduší.*
- *Zpřísnění emisních limitů a technických požadavků na provoz zdrojů znečišťování ovzduší v návaznosti na kvalitu ovzduší.*
- *Revize systému poplatků za znečišťování ovzduší.*
- *Vymezení působnosti zákona pouze na oblast ochrany ovzduší, snížení administrativní zátěže a optimalizace legislativních povinností.*
- *Transpozice a implementace právních předpisů ES.*
- *Úprava systému státní správy ochrany ovzduší stanovením změn v institucionálním zajištění, povinnostech osob a zásadách správního trestání.*
- *Zjednodušení zákona a řídicích procesů včetně povolovacího řízení.*

Oproti předchozí úpravě v zákoně č. 86/2002 Sb. je cíl zákona navíc obsažen přímo v textu zákona o ochraně ovzduší, a to v ustanovení § 1 odst. 1, podle něhož „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.“

Sám zákonodárce tedy v zákoně o ochraně ovzduší klade důraz na prevenci před znečišťováním ovzduší. Zatímco v předešlé úpravě byla ve zvláštní hlavě zakotvena i ochrana ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země, zákon o ochraně ovzduší tuto oblast již samostatně neupravuje. Přesto obsahuje ustanovení, která mají vliv i na tyto globální problémy. Jedná se například o úpravu paliv v ustanovení § 19 až 21. Tato úprava vychází z evropských předpisů, avšak do zákona o ochraně ovzduší systematicky nezapadá a bylo by vhodnější řešit jí samostatným právním předpisem.

Zákon o ochraně ovzduší zapracovává také příslušné předpisy Evropské unie<sup>25</sup>. Směrnici 2008/50/ES měly přitom členské státy provést do 11. června 2010<sup>26</sup> a České republice tak

---

<sup>25</sup> 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 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 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000 o spalování odpadů, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES ze dne 21. dubna 2004 o omezování emisí

hrozily sankce za neplnění požadavků vyplývajících z této směrnice. I tato skutečnost výrazně přispěla k přípravě nové právní normy o ochraně ovzduší.

## 5. Stacionární zdroj znečišťování

Stacionární zdroj znečišťování je jedním ze dvou typů zdrojů znečišťování, které zákon o ochraně ovzduší rozlišuje. Podle § 2 písm. e) zákona o ochraně ovzduší se stacionárním zdrojem rozumí *„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“*.

Zákonodárce zde zvolil širokou definici stacionárního zdroje, pod kterou lze zahrnout veškerá zařízení a činnosti, které by se i potenciálně mohly podílet na znečišťování ovzduší. Výjimku v podobě jednotek používaných k vědeckým a výzkumným účelům je nutné chápat restriktivně, především se jedná o zdroje, které neslouží k průmyslové činnosti nebo výrobě<sup>27</sup>.

Nejpočetnější skupinu stacionárních zdrojů představují spalovací stacionární zdroje<sup>28</sup>. Podle zákonné definice v § 2 písm. g) zákona o ochraně ovzduší se jedná o *„stacionární zdroj, ve kterém se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla“*. Mezi spalovací stacionární zdroje lze zahrnout širokou škálu zdrojů, od velice malých sloužících pro úzké potřeby jednotlivců jako jsou zahradní grily či kotle na vytápění domácností, až po velká spalovací zařízení v teplárnách a elektrárnách.

Zákon o ochraně ovzduší opustil další dělení stacionárních zdrojů podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé. Stacionární zdroje jsou děleny na zdroje vyjmenované, které jsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, a zbylé zdroje nevyjmenované. Stacionární zdroje jsou v příloze č. 2 řazeny podle typu činnosti a

---

těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel a o změně směrnice 1999/13/ES, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 98/70/ES, pokud jde o specifikaci benzínu, motorové nafty a plynových olejů, zavedení mechanismu pro sledování a snížení emisí skleníkových plynů, a směrnice Rady 1999/32/ES, pokud jde o specifikaci paliva používaného plavidly vnitrozemské plavby, a kterou se ruší směrnice 93/12/EHS, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezení znečištění).

<sup>26</sup> Viz čl. 33 odst. 1 Směrnice 2008/50/ES.

<sup>27</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 12.

<sup>28</sup> Tamtéž, str. 14.

velikosti. U každého vyjmenovaného zdroje je pak uvedeno, zda je pro něho vyžadována rozptylová studie pro řízení vedená podle § 11 zákona o ochraně ovzduší, kompenzační opatření nebo provozní řád jako součást povolení provozu (o kompenzačních opatřeních a povolení provozu viz níže). O nových stacionárních zdrojích používajících technologie, které dosud nebyly v České republice využívány, a jejich zařazení do tohoto systému rozhoduje Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) na základě § 11 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

Subjektem zatíženým zákonnými povinnostmi je provozovatel stacionárního zdroje. Podle § 2 písm. h) zákona o ochraně ovzduší je provozovatelem „*právnícká nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje; není-li taková osoba známa nebo neexistuje, považuje se za provozovatele vlastník stacionárního zdroje.*“

Pro provozovatele stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší platí specifické povinnosti uvedené v jednotlivých ustanoveních zákona o ochraně ovzduší. Neznamená to však, že pro provozovatele nevyjmenovaných stacionárních zdrojů žádné povinnosti neplatí. I tyto zdroje musí pochopitelně splňovat zákonné požadavky, které však reflektují specifika stacionárních zdrojů i jejich podíl na znečišťování ovzduší. To souvisí se zavedením sektorového a individuálního přístupu zákonodárce k regulaci zdrojů znečišťování ovzduší, který byl reakcí na nemožnost regulace některých významných zdrojů znečišťování a naopak přehnanou a vlivu na kvalitu ovzduší neúměrnou regulaci jiných zdrojů<sup>29</sup>.

## 6. Úroveň znečištění

Posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění ovzduší je nezbytným předpokladem pro řízení kvality ovzduší<sup>30</sup>. Na následujících stranách jsou popsány nástroje zákona o ochraně ovzduší, které jednak přímo stanovují přípustnou úroveň znečištění (imisní limity) a dále nástroje převážně strategického charakteru, které s takto stanovenou úrovní znečištění dále pracují.

---

<sup>29</sup> Viz Kužel, J., Dědič, K., Tomášková, V., Achrer, J., Sukdolová, K., Nový zákon o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší 6/2012, str. 4 – 6.

<sup>30</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 57.



## 6.1. Imisní limity

Hlavním cílem zákona o ochraně ovzduší je dosažení takové úrovně znečištění ovzduší, která by neohrožovala lidské zdraví a životní prostředí. Znečištění neboli imise je podle zákona o ochraně ovzduší „*hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší*“<sup>31</sup>. Přípustná úroveň znečištění je číselně vyjádřena v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, kde jsou uvedeny imisní limity<sup>32</sup>. Tyto limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší<sup>33</sup> při výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně ovzduší. Imisní limity jsou určeny jako hodnoty hmotnostních koncentrací znečišťujících látek zprůměrované za předem stanovené období, přičemž je využíván aritmetický průměr<sup>34</sup>. Stanoveným obdobím je kalendářní rok, 24 hodin, 8 hodin nebo 1 hodina. V případech, kdy je toto sledované období kratší než kalendářní rok, pak zákon o ochraně ovzduší stanoví také přípustný počet překročení limitu. Tedy i když je míra znečištění některé znečišťující látky v ovzduší aktuálně vyšší než zákonem stanovený imisní limit, nemusí se ještě nutně jednat o překročení imisního limitu. K tomu dojde teprve v případě, že četnost takovýchto dílčích překročení ve stanoveném období přesáhne zákonem určený počet překročení.

Příloha č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší je rozdělena do pěti bodů. Toto dělení má význam z hlediska závaznosti imisních limitů. Směrnice 2008/50/ES, ze které zákon o ochraně ovzduší převzal číselná vyjádření imisních limitů, tyto limity také různě označuje. Směrnice používá termíny *mezí hodnota*<sup>35</sup>, *kritická úroveň*<sup>36</sup>, *cílová hodnota*<sup>37</sup> a *dlouhodobý cíl*<sup>38</sup>. Zákon o ochraně ovzduší toto dělení nepoužívá a všechny hodnoty označuje jako imisní limity. K jejich rozlišení tak dochází právě dělením v příloze č. 1. V bodě 1 přílohy č. 1 jsou

<sup>31</sup> Viz § 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>32</sup> Imisním limitem je podle § 2 písm. k) zákona o ochraně ovzduší „*nejvýše přípustná úroveň znečištění stanovená tímto zákonem*“.

<sup>33</sup> Orgán ochrany ovzduší vykonává správní činnost na úseku ochrany ovzduší. Nejvýznamnějšími orgány ochrany ovzduší jsou MŽP, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady a Česká inspekce životního prostředí.

<sup>34</sup> Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 22.

<sup>35</sup> Dle čl. 2 odst. 5 Směrnice 2008/50/ES je *mezí hodnota* „*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*“.

<sup>36</sup> Dle čl. 2 odst. 6 Směrnice 2008/50/ES je *kritická úroveň* „*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*“.

<sup>37</sup> Dle čl. 2 odst. 9 Směrnice 2008/50/ES je *cílová hodnota* „*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*“.

<sup>38</sup> Dle čl. 2 odst. 14 Směrnice 2008/50/ES je *dlouhodobý cíl* „*úroveň, již má být dosaženo v dlouhodobém horizontu s cílem zajistit účinnou ochranu lidského zdraví a životního prostředí, s výjimkou případů, kdy ji nelze dosáhnout prostřednictvím přiměřených opatření*“.

uvedeny imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> a olovo. V terminologii Směrnice 2008/50/ES se v tomto případě jedná o mezní hodnotu. V bodě 2 jsou pak uvedeny imisní limity pro oxid siřičitý a oxidy dusíku vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace, které Směrnice 2008/50/ES označuje jako kritickou úroveň. Limity uvedené v těchto prvních dvou bodech přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší tedy představují hodnoty, jejichž plnění je přísně vyžadováno.

Imisní limity uvedené v bodech č. 3 a 4 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší již spadají do mírnějšího režimu cílových hodnot. V bodě č. 3 jsou uvedeny limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo[a]pyrenu v částicích PM<sub>10</sub> vyhlášené pro ochranu zdraví lidí<sup>39</sup> a v bodě č. 4 limity pro troposférický ozon vyhlášené jak pro ochranu zdraví tak ochranu vegetace.

Bod č. 5 přílohy č. 1 potom určuje dlouhodobý cíl pro troposférický ozon, pro který však ani Směrnice 2008/50/ES nestanoví datum, do kterého je třeba této hodnoty dosáhnout.

Toto dělení se promítá v textu zákona o ochraně ovzduší, když na jednotlivé body přílohy č. 1 jsou vázány konkrétní nástroje obsažené v zákoně o ochraně ovzduší a tím je tedy zajišťován „režim závaznosti“ imisních limitů. Osobně nepovažuji takový přístup za šťastný. Závaznost limitů uvedených v příloze č. 1 totiž není v tomto systému na první pohled patrná a vyžaduje hlubší znalost systematiky zákona, popřípadě Směrnice 2008/50/ES. Tato skutečnost neprospívá k přehlednosti a srozumitelnosti zákona o ochraně ovzduší. Právní předpisy by přitom měly klást důraz mimo jiné také právě na přehlednost a srozumitelnost<sup>40</sup>.

S imisními limity souvisí také potřebné sledování úrovně znečištění. Bez vstupních dat získaných monitoringem a vyhodnocováním úrovně znečištění ovzduší by zákon o ochraně ovzduší dost dobře nemohl naplňovat svoji funkci. Zákon o ochraně ovzduší a související prováděcí předpisy<sup>41</sup> upravují sledování, posuzování i vyhodnocení úrovně znečištění ovzduší.

---

<sup>39</sup> Konkrétní hodnoty tohoto limitu vychází ze 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. I tato směrnice používá pojmu cílová hodnota, a to ve stejném významu jako Směrnice 2008/20/ES.

<sup>40</sup> Viz také čl. 2 odst. 2 písm. d) legislativních pravidel vlády.

<sup>41</sup> 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.

Posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění se provádí v rámci zón a aglomerací. Tyto pojmy zákon o ochraně ovzduší zavádí v § 5 odst. 2. Zóna je podle tohoto ustanovení „*území vymezené pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší*“, aglomerace je zónou, „*kteř*á je městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000“. Seznam zón a aglomerací je uveden v příloze č. 3 k zákonu o ochraně ovzduší. Jejich vymezení vychází z Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS), kterou vydal Český statistický úřad<sup>42</sup> a která navazuje na klasifikaci NUTS Evropské unie.

Posuzování úrovně znečištění provádí podle § 5 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší MŽP, a to stacionárním měřením, výpočtem nebo kombinací obou těchto postupů. Konkrétní metoda posuzování přitom závisí na úrovni znečištění v dané zóně. Příloha č. 4 k vyhlášce č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích (dále jen „**vyhláška č. 330/2012 Sb.**“) stanoví horní a dolní meze znečištění pro sledované látky. Pokud úroveň znečištění přesáhne takto stanovenou horní mez nebo v případě troposférického ozonu úroveň znečištění překračuje během posledních pěti let imisní limit stanovený v zákoně o ochraně ovzduší, pak se posuzování úrovně znečištění provádí stacionárním měřením. Pokud naopak úroveň znečištění nepřesahuje stanovenou dolní mez, postačí výpočet prostřednictvím modelu. Kombinace těchto postupů se pak uplatní v případě, kdy se úroveň znečištění pohybuje mezi stanovenými hranicemi<sup>43</sup>. K překročení meze pro posuzování úrovně znečištění dojde podle § 2 odst. 3 vyhlášky č. 330/2012 Sb. tehdy, pokud tato mez byla překročena nejméně ve třech z předcházejících pěti kalendářních let nebo u látek s dobou průměrování kratší než jeden kalendářní rok v případě, že je v průběhu jednoho kalendářního roku překročena vícekrát, než je maximální počet překročení stanovený rovněž v příloze č. 4 k vyhlášce 330/2012 Sb. V aglomeracích se bez ohledu na míru znečištění vždy použije stacionární měření. Pro MŽP toto posuzování provádí Český hydrometeorologický ústav (dále jen „**ČHMÚ**“), který je příspěvkovou organizací zřízenou MŽP. Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší umožňuje MŽP tyto odborné činnosti přenést na jím zřízenou právnickou osobu.

Výsledky posuzování a hodnocení úrovně znečištění ovzduší jsou shromažďovány v informačním systému kvality ovzduší, jehož součástí je také registr emisí a stacionárních

---

<sup>42</sup> Viz Sdělení Českého statistického úřadu č. 490/2003 Sb., o vydání Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS) a jeho další aktualizace, zejm. Sdělení Českého statistického úřadu č. 228/2004 Sb., o aktualizaci Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS), na které přímo odkazuje také poznámka v příloze č. 3 k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>43</sup> Viz § 2 odst. 1 vyhlášky č. 330/2012 Sb.

zdrojů. Systém kvality ovzduší vede MŽP, pro které tuto činnost opět provádí ČHMÚ. MŽP na základě dat z informačního systému kvality ovzduší dále každoročně zveřejňuje zprávu o ochraně ovzduší<sup>44</sup>.

Vedle imisních limitů zákon o ochraně ovzduší rozlišuje ještě informační, regulační a varovné prahové hodnoty. Při překročení těchto hodnot je již přímo ohroženo lidské zdraví nebo vegetace. Nejzávažnější prahové hodnoty jsou dva až třikrát vyšší než imisní limity. Takové kritické znečištění ovzduší se označuje jako smogová situace. Dle zákona o ochraně ovzduší se jedná o „stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM<sub>10</sub> nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze.“<sup>45</sup> Smogová situace nastává zpravidla v případech mimořádných meteorologických podmínek, kdy v důsledku nižšího proudění vzduchu nedochází k obvyklému rozptýlu znečišťujících látek. V praxi bude smogová situace vznikat zejména kvůli překročení hodnot u částic PM<sub>10</sub>. K překračování ostatních prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k zákonu o ochraně ovzduší pro oxid siřičitý a oxid dusičitý prakticky nedochází<sup>46</sup> a případy překročení prahové hodnoty pro troposférický ozon jsou oproti minulosti také již méně časté<sup>47</sup>.

Vznik i ukončení smogové situace vyhláší ČHMÚ z pověření MŽP. Vznik smogové situace je vyhlášen také v médiích, přičemž podle § 10 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší „osoba, která provozuje televizní nebo rozhlasové vysílání, je povinna bez nároku na úhradu nákladů neprodleně a bez úprav obsahu a smyslu zveřejnit jí poskytnuté informace o riziku vzniku nebo o vzniku smogové situace a o jejím ukončení, a to na základě žádosti MŽP“. MŽP respektive ČHMÚ o vzniku smogové situace a jejím ukončení dále informuje Českou inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), dotčené krajské a obecní úřady a především dotčené provozovatele stacionárních zdrojů se zvláštními podmínkami provozu, kteří jsou povinni provozovat stacionární zdroj v souladu s podmínkami provozu.

---

<sup>44</sup> Viz §7 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>45</sup> § 10 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Mezi další podmínky vzniku smogové situace patří například podmínka, že prahová hodnota musí být překročena na měřicí lokalitě, která je reprezentativní pro úroveň znečištění v oblasti minimálně 100 km<sup>2</sup>, přičemž reprezentativnost měřících lokalit je stanovena ve Sdělení odboru ochrany ovzduší, kterým se stanoví seznam reprezentativnosti měřících lokalit pro vyhlášení smogových situací, zveřejněném ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, ročník XXII, částka 9, str. 1 – 7.

<sup>46</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 10.

<sup>47</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 103.

## 6.2. Národní program snižování emisí České republiky

Národní program snižování emisí České republiky (dále jen „NPSE“) představuje vrchol hierarchické struktury koncepčních nástrojů v oblasti ochrany ovzduší před znečišťováním. Nejedná se o novinku, národní programy snižování emisí byly připravovány i na základě starší právní úpravy, a to nejen na centrální, nýbrž i na regionální úrovni. Doposud platný NPSE byl schválen usnesením vlády č. 630 dne 11. června 2007.

Návrh NPSE zpracovává MŽP ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady a usnesením jej schvaluje vláda. Usnesení vlády jsou na základě § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky závazná pro ministerstva a přeneseně také pro všechny orgány státní správy. Nejedná se však o obecně závazný právní předpis.

NPSE stanovuje základní rámec určující dlouhodobější cíle v oblasti ochrany ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší určuje také přímo obsah NPSE<sup>48</sup>. NPSE má část analytickou a technickou, v níž se popisuje stávající stav ovzduší a předpovídá možný vývoj do budoucna. Dále NPSE vytyčuje cíle, kterých se má v oblasti ochrany ovzduší dosáhnout. Mimo jiné NPSE stanovuje emisní stropy pro skupiny stacionárních zdrojů. Má tedy přímý dopad nejen na orgány státní správy, ale i na provozovatele stacionárních zdrojů. V této souvislosti se může jevit poněkud problematickou forma NPSE jako pouhého koncepčního nástroje, když se přitom současně nejedná o obecně závazný právní předpis ani o správní akt. Samo o sobě by takto stanovené pravidlo nemělo prakticky žádný vliv na kvalitu ovzduší, protože by nebylo závazné a tudíž ani právně vynutitelné. Avšak koncepční nástroje nejsou jedinými prostředky k ochraně ovzduší, v celém systému právní ochrany ovzduší mají svojí úlohu, a byť tedy ne všechny koncepční nástroje jsou právně závazné, ve spojení s dalšími nástroji tvoří ucelený soubor prostředků, jimiž se má docílit kvalitnějšího ovzduší.

NPSE také označuje orgány odpovědné za jeho realizaci. Podle doposud platného programu z roku 2007 bylo odpovědným orgánem za jeho realizaci MŽP.

Podle přechodného ustanovení § 41 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší mělo MŽP zpracovat návrh NPSE do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti zákona, tedy do 1. září 2013. Následně se má NPSE dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší zpracovávat nejméně jednou za čtyři roky. NPSE podle zákona o ochraně ovzduší však dosud zpracován není, což

---

<sup>48</sup> Viz § 8 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

představuje závažný nedostatek. Pokud povinnosti uložené zákonem o ochraně ovzduší neplní ani MŽP, které přitom zpracovávalo návrh zákona o ochraně ovzduší, jedná se mimo jiné o velice nešťastný signál vysílaný ostatním adresátům povinností podle zákona o ochraně ovzduší.

### 6.3. Programy zlepšování kvality ovzduší

Program zlepšování kvality ovzduší (dále jen „**PZKO**“) již představuje konkrétnější koncepční nástroj, na který zákon o ochraně ovzduší dále navazuje další opatření především administrativně-právní povahy. PZKO rozpracovává a doplňuje NPSE, se kterým nesmí být v rozporu. PZKO je zpracováván na regionální úrovni pro zónu nebo aglomeraci, ve které dojde k překročení imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, a to do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k takovému překročení.

Za zpracování PZKO je odpovědné MŽP, avšak vzhledem k jejich oblastní povaze je nutná spolupráce s příslušnými krajskými či obecními úřady<sup>49</sup>. Aktualizace těchto programů probíhá nejméně jednou za tři roky. Na základě přechodného ustanovení § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší MŽP zpracuje PZKO pro každou zónu a aglomeraci nejpozději do 1. září 2014. Do té doby zůstávají v platnosti programy vydané podle starší právní úpravy.

Na rozdíl od NPSE zákon u PZKO přímo stanoví jejich právní formu, a to jako opatření obecné povahy. MŽP je pak vyhláší ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Oproti obecné úpravě institutu opatření obecné povahy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“), však zákon o ochraně ovzduší obsahuje v případě PZKO odchylku v procesním postupu. Zákon o ochraně ovzduší v § 9 odst. 4 totiž výrazně omezuje okruh subjektů aktivně legitimovaných k podání námitek<sup>50</sup> proti návrhu PZKO pouze na „*provozovatele stacionárního zdroje, u kterého byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu.*“ Dále je v tomtéž ustanovení zkrácena lhůta pro zahájení přezkumného řízení ze tří let na jeden rok ode dne nabytí účinnosti PZKO.

---

<sup>49</sup> Viz § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>50</sup> Podle § 172 odst. 5 správního řádu „*vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.*“

Uvedená odchylka tedy znamená, že zákonodárce vyloučil z možnosti podat námitky proti návrhu PZKO podstatnou část subjektů, byť by se jich PZKO například prostřednictvím stanovení emisních stropů přímo dotýkal. Omezení aktivní legitimace k podání námitek pouze na provozovatele stacionárního zdroje, u kterého byl při zpracování PZKO identifikován významný příspěvek k překročení emisního limitu, znamená, že je vyloučena možnost správního orgánu podle správního řádu přiznat aktivní legitimaci k podání námitek jiným osobám, které by mohly být PZKO přímo dotčeny. Pokud se tedy tyto osoby budou chtít vyjádřit k návrhu PZKO, nezbyvá jim, než postupovat podle § 172 odst. 4 správního řádu<sup>51</sup> a během procesu přijímání PZKO uplatňovat u správního orgánu připomínky. Připomínky však slouží pouze jako podklad pro opatření obecné povahy a správní orgán má povinnost se s nimi vypořádat v odůvodnění vydaného opatření, kdežto o podaných námitkách je správní orgán povinen rozhodnout, a toto rozhodnutí s odůvodněním je potom uvedeno jako součást odůvodnění opatření obecné povahy<sup>52</sup>. Námitky tedy představují formalizovanější a kvalifikovanější způsob účasti potenciálně dotčených osob při projednávání opatření obecné povahy. Při zpracovávání PZKO je toto privilegované postavení přiznáno pouze užšímu okruhu osob.

Vzhledem k povaze PZKO lze předpokládat, že PZKO bude připravován na základě širších konzultací s dotčenými subjekty. Ostatně to také předpokládá důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, podle které „*ke zpracování PZKO se přizvou provozovatelé přímo dotčených stacionárních zdrojů, zástupci samosprávy, zástupci veřejnosti a obecní úřady.*“<sup>53</sup> Přesto, že je žádoucí PZKO projednávat i s dotčenými provozovateli stacionárních zdrojů, tuto povinnost MŽP podle zákona o ochraně ovzduší nemá (na rozdíl od projednávání s dotčenými orgány ochrany ovzduší). Je tedy otázkou, jak bude v praxi při zpracovávání PZKO postupováno.

Obsahové náležitosti PZKO stanoví rámcově příloha č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší. Podobně jako NPSE bude obsahovat analýzu stávající situace, především ale opatření ke zlepšení kvality ovzduší. Mezi nejvýznamnější opatření, která demonstrativně uvádí také příloha č. 5, patří stanovení emisních stropů pro vybrané skupiny stacionárních zdrojů.

---

<sup>51</sup> „*K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.*“

<sup>52</sup> Viz § 172 odst. 5 správního řádu.

<sup>53</sup> Důvodová zpráva k zákonu o ochraně ovzduší, obecná část k § 9.

#### 6.4. Řízení podle stavebního zákona

Úroveň znečištění lze účinně regulovat prostřednictvím postupů podle stavebního zákona, zejména prostřednictvím územního plánování. Územní plánování představuje státem organizovanou činnost, jejímž účelem je vytvořit „*co nejobjektivnější představu o budoucím stavu a vývoji určitého území – obce, kraje, státu.*“<sup>54</sup> Cílem územního plánování je především vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, a to s ohledem na aspekty environmentální, ekonomické a sociální<sup>55</sup>.

Pro zajištění uvedeného cíle územního plánování obsahuje stavební zákon nástroje, které lze rozdělit na nástroje koncepční a nástroje realizační. Mezi koncepční nástroje řadíme územně plánovací podklady, politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci. Realizačními nástroji jsou územní rozhodnutí a územní opatření a na pomezí mezi oběma kategoriemi stojí regulační plán, který je však subkategorií územně plánovací dokumentace.

Do procesu územního plánování a na něho navazujícího stavebního řízení, ve kterém se již řeší technické podmínky a požadavky stavby, vstupují orgány ochrany ovzduší, které jsou v těchto řízeních dotčenými orgány podle § 136 správního řádu a hájí v nich veřejný zájem na ochraně ovzduší, a to prostřednictvím závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření. Zákon o ochraně ovzduší sice tyto nástroje neváže pouze na řízení podle stavebního zákona, v praxi se ale budou tyto nástroje v převážné většině případů uplatňovat právě v řízeních podle stavebního zákona<sup>56</sup>.

MŽP vydává podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší stanovisko k politice územního rozvoje a zásadám územního rozvoje v průběhu jejich pořizování. Politika územního rozvoje představuje koncepci územního plánování na celorepublikové úrovni, přičemž bere ohled i na přeshraniční a mezinárodní souvislosti. Určuje strategii a naplňování úkolů územního plánování<sup>57</sup>. Zásady územního rozvoje jsou zpracovávány na úrovni kraje a stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, zejména vymezují prvky nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití<sup>58</sup>. Stanovisko MŽP představuje

---

<sup>54</sup> Pekárek, M., Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí, in: Dienstbier F.(ed.), Nástroje ochrany životního prostředí - role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Právnická fakulta Univerzita Palackého v Olomouci, 2011, str. 179.

<sup>55</sup> Viz § 18 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>56</sup> Dále se také použijí například v řízeních podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

<sup>57</sup> Viz § 31 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>58</sup> Viz § 36 odst. 1 stavebního zákona.



závazný podklad pro politiku územního rozvoje resp. zásady územního rozvoje a MŽP v něm hodnotí soulad jednotlivých návrhů na využití území s požadavky zákona o ochraně ovzduší.

Další stanovisko vydává krajský úřad k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování, a to podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Územní plán se pořizuje pro území obce a stanoví základní koncepci rozvoje území obce včetně ochrany hodnot tohoto území<sup>59</sup>. Regulační plán stanoví podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí<sup>60</sup>. Stanovisko krajského úřadu je závazným podkladem pro územní či regulační plán a dochází v něm opět k posouzení souladu návrhů se zákonem o ochraně ovzduší.

Ustanovení § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší umožňuje obecnímu úřadu obce, v jejímž katastrálním území má být umístěn stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, vydat vyjádření k řízení o umístění takové zdroje znečišťování<sup>61</sup>. Dotčený obecní úřad je oprávněn obdržet od krajského úřadu veškeré nutné podklady a do 15 dnů od doručení těchto podkladů vydat své vyjádření. Tato lhůta může být po dohodě s krajským úřadem prodloužena. Vyjádření však není právně závazné, slouží pouze jako podklad pro vydání závazného stanoviska krajského úřadu, který se od vyjádření obecního úřadu může odchýlit. Nastane-li však tento případ, je nutné takový postup řádně odůvodnit.

Nejvýznamnějším nástrojem, který mají v řízeních podle stavebního zákona orgány ochrany ovzduší k dispozici, jsou závazná stanoviska. Závazné stanovisko je podle § 149 odst. 1 správního řádu *„úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“* Bez vydání závazného stanoviska není možné vydat územní rozhodnutí k umístění stavby stacionárního zdroje nebo stavební povolení ke stavbě stacionárního zdroje<sup>62</sup>. Pouze na základě územního rozhodnutí (odhlédneme-li od případu, kdy je toto rozhodnutí nahrazeno regulačním plánem) přitom lze v území umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit

---

<sup>59</sup> Viz § 43 stavebního zákona.

<sup>60</sup> Viz § 61 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>61</sup> Jedná se o řízení podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>62</sup> Viz § 12 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

důležité zájmy v území<sup>63</sup>. V případě vydání negativního závazného stanoviska je žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnuta na základě § 149 odst. 3 správního řádu.

MŽP vydává podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší závazné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání. V tomto závazném stanovisku MŽP stanoví podmínky umístění stavby (např. požadavky na izolační zeleň). Jedním z podkladů pro vydání závazného stanoviska je rozptylová studie, kterou je žadatel povinen předložit za podmínek uvedených v § 11 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší. Regulace takovéto dopravní stavby je v zákoně o ochraně ovzduší výjimečná. Samotná dopravní stavba totiž není zdroj znečišťování. Má však na kvalitu ovzduší vliv prostřednictvím provozu mobilních zdrojů znečišťování.

Závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší vydává také krajský úřad, a to k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší. Krajský úřad tak má významnou pravomoc ovlivnit umístění stacionárního zdroje v určité oblasti spolu s určením podmínek takového umístění. Jedním z podkladů pro toto řízení je opět rozptylová studie a dále také za podmínek podle § 11 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší odborný posudek zpracovaný autorizovanou osobou podle § 32 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.

K územnímu řízení a dále ke stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší vydává závazné stanovisko podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší obecní úřad obce s rozšířenou působností. Toto závazné stanovisko představuje jeden ze základních nástrojů sloužících k regulaci nevyjmenovaných stacionárních zdrojů<sup>64</sup>.

Při vydávání stanovisek a závazných stanovisek orgány ochrany ovzduší vychází z PZKO a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší. K úrovni znečištění pouze přihlíží v případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší<sup>65</sup>. Toto dělení vychází z výše popsaného systému míry závaznosti limitů

---

<sup>63</sup> Viz § 76 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>64</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 127.

<sup>65</sup> Viz § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

vyplývajícího ze Směrnice 2008/50/ES. Imisní limity uvedené v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší představují hodnoty, které nesmí být za žádnou cenu překračovány. Proto v tomto případě orgán ochrany ovzduší musí postupovat při vydávání stanoviska ve vztahu k imisním limitům přísněji než v případě limitů uvedených v bodech 3 a 4 přílohy č. 1.

## **7. Regulace zdrojů znečišťování**

Vedle úrovně znečištění, které se věnuje předcházející kapitola, je druhým klíčovým pojmem právní úpravy ochrany ovzduší úroveň znečišťování. V této kapitole tedy bude věnována pozornost úrovni znečišťování a s tím spojené regulaci zdrojů znečišťování. Mimo níže detailněji popsaných nástrojů regulujících zdroje znečišťování ukládá zákon o ochraně ovzduší také další různorodé povinnosti sloužící k omezení znečišťování ovzduší, a to buď všem osobám podřízeným českému právu nebo blíže specifikovanému okruhu osob (například provozovateli stacionárního zdroje nebo osobě uvádějící na trh v České republice paliva). Tyto povinnosti jsou soustředěny zejména do § 16 a 17 zákona o ochraně ovzduší. Na tomto místě bych zvlášť zmínil pouze úpravu otevřených ohnišť. Otevřená ohniště sice z celorepublikového hlediska zřejmě nepředstavují významné stacionární zdroje znečišťování, ale spalování různých materiálů například na zahradách je v českých podmínkách poměrně běžný jev. V otevřeném ohništi lze spalovat jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami<sup>66</sup>. Porušení této povinnosti zakládá odpovědnost fyzické osoby za přestupek a odpovědnost právnické a podnikající fyzické osoby za správní delikt. Podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi může dále stanovit obec obecně závaznou vyhláškou. Obec může také toto spalování zcela zakázat, ovšem za podmínky, že zajistí jiný způsob pro odstranění suchého rostlinného materiálu, například rozmístěním sběrných kontejnerů.

### **7.1. Přípustná úroveň znečišťování**

Nastavení přípustné úrovně znečišťování představuje jednu ze základních metod regulace zdrojů znečišťování. Znečišťováním (emisi) se podle § 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší rozumí „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší*“. Přípustná úroveň

---

<sup>66</sup> Viz § 16 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

znečišťování je stanovena pomocí čtyř standardů uvedených v § 4 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře.

**Emisní limit** je ze všech čtyř výše uvedených standardů nejúspěšnějším způsobem tohoto typu regulace<sup>67</sup>. Dle § 2 písm. i) zákona o ochraně ovzduší se emisním limitem rozumí „nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje“. Nejčastěji se emisní limit udává jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky v jednotkách mg/m<sup>3</sup>. Druhým způsobem vyjádření tohoto limitu, který se používá zejména u specifických technologických zdrojů, u nichž by bylo problematické stanovit a měřit hmotnostní koncentraci, je stanovení maximální hmotnosti na jednotku produkce. Stanovené emisní limity musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší.

Emisní limity se dělí na obecné a specifické<sup>68</sup>. Obecné emisní limity pro znečišťující látky a jejich skupiny jsou stanoveny vyhláškou č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (dále jen „**vyhláška o přípustné úrovni znečišťování**“). V současné době jsou obecné emisní limity nastaveny pro deset znečišťujících látek a jejich skupin.

Specifické emisní limity jsou významnější kategorií emisních limitů. Umožňují regulaci přímo cílenou na určité typy stacionárních zdrojů či přímo konkrétní stacionární zdroj a berou tak zřetel na technické možnosti, ekonomickou náročnost jejich dosažení apod. Specifické emisní limity jsou stanoveny ve vyhlášce o přípustné úrovni znečišťování nebo v povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Je-li pro některý stacionární zdroj stanoven emisní limit (ať už prováděcím právním předpisem nebo v povolení provozu), nevztahuje se už na něho obecný emisní limit. Ovšem orgán ochrany ovzduší může stanovit specifický emisní limit v povolení provozu i v případě, že pro daný stacionární zdroj je již stanoven specifický emisní limit v prováděcím právním předpisu. Limit stanovený v povolení provozu však nesmí být stejný nebo vyšší než limit stanovený v prováděcím právním

---

<sup>67</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 43.

<sup>68</sup> Viz § 4 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

předpisu. Orgán ochrany ovzduší tedy může zpřísnit specifický emisní limit s ohledem na konkrétní posuzovaný případ. Takové zpřísnění by však mělo být řádně odůvodněno<sup>69</sup>.

**Emisním stropem** se dle § 2 písm. j) zákona o ochraně ovzduší rozumí „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok*“. Emisní stropy se mohou stanovit pro stacionární zdroj, skupinu stacionárních zdrojů, provozovnu nebo vymezené území, a to v NPSE, PZKO nebo v povolení provozu stacionárního zdroje. V případě stacionárních zdrojů vypouštějících těkavé organické látky<sup>70</sup> může emisní strop nahradit emisní limit pro těkavé organické látky. Tato možnost je tu dána především z důvodu technicky obtížné kontroly dodržování emisních limitů. Je-li pro stacionární zdroj stanoven emisní strop, nevztahuje se na něj podobně jako v případě specifických emisních limitů, obecný emisní limit.

Emisní limity jsou doplňovány **technickými podmínkami provozu** podle § 4 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší. Technické podmínky mohou být stanoveny přímo výrobcem, orgánem ochrany ovzduší nebo v určitých případech prováděcím právním předpisem, kdy technické podmínky provozu nahrazují emisní limit pro oxid siřičitý stanovený prováděcím právním předpisem<sup>71</sup>.

**Přípustná tmavost kouře** je upravena ve vyhlášce o přípustné úrovni znečišťování. V této vyhlášce jsou stanovena technická pravidla pro zjišťování tmavosti kouře a míra přípustné tmavosti<sup>72</sup>. Tento standard však představuje spíše relikv minulosti, používaná pozorovací metoda měření již dnes příliš neobstojí s ohledem na lepší a přesnější metody. Při tvorbě zákona o ochraně ovzduší s tímto standardem původně ani nebylo počítáno, avšak nakonec byl zaveden především jako nástroj regulace znečišťování ze zdrojů pro vytápění domácností<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 46.

<sup>70</sup> Tyto stacionární zdroje jsou uvedeny v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší pod kódy 9.1 až 9.24.

<sup>71</sup> Jedná se o případy spalovacích stacionárních zdrojů o celkovém tepelném příkonu 50 MW a vyšším spalujících uhlí těžené v České republice a specificky konstruovaných pro toto palivo, u kterých nelze-li dosáhnout emisního limitu pro oxid siřičitý stanoveného prováděcím předpisem, lze tento limit nahradit technickou podmínkou provozu stanovenou prováděcím právním předpisem, viz § 4 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>72</sup> Viz § 10 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování, podle něhož se pro zjišťování tmavosti kouře používá Ringelmannova stupnice. Podle § 11 téže vyhlášky se pak přípustná tmavost kouře považuje za dodrženu, pokud průměrná tmavost kouře není tmavší než stupeň 2 Ringelmannovy stupnice nebo jiné barvy.

<sup>73</sup> Viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 45.

Povinnost zjišťovat a vyhodnocovat úroveň znečištění má v případech uvedených v § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší<sup>74</sup> provozovatel stacionárního zdroje. Provozovatel zjišťuje úroveň znečištění především měření. Výpočet se použije pouze výjimečně, většinou v případech, kdy z technických důvodů nelze znečištění změřit. Ověřování, zda je provozovatelem zjištěná úroveň znečištění správná, provádí ČIŽP.

## **7.2. Zdroje znečištění sloužící k vytápění domácností**

Vytápění domácností<sup>75</sup> a s tím spojené vypouštění škodlivých látek do ovzduší se doposud nevěnovala v legislativě výraznější pozornost. Domácnosti, ve kterých se pro vytápění používají tuhá paliva, přitom představují významný zdroj emisí škodlivých látek. Podle údajů Českého statistického úřadu k 26. březnu 2011 byla v 621 462 bytech z celkového počtu obydlených bytů 4 104 635 používána k vytápění tuhá paliva, tedy uhlí, koks, uhelné brikety nebo dřevo<sup>76</sup>. To představuje zhruba 15 % českých domácností. Výzkumy přitom naznačují, že zejména v zimních měsících je vlivem vytápění domácností tuhými palivy ovzduší znečištěno i v menších sídlech, přičemž toto znečištění může být nejen srovnatelné, ale i vyšší než je tomu ve velkých městech<sup>77</sup>. Z jednoho experimentálního výzkumu vycházejícího z dat z roku 2009 dokonce vyplynulo, že průměrná česká obec s dvěma tisíci obyvateli vytápěná pouze tuhými palivy může během topné sezony vyprodukovat přibližně stejné množství toxických dioxinů jako velká spalovna odpadů za jeden rok<sup>78</sup>. Zatímco velké spalovny odpadů totiž musí splňovat přísná kritéria, která omezují vypouštění škodlivin do ovzduší, problematika vytápění domácností tuhými palivy a jejich vliv na znečištění ovzduší nebyla v dosavadní právní úpravě dostatečně zohledněna. Jedním z cílů zákona o ochraně ovzduší

---

<sup>74</sup> Jedná se o znečišťující látky, pro které má provozovatel stanoven specifický emisní limit nebo emisní strop anebo pokud je povinnost zjišťovat úroveň znečištění uvedena v prováděcím právním předpisu nebo v povolení provozu a o znečišťující látky, pro které má provozovatel stanovenou pouze technickou podmínku provozu. Povinnost sledovat úroveň znečištění má také provozovatel u stacionárního zdroje a znečišťujících látek uvedených v příloze č. 4 k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>75</sup> Termín „domácnosti“ zákon o ochraně ovzduší nepoužívá, namísto toho používá technickou definici s uvedením příkonu, o které se zmiňují dále v textu. Protože však tyto povinnosti směřovaly a dopadají právě na domácnosti, užívám v popisu tohoto termínu. S pojmem domácnosti ostatně pracuje také důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší.

<sup>76</sup> Viz [http://www.czso.cz/csu/2012ediciplian.nsf/t/D70024DBAE/\\$File/ZVCR026.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012ediciplian.nsf/t/D70024DBAE/$File/ZVCR026.pdf).

<sup>77</sup> Blíže viz Kozáková, J., Braniš, M., Vliv lokálního topení na kvalitu ovzduší ve vnitřním a venkovním prostředí malého sídla, in: Ochrana ovzduší 2/2012, str. 27 – 34.

<sup>78</sup> Viz Horák, J., Hopan, F., Krpec, K., Může jedna obec vyprodukovat tolik dioxinů jako velká spalovna odpadů?, in: Ochrana ovzduší 1/2012, str. 36 – 38.

proto bylo napravit tento nedostatek a snížit emise znečišťujících látek ze sektoru vytápění domácností, především pak emise PM z malých spalovacích zdrojů na pevná paliva<sup>79</sup>.

Při přípravě návrhu zákona o ochraně ovzduší i při jeho projednávání byla vedena debata nad možností úřadů kontrolovat přímo v domácnostech, čím tyto domácnosti topí a zamezit tak zejména domácímu spalování odpadu. Ustanovení, které by takové kontroly umožňovalo, nakonec v zákoně o ochraně ovzduší není. Důvodem byly zejména ústavní limity, předně čl. 12 LZPS o nedotknutelnosti obydlí. Podle tohoto ustanovení je obydlí nedotknutelné a průlom do ústavněprávní ochrany obydlí je možný pouze na základě zákona a pokud je to „v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku“. Nedotknutelnost obydlí patří mezi základní lidská práva a svobody a jakýkoliv zásah do těchto práv a svobod ze strany státu musí být zcela výjimečný a vyžadující restriktivní interpretaci stanovených podmínek přípustnosti takového zásahu<sup>80</sup>.

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje řadu nástrojů, kterými se snaží regulovat emise znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší při vytápění domácností. V první řadě je to povinnost osob uvádějících na trh v České republice spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, které slouží jako zdroje tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (tedy zejména kotle pro vytápění domácností) splňovat technické a emisní parametry podle přílohy č. 10 k zákonu o ochraně ovzduší<sup>81</sup>. Tato příloha má dvě části, jejichž účinnost je odložena na rok 2014 a 2018. Tím je dána osobám uvádějícím uvedené stacionární zdroje na trh možnost připravit se na přísnější kritéria. Od 1. ledna 2014 se tak na trh již nebudou moci uvádět spalovací stacionární zdroje o jmenovitém příkonu 300 kW a nižším splňující podmínky pro první a druhou emisní třídu podle ČSN EN 303-5 a od 1. ledna 2018 stacionární zdroje splňující podmínky pro třetí emisní třídu podle ČSN EN 303-5. Splnění této povinnosti se prokazuje certifikátem vydaným podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Tímto zákazem prodávat v České republice od určité doby technicky nevyhovující spalovací stacionární zdroje s uvedeným příkonem tedy dojde k postupné „přirozené“ výměně těchto spalovacích stacionárních zdrojů za nové, technicky dokonalejší a ovzduší méně zatěžující.

---

<sup>79</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 16.

<sup>80</sup> Blíže viz např. nálezn Ústavního soudu III. ÚS 287/96 ze dne 22. 5. 1997.

<sup>81</sup> Viz § 16 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

Povinnosti zákonodárce uložil také provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (tedy v podstatě domácnostem). Podle § 17 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně ovzduší musí takové spalovací stacionární zdroje splňovat minimální emisní požadavky, které jsou obsaženy v příloze č. 11 k zákonu o ochraně ovzduší a odpovídají třetí emisní třídě podle ČSN EN 303-5. Vzhledem ke spodnímu limitu příkonu se tato povinnost nevztahuje na malé kotle, které však pro vytápění celé domácnosti nestačí. Výše zmíněný zákaz uvádět na trh nevyhovující kotle se však týká i těchto nejmenších kotlů. Protože tato povinnost znamená pro domácnosti významný jednorázový náklad, na základě přechodného ustanovení § 41 odst. 16 zákona o ochraně ovzduší mají na splnění předepsaných emisních požadavků, a tedy případnou výměnu spalovacích stacionárních zdrojů deset let. Dne 1. září 2022 jsou provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW již povinni provozovat tyto zdroje v souladu se zákonnými emisními požadavky. Možným problémem tohoto ustanovení je jeho dopad na sociálně slabší vrstvy obyvatel. Pořizovací cena zákonným požadavkům vyhovujících kotlů je totiž poměrně vysoká. Dle důvodové zprávy k zákonu o ochraně ovzduší se pořizovací náklady navýší až na 60 000 Kč a více<sup>82</sup>. Na druhou stranu budou tyto kotle technicky dokonalejší s vyšší účinností, takže domácnosti z dlouhodobého hlediska ušetří na palivu. Při projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší bylo na tento aspekt logicky upozorňováno především zástupci levicových politických stran<sup>83</sup>.

S předchozí povinností také souvisí zákaz spalovat ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém příkonu 300 kW a nižším hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplásky. Tato paliva nejsou určena pro domácnosti a v podmínkách domácností je také nelze využít tak, jako například v elektrárnách, které mají pro využití těchto paliv zcela jiné prostředky<sup>84</sup>. Předchozí právní úprava umožňovala obcím zakázat spalování těchto paliv obecně závaznou vyhláškou, nyní tedy tato povinnost vyplývá přímo ze zákona.

Další novou povinností pro domácnosti je povinnost pravidelných kontrol technického stavu a provozu spalovacích stacionárních zdrojů. Tato povinnost se opět týká zdrojů o příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu

---

<sup>82</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 16.

<sup>83</sup> Viz např. projevy poslankyně Kateřiny Konečné

<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/023schuz/s023047.htm> nebo poslance Jiřího Paroubka

<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033034.htm>.

<sup>84</sup> Viz projev ministra životního prostředí Tomáše Chalupy při projednávání návrhu zákona o ochraně v Senátu, stenoprotokol dostupný zde <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psstatat/htmlhled?action=doc&value=63870>.



ústředního vytápění. Kontrola se provádí prostřednictvím odborně způsobilé osoby, která byla proškolená výrobcem spalovacího stacionárního zdroje a má od něj udělené oprávnění k jeho instalaci, provozu a údržbě<sup>85</sup>. Tyto kontroly je provozovatel stacionárního zdroje povinen provádět jednou za dva kalendářní roky, přičemž první takovou kontrolu je na základě přechodného ustanovení § 41 odst. 15 zákona o ochraně ovzduší povinen zajistit do 31. prosince 2016.

V souvislosti s povinnostmi, kterými zákon o ochraně ovzduší zatěžuje domácnosti, však zůstává otázkou, jak budou tyto povinnosti dodržovány, když s ohledem na výše uvedené ústavní limity v zákoně chybí účinný kontrolní mechanismus. V tomto ohledu považují za jednu z nejvýznamnějších povinností tohoto druhu zákaz prodeje zákonu nevyhovujících malých spalovacích stacionárních zdrojů, který lze kontrolovat bez obtíží. I kdyby tedy některé domácnosti také po 1. září 2022 používaly k vytápění kotle, které odporují zákonným požadavkům, v delším časovém horizontu budou nuceny přejít k vyhovujícímu zdroji vytápění právě v důsledku zmíněného zákazu prodeje.

### **7.3. Povolení provozu stacionárního zdroje**

Povolení provozu stacionárního zdroje vydává provozovateli tohoto zdroje krajský úřad na základě § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, a to pro stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší. Toto povolení obsahuje závazné podmínky pro provoz stacionárního zdroje, jejichž výčet je uveden v § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. V povolení provozu se tak například stanoví specifické emisní limity nebo emisní stropy. Součástí povolení provozu jsou také zvláštní podmínky provozu<sup>86</sup>, které se uplatní při smogové situaci a jejichž cílem je zabránit dalšímu nárůstu znečištění a co nejdříve vrátit úroveň znečištění na míru neohrožující lidské zdraví a vegetaci.

Bez povolení provozu nelze stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší provozovat. Povolení provozu může být vydáno na časově omezenou dobu. Krajský úřad při stanovení takto omezené doby vychází z obvyklé doby životnosti stacionárního zdroje. V případě stacionárních zdrojů, ve kterých je tepelně zpracováván odpad, zákon o

---

<sup>85</sup> Viz § 17 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>86</sup> Tyto podmínky se stanovují pro stacionární zdroje, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění.

ochraně ovzduší výslovně omezuje dobu, na kterou lze povolení provozu vydat, na maximálně 25 let<sup>87</sup>.

Při vydávání povolení provozu vychází krajský úřad z PZKO a úrovně znečištění látkami, pro něž je stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší. Řízení o povolení provozu probíhá podle správního řádu, a to na základě žádosti provozovatele stacionárního zdroje. Náležitosti této žádosti rovněž upravuje zákon o ochraně ovzduší, a to ve své příloze č. 7. Jedná se především o technické údaje, ale k žádosti je rovněž přikládán například návrh provozního řádu, který je vyžadován pro stacionární zdroje uvedené ve sloupci C přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší. Provozní řád obsahuje soubor technickoprovozních parametrů a technickoorganizačních opatření k zajištění provozu stacionárního zdroje, včetně opatření k předcházení, ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijního stavu v souladu s podmínkami ochrany ovzduší<sup>88</sup>.

K řízení o povolení provozu může ČIŽP vydávat vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí krajského úřadu. Povolení provozu se nevydává, je-li jeho vydání nahrazeno postupem podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)<sup>89</sup> (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“). Tento zákon upravuje ochranu životního prostředí jako celku a na ochranu ovzduší je podle něho pamatováno v podmínkách integrovaného povolení, jež je výsledkem řízení podle zákona o integrované prevenci.

Povolení vydaná podle předchozí právní úpravy se považují za povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší, pokud jsou v souladu s požadavky zákona o ochraně ovzduší. Pokud tomu tak není, je provozovatel takového stacionárního zdroje povinen požádat o změnu nebo o nové povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší do 1. září 2014.

Provázanost jednotlivých nástrojů zákona o ochraně ovzduší dokládá v případě povolení provozu ustanovení § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Podle tohoto ustanovení postupuje krajský úřad v případě, že je při zpracování PZKO identifikován významný příspěvek stacionárního zdroje k překročení imisního limitu stanoveného v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší. Identifikace takových stacionárních zdrojů je povinnou součástí PZKO podle přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší. Pokud je tedy v PZKO stacionární

---

<sup>87</sup> Viz § 12 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>88</sup> Viz § 12 odst. 4 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>89</sup> Viz § 40 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

zdroj označen za zdroj, jehož příspěvek k překročení imisního limitu je významný, zahájí krajský úřad správní řízení o změně povolení provozu. V tomto řízení může zpřísnit emisní limity, stanovit další specifické emisní limity, doplňující technické podmínky provozu nebo technické stropy, to vše v případě, že tato opatření umožní prokazatelně snížit úroveň znečištění<sup>90</sup> bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele. Staví se tu tedy vedle sebe jak snaha o kvalitu ovzduší, tak ohled na ekonomické podmínky provozovatelů. V případě látek, jejichž imisní limit je stanoven v bodě 3 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, zákon přímo stanoví, že opatřením bez vynaložení nepřiměřených nákladů je uplatňování nejlepších dostupných technik. Princip používání nejlepších dostupných technik souvisí s obecným principem vysoké úrovně ochrany platným v právu životního prostředí. Spočívá v maximalizaci míry ochrany aplikací výsledků vědeckého výzkumu a technického rozvoje<sup>91</sup>.

Povolení provozu představuje spojení dříve rozdělených jednotlivých správních rozhodnutí, která byla potřebná pro provoz stacionárního zdroje. Tím se sníží počet probíhajících správních řízení a administrativní zátěž orgánů veřejné správy i provozovatelů stacionárních zdrojů. Podle ustanovení § 40 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší je navíc při rozhodování o dvou nebo více stacionárních zdrojích v rámci jedné provozovny vedeno společné řízení podle § 140 správního řádu. Provozovatel stacionárního zdroje tedy nemusí o společné řízení žádat.

#### **7.4. Kompenzační opatření**

Kompenzační opatření představují nový nástroj právní úpravy ochrany ovzduší, který má za cíl dále nezhoršovat již tak špatnou kvalitu ovzduší v nejhůře postižených oblastech České republiky. Jejich princip spočívá v tom, že umístění nového stacionárního zdroje uvedeného v sloupci B přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, jehož provozem by došlo k stanovenému překročení některého z imisních limitů uvedeného v bodech 1 a 3 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší nebo je imisní limit v dané oblasti již překročen, není možné bez současného uložení kompenzačních opatření, které alespoň zachovají dosavadní úroveň znečištění<sup>92</sup>. Vyhodnocování dostatečnosti kompenzačních opatření upravuje vyhláška o přípustné úrovni znečišťování, která obsahuje vzorec výpočtu této dostatečnosti za použití změny množství

---

<sup>90</sup> Prokazuje se na základě rozptylové studie zpracované autorizovanou osobou.

<sup>91</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha 2010, str. 50

<sup>92</sup> Viz § 11 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

vypouštěné znečišťující látky v tunách za rok a tzv. koeficientu významnosti příspěvku zdroje ke znečištění ovzduší. Tento koeficient je uveden v příloze č. 16 k vyhlášce o přípustné úrovni znečišťování<sup>93</sup>.

Kompenzační opatření mohou spočívat například ve snížení emisí ze stávajícího zdroje nebo výsadby izolační zeleně a nejsou vázány na stacionární zdroje stejného provozovatele. Kompenzační opatření mohou být provedena i na zdrojích jiného provozovatele, pochopitelně pouze s jeho souhlasem. Kompenzační opatření navrhuje sám žadatel o umístění nového stacionárního zdroje a také je finančně zajišťuje. Krajský úřad vydává k umístění výše uvedeného stacionárního zdroje závazné stanovisko, přičemž souhlas s umístěním je v případě naplnění dalších zákonných podmínek podmíněn také uložením kompenzačních opatření. Kompenzační opatření jsou součástí výše popsaného povolení provozu.

Zásadním nedostatkem tohoto nového nástroje ochrany ovzduší je ovšem skutečnost, že v praxi bude k ukládání kompenzačních opatření docházet zřejmě pouze výjimečně. Kompenzační opatření se totiž podle zákona o ochraně ovzduší vztahují pouze ke stacionárním zdrojům označeným ve sloupci B přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší a k pozemní komunikaci v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let. Toto omezení je dále ještě rozšířeno, protože kompenzační opatření se navíc neuloží, pokud pro danou znečišťující látku nemá zdroj znečišťování stanoven specifický emisní limit v prováděcím právním předpisu a dále se kompenzační opatření neuloží u stacionárního zdroje, jehož příspěvek vybrané znečišťující látky k úrovni znečištění nedosahuje hodnoty stanovené vyhláškou o přípustné úrovni znečišťování<sup>94</sup>. Toto druhé omezení přitom nebylo obsaženo v původním vládním návrhu zákona o ochraně ovzduší.

Ačkoliv se jedná o nový zákonný nástroj, princip kompenzačních opatření vychází i z dříve platného stavu, kdy byl stanoven určitý nejvýše přípustný emisní limit. V praxi však docházelo k překračování těchto limitů ze stávajících zdrojů znečišťování, ale také k umístění nových zdrojů znečišťování i do oblastí již nadměrně znečištěných. Tato praxe přitom byla i za účinnosti zákona č. 86/2002 Sb. nezákonná. Tuto praxi jednoznačně odmítl

---

<sup>93</sup> Viz § 27 odst. 3 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování: „Kompenzační opatření je uplatněno dostatečným způsobem, pokud je snížení součinu změny množství vypouštěné znečišťující látky v tunách za rok a koeficientu významnosti stacionárních nebo mobilních zdrojů, na nichž se realizuje kompenzační opatření, větší nebo rovno součinu změny množství vypouštěné znečišťující látky v tunách za rok a koeficientu významnosti nově umístěvaného stacionárního zdroje nebo mobilních zdrojů na posuzované pozemní komunikaci.“

<sup>94</sup> Podle § 27 odst. 1 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování musí být tento příspěvek vyšší než 1 % emisního limitu pro znečišťující látku s dobou průměrování jeden kalendářní rok.

Nejvyšší správní soud, když dovodil, že „není možné, aby správní úřady přistupovaly k závazným a přesně stanoveným veřejnoprávním limitům dle svého uvážení, ne-li dokonce svévolně“<sup>95</sup>. V citovaném rozhodnutí dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě, kdy je v určitém území překročen imisní limit, není relevantní skutečnost, že nově umístěná stavba by znamenala pouze nepatrný přírůstek již stávající hodnoty imisí. Musí být totiž zohledněno, že tyto drobné přírůstky „v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území“. Nejvyšší správní soud tak ve svém rozhodnutí souhlasil s argumentací jedné ze stran, že „limity jsou stanoveny právními předpisy proto, aby byly dodržovány“.

### 7.5. Poplatek za znečišťování

Poplatek za znečišťování představuje ekonomický nástroj ochrany ovzduší. Je zakotvený v § 15 zákona o ochraně ovzduší. Jeho cílem je zejména motivovat provozovatele zdrojů znečišťování ke snaze o snižování emisí.

Během projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší v Poslanecké sněmovně a Senátu se téma poplatků za znečišťování stalo poněkud nešťastně jedním z ústředních témat nové normy, a to navzdory skutečnosti, že je tomuto nástroji věnováno jediné ustanovení a představuje pouze část z komplexní úpravy ochrany ovzduší před znečišťováním, byť v praxi část velice významnou. Téma poplatků za znečišťování se nicméně stalo politickým tématem a i z pohledu veřejnosti se tak nový zákon vnímal především jako boj za zrušení či naopak zachování poplatků<sup>96</sup>. S ohledem na kvalitu a délku přípravy zákona o ochraně ovzduší je tato zkratka nepochybně nezasloužená, přesto poměrně symptomatická pro dnešní dobu a veřejné vnímání složitějších problémů a otázek.

Poplatky za znečišťování ovzduší jsou již ustáleným a tradičním nástrojem ochrany ovzduší v České republice. Povinnost platit tyto poplatky ukládal znečišťovatelům už zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, který byl účinný až do 30. září 1991. Tuto povinnost zachovával navazující zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší) a s ním související zákon České národní rady č.

<sup>95</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011- 246.

<sup>96</sup> Viz také úvodní projev ministra Tomáše Chalupy při projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší v Senátu: „Vím, že debata, která se vede ve veřejném prostoru o tomto zákonu, vlastně celé první čtvrtletí letošního roku, tak se soustředí na poplatky. A já zde musím říci, že byť o poplatcích budu hovořit, že tohle není zákon o poplatcích. Že to není poplatkový zákon, a že poplatky jsou významnou částí tohoto zákona, ale ne jedinou.“ Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=63870>

389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování. V druhém jmenovaném zákoně byly uvedeny sazby poplatků pro jednotlivé znečišťující látky. Tyto sazby převzal také zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší). Od roku 1991 však nedošlo k valorizaci sazeb poplatků a celý systém tak postupně přestal být dostatečně efektivní<sup>97</sup>. Právě efektivita poplatku za znečišťování se přitom stala jedním z argumentů proti jeho zrušení<sup>98</sup>. Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny nicméně navrhl zrušení poplatku za znečišťování tak, že by posledním poplatkovým obdobím pro účely výběru poplatku za znečišťování byl kalendářní rok 2015<sup>99</sup>. Argumenty pro zrušení tohoto ekonomického nástroje byly především následující. Předně bylo některými poslanci i senátory poukazováno na konkurenceschopnost českých podniků, protože poplatky za znečišťování představují konkurenční nevýhodu<sup>100</sup>. Z hlediska širších souvislostí je tato nevýhoda navíc zesilována faktem, že podniky, jichž se poplatková povinnost týká, často sídlí v oblastech, které se potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností (například Ostravsko). Případné ekonomické potíže těchto podniků stejně jako nezáměr investorů provozovat v těchto regionech své podnikatelské aktivity kvůli nevýhodným a zatěžujícím podmínkám by tento vážný sociální problém ještě více prohloubily. V případě Moravskoslezského kraje, ve kterém je ovzduší dlouhodobě znečištěno nejvíce ze všech regionů České republiky, bylo také poukazováno na skutečnost, že v této oblasti znečištění ovzduší nezpůsobují pouze podniky sídlící na území České republiky, ale výraznou měrou se na znečištění podílí také škodlivé látky vypouštěné do ovzduší ze sousedního Polska. V takovém případě by tedy nejen poplatky, ale celý zákon problematiku znečištění ovzduší ani nebyly schopné vyřešit. Další argument, který se v diskusi při projednávání návrhu zákona objevil, byl ten, že je tento nástroj vlastně zbytečný, protože ochranu ovzduší zabezpečují dostatečně jiné nástroje<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Blíže viz důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 15.

<sup>98</sup> Viz např. projev poslance Jiřího Paroubka: „Poplatky za znečišťování jsou efektivním ekonomickým nástrojem státní politiky životního prostředí.“ Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033148.htm>.

<sup>99</sup> Viz usnesení hospodářského výboru č. 131 z 19. schůze konané dne 16. listopadu 2011 k vládnímu návrhu zákona o ochraně ovzduší.

<sup>100</sup> Viz např. projev poslance Františka Laudáta, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033033.htm>.

<sup>101</sup> Viz např. projev senátora Jiřího Bise: „Myslím, že limity, které stanoví EU jsou dostatečně náročné. A nevidím důvod, proč k tomu máme my k tomu ještě znovu přilepovat poplatky.“ Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=63870>

Většina zákonodárců však nakonec dala přednost argumentům pro zachování poplatkové povinnosti a dle mého názoru zcela rozumně poplatek za znečišťování v zákoně o ochraně ovzduší ponechala. Argumentace konkurenceschopností českých podniků není příliš na místě, protože podobné poplatky se platí i v jiných evropských státech a navíc je zatížení znečišťovatelů ovzduší poplatky poměrně mírné a nepředstavuje nějaké vysoké procento z jejich celkového obrátu. V rámci přípravy návrhu zákona o ochraně ovzduší zpracovala Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem ve spolupráci s Českým statistickým úřadem analytickou studii *Dopad změn environmentálních poplatků na ekonomiku podniků: 2006 vs. 2010*. Závěry této studie cituje důvodová zpráva<sup>102</sup>. Studie porovnávala tehdejší a navrhované sazby poplatků a jejich podíl na vybraných ekonomických ukazatelích. Ze závěrů studie vyplynulo, že dřívější úprava (tedy sazby poplatků na úrovni z roku 1991) nebyla vůbec motivační a podíl poplatků na tržbách se u většiny sledovaných podniků (největších znečišťovatelů) pohyboval do 0,5 %. Podle navrhované úpravy sice mělo dojít ke zvýšení tohoto podílu, ale i přesto by u naprosté většiny znečišťovatelů, kteří by byli zatíženi poplatkovou povinností, tento podíl nepřesáhl 1 %. Stěží si tedy lze představit, že by tato povinnost znamenala likvidaci konkurenceschopnosti českých podniků.

S konkurenceschopností souvisí také argument, který přednesl například poslanec Jiří Krátký<sup>103</sup>. Podle něho totiž poplatky neohrozí konkurenceschopnost. Naopak poplatky, a nejen ony, nutí k investicím do inovací, čímž dochází k technologickému rozvoji a neustrnutí na sice fungujících, přesto postupně zastarávajících postupech a technikách, které v konečném důsledku vyvolává opoždování za technickým pokrokem a tím pádem také nekonkurenceschopnost ekonomiky. Na tento problém se lze tedy dívat z dvojího pohledu.

Poplatky mají dále také funkci symbolickou. Představují zákonné zakotvení jednoho z principů práva životního prostředí, totiž že znečišťovatel platí. Ačkoli je vypouštění škodlivých látek do ovzduší v určitém množství zákonem dovolené, přesto jde o jednání, které životní prostředí zatěžuje a je tedy legitimní vyžadovat po znečišťovateli nějakou kompenzaci, v tomto případě v podobě povinné platby poplatku.

Významnou funkcí poplatku za znečišťování je v neposlední řadě také funkce fiskální. Příjem z poplatků sice nepředstavuje z hlediska veřejných rozpočtů sám o sobě významnou

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 15.

<sup>103</sup> Viz projev poslance Jiřího Krátkého: „*Takže já si myslím, že operovat, že tyto poplatky a jiné obnovitelné zdroje, ten démon, který drží pod krkem údajně naše hospodářství, prosím vás, to je podle mého názoru špatně. Špatně je to proto, protože to nenutí nikoho přemýšlet, nenutí investovat do inovací.*“, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033034.htm>.

částku, přesto se jedná o nezanedbatelný zdroj příjmů. Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší předpokládá výnosy pro rok 2020 zhruba ve výši 0,9 mld. Kč s tím, že v následujících letech budou výnosy pravděpodobně klesat<sup>104</sup>, zřejmě z důvodu poklesu emisí v důsledku modernizace stacionárních zdrojů.

Přes poměrně rozsáhlé diskuse se však nakonec znění schválené Parlamentem v oblasti poplatků za znečišťování v základní koncepci shoduje s původním vládním návrhem zákona. Došlo však k odstranění nejvyšší sazby poplatků, kterou vládní návrh předpokládal pro rok 2022 a další, a která sazby oproti roku 2021 skokově zdvojnásobila.

Ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší týkající se poplatku za znečišťování však odporuje čl. 39 odst. 2 legislativních pravidel vlády, podle něhož *„je třeba dát přednost krátkým paragrafům či článkům. V paragrafu nebo článku by zpravidla nemělo být obsaženo více jak 6 odstavců, jinak je třeba v zájmu přehlednosti dát přednost rozdělení právní úpravy těžké věci na více paragrafů či článků.“* Toto ustanovení má 14 odstavců<sup>105</sup> a není jediným takovým ustanovením zákona o ochraně ovzduší, které odporuje citovanému článku legislativních pravidel vlády. Jedná se však o na počet odstavců nejdelší ustanovení zákona o ochraně ovzduší, pomineme-li přechodná ustanovení. Z hlediska legislativní techniky se tedy jedná o prohřešek, byť legislativní pravidla vlády nejsou závazná pro zákonodárny sbor a i citované ustanovení obsahuje výhradu „zpravidla“. Požadavky na přehlednost a jednotnost tvorby zákonů, které si legislativní pravidla vlády kladou za cíl naplňovat, by se však přesto neměly bez vážného důvodu opomíjet.

Zásadní změnou oproti předchozí úpravě poplatku za znečišťování je výrazné snížení počtu zpoplatněných látek z původních dvaceti na pouhé čtyři látky<sup>106</sup>, které se však podílí na znečištění ovzduší nejméně<sup>107</sup>. Tento krok představuje významné zjednodušení celé poplatkové agendy, snížení administrativní zátěže i zefektivnění výběru poplatku. Administrativní náklady na výběr poplatku se totiž dříve v některých případech prakticky

---

<sup>104</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecná část k § 15.

<sup>105</sup> Původní § 15 vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší obsahoval také 14 odstavců.

<sup>106</sup> Jedná se o látky uvedené v příloze č. 9 zákona o ochraně ovzduší. Jde o tuhé znečišťující látky (TZL), SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> a VOC.

<sup>107</sup> Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o ochraně ovzduší, obecné části k § 15, tvořily příjmy za zpoplatněné emise TZL, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> VOC a navíc ještě CO vyměřené v roce 2007 97 % celkových příjmů.



rovnaly příjmu z poplatku nebo jej dokonce převyšovaly<sup>108</sup>. Nová úprava je tedy ekonomicky značně výhodnější.

Poplatníkem poplatku za znečišťování je podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona. Předmětem poplatku za znečišťování jsou pouze vypouštěné znečišťující látky, pro které má provozovatel stacionárního zdroje povinnost zjišťovat úroveň znečišťování podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší<sup>109</sup>. To znamená snížení počtu poplatkem zatížených subjektů. Zpoplatněny jsou látky, u kterých mají sami provozovatelé povinnost měřit emise, takže je následně snadné poplatek vypočítat. Sám poplatník podává poplatkové přiznání, a to prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí podle zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů.

Jak již bylo uvedeno výše, sazby poplatků nebyly upravovány od roku 1991. Zákon o ochraně ovzduší sazby navyšuje, a to postupně<sup>110</sup>. V letech 2013 až 2016 ponechává stejnou sazbu, ovšem již zvýšenou oproti předchozí úpravě. Následně dochází k progresivnímu navyšování tak, že v roce 2021 budou sazby poplatků u všech čtyř zpoplatněných látek zhruba 3,5 krát vyšší než v roce 2013. Sazby poplatku jsou uváděny v Kč za tunu znečišťující látky.

Zákon o ochraně ovzduší dále osvobozuje od poplatku za znečišťování znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji v provozovně, u které celková výše poplatků za kalendářní rok činí méně než 50 000 Kč<sup>111</sup>. Původní vládní návrh zákona o ochraně ovzduší přitom počítal s osvobozením od poplatku do výše 5 000 Kč. Toto osvobození znamená další snížení počtu osob povinných platit poplatek. Takové snížení v souladu s koncepcí celého zákona sice znamená úlevu pro menší zdroje znečišťování a odlehčení administrativy, na druhou stranu ale také znamená úbytek příjmů z poplatků za znečišťování. V zákoně však zůstala povinnost podávat poplatkové přiznání poplatníkovi, u něhož je celková výše poplatků za provozovnu za kalendářní rok menší než 5 000 Kč, takže toto odlehčení administrativy

---

<sup>108</sup> Viz např. úvodní projev ministra Tomáše Chalupy při projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší v Senátu, dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=63870>.

<sup>109</sup> Podle tohoto ustanovení „úroveň znečišťování zjišťuje provozovatel u znečišťující látky, pro kterou má stanoven specifický emisní limit nebo emisní strop, anebo, pokud je tak výslovně stanoveno v prováděcím právním předpisu nebo v povolení provozu, u znečišťující látky, pro niž má stanovenu pouze technickou podmínku provozu.“

<sup>110</sup> Sazby poplatků jsou uvedeny v příloze č. 9 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>111</sup> Viz ustanovení § 15 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

není zcela dokonalé. Správu poplatku vykonává místně příslušný krajský úřad, pro fázi vybírání a vymáhání poplatku je příslušný celní úřad.

Ekonomické nástroje k ochraně životního prostředí jsou významné také tím, že příjem z těchto nástrojů je zpravidla účelově určen a dále použit na opatření ke zlepšení stavu životního prostředí. Nejinak je tomu v případě poplatku za znečišťování. Do roku 2016 je výnos z poplatku za znečišťování příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“). Od roku 2017 je výnos rozdělen mezi SFŽP (65 %), kraj, na jehož území se nachází stacionární zdroj (25 %) a státní rozpočet (zbývajících 10 %). Výnos z poplatku, který je příjmem kraje, přitom musí být podle § 15 odst. 14 zákona o ochraně ovzduší použit pouze na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí a stejně tak příjem státního rozpočtu z tohoto zdroje může být použit pouze na určité vyjmenované činnosti<sup>112</sup>.

Úprava poplatku za znečišťování obsahuje také motivační faktory. Do roku 2016 včetně bude poplatek vypočítáván jako součin základu poplatku (tj. množství emisí) a sazby podle přílohy č. 9 zákona o ochraně ovzduší. Pro výpočet poplatku za kalendářní rok 2017 přibude jako další faktor koeficient úrovně emisí, rovněž uvedený v příloze č. 9 zákona, kterým se bude násobit součin základu poplatku a sazby<sup>113</sup>. Koeficient je stanovený tak, že provozovatel stacionárního zdroje je motivován docílit na tomto zdroji v celém poplatkovém období nižší procento emisí ve vztahu k horní hranici emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami nebo v případě, že nejlepší dostupné techniky nejsou specifikovány, ve vztahu k specifickému emisnímu limitu. Koeficient je odstupňován tak, že pokud se bude podle popsání vztahu procento emisí pohybovat v rozmezí 50 až 60 %, koeficient je v takovém případě 0,2 a poplatník tedy bude platit vlastně pouze 20 % poplatku. Naopak bude-li se množství emisí blížit horní hranici spojené s nejlepšími dostupnými technikami nebo specifickým emisním limitem více jak z 90 %, koeficient v takovém případě je 1. Protože tento výpočet se bude aplikovat až na poplatek za kalendářní rok 2017, mají jednotliví provozovatelé dost času provést patřičné technologické úpravy, kterými mohou snížit množství emisí a docílit tak nižších poplatků.

Ještě výraznějším motivačním prvkem je možnost dosáhnout faktického osvobození od poplatku. Poplatek za znečišťování se totiž nevyměří, pokud provozovatel provede na

---

<sup>112</sup> Dle § 15 odst. 15 „výnos z poplatků za znečišťování, který je příjmem státního rozpočtu, může být použit jen na financování činností zajišťovaných ministerstvem podle § 5 odst. 1 až 5, § 7 odst. 1 a 2, § 10 odst. 2 a 6 a § 30, které jsou vykonávány ministerstvem zřízenou právníckou osobou na základě zřizovací listiny.

<sup>113</sup> Viz § 15 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

stacionárním zdroji takovou rekonstrukci nebo modernizaci, „v jejímž důsledku dosahuje v celém poplatkovém období nižších ročních emisí tuhých znečišťujících látek nejméně o 30 %, oxidů síry vyjádřených jako oxid siřičitý nejméně o 55 %, oxidů dusíku vyjádřených jako oxid dusičitý nejméně o 55 % nebo těkavých organických látek nejméně o 30 % ve srovnání s rokem 2010“<sup>114</sup>. Poplatek se dále nevyměří, pokud stacionární zdroj dosahuje nižší emisní koncentrace ve vztahu k horní hranici podle nejlepších dostupných technik nebo specifickému emisnímu limitu než 50 %<sup>115</sup>. Tento případ vlastně předchází popsáním koeficientům v tabulce č. 9 zákona o ochraně ovzduší, které začínají právě na hranici 50 % emisí. Ustanovení o nevyměření poplatku při splnění stanovených podmínek bude podle § 44 písm. b) zákona o ochraně ovzduší účinné od 1. ledna 2017 a opět mají tedy provozovatelé stacionárních zdrojů dostatek času k případným investicím do lepších technologií.

Úprava poplatku za znečišťování tedy doznala poměrně výrazných změn oproti předchozí právní úpravě. Došlo k významnému snížení počtu zpoplatněných látek i ke snížení počtu subjektů, které jsou povinni platit poplatek. Většina poplatníků podle starší právní úpravy platila poplatek pouze v řádu tisíců. Tyto změny znamenají zásadní zjednodušení celé poplatkové agendy, snížení administrativní zátěže a větší efektivitu výběru poplatku.

## **7.6. Odpovědnost za protiprávní jednání**

V případě porušení povinností uložených zákonem či rozhodnutím správního orgánu nastupuje institut odpovědnosti za protiprávní jednání. Toto jednání je spojeno se zákonem předvídanými následky zpravidla sankčního charakteru. V případě porušení povinností v oblasti ochrany ovzduší lze hovořit o odpovědnosti trestněprávní a správněprávní (administrativní). Mezi administrativní sankce lze zařadit zastavení provozu stacionárního zdroje a správní delikty, kterými jsou v zákoně o ochraně ovzduší přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Jejich společným jmenovatelem je primární porušení povinnosti uložené zákonem ze strany fyzické či právnické osoby, které má za následek vznik sekundární povinnosti sankčního charakteru.

Dalším důsledkem porušení uložené povinnosti může být opatření k nápravě. Opatření k nápravě je institut, který je v právu životního prostředí hojně využíván, ačkoliv legislativní

---

<sup>114</sup> Viz § 15 odst. 6 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>115</sup> Viz § 15 odst. 6 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší.

terminologie není v označování tohoto nástroje jednotná<sup>116</sup>. Souvisí s jedním z obecných principů uplatňovaných při ochraně životního prostředí, totiž s preferencí principu naturální restituce před sankcemi peněžního charakteru<sup>117</sup>. Tato preference vyplývá také z § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „**zákon o životním prostředí**“), podle něhož *„Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích“*<sup>118</sup>.

### 7.6.1. Trestněprávní odpovědnost

Trestné činy proti životnímu prostředí jsou uvedeny v Hlavě VIII. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „**trestní zákoník**“). Vyčleněním trestných činů proti životnímu prostředí do zvláštní hlavy trestního zákoníku je podtrhnut význam ochrany životního prostředí a zdůrazněn veřejný zájem na kvalitním životním prostředí.

Na úseku ochrany ovzduší může být spáchán zejména trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí podle § 293 odst. 1 trestního zákoníku<sup>119</sup> a trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti podle § 294 odst. 1 trestního zákoníku<sup>120</sup>. Pachatelem obou těchto trestných činů může být i právnická osoba, protože oba trestné činy jsou uvedeny ve výčtu trestných činů, na které se použije zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Viz např. opatření k obnovení původního stavu v § 29 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) nebo opatření k odstranění zjištěných závad v § 3 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

<sup>117</sup> Průchová, I. a kol., Správní procesy v právu životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno 2010, str. 249.

<sup>118</sup> Ekologická újma je podle § 10 zákona o životním prostředí *„ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.“*

<sup>119</sup> *„Kdo v rozporu s jiným právním předpisem úmyslně poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt nebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo úmyslně takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.“*

<sup>120</sup> *„Kdo v rozporu s jiným právním předpisem z hrubé nedbalosti poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt anebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo z hrubé nedbalosti takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti.“*

<sup>121</sup> Viz § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

K naplnění skutkové podstaty zmíněných trestných činů dojde, při naplnění dalších zákonných znaků, v případě jednání v rozporu s jiným právním předpisem, jedná se o tzv. blanketní dispozici. Ačkoliv trestní zákoník přímo neodkazuje na zákon o ochraně ovzduší ani na jiný právní předpis upravující ochranu životního prostředí, je logické, že ke spáchání těchto trestných činů bude docházet zejména při jednání v rozporu s těmito předpisy. Životní prostředí přitom nemusí být jednáním pachatele ani přímo poškozeno. Postačí, když dojde k jeho ohrožení.

Poškození nebo ohrožení ovzduší jako složky životního prostředí jednáním, které je v rozporu se zákonem o ochraně ovzduší, je tedy při splnění dalších podmínek trestným činem se všemi důsledky z této skutečnosti vyplývajícími. Pro životní prostředí jako celek je významné, že pachatelem mohou být také právnické osoby, a to především v případech, kdy se nepodaří zjistit jako pachatele konkrétní fyzickou osobu. Trestní odpovědnost právnické osoby přesto umožní takovou právnickou osobu účinně postihnout.

#### 7.6.2. Správní delikty

Správní delikty jsou obvyklou součástí veřejnoprávních norem a zákon o ochraně ovzduší nijak nevybočuje z této praxe. Za prvé rozlišuje přestupky fyzických osob, které projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností a za něž lze v závislosti na jejich povaze uložit pokutu do 20 000,- Kč nebo u závažnějších přestupků do 50 000,- Kč. Příjem z pokut je příjmem obce, jejíž obecní úřad pokutu uložil. Pokuty vybírá a vymáhá celní úřad.

Druhou skupinu pak představují správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Projednávání těchto deliktů je zákonem svěřeno ČIŽP, která projednává všechny správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob s výjimkou těch, jejichž projednání je v pravomoci jiných orgánů veřejné správy. Celní úřad tak projednává správní delikty dodavatelů pohonných hmot<sup>122</sup> a Česká obchodní inspekce projednává správní delikty týkající se dodávek a uvádění zboží na trh<sup>123</sup>. Za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob lze uložit pokutu až do výše 10 000 000,- Kč v případě nejzávažnějších deliktů. Do skupiny deliktů, za něž je možné uložit pokutu v této maximální výši, patří například neprovedení kompenzačních opatření ve stanovené lhůtě nebo tepelné zpracování odpadu ve stacionárním zdroji, ve kterém tepelné zpracování odpadu není povoleno

---

<sup>122</sup> Jedná se o správní delikty podle § 25 odst. 6 písm. d) až h) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>123</sup> Jedná se o správní delikty podle § 25 odst. 1 písm. a) až c) a § 25 odst. 6 písm. a) až c) zákona o ochraně ovzduší.

v povolení provozu. Pokuty opět vybírá a vymáhá celní úřad. Příjmy z pokut jsou příjmem SFŽP kromě poloviny příjmu z pokut uložených ČIŽP. Tato polovina je příjmem obce, na jejímž území je provozována činnost pokutou postiženého provozovatele. Příjem obcí z pokut je však účelově určen na ochranu životního prostředí.

### 7.6.3. Opatření k nápravě

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje v § 22 opatření k nápravě, mezi která řadí opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu. O opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu rozhodují orgány ochrany ovzduší ve správním řízení. ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností mohou v případě neplnění povinností podle zákona o ochraně ovzduší uložit provozovateli stacionárního zdroje provést v přiměřené lhůtě opatření ke zjednání nápravy.

Pokud ve stanovené lhůtě takový provozovatel zjednání nápravy neprovede, mohou ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje<sup>124</sup>. Pokud by provozovatel nedbal vydaného rozhodnutí o zastavení provozu, lze postupovat podle ustanovení správního řádu o exekuci na nepeněžitá plnění. Rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje vydá ČIŽP i v případě, že provozovatel provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu, pokud je toto povolení vyžadováno<sup>125</sup>. Proti rozhodnutí o zastavení provozu může sice provozovatel podat odvolání, ale podle § 22 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší nemá toto odvolání odkladný účinek a nemůže tak docházet ke zbytečnému prodlužování nežádoucího stavu. Vyloučení odkladného účinku naopak chybí v případě odvolání proti rozhodnutí o uložení opatření ke zjednání nápravy, což lze pokládat za jistý nedostatek zákonné úpravy, protože v tomto případě k prodlužování závadného stavu docházet může.

Opatření k nápravě lze uložit vedle pokuty za správní delikt a povinnosti v něm obsažené přecházejí i na právního nástupce dotčeného provozovatele.

---

<sup>124</sup> Viz § 22 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>125</sup> Tedy pokud se jedná o stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší.

## 8. Závěr

Právní úprava ochrany ovzduší představuje významnou část práva životního prostředí. Ochrana ovzduší je zajišťována řadou právních norem, přičemž vzhledem k povaze ovzduší zde významnou pozici zauímají také normy mezinárodního práva a práva Evropské unie. V této práci jsem se zaměřil především na zákon o ochraně ovzduší jako na nejdůležitější vnitrostátní předpis upravující tuto oblast. Jedná se o relativně novou právní normu a relevantní zhodnocení jejího dopadu na kvalitu ovzduší v České republice bude možné až s dostatečným časovým odstupem. Přesto je pochopitelně možné učinit určité závěry již dnes.

Hlavním důvodem vzniku zákona o ochraně ovzduší byla snaha zlepšit kvalitu ovzduší v České republice a tím i snížit především zdravotní rizika, která z nadměrně znečištěného ovzduší plynou. Zákon o ochraně ovzduší navazuje na předchozí úpravu ochrany ovzduší v zákoně č. 86/2002 Sb. a nijak zvlášť nevybočuje z kontinuity právní úpravy ochrany ovzduší po roce 1989. Přesto, že obsahově vychází ze zákona č. 86/2002 Sb., obsahuje některé nové prvky a přístupy ke zdrojům znečišťování. Snahou zákonodárce bylo zachovat fungující nástroje regulace, modifikovat či vypustit nástroje nefunkční či neúměrně svému vlivu na kvalitu ovzduší zatěžující adresáty povinností a tento systém vhodně doplnit novými nástroji. Zákon o ochraně ovzduší tak zcela správně vychází z analýzy původního v lecčems nevyhovujícího stavu a snaží se tento stav napravit a zlepšit. Tento analytický přístup k normotvorbě je žádoucí, bohužel však v českých podmínkách nebývá vždy pravidlem.

Zákon o ochraně ovzduší však dle mého názoru je kvalitním právním předpisem. Rozdělení stacionárních zdrojů na vyjmenované a nevyjmenované umožňuje vhodnější individuálnější regulaci těchto zdrojů znečišťování. Zákon je rozdělen do přehledných částí, ve kterých se adresát jednotlivých povinností i orgán státní správy může poměrně lehce orientovat.

Zásadní novinkou zákona o ochraně ovzduší je regulace malých spalovacích zdrojů určených pro vytápění domácností. Tyto zdroje, před účinností zákona o ochraně ovzduší regulované pouze okrajově, mají na znečišťování ovzduší výrazný podíl. Jejich účinná regulace by se tedy měla pozitivně projevit ve zvýšené kvalitě ovzduší.

Přínosem zákona o ochraně ovzduší je snížení administrativní zátěže. Především došlo ke snížení počtu potřebných správních řízení pro provoz stacionárního zdroje, což pro provozovatele těchto zdrojů znamená jistě úlevu. Významnou změnou je také snížení počtu

znečišťujících látek, které podléhají zpoplatnění. Tato úprava představuje ulehčení nejen pro poplatníky, ale také pro státní správu a přinese zvýšení efektivity výběru poplatku za znečišťování.

V každodenní praxi se pochopitelně i v případě zdařilé právní normy mohou objevit různé potíže, které lze dopředu těžko předvídat. V takové situaci je pak důležité, aby na takto vzniklé problémy zákonodárce adekvátně reagoval a poznatky z praxe a z reálného fungování nástrojů zákona o ochraně ovzduší zvažil a případně zákon v nezbytné míře novelizoval.

Nic však není dokonalé, zákony z toho nevyjímaje. Ačkoliv zákon o ochraně ovzduší je poměrně přehledný, jeho systematické zacházení s imisními limity nepovažují za zdařilé, když z přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší nelze bez znalosti systematiky Směrnice 2008/50/ES a samotného zákona o ochraně ovzduší seznat, že vypsání imisní limity nemají stejnou míru závaznosti. Rovněž zařazení úpravy biopaliv do zákona o ochraně ovzduší není systémové a tato problematika by měla být řešena mimo zákon upravující ochranu ovzduší.

Pozitivem nové právní úpravy sice je snížení administrativní zátěže, avšak ani toto není bez chyby. Zvýšení hranice pro osvobození poplatku za znečišťování v průběhu projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší již nebylo zohledněno v povinnosti podávat poplatkové přiznání, která tak zůstala na hranici podle původního vládního návrhu. V důsledku této chyby tedy jsou mnozí provozovatelé stacionárních zdrojů zcela zbytečně zatíženi povinností podávat poplatkové přiznání, ačkoliv poplatek za znečišťování již platit nebudou.

Nový nástroj ochrany ovzduší, kompenzační opatření, byl také poznamenán změnou během legislativního procesu, která ještě více omezila ukládání kompenzačních opatření. Už podle původního vládního návrhu přitom měla být kompenzační opatření ukládána pouze omezeně. V důsledku těchto omezení tedy tento nástroj zřejmě nenaplní ambice, které do něho byly vkládány, což je jistě škoda.

Dalším zásadním nedostatkem je dosud chybějící NPSE, který měl být vypracován do 1. září 2013. NPSE přitom představuje základní koncepční dokument strategického významu a jeho absence je tedy alarmující. Nejenom, že tím není stanoven rámeček určující dlouhodobé cíle v oblasti ochrany ovzduší, ale zároveň se jedná o pochybení MŽP, které je za vypracování NPSE odpovědné. MŽP by přitom mělo jako předkladatel návrhu zákona o ochraně ovzduší obzvláště dbát na jeho dodržování.



Výše uvedená negativa zákona o ochraně ovzduší však představují v celistvém kontextu spíše dílčí nedostatky, než závažná koncepční selhání. Přes tyto nedostatky si myslím, že zákon o ochraně ovzduší jako celek může naplnit očekávání a zlepšit kvalitu ovzduší v České republice. Samotný zákon nicméně lepší kvalitu ovzduší nezajistí. Důležité také bude, jak budou s danými nástroji zacházet orgány ochrany ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší jim dává náležité pravomoci k tomu, aby se stav ovzduší zlepšil. Na orgánech ochrany ovzduší poté je, aby tyto pravomoci dokázaly ve prospěch kvalitního ovzduší využít.

## 9. Seznam použitých zdrojů a literatury

### Literatura

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva, ASPI Publishing, Praha 2004

Braniš, M., Hůnová, I. a kol., Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší, Nakladatelství Karolinum, Praha 2009

Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C.H. Beck, Praha 2010

Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, Praha 2006

Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, C.H. Beck, Praha 2003

Herčík, M., Fiedor, J., Müllerová, H., Legislativa a ochrana životního prostředí, VŠB – Technická univerzita Ostrava 2008

Jančářová, I., Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky, Brno: Masarykova univerzita, 1997

Kurfürst, Jiří, ed., Kompendium ochrany kvality ovzduší, Vodní zdroje Ekomonitor, Chrudim 2008

Moldan., B., Podmaněná planeta, Nakladatelství Karolinum, Praha 2009

Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O., Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013

Polášková, A. a kol., Úvod do ekologie a ochrany životního prostředí, Nakladatelství Karolinum, Praha 2011

Průchová, I. a kol., Správní procesy v právu životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno 2010

Průchová, I. a kol., Stavební zákon a ochrana životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno 2011

Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L., Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, 2013

Šámal, P. a kol., Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012

### Ostatní

Dienstbier, F., Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava, in: Dienstbier F.(ed.), Nástroje ochrany životního prostředí - role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Právnická fakulta Univerzita Palackého v Olomouci, 2011, str. 9 – 12

Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší

Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Kozáková, J., Braniš, M., Vliv lokálního topení na kvalitu ovzduší ve vnitřním a venkovním prostředí malého sídla, in: Ochrana ovzduší 2/2012, str. 27 – 34

Kužel, J., Dědič, K., Tomášková, V., Achrer, J., Sukdolová, K., Nový zákon o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší 6/2012, str. 4 – 6

Kužel, J., Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší, in: Ochrana ovzduší ve státní správě. Teorie a praxe VII., Chrudim 2011, str. 5 - 9

Legislativní pravidla vlády

Morávek, J., Nový přístup k imisním limitům, in: České právo životního prostředí 2/2012, str. 40 - 45

Rössner, P., Mrháková, A. , Uhlířová, K., Špátová, M., Rössnerová, A., Topinka, J, Šrám, R.J., Vliv znečištění ovzduší na poškození a opravu DNA, in Ochrana ovzduší 5/2012, str. 25 – 31

Šrám, R.J., Vliv znečištěného ovzduší na zdravotní stav populace, in Ochrana ovzduší 5/2012, str. 4 – 9

Tomášková, V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, in: České právo životního prostředí 2/2012, str. 17 - 38

Internetové zdroje

[www.air-silesia.eu](http://www.air-silesia.eu)

[www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)

[www.czso.cz](http://www.czso.cz)

[www.enviweb.cz](http://www.enviweb.cz)

[www.euro.who.int](http://www.euro.who.int)

[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

## 10. Použité zkratky

**ČHMÚ** - Český hydrometeorologický ústav

**ČIŽP** - Česká inspekce životního prostředí

**LZPS** - Listina základních práv a svobod

**MŽP** - Ministerstvo životního prostředí

**NPSE** - Národní program snižování emisí České republiky

**PM** - prachové částice

**PZKO** - program zlepšování kvality ovzduší

**SFŽP** - Státní fond životního prostředí České republiky

**Směrnice 2001/81/ES** - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší

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

**správní řád** - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

**stavební zákon** - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**trestní zákoník** - zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

**VOC** - těkavé organické látky

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

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

**WHO** - Světová zdravotnická organizace

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

**zákon o integrované prevenci** - zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

**zákon o ochraně ovzduší** - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

**zákon o životním prostředí** - zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

**Ženevská úmluva** - Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států uzavřená v Ženevě roku 1979

## **11. Abstrakt**

Diplomová práce pojednává o právní úpravě ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů, zejména se věnuje novému zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Úvodní kapitola uvádí čtenáře do problematiky a představuje systematiku diplomové práce. Druhá kapitola obsahuje přehled nejvýznamnějších znečišťujících látek spolu s jejich dopady na lidské zdraví a životní prostředí. Třetí kapitola pojednává o mezinárodní úpravě ochrany ovzduší před znečišťováním včetně úpravy Evropské unie. Čtvrtá kapitola popisuje vývoj právní úpravy ochrany ovzduší v České republice. Pátá kapitola se věnuje definici stacionárního zdroje znečišťování. Šestá kapitola se věnuje problematice úrovně znečištění a nástrojům vztahujícím se k této úrovni. V sedmé kapitole je řešena problematika regulace zdrojů znečišťování. Závěrečná osmá kapitola shrnuje předchozí text a obsahuje hodnocení právní úpravy ochrany ovzduší.

## **12. Abstract**

The diploma thesis deals with legal regulation of air protection against pollution from stationary sources especially with the Act no. 201/2012 Coll. on the Protection of Air. The opening chapter introduces to the issues and systematics of the diploma thesis. The second chapter contains the overview of the most important pollutants with their impacts on human health and the environment. The third chapter concerns the international regulation of the air pollution protection including the European Union regulation. The fourth chapter describes the development of the air protection legal regulation in the Czech Republic. The fifth chapter gives attention to the definition of the stationary source of pollution. The sixth chapter deals with the level of pollution and the tools connected with this level. The seventh chapter is about the regulation of the sources of pollution. The final chapter summarizes the previous text and contains the evaluation of the legal regulation of the air protection.

## 13. Resumé

Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním představuje významnou část práva životního prostředí. Znečištěné ovzduší negativně ovlivňuje lidské zdraví i celé ekosystémy, proto je právní regulace znečišťování ovzduší nutná. Tato diplomová práce se věnuje právní úpravě znečišťování ovzduší ze stacionárních zdrojů a stranou tedy ponechává úpravu mobilních zdrojů znečišťování, byť se na několika místech úpravy mobilních zdrojů dotýká. Ochranu ovzduší upravují jak normy mezinárodního práva, tak normy vnitrostátní. Zásadní vnitrostátní normou upravující ochranu ovzduší je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Jedná se o relativně nový právní předpis, který nabyl účinnosti 1. září 2012. Zákon o ochraně ovzduší a popis v něm obsažených nástrojů k ochraně ovzduší tvoří jádro této diplomové práce. Vedle zákona o ochraně ovzduší je dále v této práci nastíněna také mezinárodní úprava ochrany ovzduší.

Ačkoliv zákon o ochraně ovzduší představuje novou právní normu, obsahově vychází z předešlé úpravy a navazuje na ní. Dále zapracovává evropské předpisy, zejména Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu a obsahuje i některé nové prvky. Zákon o ochraně ovzduší přistupuje ke zdrojům znečišťování individuálněji a upravuje také zdroje znečišťování, kterým se dosud nevěnovala žádná či pouze malá pozornost, přestože jejich vliv na kvalitu ovzduší není zanedbatelný. Mezi tyto zdroje znečišťování patří především zařízení na tuhá paliva určená pro vytápění domácností. Ke zlepšení kvality ovzduší mají přispět také nové nástroje, jakými jsou kompenzační opatření. Zákon o ochraně ovzduší dále částečně zbavuje povinné subjekty přebytečné administrativní zátěže a zefektivňuje systém poplatků za znečišťování



## 14. Summary

Legal regulation of the air pollution prevention represents important part of the environmental law. Polluted atmosphere negatively affects human health and complete ecosystems, therefore legal regulation of air pollution is necessary. This diploma thesis addresses legal regulation of air pollution from stationary sources and mostly leaves aside legal regulation of air pollution from mobile sources. Protection of atmosphere is regulated by both national and international legal rules. Principal national law is the Act no. 201/2012 Coll. on the Protection of Air. It is relatively new law, which came into effect on 1<sup>st</sup> of September 2012. The Act on the Protection of Air together with description of instruments to achieve atmosphere protection it contains form the core of this diploma thesis. International legislation of air pollution prevention is comprehended in this diploma thesis too.

Although the Act on the Protection of Air is a new law its content is based on previous legal regulation. Furthermore it implements European legal rules, in particular the Directive of the European Parliament and Council 2008//50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe from 21<sup>st</sup> of May 2008 and also adds some new elements. the Act on the Protection of Air accesses sources of air pollution more individually and also regulates those sources of pollution, which so far received none or just very little attention, although their impact on air quality is not negligible. Mainly devices for domestic heating using solid fuels would form this category of sources of pollution. New tools, such as compensatory measures are also introduced. In addition, the Act on the Protection of Air partially relieves unnecessary administrative burdens from compulsory subjects and increases the efficiency of the pollution charges system.

## **15. Klíčová slova / Key words**

Životní prostředí / Environment

Znečištění ovzduší / Air pollution

Stacionární zdroj / Stationary source

Název práce v anglickém jazyce:

Legal regulation of air protection against pollution from stationary sources