

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Lenka Drastíková

NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY KVALITY OVZDUŠÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Katedra: práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 4. 2015

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

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

V Praze dne

Lenka Drastíková

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Karolině Žákové, Ph.D., za odborné vedení mé diplomové práce a poskytnutí cenných rad a připomínek při jejím zpracování.

Dále bych ráda poděkovala svým blízkým za podporu všeho druhu po celou dobu mého studia.

OBSAH

1 Úvod.....	3
2 Východiska právní úpravy ochrany kvality ovzduší.....	5
2.1 Základní pojmy právní úpravy ochrany kvality ovzduší.....	5
2.2 Látky znečišťující ovzduší	8
2.3 Nástroje ochrany kvality ovzduší.....	13
3 Vývoj právní úpravy ochrany kvality ovzduší v České republice	16
3.1 Počátky právní úpravy ochrany kvality ovzduší na našem území.....	16
3.2 Právní úprava ochrany kvality ovzduší po II. světové válce.....	16
3.3 Právní úprava ochrany kvality ovzduší v letech 1991 - 2002	18
3.4 Právní úprava ochrany kvality ovzduší v letech 2002 – 2012.....	20
3.5 Nový zákon o ochraně ovzduší	22
4 Koncepční nástroje ochrany kvality ovzduší	26
4.1 Národní program snižování emisí České republiky	26
4.2 Programy zlepšování kvality ovzduší	28
5 Administrativní a sankční nástroje ochrany kvality ovzduší	32
5.1 Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší	32
5.2 Standardy kvality ovzduší.....	33
5.2.1 Přípustná úroveň znečištění ovzduší	33
5.2.2 Přípustná úroveň znečišťování ovzduší.....	37
5.3 Povinnosti osob	40
5.3.1 Povinnosti všech osob	40
5.3.2 Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů	40
5.3.3 Povinnosti dalších osob.....	44
5.4 Správní akty orgánů ochrany ovzduší	47
5.5 Kompenzační a nápravná opatření	49
5.6 Sankční nástroje	52
5.6.1 Trestné činy	52
5.6.2 Správní delikty	53
6 Ekonomické nástroje ochrany kvality ovzduší.....	56
6.1 Nástroje negativní stimulace.....	56
6.2 Nástroje pozitivní stimulace.....	58
7 Specifické nástroje ochrany kvality ovzduší.....	62
7.1 Nízkoemisní zóny	62
7.2 Smogová situace	64

7.3	Přechodné režimy pro některé spalovací stacionární zdroje	66
7.3.1	Přechodný národní plán.....	66
7.3.2	Přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje s omezenou životností	67
7.3.3	Přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje dodávající teplo do soustavy zásobování tepelnou energií.....	68
8	Závěr.....	69
9	Seznam použitých zdrojů.....	74
10	Resumé	77
11	Summary	79
12	Abstrakt	81
13	Abstract.....	81
14	Klíčová slova / Key words.....	82
15	Název práce v anglickém jazyce.....	82

1 Úvod

Ovzduší je složkou životního prostředí, která je nezbytným předpokladem veškerého života na Zemi. Jeho kvalita bezprostředně ovlivňuje lidské zdraví i životní prostředí. Lidé často znečišťování ovzduší ve srovnání s jinými záležitostmi, které řeší v každodenním životě, nepovažují za zásadní problém, který se jich bezprostředně dotýká, a vzhledem k povaze ovzduší jako prakticky nevyčerpatelného statku a předmětu veřejného užívání¹ jej nepocítují jako újmu na osobním vlastnictví. Měli bychom si ale být vědomi toho, že důsledky znečištěného ovzduší se nemusí projevit okamžitě, zato mohou být velmi významné. Z tohoto důvodu je žádoucí využít práva jako nástroje pro zachování takové kvality ovzduší, která umožní udržitelný vývoj člověka i přírody.

Existuje mnoho přírodních „zdrojů znečišťování“ ovzduší, jež nelze regulovat - sopečná činnost, při které se do ovzduší uvolňuje popel a sloučeniny chloru a síry, požáry lesů či rašelinišť znečišťující ovzduší kouřem a oxidem uhelnatým a dále např. procesy tlení, hnití nebo kvašení. Největší vliv na kvalitu ovzduší mají však různé činnosti člověka, které jsou označovány jako tzv. antropogenní zdroje znečišťování. Mezi nejvýznamnější antropogenní zdroje znečišťování patří průmyslová výroba, lokální topeniště a doprava. Toto znečišťování samozřejmě nelze zcela zakázat, lze jej však regulovat. Cílem právní úpravy ochrany kvality ovzduší je proto chránit ovzduší před nadměrným vnášením znečišťujících látek z těchto zdrojů a omezit jeho znečišťování na únosnou míru, a to za využití principu tzv. nejlepších dostupných technik.

Tématem této diplomové práce je nová právní úprava ochrany kvality ovzduší v České republice. Po vysvětlení základních pojmů, které s ochranou kvality ovzduší souvisejí, a pojednání o vývoji právní úpravy ochrany kvality ovzduší v České republice se zaměřím především na úpravu kvality ovzduší dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který nabyl účinnosti dne 1. 9. 2012 (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Svou diplomovou

¹ Veřejným užíváním se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. Podle vzniku právní možnosti veřejného užívání se dělí na obecné užívání (vzniká přímo ze zákona a jeho obsah může být stanoven zákonem, vyplývat z veřejnoprávních omezení či nemusí být vůbec právní normou specifikován - pak musí jít o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení danému povahou statku, přiměřené jeho faktickému stavu a nevyklučující jeho užívání ostatními uživateli) a zvláštní užívání (vzniká pro určitého uživatele na základě správního aktu, zpravidla povolení, vydaného příslušným správním úřadem, z něhož vyplývá i obsah zvláštního užívání). Ovzduší je předmětem jak užívání obecného, tak zvláštního (zavedení povolovacího režimu je vhodné především u způsobu užívání, který se dotýká veřejného zájmu, např. užívání ovzduší k vypouštění spalin ze stacionárních zdrojů je regulované povolením orgánu ochrany ovzduší k uvedení do provozu, atd.) Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307 a násl.

práci člením na kapitoly podle kategorií nástrojů ochrany kvality ovzduší. V rámci nich se věnuji prostředkům, které k ochraně ovzduší zákon o ochraně ovzduší a jeho prováděcí právní předpisy poskytují a povinnostem, které z toho vyplývají pro provozovatele zdrojů znečišťování, orgány ochrany ovzduší i všechny ostatní osoby. Cílem práce je popsat a analyzovat novou právní úpravu ochrany ovzduší a upozornit na hlavní změny oproti právní úpravě předešlé a novinky, které zákon o ochraně ovzduší přinesl. Kromě nástrojů upravených v zákoně o ochraně ovzduší se také věnuji některým aktuálním dotačním programům, které jako nástroje pozitivní ekonomické stimulace rovněž přispívají k ochraně kvality ovzduší v České republice. Na závěr se pokusím zhodnotit efektivitu nástrojů, které k ochraně kvality ovzduší poskytuje nová právní úprava a zvážit, zda jsou schopny dosáhnout předpokládaných cílů a účinně přispět k ochraně kvality ovzduší a zlepšení jeho stavu v České republice.

2 Východiska právní úpravy ochrany kvality ovzduší

2.1 Základní pojmy právní úpravy ochrany kvality ovzduší

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), definuje **životní prostředí** jako „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“² a výslovně označuje ovzduší za jednu z jeho složek.

Ovzduším se rozumí plyný obal Země (atmosféra). Pro účely zákona o ochraně ovzduší se ovzduším rozumí „vnější ovzduší v troposféře“³. Troposféra je nejnižší vrstva atmosféry sahající v našich zeměpisných šířkách asi do 11 kilometrů od zemského povrchu, která má rozhodující vliv pro formování počasí a je dějištěm meteorologických procesů (povětrnostních front, srážek, proudění vzduchu). Předmětem právní úpravy práva životního prostředí je vnější ovzduší vyskytující se volně v prostoru. Ochrana ovzduší vnitřního, tj. ovzduší uvnitř budov a jiných objektů určených k bydlení, provozování podnikatelských, vzdělávacích, kulturních a jiných aktivit, je pak předmětem zdravotnických, hygienických či pracovněprávních předpisů. Ochrana vnějšího ovzduší se nevztahuje na důlní ovzduší v podzemních důlních dílech⁴ a ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup⁵. Ve své přirozené podobě je vnější ovzduší složeno z čistého suchého vzduchu, který je homogenní směsí plynů, tvořenou z asi 78% dusíkem, 21% kyslíkem a ze zbývajících 1% ostatními plyny (argon, oxid uhličitý, neon, helium, metan, vodík atd.) a dále obsahuje proměnlivé množství vody v kapalném, pevném či plyném skupenství a tuhé částice (prach, pyl a mikroorganismy). Předpokladem existence všech živých organismů na Zemi je relativně rovnovážné a konstantní zastoupení prvků a látek v ovzduší, na které se v průběhu věků adaptovaly a jež samy také ovlivnily⁶. Vlivem lidské činnosti se do ovzduší dostávají znečišťující látky, které nejsou jeho přirozenou součástí nebo v něm nejsou přirozeně zastoupeny v tak velkém množství. Proto právo poskytuje ochranu před nadměrným vnášením

² Viz § 2 zákona o životním prostředí.

³ Viz § 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

⁴ Dle § 8b zákona č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, mohou rozbory vzorků důlního ovzduší a jiných důlních plynů provádět jen autorizované osoby pověřené Českým báňským úřadem.

⁵ Dle § 3 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší se na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup, výslovně nevztahují obecně platné imisní limity a přípustné četnosti jejich překročení.

⁶ GORE, Al. *Země na misce vah: ekologie a lidský duch*. 2 vyd. Praha: Argo, 2000, s. 77-78.

znečišťujících látek z antropogenních zdrojů, které přirozenou skladbu ovzduší narušují, ovzduší znečišťují a negativně tak ovlivňují stav ostatních složek životního prostředí a ekosystémů.

Zákon o ochraně ovzduší pokládá za **znečišťující látku** „každou látku, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem“⁷. Tato definice je s ohledem na princip prevence⁸ záměrně velmi obecná. Zákon o ochraně ovzduší ani jeho prováděcí právní předpisy neobsahují jmenovitý výčet znečišťujících látek.

Znečišťování (emisi) definuje zákon o ochraně ovzduší jako „vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší“⁹. Jedná se o proces, kterým se znečišťující látka dostává ze zdroje do ovzduší. Důsledkem tohoto procesu je pak **znečištění (imise)**. Pro vyjádření míry znečištění ovzduší se používá pojem **úroveň znečištění**, kterou se rozumí „hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času“¹⁰. **Emisním limitem** rozumí zákon o ochraně ovzduší „nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje“¹¹. Nejčastěji je vyjádřen jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky (hmotnost znečišťující látky obsažená v definovaném objemu odpadního plynu) a slouží jako nástroj regulace aktuálního znečišťování ovzduší (emise ze stacionárního zdroje nesmí v žádném okamžiku překročit emisní limit). **Emisním stropem** je pak „nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok“¹². **Imisní limit** představuje „nejvýše přípustnou úroveň znečištění ovzduší stanovenou ... zákonem [o ochraně ovzduší]“¹³. Imisní limity jsou stanoveny jako hodnoty hmotnostních koncentrací znečišťujících látek zprůměrované za předem stanovené období, kterým je nejčastěji kalendářní rok

⁷ Viz § 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší.

⁸ Princip prevence je obecným principem práva, který má vzhledem k možným nenapravitelným důsledkům poškození životního prostředí zvláštní význam v jeho ochraně. Obecně jde o povinnost předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí. Jeho konkretizaci provádí § 17 a 18 zákona o životním prostředí (povinnost předcházet ohrožování a poškozování přímo u zdroje, minimalizovat důsledky činností, posuzovat vlivy činností, činit opatření k odvrácení hrozby nebo zmírnění následků). Zvláštním předpisem k zajištění prevence je pak zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Viz § 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁰ Viz § 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.

¹¹ Viz § 2 písm. i) zákona o ochraně ovzduší.

¹² Viz § 2 písm. j) zákona o ochraně ovzduší.

¹³ Viz § 2 písm. k) zákona o ochraně ovzduší.

(tzv. dlouhodobé imisní limity). Dále existují imisní limity 24 hodinové, osmihodinové nebo hodinové (tzv. krátkodobé imisní limity), u nichž jsou rovněž stanoveny přípustné četnosti jejich překročení. V takovém případě se imisní limit považuje za překročený teprve v okamžiku, kdy za stanovený časový úsek dojde k překročení imisního limitu vícekrát než je stanovená četnost překročení.

Zdroje znečišťování ovzduší dělí zákon o ochraně ovzduší na stacionární a mobilní. Interpretace pojmu **stacionární zdroj** je dlouhodobě problematická, v praxi není používán konzistentně a o jeho významu se vedou spory.¹⁴ Zákon o ochraně ovzduší jej definuje poměrně široce - rozumí se jím každá „*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*“¹⁵. Účelem zákona o ochraně ovzduší však není regulovat všechny zařízení a činnosti, které odpovídají této definici, stejnou měrou a zatěžovat provozovatele zdrojů, jež mají na kvalitu ovzduší zanedbatelný vliv, nepřiměřenými povinnostmi. Proto např. stanoví minimální hranice výrobní nebo produkční kapacity, od kterých pro stacionární zdroje platí větší míra regulace. U činností, které mohou znečišťovat ovzduší, je při uplatňování jednotlivých povinností podle zákona o ochraně ovzduší také nutné zohlednit délku jejich trvání a složení znečišťujících látek, které produkují. Výjimku v podobě stacionárních jednotek používaných k vědeckým a výzkumným účelům je nutné posuzovat restriktivně - zahrnuje především zdroje, které neslouží k průmyslové činnosti nebo výrobě.¹⁶

Nejpočetnější skupinu stacionárních zdrojů představují **spalovací stacionární zdroje**, přičemž stacionárním spalovacím zdrojem zákon o ochraně ovzduší rozumí „*stacionární zdroj, ve kterém se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla*“¹⁷. Jedná se o širokou škálu zdrojů, od malých sloužících pro potřeby jednotlivců (např. zahradní grily, krbová kamna, kotle pro ústřední vytápění domácností) až po velká spalovací zařízení v teplárnách a elektrárnách. Nepatří sem však tzv. přímé ohřevy, tj. zdroje, u kterých jsou znečišťující

¹⁴ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 10.

¹⁵ Viz § 2 písm. e) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁶ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 11.

¹⁷ Viz § 2 písm. g) zákona o ochraně ovzduší.

látky vzniklé spalováním paliv odváděny do ovzduší společně se znečišťujícími látkami vzniklými v technologickém procesu (např. sklářské pece, kde jsou do ovzduší společně odváděny znečišťující látky vzniklé spálením paliva a zpracováním skla). Tyto zdroje se řadí do skupiny technologických stacionárních zdrojů.¹⁸ **Provozovatelem** stacionárního zdroje je dle zákona o ochraně ovzduší „*právnícká nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje; není-li taková osoba známa nebo neexistuje, považuje se za provozovatele vlastník stacionárního zdroje*“¹⁹. Toto vymezení má význam především z hlediska deliktů odpovědnosti za porušení zákonem stanovených povinností.

Mobilním zdrojem znečišťování ovzduší je dle zákona o ochraně ovzduší „*samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení*“²⁰. Mezi mobilní zdroje patří především dopravní prostředky, ale také např. sekačky na trávu atd. Mobilní zdroje znečišťují ovzduší při svém pohybu (na rozdíl od zdrojů stacionárních, které je sice v některých případech možno přesunout či se mohou přesunout samy, avšak ke znečišťování dochází na konkrétním místě a není primárně vyvoláno jejich pohybem).

2.2 Látky znečišťující ovzduší

Jak bylo výše uvedeno, zákon o ochraně ovzduší neobsahuje taxativní výčet látek považovaných za znečišťující, některým znečišťujícím látkám však věnuje zvláštní pozornost. Těmito hlavními znečišťujícími látkami, pro něž stanovuje v příloze č. 1 imisní limity, jsou oxid siřičitý, oxidy dusíku, oxid uhelnatý, benzen, polévatý prach PM₁₀ a PM_{2,5}, olovo, arsen, kadmium, nikl, benzo(a)pyren a troposférický ozon. Následující výklad obsahuje stručnou charakteristiku jednotlivých látek, zejména popis jejich vzniku a dopadů na životní prostředí a lidské zdraví.

Oxid siřičitý (SO₂) vzniká především spalováním fosilních paliv, jak při průmyslových procesech, tak v domácích topeništích. Reaguje s fotosyntetickým barvivem rostlin - chlorofylem a narušuje tak fotosyntézu. Dále se podílí na vzniku kyselých

¹⁸ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 13.

¹⁹ Viz § 2 písm. h) zákona o ochraně ovzduší.

²⁰ Viz § 2 písm. f) zákona o ochraně ovzduší.

dešťů a zimního smogu. Kyselé deště pak mají značný vliv na změnu pH půdy. Jeho snížení způsobuje nárůst mobility některých toxických kovů a změnu mikrobiálního složení půdy²¹. Z hlediska lidského zdraví má jeho vdechování dráždivý účinek na povrch nosních sliznic a horní dýchací cesty, kde se převážně vstřebává. Lidé žijící v okolí zdrojů emisí oxidu siřičitého často trpí dýchacími obtížemi a podrážděním očí a nosu. Inhalace oxidu siřičitého vyvolává zúžení dýchacích cest (bronchokonstrikci), k němuž jsou náchylní zejména astmatici.²² Opakované střídání krátkodobých expozic vysokým koncentracím a dlouhodobých expozic nižším koncentracím oxidu siřičitého mohou vést k vzniku chronického zánětu průdušek (bronchitidě).²³

Oxidy dusíku (souhrnně označované jako NO_x) vznikají při spalovacích procesech v elektrárnách, hutích, teplárnách či domácích topeništích a dále při průmyslové produkci (např. při výrobě kyseliny dusičné). Avšak hlavním zdrojem oxidů dusíku je doprava, především silniční, ale ani železniční nebo vodní doprava nemají zanedbatelný podíl. Nejvýznamnějšími oxidy dusíku jsou oxid dusnatý (NO) a oxid dusičitý (NO₂). Podílejí se na vzniku kyselých dešťů a letního i zimního smogu. Z hlediska lidského zdraví je nejrizikovější expozice NO₂. Jelikož je málo rozpustný ve vodě, horní dýchací cesty jej po vdechnutí zadrží jen malé množství a proniká tak až do dolních dýchacích cest (na rozdíl od dobře rozpustného SO₂, který působí zejména v horních cestách dýchacích). Expozice vysokým koncentracím NO_x může zapříčinit řadu patologických jevů v plicích – od mírných zánětů až po bronchopneumonii (povrchový zápal plic bakteriálního původu, tvořící ložiskové záněty) či plicní edém (tj. plicní otok, nahromadění kapaliny v plicích).²⁴

Oxid uhelnatý (CO) je jednou z nejběžnějších a nejrozšířenějších látek znečišťujících ovzduší. Je obsažen ve výfukových plynech, vzniká při nedokonalém spalování fosilních paliv, v metalurgii, koksárenství a při výrobě energie. Přírodním zdrojem oxidu uhelnatého jsou především lesní požáry. Oxid uhelnatý se vstřebává v plicích a přechází do krve, kde se váže se na červené krevní barvivo – hemoglobin, což zhoršuje zásobování tkání kyslíkem a způsobuje „vnitřní dušení“ organismu. Působením oxidu uhelnatého jsou tak

²¹ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 76.

²² *Ovzduší a zdraví*. Praha: Státní zdravotní ústav Praha, nakladatelství Fortuna, 1998, s. a11.

²³ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 72.

²⁴ ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. Plzeň: Děti Země, 2008, s. 5

postiženy především orgány závislé na dostatku kyslíku – srdce, centrální nervová soustava a plod vyvíjející se v těle matky.²⁵ Příznaky otravy CO jsou bolesti hlavy a závrať, při vyšších koncentracích srdeční obtíže, malátnost. I když je účinek krátkodobé expozice reverzibilní, hrozí v závažných případech otravy kolaps až smrt.²⁶

Dominantním zdrojem **benzenu** v ovzduší jsou spalovací procesy, z nichž 85 % představují spalovací motory automobilů a jiných dopravních prostředků. Dalším významným zdrojem je jeho vypařování z motorových paliv během manipulace, distribuce a skladování. Mezi jeho nejvýznamnější účinky na lidské zdraví se řadí poškození nervového systému, jater a imunity, záněty plic a poruchy krvevotvorby. Při trvalém působení má benzen karcinogenní účinky²⁷, přičemž může způsobit zejména leukemii a rakovinu plic²⁸.

Poléťavý prach (zkratka PM z anglického názvu *particulate matter*) je pojem používaný pro prachové částice o velikosti několika mikrometrů (μm). Částice mají své specifické označení podle velikosti (např. zkratka $\text{PM}_{2,5}$ označuje poléťavý prach o velikosti menší než $2,5 \mu\text{m}$). Prachové částice jsou heterogenní směsi, jejichž složení je proměnlivé v závislosti na zdrojích emisí, chemických procesech v ovzduší a klimatických podmínkách. Poléťavý prach vzniká především při spalovacích procesech, tavení rud, ale také v přírodě z půdy zbavené vegetačního krytu. Čím menší průměr částice má, tím déle zůstává v ovzduší. Částice o velikosti okolo $10 \mu\text{m}$ jsou zachyceny v horních dýchacích cestách, menší mohou pronikat do dolních dýchacích cest. Nejnebezpečnější jsou částice menší než $2,5 \mu\text{m}$, které se mohou dostat až do plicních sklípků (částice menší než $1 \mu\text{m}$ pak mohou z plic pronikat do krve a dalších částí lidského těla)²⁹. Poléťavý prach způsobuje kardiovaskulární onemocnění, choroby dýchacích cest, snižuje délku života a zvyšuje kojeneckou úmrtnost. Na částice poléťavého prachu se vážou polycyklické aromatické uhlovodíky (např. benzo(a)pyren) a těkavé organické látky (např. benzen), které pak v organismu působí toxicky a v důsledku toho mohou způsobovat rakovinu. Často také na svém povrchu nesou těžké kovy, které jsou kromě přímého negativního vlivu na rostliny nebezpečné také pro zvířata a lidi, kteří rostliny či plody konzumují. Nejvíce kontaminované jsou rostliny

²⁵ ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. Plzeň: Děti Země, 2008, s. 12

²⁶ *Ovzduší a zdraví*. Praha: Státní zdravotní ústav Praha, nakladatelství Fortuna, 1998, s. a15.

²⁷ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 76.

²⁸ ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. Plzeň: Děti Země, 2008, s. 17.

²⁹ MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009, s. 196.

v blízkosti frekventovaných silnic, kde se tyto látky dostávají do ovzduší z výfukových plynů.³⁰

Olovo je do ovzduší vnášeno především při těžbě a zpracování rud, výrobě baterií a spalování benzínu s obsahem olova. Při chronické otravě olovem je nejvíce postižen krvetvorný systém, nervový systém, trávicí ústrojí a ledviny³¹. Na expozici vysokým dávkám olova je nejcitlivější centrální nervový systém dětí. Vystavení vysokým dávkám u nich může vést k mozkovým poruchám, nižší koncentrace může ovlivnit schopnost učit se, inteligenci či koordinaci jemných pohybů. Expozice těhotné ženy olovu může mít za následek opoždění mentálního vývoje či snížení porodní hmotnosti dítěte a také zvyšuje riziko předčasného porodu.³²

Arsen se do ovzduší dostává zejména spalováním fosilních paliv s jeho vysokým obsahem. Jeho zvýšený výskyt byl také pozorován v okolí měděných dolů a továren na zpracování měděných rud. Otrava arsenem může způsobit kožní změny, trávicí obtíže, neurologické potíže či hematologické změny³³.

Zdrojem expozice **kadmia** je výroba plastů, slévání kovů, výroba barviv a akumulátorů a spalování pohonných hmot a olejů. Následkem může být poškození ledvin a plicních funkcí³⁴.

Nikl je do ovzduší vnášen při spalování fosilních paliv (především uhlí) a nafty. Důsledkem dlouhodobé expozice může být rakovina plic, nosních dutin či hrtanu.³⁵

Benzo(a)pyren se nachází především v uhelném dehtu, automobilových výfukových plynech a kouři vzniklém při spalování organických materiálů. Je silně karcinogenní a mutagenní. Jeho dlouhodobá expozice je dávana do kauzální souvislosti s rakovinou plic. K nejnebezpečnějším následkům expozice patří možnost poškození DNA plodu v průběhu

³⁰ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 80.

³¹ Tamtéž, s. 74-75.

³² ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. Plzeň: Děti Země, 2008, s. 13-14.

³³ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 75.

³⁴ Tamtéž, s. 75.

³⁵ Tamtéž, s. 75.

těhotenství, které se projeví až v dospělém věku, a to kardiovaskulárními onemocněními, diabetem či dysfunkcí ledvin. Tyto obtíže se navíc často přenášejí také do dalších generací.³⁶ Dále má zvýšená koncentrace benzo(a)pyrenu vliv na plodnost mužů a zvyšuje výskyt kardiovaskulárních onemocnění a cukrovky. U novorozenců snižuje expresi genů ovlivňujících imunitu, což může vést ke zvýšené nemocnosti těchto dětí v prvních letech života.³⁷

Přízemní (troposférický) ozon se nachází v přízemních vrstvách atmosféry (asi do výšky 11 km nad zemským povrchem). Na rozdíl od ozonu stratosférického, který se nachází ve výšce cca 15 – 50 km nad zemským povrchem a vytváří tzv. ozónovou vrstvu, je troposférický ozon zdraví nebezpečný. Jedná se o sekundární znečišťující látku, jelikož nemá vlastní významný emisní zdroj, ale vzniká společným působením oxidů dusíku, těkavých organických látek a slunečního záření.³⁸ Mezi akutní následky vysoké koncentrace troposférického ozonu v ovzduší patří podráždění očí a sliznic, kašel a bolesti hlavy, přičemž zvýšenou citlivost vykazují lidé trpící chronickými obstrukčními onemocněními plic a astmatem. Chronické důsledky expozice zatím nebyly jednoznačně prokázány a specifikovány.³⁹ Také nepříznivě ovlivňuje životní funkce rostlin a snižuje zemědělskou produkci (plodinami citlivými na ozon jsou zejména brambory, vinná réva, hrách a fazole). Poškozené rostliny jsou méně odolné proti chorobám, škůdcům, mrazu a suchu.⁴⁰

Z hlediska dopadů znečištěného ovzduší na lidské zdraví patří v České republice k nejvýznamnějším problémům znečištění ovzduší polévatým prachem. Přestože standard koncentrace PM_{2,5} (tj. 25 µg/m³) je opakovaně překračován jen v Moravskoslezském kraji, jeho koncentrace na většině území České republiky standardně překračuje 10 µg/m³, což je koncentrace považovaná Světovou zdravotnickou organizací za zdravotně nebezpečnou. Nejnebezpečnější jsou však částice PM₁, na které je vázána velká část karcinogenních polycyklických aromatických uhlovodíků, především benzo(a)pyren. Standard Evropské unie pro benzo(a)pyren (tj. koncentrace 1 ng/m³/rok) je v České republice

³⁶ ŠVECOVÁ, Vlasta, HÁK, Tomáš. O kvalitě ovzduší a jeho dopadech na zdraví. *Akademický bulletin Akademie věd ČR*. 2014, č. 6, s. 22-23.

³⁷ ŠRÁM, Radim. Civilizační dopady znečištěného ovzduší. *Akademický bulletin Akademie věd ČR*. 2014, č. 7-8, s. 13.

³⁸ HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004, s. 34-35.

³⁹ Tamtéž, s. 36.

⁴⁰ VYSOUDIL, Miroslav. *Ochrana ovzduší*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002, s. 90.

dlouhodobě překračován u 60 % populace. Na většině území jsou jeho dominantním zdrojem lokální topeniště, v Praze pak doprava a v Moravskoslezském kraji průmyslové zdroje. Expozice obyvatel České republiky benzo(a)pyrenu tak lze považovat za největší riziko znečištěného ovzduší.⁴¹

Nejnečištěnější oblastí v České republice je podle výsledků měření Ústavu experimentální medicíny Akademie věd ČR Moravskoslezský kraj, kde stav ovzduší významně ovlivňuje onemocnění dýchacích cest u dětí předškolního věku a střední délku života mužů, zejména v důsledku zvýšeného výskytu kardiovaskulárních onemocnění.⁴²

2.3 Nástroje ochrany kvality ovzduší

Ochrana ovzduší představuje velmi důležitou součást ochrany životního prostředí. Dle zákona o ochraně ovzduší se **ochranou ovzduší** 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*“⁴³. Nebezpečné dopady znečišťujících látek na lidské zdraví a životní prostředí jsou hlavním důvodem pro přijetí preventivních nástrojů zaměřených na regulaci a omezování znečišťování.

Nástroje (právní prostředky) ochrany životního prostředí jsou metody ovlivňování chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí. Podle způsobu, jakým působí na znečišťovatele ovzduší, je můžeme rozdělit do dvou kategorií, a to na nástroje přímého a nepřímého působení. Dle účelu a povahy konkrétních nástrojů pak rozlišujeme nástroje koncepční, administrativní, sankční, institucionální, ekonomické, specifické a dobrovolné.

Nástroje přímého působení určují regulovaným subjektům bezprostředně způsob chování prostřednictvím příkazů, zákazů, povolení apod. Adresáti se musí přímé regulaci bezpodmínečně podvolit, v opačném případě jim hrozí uložení sankce za protiprávní jednání. Mezi nástroje přímého působení se řadí nástroje koncepční, administrativní, sankční, specifické a dále veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky.

⁴¹ ŠRÁM, Radim. Civilizační dopady znečištěného ovzduší. *Akademický bulletin Akademie věd ČR*. 2014, č. 7-8, s. 13.

⁴² Tamtéž, s. 12.

⁴³ Viz § 1 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

Nástroje nepřímého působení nepřikazují ani nezakazují určitý způsob chování, dávají možnost volby. Svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany, ale právo jim poskytuje vlastní charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování.⁴⁴ Jsou představovány především nástroji ekonomickými.

Koncepčními nástroji jsou koncepce, plány a programy v různých podobách, které mohou být obligatorním nástrojem se závaznými ukazateli či obsahovat závazné části, které jsou závazné pro rozhodování příslušných orgánů státní správy. V případech, kdy nemají charakter právně závazného dokumentu, mají důležitou úlohu při aplikaci právních předpisů.⁴⁵ Mezi **administrativní nástroje** patří ukládání povinností (ve formě zákazů, příkazů a omezení), z nichž pro adresáty vyplývá povinnost něčeho se zdržet, něco strpět či něco konat, a to formou zákona či na základě zákona a v jeho rámci normativním nebo individuálním aktem orgánu veřejné správy. Dále sem patří povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření orgánů státní správy, které jsou podmínkou určité činnosti, vydání povolení či rozhodnutí. Dalšími administrativními nástroji jsou například standardy, vyjadřující požadavky na zachování určitého stavu životního prostředí, kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí, kontrolní a dozorová činnost a výkon rozhodnutí. **Sankční nástroje** jsou prostředky, které má k dispozici stát a jejichž účelem je působit preventivně na adresáta s cílem donutit jej dodržovat právní předpisy. V případě, že již k porušení předpisů došlo, nastupuje represivní funkce spočívající v újmě osobě, která se porušení dopustila. Sankce může mít v závislosti na závažnosti následku porušení různou podobu od uložení pokuty až po trest odnětí svobody. **Institucionální nástroje** lze definovat jako institucionální zajištění výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Jedná se o orgány, které vykonávají tuto správní činnost. **Ekonomické nástroje** můžeme podle způsobu ekonomického působení rozdělit na nástroje pozitivní a negativní stimulace. **Nástroje pozitivní stimulace** zvýhodňují ekologicky šetrnou variantu chování, a tím se snaží přispět k jejímu většímu využívání (např. daňové úlevy, dotace nebo zvýhodněné půjčky na nákup moderní technologie). Naopak **nástroje negativní stimulace** znevýhodňují provoz ekologicky nevhodné činnosti či zařízení (např. poplatky za znečišťování). **Specifické nástroje** představují zvláštní regulaci časovou, prostorovou, či z hlediska osob. Časové hledisko vymezuje nástroje, které se uplatňují v určitém čase, kterým je většinou krátkodobá epizoda vzniklá jako důsledek činnosti člověka, ale i vyšší

⁴⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37.

⁴⁵ Tamtéž, s. 40.

moci (např. povodně, smogová situace, jaderná havárie), prostorové hledisko zvláštní území, ve kterých platí přísnější režim (např. národní parky), a osobní hledisko snižuje rizika pro životní prostředí tím, že se pro výkon určitých činností vyžaduje zvláštní způsobilost (např. vzdělání, délka praxe, bezúhonnost, stanovený věk). **Dobrovolné nástroje** jsou aktivity podnikatelských a jiných subjektů směřující ke snižování negativních dopadů jejich činnosti na životní prostředí, které jsou subjekty realizovány na základě jejich dobrovolného rozhodnutí, nad rámec požadavků legislativních norem (např. ekoznačení, systémy environmentálního řízení podniku, posuzování životního cyklu výrobku).

V ochraně ovzduší jsou využívány všechny kategorie nástrojů ochrany. Podrobně se jim bude věnovat následující výklad.

3 Vývoj právní úpravy ochrany kvality ovzduší v České republice

3.1 Počátky právní úpravy ochrany kvality ovzduší na našem území

K významnějším exhalacím znečišťujících látek do ovzduší začíná docházet v období průmyslové revoluce (18. - 19. století), avšak následky znečišťování ovzduší se projeví s poměrně velkým zpožděním a rovněž první právní předpisy v oblasti ochrany ovzduší byly ve většině zemí přijímány až po druhé světové válce.

Historicky první písemnou zmínkou o problematice ochrany ovzduší na našem území je **Instrukce z roku 1867**, která přikazovala okresním lékařům v Praze, aby se zabývali povětřím a označovali oblasti, kde se v ovzduší vyskytují škodlivé látky pocházející z provozu živností. V roce **1874** pak vyšla kniha **Rozhledy po obecném zdravotnictví**, která obsahovala úvahy nad tím, jak znečištěné ovzduší ovlivňuje dýchání, zažívání a tvorbu krve. V souvislosti s tím se stavěla proti další výstavbě továren, které nerespektovaly povětrnostní podmínky Prahy a měly tak negativní dopad na kvalitu ovzduší. V 80. letech 19. století se v souvislosti s výstavbou nových městských částí Prahy stala předmětem zájmu techniků otázka „ozdravení“ ovzduší. V této době se o problematiku čistoty ovzduší začala zajímat také veřejnost. V období před první světovou válkou jsou již u průmyslových zdrojů na základě **rakouského živnostenského řádu**⁴⁶ vyžadována alespoň minimální opatření proti kouři (např. přizpůsobit výšku komína okolní zástavbě, dodržování předpisů pro chod parních kotlů). Tato opatření platila v téměř nezměněné podobě až do roku 1945.⁴⁷

3.2 Právní úprava ochrany kvality ovzduší po II. světové válce

První československé veřejnoprávní předpisy související s ochranou ovzduší pocházejí z 50. let 20. století. Problematika ochrany ovzduší byla obecně upravena v **zákoně č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči**. Na základě zákonného zmocnění tohoto zákona vydal v roce 1954 ministr zdravotnictví **nařízení č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu**, které obsahovalo poměrně obecně formulovaná opatření na ochranu ovzduší, zřizovalo pásma hygienické ochrany kolem zdrojů znečišťování

⁴⁶ Rakouský živnostenský řád byl vydán císařským patentem dne 20. 12. 1859 pod č. 227 ř. z. Účinnosti nabyl 1. 5. 1860.

⁴⁷ HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. Znečišťování ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1979, s. 12-14.

a míst, jejichž ovzduší mělo být chráněno a zakotvilo povinnost opatřit si v určitých případech závazné pokyny a posudky orgánů hygienické a protiepidemické služby.⁴⁸

Období 60. let přineslo komplexnější právní normy, které se zabývaly problematikou ochrany ovzduší.⁴⁹ V roce 1960 bylo přijato **usnesení vlády č. 494**, které obsahovalo opatření pro systematickou ochranu ovzduší na celém území ČSSR a představovalo tak ucelený program pro ochranu ovzduší. Tímto usnesením byla zavedena povinnost provozovatele zdroje znečišťování zavést příslušná opatření, která by podle současného stavu vědy a techniky maximálně omezovala množství emisí vypouštěných do ovzduší. Tato povinnost měla být zvláště důsledně dodržována u nově vznikajících zdrojů znečišťování. Na toto usnesení navazovala další vládní usnesení, která se zaměřovala na z hlediska znečištění ovzduší problematické regiony (severní Čechy, Ostravsko), příp. na dílčí problémy ochrany kvality ovzduší.⁵⁰ Dále byla vydána **vyhláška ministerstva financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší**, na jejímž základě bylo možné ukládat podnikům sankce za nesplnění opatření na ochranu čistoty ovzduší a penále za nedodržení předpisů o ochraně čistoty ovzduší. V roce 1966 vydalo Národní shromáždění **zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu** a jako prováděcí předpis vydalo ministerstvo zdravotnictví **vyhlášku č. 45/1966 Sb., o zdravých životních podmínkách**. Tyto předpisy ukládaly nové povinnosti podnikům, družstvům a jiným organizacím v předcházení a minimalizaci znečišťování ovzduší a k ochraně zdraví lidu.⁵¹

Významným zdrojem právní úpravy problematiky ochrany ovzduší byl dále **zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší**. Tento zákon v příloze stanovil tzv. přípustnou míru znečišťování ovzduší jednotlivými znečišťujícími látkami a zavedl povinnost placení ročních poplatků za znečišťování ovzduší při jejím překročení⁵², umožňoval uložení pokuty zejména znečišťovatelům, kteří neprovedli opatření k zamezení nebo zmírnění

⁴⁸ DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 7-8.

⁴⁹ Také nově přijatá Ústava (Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky) ve svém článku 15 stanovila, že „stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících a umožňovalo jejich zotavení“

⁵⁰ ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976, s. 28-29.

⁵¹ Tamtéž, s. 29.

⁵² Tento poplatek se skládal ze základního poplatku a přírážky připočítávané v případě, že se jednalo o území lázeňské, chráněné, sídliště apod.

znečišťování ovzduší a také zřídil kontrolní a metodický orgán ochrany ovzduší při ministerstvu lesního a vodního hospodářství - **Státní technickou inspekci ochrany ovzduší**. Ta mohla kontrolovat zařízení a ukládat jejich provozovatelům opatření k zamezení nebo zmírnění znečišťování ovzduší, avšak ukládání poplatků a pokut náleželo mezi pravomoci okresních národních výborů.⁵³ Zákon však vykazoval řadu nedostatků. K nejzávažnějším z nich patřil fakt, že se zaměřoval pouze na určité znečišťovatele (tepelné elektrárny, chemické a hutní provozovny, výroby cementu a vápna, výtopny apod.). Ekonomické a sankční nástroje regulace znečištění v podobě poplatků a pokut se neprojevovaly jako příliš efektivní. Poplatky za znečišťování ovzduší byly nízké a postrádaly tak motivační charakter.⁵⁴ Jak bylo uvedeno výše, poplatky byli provozovatelé povinni platit pouze při překročení přípustné míry znečišťování, která byla mimo jiné ovlivněna i stavební výškou komína (čím vyšší byl komín, tím větší množství znečišťující látky mohlo být vypuštěno). Tato úprava vedla k tomu, že provozovatelé velkých zdrojů znečišťování často nebyli povinni poplatky platit vůbec nebo jen v zanedbatelné míře. Dále zákon nestanovil povinnost znečišťovatelů plánovat a realizovat technická opatření, nezakotvil dostatečnou evidenci zdrojů a emisí a neupravoval přípustnou tmavost kouře⁵⁵. Tento zákon tedy efektivní ochranu ovzduší na našem území nezaložil. Zůstal v platnosti až do 90. let, kdy byl zrušen.

K zlepšování kvality ovzduší nepřispíval ani tehdejší exploatační přístup státu k přírodním zdrojům, kdy bylo hlavním zájmem udržení životního standardu, avšak za cenu výrazného zhoršení životního prostředí, a neexistence tržních vztahů v ekonomice.

3.3 Právní úprava ochrany kvality ovzduší v letech 1991 - 2002

Špatný stav životního prostředí na našem území na počátku 90. let 20. století přispěl k politickému i společenskému zájmu o zlepšení ochrany životního prostředí.⁵⁶ V lednu 1990 vzniklo **Ministerstvo životního prostředí** jako ústřední orgán státní správy mimo jiné také pro ochranu ovzduší. V červenci 1991 byl ustanoven specializovaný kontrolní orgán pro oblast ochrany životního prostředí – **Česká inspekce životního prostředí** (*de facto* se jednalo o rozšíření působnosti Státní technické inspekce ochrany ovzduší). Novela z roku

⁵³ DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 8.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ NOVÁK, Ivan a kol. *Ochrana ovzduší v ČSR*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1983, s. 7-8.

⁵⁶ Československo, resp. později Česká a Slovenská Federativní Republika také výrazně zaostávalo za zeměmi tehdejšího Evropského hospodářského společenství a patřilo k největším znečišťovatelům ovzduší v Evropě.

1990 zakotvila do československé Ústavy zásadu o šetrném využívání přírodních zdrojů, která byla později v upravené podobě přejata do Ústavy české.

V roce 1991 byl na federální úrovni přijat **zákon č. 309/1991 Sb., o ovzduší**, a na něj navazující republiková úprava - **zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování**. Zákon č. 309/1991 Sb. poprvé přinesl klasifikaci zdrojů znečišťování na stacionární a mobilní, přičemž stacionární zdroje dále rozlišoval na nové a stávající. Pro nové zdroje znečišťování platily poměrně přísné emisní limity, které byly stejně jako imisní limity upraveny opatřením Federálního výboru pro životní prostředí. Dle zákona č. 309/1991 Sb. musely emisní limity pro nové zdroje dosahovat hodnot odpovídajícím nejlepším dosažitelným prostředkům. Stávající zdroje měly těchto limitů dosáhnout nejpozději do konce roku 1998. Zákon č. 309/1991 Sb. rovněž zakotvil základní nástroje ochrany ovzduší. Významným administrativním nástrojem ochrany ovzduší založeným na principu prevence bylo udělování souhlasu orgánu ochrany ovzduší s umístěním a povolováním staveb velkých a středních zdrojů znečišťování. Mezi ekonomické nástroje ochrany ovzduší můžeme zařadit poplatky za znečišťování ovzduší, k jejichž placení byli nově povinni provozovatelé všech stacionárních zdrojů s výjimkou nepodnikajících fyzických osob provozujících malé zdroje znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW. Zpoplatněno bylo téměř 90 znečišťujících látek a jejich skupin. Výše poplatku se byla stanovena podle kritérií zákona č. 389/1991 Sb. a jeho přílohy. Systém poplatků měl stimulovat provozovatele k ekologicky vhodnějšímu chování - v případě, že provozovatel učinil investice ke snížení emisí, mohla být jeho povinnost zaplatit poplatek odložena či prominuta. Na druhou stranu překračování emisních limitů mělo za následek zvýšení základní sazby poplatku. Poplatky však neměly být placeny v plné výši ihned s účinností zákona. Zákon č. 389/1991 Sb. předpokládal postupné zvyšování poplatků v průběhu 5 let, kdy bylo odstupňováno, kolik procent finální sazby má znečišťovatel v jednotlivých letech zaplatit (například v roce 1992 to bylo pouze 30 % finální sazby). V plné výši se platily až od roku 1997. Pro provozovatele zdrojů znečišťování tak bylo často ekonomicky výhodnější zaplatit snížený poplatek za znečišťování než zřídit a provozovat čistící zařízení.⁵⁷ Oba zákony také upravovaly povinnost státních orgánů a samosprávy informovat veřejnost o kvalitě ovzduší a v případech zhoršení stavu ovzduší či vzniku

⁵⁷ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákonů o ochraně ovzduší a odpadech a doporučení pro jejich novelizaci. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, 1995, s. 30.

smogové situace o varovných a regulačních opatřeních. Státní správu na úseku ochrany ovzduší vykonávalo dle zákona č. 389/1991 Sb. Ministerstvo životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí, okresní úřady a obce.⁵⁸

V tomto období byl také přijat **zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, který založil povinnost procesu EIA (*Environmental Impact Assessment* – posuzování vlivů na životní prostředí) pro záměry s významnými vlivy na životní prostředí⁵⁹. Zákon byl později nahrazen **zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů** (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), který je platný dodnes. V rámci procesu EIA je nutné zjistit, popsat a zhodnotit dopad příslušného záměru mimo jiné i na kvalitu ovzduší. Výsledné stanovisko EIA obsahuje preventivní, kompenzační a další opatření k ochraně životního prostředí a slouží jako odborný podklad pro navazujících řízení (zejména územní a stavební).

3.4 Právní úprava ochrany kvality ovzduší v letech 2002 – 2012

Právní úprava z roku 1991 spolu s poklesem průmyslové výroby a restrukturalizací národního hospodářství významně přispěla ke snížení znečišťování ovzduší a zlepšení kvality ovzduší na našem území. V druhé polovině 90. let však začala být nedostačující především z důvodu plánovaného přístupu České republiky k Evropské unii, z čehož vyplývala potřeba transponovat požadavky legislativy Evropských společenství do českého právního řádu.

V reakci na tyto potřeby byl přijat **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů**, jehož převážná část nabyla účinnosti dne 1. 6. 2002. Na rozdíl od aktuálního zákona o ochraně ovzduší zahrnoval také úpravu ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země.

Zákon kategorizoval zdroje znečišťování ovzduší na stacionární a mobilní. Stacionární zdroje dále dělil dle technického a technologického uspořádání na stacionární zdroje spalovacích, spalovny odpadů a zařízení pro spalování odpadu a ostatní stacionární zdroje.

⁵⁸ Po reformě veřejné správy v letech 2000-2001 státní správu na úseku ochrany ovzduší vykonávaly také nově vzniklé kraje.

⁵⁹ Stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona (např. komunikace, výrobní haly, těžby nerostných surovin, energetická zařízení, cementárny, chemičky, provozy – nově budované, ale i jejich změny, tj. rozšiřování, změny technologií, zvýšení kapacity apod.).

Podle míry vlivu na kvalitu ovzduší pak rozlišoval stacionární zdroje zvláště velké, velké, střední a malé. U spalovacích stacionárních zdrojů byla rozhodujícím kritériem pro zařazení zdroje do příslušné kategorie hodnota tepelného příkonu nebo výkonu. Zákon tak rozlišoval spalovací zdroje zvláště velké (zdroje znečišťování o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším bez ohledu na jmenovitý tepelný výkon), velké (zdroje o jmenovitém tepelném výkonu vyšším než 5 MW do 50 MW, které nespadaly pod skupinu zvláště velkých spalovacích zdrojů), střední (zdroje o jmenovitém tepelném výkonu od 0,2 do 5 MW včetně) a malé (zdroje o jmenovitém tepelném výkonu nižším než 0,2 MW).

V zákoně byly již zřetelně odděleny dva základní, vzájemně se doplňující přístupy k ochraně ovzduší – emisní a imisní. Jak bylo naznačeno výše, jedním z hlavních cílů zákona bylo transponovat relevantní právní předpisy Evropských společenství, přičemž se jednalo o více než 30 právních předpisů, které nejvíce zasáhly oblast úpravy imisí.⁶⁰ Zákon mimo jiné zavedl pojem „oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší“, jímž se rozuměla území v rámci zóny nebo aglomerace, kde byla překročena hodnota jednoho nebo více imisních limitů. Ke zlepšení kvality ovzduší a dosažení plnění imisních limitů v těchto oblastech musely krajské a některé obecní úřady zpracovat programy opatření a projektů s časovým plánem. Zákon také upravil podmínky a postup vyhlášení smogových situací pro případ mimořádného znečištění ovzduší. V těchto situacích mohl orgán ochrany ovzduší provozovatelům zdrojů znečišťování naříditi omezení či zastavení provozu zdroje. V oblasti emisní legislativy stanovil zákon pro stacionární zdroje emisní limity obecné (pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich skupiny) a specifické (pro vyjmenované stacionární zdroje). V důsledku navazujících vyhlášek a nařízení šla česká právní úprava v mnoha případech nad rámec legislativních požadavků Evropských společenství (např. v případě nespalovacích stacionárních zdrojů či spalovacích stacionárních zdrojů o celkovém tepelném příkonu od 0,3 do 50 MW, kdy české právní předpisy stanovily emisní limity a technické podmínky a požadavky na provoz, i když je evropská legislativa nezahrnovala).⁶¹

Zákon byl několikrát novelizován, jednalo se především o technické změny v důsledku právní úpravy v jiné oblasti, často v souvislosti s implementací evropské legislativy. Nejvýznamnějšími novelizacemi bylo vložení právní úpravy minimálního obsahu biopaliv

⁶⁰ Zejména směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a na ni navazující směrnice určující limity pro jednotlivé znečišťující látky.

⁶¹ DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 12.

v motorových benzinech a motorové naftě⁶², zavedení emisních stropů pro vymezené skupiny zdrojů na územích se zhoršenou kvalitou ovzduší a změny ve způsobu stanovení podmínek provozů zdrojů a úprava nízkoemisních zón, které na svém území mohly za stanovených podmínek vyhlásit obce nařízením a do nichž mohly vjíždět pouze vozidla označená emisní plaketou.

Dalším z hlediska ochrany ovzduší významným zákonem přijatým v tomto období je **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů** (dále jen „zákon o integrované prevenci“), jehož hlavním cílem je maximální ochrana životního prostředí jako celku prostřednictvím integrovaného rozhodování, jemuž obligatorně podléhají stacionární zařízení uvedená v příloze č. 1 (jedná se o velká energetická zařízení, výrobu a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemická zařízení, zařízení pro nakládání s odpady atd.). Integrace v rozhodování se projevuje ve dvou směrech: v posuzování veškerých vlivů příslušného zařízení na životní prostředí (věcná integrace) a ve sloučení rozhodování o povolení provozu zařízení do jednoho správního řízení, které nahrazuje dílčí správní řízení podle složkových právních předpisů (procesní integrace). Výsledkem procesu je integrované povolení, které stanoví emisní limity a další podmínky provozu zařízení, které podléhají pravidelné kontrole a přezkumu. Integrované povolení nahrazuje správní akty (rozhodnutí, stanoviska a vyjádření) podle příslušných složkových právních předpisů (ve smyslu zákona o ochraně ovzduší zejména povolení k umístění, stavbě a změně stavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší a jeho uvedení do provozu).

3.5 Nový zákon o ochraně ovzduší

Dne 1. 9. 2012 nabyl účinnosti **zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší** (dále opět jen „zákon o ochraně ovzduší“), který zrušil zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, včetně prováděcích právních předpisů a řady souvisejících zákonů, resp. jejich částí.

Přijetí nové právní úpravy ochrany ovzduší mělo několik důvodů. Zákon o ochraně ovzduší z roku 2002 transponoval příslušné právní předpisy Evropských společenství v oblasti

⁶² V letech 2005-2010 byl prostřednictvím dalších novel postupně dále zvyšován podíl biopaliv v motorových benzinech a motorové naftě a byla stanovena další pravidla používání biopaliv (povinnosti výrobců a dovozců pohonných hmot, kontrolní a vynucovací pravomoci atd.)

ochrany kvality ovzduší, ozonové vrstvy Země i ochrany klimatického systému Země a upravoval též dílčí aspekty problematiky obnovitelných zdrojů energie, pohonných hmot, světelného znečištění atd., které byly v mnoha případech řešeny samostatnými zákony. Od své účinnosti byl navíc mnohokrát novelizován. Výsledkem byla jeho nepřehlednost a s ní související problémy při jeho užívání (zejména pro orgány ochrany ovzduší a provozovatele zdrojů znečišťování). I přesto, že česká legislativa plně transponovala požadavky práva Evropských společenství v oblasti ochrany kvality ovzduší, vývoj emisí a kvality ovzduší stagnoval a v některých sektorech došlo i ke zhoršení emisní bilance. Z provedených analýz dle důvodové zprávy vyplývá, že nástroje, které upravoval zákon o ochraně ovzduší z roku 2002, nebyly efektivní a dostatečné ke splnění cílů stanovených českou a evropskou legislativou. Nová právní úprava měla přinést zefektivnění programových nástrojů, širší aplikaci emisních stropů, zavedení individuálního přístupu ke zdrojům znečišťování (individuálně zohledňovat možnosti stacionárního zdroje, jeho technickou úroveň a především kvalitu ovzduší v místě dopadu jeho provozu), zpřísnění emisních limitů a technických požadavků na provoz zdrojů, úpravu poplatků za znečišťování tak, aby stimulovaly provozovatele ke snižování znečišťování, snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší při současném snížení administrativní zátěže a legislativních povinností, propojení mezi emisním a imisním pojetím ochrany ovzduší, provázanost s ostatními právními předpisy (především legislativa v oblasti integrované prevence, nakládání s odpady, změny klimatu a hospodaření s energií) a transpozice právních předpisů Evropských společenství.⁶³

Kromě stále platných směrnic Evropské unie, které transponoval už zákon o ochraně ovzduší z roku 2002, zapracovává zákon o ochraně ovzduší nově **směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu** (dále jen „směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu“) a **směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezení znečištění** (dále jen „směrnice o průmyslových emisích“), které zrušily a nahradily některé ze starších předpisů transponovaných zákonem o ochraně ovzduší z roku 2002.

⁶³ Sněmovní tisk 449/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFZVUJLF/\\$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzduisi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFZVUJLF/$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzduisi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf)>.

Zákon o ochraně ovzduší upravuje až na výjimky pouze ochranu kvality vnějšího ovzduší v troposféře, na rozdíl od zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, který zahrnoval také úpravu ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země. Výjimkou jsou ustanovení § 19-21, která upravují některá práva a povinnosti dodavatelů pohonných hmot a problematiku biopaliv. Tato ustanovení jsou zaměřená na snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot v dopravě a patří tak do oblasti ochrany klimatického systému Země. Oblast ochrany ozonové vrstvy je samostatně upravena zákonem č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, a ochrana klimatického systému Země zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Z předmětu zákonné úpravy byla odstraněna problematika světelného znečištění, které není považováno za součást ochrany ovzduší, a proto by mělo být předmětem samostatné právní úpravy v oblasti životního prostředí nebo ochrany zdraví lidí. Zákon o ochraně ovzduší výslovně stanoví, že se nevztahuje na vnášení radionuklidů do ovzduší⁶⁴ a dále na zdolávání požárů, práce při odstraňování následků nebezpečných epidemií, živelních pohrom a jiných mimořádných událostí, při kterých sice dochází k vnášení znečišťujících látek do ovzduší, avšak povaha takových činností směřujících k odstranění nebezpečných stavů neumožňuje vždy dodržet povinnosti k omezení či předcházení znečišťování ovzduší.⁶⁵ Přestože zákon o ochraně ovzduší nově výslovně zařazuje látky obtěžující zápachem (tzv. pachové látky) mezi znečišťující látky, čímž k jejich regulaci teoreticky umožňuje využití všech nástrojů užívaných pro ostatní znečišťující látky, neupravuje v tomto směru žádné konkrétní povinnosti provozovatelů jejich zdrojů.⁶⁶ V rámci minulé právní úpravy stanovily původně prováděcí právní předpisy vydané na základě zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 emisní i imisní limity pro pachové látky. Ty se ale v praxi ukázaly jako nefunkční a nevymahatelné a proto byly následně zrušeny a nadměrné obtěžování zápachem mělo být nadále řešeno na základě ad hoc stížností.

⁶⁴ Tato oblast je upravena zákonem č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Postupy v těchto situacích upravují např. zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9, s. 204.

Co se týká **institucionálního zajištění výkonu veřejné správy na úseku ochrany ovzduší**, zůstala úprava kompetencí orgánů ochrany ovzduší až na výjimky bez zásadních změn oproti zákonu o ochraně ovzduší z roku 2002. Zákon o ochraně ovzduší taxativně vyjmenovává orgány, které vykonávají správní činnost na úseku ochrany ovzduší. Jsou jimi **Ministerstvo životního prostředí** (dále jen „MŽP“) jako ústřední správní úřad, dále **Ministerstvo zdravotnictví, Česká inspekce životního prostředí** (dále jen „ČIŽP“), **Česká obchodní inspekce, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, celní úřady** a **Ministerstvo zemědělství**. Na území vojenských újezdů pak státní správu vykonávají **újezdní úřady** a **Ministerstvo obrany**.

Podpůrné činnosti, pro které jsou nezbytné odborné znalosti a speciální technické vybavení vykonávají pro orgány ochrany ovzduší tzv. **autorizované osoby**. Jedná se o fyzické či právnické osoby, kterým na základě jejich žádosti a při splnění zákonných požadavků vydalo MŽP autorizaci k výkonu určitých odborných činností (např. jednorázové měření emisí, měření úrovně znečištění, dohled nad tepelným zpracováním odpadu, zpracování odborného posudku, zpracování rozptylové studie atd.). Výkon autorizovaných činností podléhá kontrole ČIŽP, při neplnění zákonných předpokladů autorizaci odebrává MŽP.

Zákon o ochraně ovzduší také stanoví možnost MŽP delegovat některé své činnosti na jinou, nejčastěji jím zřízenou právnickou osobu a to buď na základě zřizovací listiny, nebo veřejnoprávní smlouvy (v případě, že se nejedná o právnickou osobu jím zřízenou). Jde o činnosti, které ministerstvo nevykonává samo z důvodu nedostatku technického a personálního aparátu, např. provoz státní sítě imisního monitoringu, vedení informačního systému kvality ovzduší, vyhlásování a oznamování smogových situací atd. Takovou **pověřenou osobou** je v současnosti **Český hydrometeorologický ústav** (dále jen „ČHMÚ“).

4 Koncepční nástroje ochrany kvality ovzduší

Zákon o ochraně ovzduší upravuje 2 koncepční nástroje - Národní program snižování emisí České republiky a programy zlepšování kvality ovzduší.

Oproti zákonu o ochraně ovzduší z roku 2002 došlo ke snížení počtu koncepčních nástrojů upravených zákonem, jelikož ten zaváděl zpracování celé řady programů na různých úrovních. Na úrovni státu to byly Národní program snižování emisí České republiky a Národní program snižování emisí ze stávajících zvláště velkých spalovacích zdrojů (tedy ze zdrojů znečišťování o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším), které vypracovávalo MŽP. Dále to byly krajský program snižování emisí a krajský program ke zlepšení kvality ovzduší, které vytvářely krajské úřady pro svá území, a nakonec místní program snižování emisí a místní program ke zlepšení kvality ovzduší zpracovávané obecními úřady.⁶⁷

4.1 Národní program snižování emisí České republiky

Národní program snižování emisí České republiky (dále jen „Národní program“) je nejvýše postaveným koncepčním nástrojem v oblasti ochrany ovzduší.

Povinnost zpracování národních programů zavedla pro členské státy Evropské unie **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky** (dále jen „směrnice o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky“), a to za účelem plnění národních emisních stropů pro oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky a amoniak, které stanovila pro rok 2010 a následující.

Dle zákona o ochraně ovzduší je však účelem Národního programu nejen snížení celkové úrovně znečišťování ovzduší (emisí), ale i znečištění ovzduší (imisí). Tato úprava odpovídá požadavkům směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu,

⁶⁷ Původní znění zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 stanovilo povinnost obecních úřadů vypracovat místní program snižování emisí a místní program ke zlepšení kvality ovzduší v případě překročení imisních limitů na jejich území. Zákonem č. 385/2005 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší z roku 2002, byla tato povinnost zrušena a oba programy byly nadále vytvářeny obecními úřady pouze dobrovolně. Výjimkou byly obce s počtem obyvatel nad 350 000, jejichž obecní úřady měly povinnost vypracovat a pravidelně aktualizovat program ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky, u kterých na jejich území došlo v předchozím kalendářním roce k překročení imisního limitu a meze tolerance (pokud byla stanovena).

ze které vychází povinnost členských států zpracovávat programy zlepšování kvality ovzduší (viz kapitola 3.2), které slouží k plnění imisních limitů. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu požaduje soulad programů zlepšování kvality ovzduší s Národním programem. Dále předpokládá, že Národní program bude obsahovat cíle a opatření k dosažení imisních limitů pro troposférický ozon, který vzniká z primárních znečišťujících látek, pro něž určuje emisní stropy směrnice o národních emisních stropech pro některé znečišťující látky, která rovněž stanoví nejvyšší možnou zátěž troposférickým ozonem. Zahrnutí dalších znečišťujících látek do Národních programů směrnice nepřikazuje, Česká republika však z důvodu provázanosti problematik znečištění a znečišťování ovzduší přistoupila k jejich sloučení. Jedním z důvodů byla skutečnost, že až polovina částic PM₁₀ a PM_{2,5} v ovzduší je tvořena sekundárními částicemi, které vznikají v ovzduší chemickou nebo fyzikální přeměnou plynných látek (např. oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických látek), které jsou do ovzduší vnášeny stacionárními zdroji podílejícími se na emisích znečišťujících látek zahrnutých v Národním programu⁶⁸. Dalším důvodem byla nutnost zaměřit se na dvě skupiny zdrojů, které se velkou měrou podílejí na vysokých úrovních znečištění ovzduší – vytápění domácností a silniční dopravu, a to na národní úrovni.⁶⁹

Národní program obsahuje dle zákona o ochraně ovzduší tři cíle v oblasti snižování úrovně znečištění a znečišťování. Prvním z nich je stanovení emisních stropů pro Českou republiku a lhůty pro jejich dosažení. Národní emisní stropy pro Českou republiku vycházejí ze směrnice o národních emisních stropech pro některé znečišťující látky a také z protokolů vydaných k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší překračujícím hranice států⁷⁰, především z Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu.⁷¹ Druhým cílem je určení směrných cílových hodnot pro omezení acidifikace a zatížení troposférickým ozonem a lhůty pro jejich dosažení. Posledním cílem Národního programu je národní cíl snížení expozice pro částice PM_{2,5}. Ten se vyhodnocuje pomocí ukazatele průměrné expozice, který představuje průměrnou úroveň znečištění ovzduší odrážející

⁶⁸ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 86

⁶⁹ Tamtéž, s. 86.

⁷⁰ Úmluva byla Československou socialistickou republikou podepsána dne 13. 11. 1979 v Ženevě, v platnost vstoupila dne 16. 3. 1983 a pro ČSSR dne 22. 3. 1984. Ve Sbírce zákonů je zveřejněná vyhláškou ministra zahraničí č. 5/1985 Sb., o Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší překračujícím hranice států.

⁷¹ Tento protokol byl podepsán dne 1. 12. 1999 v Göteborgu a v platnost vstoupil dne 17. 5. 2005. Ve Sbírce mezinárodních smluv je vyhlášen pod č. 81/2010 Sb. m. s.

expozici obyvatelstva určenou na základě stacionárního měření v městských pozadových lokalitách po celém území České republiky.⁷²

K dosažení všech těchto cílů má Národní program obsahovat analýzu úrovní znečištění a znečišťování, scénáře jejich vývoje, opatření ke snižování úrovně znečištění a znečišťování, jejich předpokládaný přínos, harmonogram pro jejich realizaci, orgány za realizaci odpovědné a indikátory pro hodnocení plnění Národního programu, zohledňující vliv na zdraví a kvalitu ovzduší.

Návrh Národního programu zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušnými ústředními správními orgány, zejména s Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem financí a následně jej usnesením schvaluje vláda. Národní program musí být zpracován nejméně jednou za 4 roky.

Dle § 41 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší měl být první Národní program odpovídající požadavkům tohoto zákona zpracován do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona, tj. nejpozději do 1. 9. 2013. Zatím se tak však nestalo.⁷³

4.2 Programy zlepšování kvality ovzduší

Program zlepšování kvality ovzduší (dále jen „program“) je koncepčním nástrojem, jehož úkolem je pro definované území, tj. vymezenou zónu nebo aglomeraci⁷⁴, popsat problémy v oblasti kvality ovzduší a navrhnout opatření ke snížení úrovně znečištění

⁷² MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 88.

⁷³ Poslední Národní program snižování emisí České republiky byl schválen 11. 6. 2007 usnesením vlády České republiky č. 630, ještě na základě zákona o ochraně ovzduší z roku 2002. Dle aktuálních informací MŽP je Národní program dle zákona o ochraně ovzduší v současné době předmětem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (procesu SEA) a zároveň je finalizováno jeho znění tak, aby mohl být předložen do meziresortního připomínkového řízení a následně zaslán k projednání vládě ČR.

⁷⁴ Dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší se zónou rozumí „území vymezené pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší“ a aglomerací „zóna, která je městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000“. Česká republika je rozdělena na 10 zón a aglomerací, které jsou stanoveny v příloze č. 3 zákona o ochraně ovzduší. Jsou jimi Zóna Střední Čechy, Zóna Jihozápad, Zóna Severozápad, Zóna Severovýchod, Zóna Jihovýchod, Zóna Střední Morava, Zóna Moravskoslezsko, Aglomerace Praha a Aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek.

a dosažení plnění stanovených imisních limitů. Jak bylo uvedeno výše, povinnost jejich zpracování vyplývá ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.⁷⁵

Program zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušným krajským nebo obecním úřadem. Jak bylo uvedeno výše, dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 byly programy zpracovávány krajskými úřady a obecními úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 (obecními úřady obcí do 350 000 obyvatel fakultativně). Hlavním důvodem změny zpracovatele je skutečnost, že problémy v oblasti kvality ovzduší jsou způsobeny zejména zdroji, které nespádají do kompetence krajských úřadů (např. doprava a vytápění domácností), a právě MŽP může znečištění z těchto zdrojů v rámci své legislativní činnosti či dotačních programů regulovat efektivněji. Dalším důvodem byla skutečnost, že pro většinu krajů nepředstavovalo plnění programů zlepšování kvality ovzduší velmi důležitý politický zájem.⁷⁶ I přes tuto změnu by však při zpracování programů měl být kladen důraz na komunikaci s regionálními a místními orgány ochrany ovzduší (zákon o ochraně ovzduší výslovně stanoví povinnost spolupráce MŽP a příslušného krajského či obecního úřadu) a také občanskými sdruženími a dotčenými provozovateli stacionárních zdrojů.⁷⁷

Povinnost vypracovat program nastupuje v případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší (překročení se tedy vztahuje na imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, a olovo vyhlášené pro ochranu zdraví lidí, imisní limity pro oxid siřičitý a oxidy dusíku vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace a imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀ vyhlášené pro ochranu zdraví lidí), nebo v případě, že je imisní limit stanovený v bodě 1 (tj. imisní limit pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, nebo olovo vyhlášené pro ochranu zdraví lidí) překročen vícekrát, než je stanovený maximální počet překročení, a to do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém k překročení došlo. Pro každou z 10 zón a aglomerací vyjmenovaných v příloze č. 3 zákona o ochraně ovzduší

⁷⁵ Do českého právního řádu byly programy ke zlepšení kvality ovzduší zavedeny již směrnicí Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, kterou transponoval zákon o ochraně ovzduší z roku 2002 a která byla později zrušena a nahrazena směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

⁷⁶ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 93-94.

⁷⁷ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 24-25.

je nutné zpracovat samostatný program. Ustanovení § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší ukládá MŽP povinnost zpracovat programy do 2 let od nabytí účinnosti zákona, tj. do 1. 9. 2014. Ani programy dle zákona o ochraně ovzduší však prozatím nebyly vydány. Do vydání nových programů platí dle uvedeného ustanovení zákona o ochraně ovzduší programy vydané podle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002. Vzhledem ke skutečnosti, že ve všech zónách a aglomeracích opakovaně docházelo či dochází k překročení alespoň jednoho z imisních limitů, jsou programy dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 zpracovány pro celé území České republiky.⁷⁸

Požadavky na obsah programu stanoví příloha č. 5 zákona o ochraně ovzduší. Osnova programu má tři základních části. První část obsahuje základní informace o příslušné zóně nebo aglomeraci a zahrnuje její geografické a administrativní vymezení a popis, významné klimatické a topografické údaje, údaje o cílové skupině, která je předmětem ochrany (např. hustota zástavby a lokace měst, výskyt citlivých ekosystémů apod.), způsob posuzování úrovně znečištění (především umístění stacionárního měření a jeho rozsah), odhad rozlohy znečištěných oblastí a velikosti skupiny obyvatelstva, která je vystavena nadlimitním úrovním znečištění a údaje o osobách odpovědných za zpracování a realizaci programu. Následuje analytická část, která popisuje úrovně znečištění v předchozích letech, aktuální úrovně znečištění, odhad vývoje do dalších let a celkové množství emisí znečišťujících látek v zóně. Dále obsahuje výčet významných zdrojů znečišťování ovzduší a jejich geografické vyznačení a informace o znečištění dálkově přenášeném z okolních zón. Poslední část programu obsahuje podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší. Zahrnuje popis a hodnocení opatření přijatých ve vztahu k dané zóně před zpracováním programu, a to na lokální, regionální, národní i mezinárodní úrovni, dále popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stropy a lhůty k jejich dosažení, identifikaci stacionárních zdrojů s významným příspěvkem k překročení imisního limitu, odhad očekávaného přínosu ke snížení úrovně znečištění ovzduší vyjádřený prostřednictvím vhodných indikátorů a předpokládanou dobu potřebnou k dosažení imisních limitů. Nakonec musí program obsahovat seznam relevantních dokumentů a dalších zdrojů informací.

Jak bylo uvedeno výše, v rámci zpracování programů jsou identifikovány stacionární zdroje s významným příspěvkem k překročení imisních limitů. To má za následek povinnost

⁷⁸ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 93.

krajského úřadu prověřit u těchto zdrojů možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů a v případě, že to prokazatelně umožní snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele, rozhodnout o změně povolení provozu.⁷⁹

Program vydává MŽP formou opatření obecné povahy dle správního řádu⁸⁰ a vyhláší se ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Zákon o ochraně ovzduší upravuje některé odchylky, jež jsou speciální právní úpravou k úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu. První z nich je výrazné omezení okruhu subjektů aktivně legitimovaných k podání námitek proti návrhu programu - dle zákona může námitku podat pouze provozovatel stacionárního zdroje, u kterého byl při zpracování programu identifikován významný příspěvek k překročení emisního limitu (jedná se tedy o provozovatele, kterým může krajský úřad změnit podmínky provozu). Ostatní subjekty, které by mohly být programem přímo dotčeny, tedy mohou během procesu pořizování programu uplatňovat u správního orgánu pouze připomínky, které však slouží jen jako podklad pro opatření obecné povahy a povinností správního orgánu je pouze se s nimi vypořádat v odůvodnění vydaného opatření. Oproti tomu o podaných námitkách je správní orgán povinen rozhodnout, a toto rozhodnutí s odůvodněním je pak součástí odůvodnění opatření obecné povahy (představují tedy kvalifikovanější způsob vyjádření při projednávání opatření obecné povahy než připomínky).⁸¹ Zákon o ochraně ovzduší dále speciálně stanoví lhůtu pro zahájení přezkumného řízení, a to 1 rok ode dne nabytí účinnosti programu⁸².

Je také nutno zmínit, že pokud program stanoví emisní stropy, musí je krajský úřad zohledňovat v podmínkách povolení provozu stacionárního zdroje vyjmenovaného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a MŽP v podmínkách závazného stanoviska k umístění stavby pozemní komunikace a parkoviště⁸³.

Programy mají být aktualizovány podle potřeby, nejméně však jednou za 3 roky.

⁷⁹ Viz § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

⁸¹ Viz § 172 odst. 4, odst. 5 správního řádu.

⁸² V přezkumném řízení se posuzuje soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. Dle správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat do 3 let od účinnosti opatření.

⁸³ Viz § 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

5 Administrativní a sankční nástroje ochrany kvality ovzduší

5.1 Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší

Zákon o ochraně ovzduší přinesl zásadní změnu v klasifikaci zdrojů znečišťování ovzduší. Zachováno zůstalo pouze základní dělení na zdroje stacionární a mobilní, přičemž zákon se věnuje především zdrojům stacionárním. Některé jím upravené nástroje se však vztahují i na zdroje mobilní (např. emisní stropy pro skupiny mobilních zdrojů, regulační řády obcí k omezení provozu silničních motorových vozidel, nízkoemisní zóny atd.).⁸⁴ Zákon ale již nekategorizuje stacionární zdroje podle míry jejich vlivu na kvalitu ovzduší na malé, střední, velké a zvláště velké, jako to dělal zákon o ochraně ovzduší z roku 2002, jelikož toto dělení vedlo k značné nepřehlednosti při určování zákonných povinností provozovatele konkrétního zdroje znečišťování.

Zákon o ochraně ovzduší se vydal po vzoru zákona o integrované prevenci a zákona o posuzování vlivů na ŽP cestou rozdělení zdrojů na taxativně vyjmenované a nevyjmenované. Nově je tak možno stacionární zdroje rozdělit na základě povinností uložených provozovateli na stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a stacionární zdroje v této příloze neuvedené. Stacionárními zdroji uvedenými v příloze č. 2 zákona jsou z hlediska ochrany ovzduší významnější zdroje, které mohou provozovatelé provozovat pouze na základě povolení provozu vydaného krajským úřadem, a s jejichž provozem zákon spojuje celou řadu specifických povinností. Stacionární zdroje jsou v příloze č. 2 zákona členěny dle technické podstaty a často jsou definovány určitou výrobní kapacitou nebo tepelným příkonem nad stanovenou hranici. Výjimkou je kategorie „Ostatní zdroje“, ve které jsou stacionární zdroje definovány pouze limitním množstvím ročních emisí určitých znečišťujících látek. U každého stacionárního zdroje je v příloze č. 2 zákona uvedeno, zda je pro něj vyžadována rozptylová studie k řízení o vydání závazného stanoviska a o změně povolení provozu⁸⁵ (touto povinností zatížené zdroje jsou označené ve sloupci A přílohy č. 2), kompenzační opatření (označení ve sloupci B) nebo provozní řád jako součást povolení provozu (označení ve sloupci C). O kompenzačních opatřeních a povolení provozu je samostatně pojednáno v příslušných kapitolách této práce.

⁸⁴ Předpisy regulujícími mobilní zdroje jsou především zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích a zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

⁸⁵ Viz § 11 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší.

Pro určení, zda stacionární zdroj spadá pod zdroje uvedené v příloze č. 2, jsou rozhodující v zákoně stanovená sčítací pravidla. Základním pravidlem je, že se jmenovité tepelné příkony spalovacích stacionárních zdrojů nebo projektované kapacity jiných než spalovacích stacionárních zdrojů sčítají, jestliže se jedná o stacionární zdroje označené stejným kódem podle přílohy č. 2 zákona, které jsou umístěny ve stejné provozovně a u kterých dochází nebo by mohlo docházet ke znečišťování společným výduchem nebo komínem. Zákon ale stanoví řadu odlišností a výjimek z tohoto pravidla.⁸⁶ Sčítací pravidla odpovídají požadavkům směrnice o průmyslových emisích a mají zabránit neopodstatněné výstavbě více menších provozních jednotek v rámci provozovny namísto jednoho či několika větších, které by měly díky větší kapacitě stanoveny přísnější podmínky provozu.⁸⁷

5.2 Standardy kvality ovzduší

Standardy kvality ovzduší jsou nejvýznamnějšími administrativními nástroji ochrany kvality ovzduší, jelikož určují přípustnou úroveň znečištění a znečišťování ovzduší.

5.2.1 Přípustná úroveň znečištění ovzduší

Přípustná úroveň znečištění ovzduší je stanovena **imisními limity a přípustnou četností jejich překročení**, vyhlášenými pro ochranu zdraví lidí, ekosystémů a vegetace před důsledky znečištění ovzduší pro celé území České republiky.

Hodnoty platných imisních limitů a přípustná četnost jejich překročení jsou uvedeny v příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší. Předchozí právní úprava vymezovala imisní limity nikoli zákonem, ale prováděcím předpisem vlády.⁸⁸ Stanovením imisních limitů přímo v příloze zákona se zákonodárce snažil vyzdvihnout jejich význam a zvýšit všeobecné povědomí o nich.⁸⁹ Imisní limity jsou stanoveny zvlášť pro ochranu ekosystémů a vegetace (k tomuto účelu jsou stanoveny imisní limity pro oxid siřičitý, oxidy dusíku a troposférický ozon) a zvlášť pro ochranu lidského zdraví (imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý,

⁸⁶ Viz § 4 odst. 7, odst. 8 zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁷ DĚDIČ, Kurt. Směrnice o průmyslových emisích v novém zákoně o ochraně ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 47.

⁸⁸ Nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší.

⁸⁹ MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 40.

oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, olovo, arsen, kadmium, nikl, benzo(a)pyren a troposférický ozon). Stručnou charakteristikou znečišťujících látek, pro něž stanovuje zákon o ochraně ovzduší v příloze č. 1 imisní limity, a jejich dopadem na životní prostředí i lidské zdraví se zabývám v kapitole 1. 1.

Stanovení imisních limitů vychází z evropské legislativy, především 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 a směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Česká republika v této oblasti nepřistoupila k žádnému zpřísnění imisních limitů ani národní úpravu nerozšířila o další znečišťující látky. Evropská legislativa pracuje s řadou pojmů vyjadřujících přípustné úrovně znečištění pro jednotlivé znečišťující látky, které se liší svou závazností a způsobem vyhodnocení. Dodržování některých limitů je vyžadováno „za každou cenu“ celoplošně a každoročně ověřováno, jiné limity musejí být plněny „pokud je to možné“.⁹⁰ Zákon o ochraně ovzduší s cílem zabránit nejasnostem při aplikaci přípustných úrovní znečištění zahrnuje všechny tyto pojmy pod jediný pojem „imisní limit“. Imisní limity, jejichž dodržování je vyžadováno vždy, jsou stanoveny v příloze č. 1 v bodech č. 1 - imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, a olovo vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a č. 2 - imisní limity pro oxid siřičitý a oxidy dusíku vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace přílohy č. 1 zákona. Mírnější režim mají imisní limity stanovené v bodech č. 3 - imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀ vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a č. 4 - imisní limity pro troposférický ozon vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a vegetace. Bod č. 5 přílohy č. 1 obsahuje dlouhodobý cíl pro troposférický ozon, pro který však není ani směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu stanoveno, do kdy je třeba ho dosáhnout a zákon o ochraně ovzduší pro jeho splnění nestanoví žádné konkrétní nástroje. Rozdíl v závaznosti imisních limitů je vyjádřen pouze přímo v textu zákona tím,

⁹⁰ Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu používá např. pojmy „*limit value – mezní hodnota*“ (tj. 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), „*target value – cílová hodnota*“ (tj. 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), „*critical level – kritická úroveň*“ (tj. 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) či „*long-term objective – dlouhodobý cíl*“ (tj. úroveň, jíž má být dosaženo v dlouhodobém horizontu s cílem zajistit účinnou ochranu lidského zdraví a životního prostředí, s výjimkou případů, kdy jí nelze dosáhnout prostřednictvím přiměřených opatření).

jak jsou konkrétní nástroje obsažené v zákoně vázány na jednotlivé body přílohy č. 1 (některé nástroje zákona o ochraně ovzduší se nevztahují na znečišťující látky, jejichž limit je v unijním právu stanoven mírnější formou).

Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti dle zákona o ochraně ovzduší. To se nejvíce projevuje při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu MŽP a krajským úřadem⁹¹. Zákon stanoví orgánům ochrany ovzduší povinnost vycházet z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech č. 1 a 2 přílohy č. 1 zákona (jedná se tedy o imisní limity, jejichž plnění je s ohledem na účel zákona a evropskou legislativu vyžadováno vždy). V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech č. 3 a 4 (tedy imisní limity s mírnějším režimem), mají orgány povinnost k úrovním znečištění „pouze“ přihlížet.⁹² Touto formulací zákon vyjadřuje rozdíl v míře závažnosti těchto dvou skupin imisních limitů ve smyslu jejich závaznosti.

Významnými nástroji ochrany ovzduší, které navazují na překročení imisních limitů, jsou programy zlepšení kvality ovzduší, nízkoemisní zóny a kompenzační opatření. O těchto nástrojích je samostatně pojednáno v příslušných kapitolách této práce.

Z povahy imisních limitů vyplývá, že jako takové nejsou přímo závazné pro provozovatele zdrojů znečišťování (ti jsou vázáni především hodnotou emisních limitů). Nepřímo jsou však pro ně významné, neboť znečišťování ze stacionárních zdrojů samozřejmě ovlivňuje úroveň znečištění v daném místě a může přispívat k překračování imisních limitů. Zákon o ochraně ovzduší proto příslušným orgánům ukládá aplikovat individuální přístup a zohledňovat při vydávání povolení provozu úroveň znečištění ovzduší v daném místě. V důsledku toho mohou být podmínky provozu typově stejného zdroje stanoveny odlišně podle kvality ovzduší v místě, kde se nachází. Provozovatel tak může s ohledem na úroveň znečištění ovzduší v místě, kde provozuje nebo hodlá provozovat zdroj, dopředu očekávat, jaká opatření mu mohou být k provozu zdroje uložena.⁹³

⁹¹ Viz § 11 odst. 1, odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

⁹² Viz § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

⁹³ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 21.

Co se týká výše, resp. hodnot imisních limitů, jsou tyto výsledkem určitého společenského kompromisu. Představují hodnotu, která zohledňuje jak vliv znečištění ovzduší na lidské zdraví a životní prostředí, tak potřebu hospodářského a civilizačního vývoje společnosti, a tato hodnota je proto často vyšší, než hodnota koncentrace znečišťující látky v ovzduší doporučená Světovou zdravotnickou organizací.⁹⁴ Navíc některé znečišťující látky mají bezprahový účinek, tzn. škodlivý účinek při jakékoli koncentraci odlišné od nuly (např. olovo, kadmium, arsen, nikl, benzen, benzo(a)pyren). Ani plnění závazných imisních limitů tak nevyklučuje veškerý negativní dopad znečišťujících látek na obyvatelstvo, ekosystémy a vegetaci.

Úroveň znečištění posuzuje (měřením nebo výpočtem, příp. jejich kombinací) a vyhodnocuje MŽP, resp. ČHMÚ, který je touto činností pověřen v rámci své zřizovací listiny, a to pro území zón a aglomerací vyjmenovaných v příloze č. 3 zákona o ochraně ovzduší. Na základě zákona o ochraně ovzduší tyto činnosti detailně upravuje **vyhláška MŽP č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích**. Za účelem stacionárního měření MŽP provozuje státní síť imisního monitoringu a informace o měřeních, které síť tvoří (identifikaci měřících stanic v databázi informačního systému kvality ovzduší, jejich přesnou polohu, rozsah měřených znečišťujících látek, informace o vypovídací schopnosti měření atd.), zveřejňuje ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Kromě tohoto stacionárního měření zajišťovaného MŽP se pro vyhodnocení úrovně znečištění používají i výsledky měření prováděných autorizovanými osobami. Vyhláška č. 330/2012 Sb. stanoví povinnost informovat veřejnost o překročení zákonem stanovených imisních limitů a jeho účincích na zdraví lidí nebo na ekosystémy a vegetaci, přičemž informace o úrovních znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM₁₀, PM_{2,5}, troposférickým ozonem a oxidem uhelnatým musí být aktualizovány každou hodinu a informace o úrovních znečištění olovem a benzenem jednou za tři měsíce. Výsledky posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění vede MŽP, resp. ČHMÚ v informačním systému kvality ovzduší. Aktuálních informací i historická data o úrovni znečištění ovzduší jsou veřejnosti přístupné na internetových stránkách ČHMÚ.

⁹⁴ MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 40.

5.2.2 Přípustná úroveň znečišťování ovzduší

Přípustná úroveň znečišťování ovzduší je vyjádřena emisními limity, emisními stropy, technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře, upravenými zákonem o ochraně ovzduší a na jeho základě **vyhláškou MŽP č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší** (dále jen „emisní vyhláška“).

Emisní limity určují nejvyšší přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené v každém časovém okamžiku do ovzduší ze stacionárního zdroje, jsou závazné pro jeho provozovatele a musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší.

Emisní limity se dělí na obecné a specifické. Obecné emisní limity jsou stanoveny emisní vyhláškou pro znečišťující látky a jejich skupiny. Specifické emisní limity stanoví buď emisní vyhláška, nebo povolení provozu stacionárního zdroje pro stacionární zdroj, přičemž specifický emisní limit stanovený v povolení k provozu nesmí být stejný nebo vyšší než specifický emisní limit stanovený emisní vyhláškou (krajský úřad tak v povolení provozu stanoví emisní limit pouze v případě, že jej bude chtít zpřísnit či stanovit další specifický emisní limit). Pokud je pro stacionární zdroj stanoven alespoň jeden specifický emisní limit, nevztahují se na něj emisní limity obecné. Specifické emisní limity se neuplatňují u zdrojů neuvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a naopak jsou stanoveny prakticky pro všechny zdroje v příloze č. 2 uvedené. Jejich hodnoty vycházejí z technických možností stacionárních zdrojů, směrnice o průmyslových emisích, referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách a také z očekávaných dosažitelných pozitivních vlivů na ovzduší. Naopak obecné emisní limity postrádají jakoukoli vazbu na technologické možnosti, jsou stanoveny tak, aby byly obecně dosažitelné, a tím poskytují základní regulaci zdrojů, jejichž emisní limity nejsou regulovány specificky.⁹⁵

Emisní stropy, tedy nejvýše přípustná množství znečišťujících látek vnesená do ovzduší za kalendářní rok, mohou být stanoveny pro jednotlivý stacionární zdroj nebo jejich skupinu, a dále pro skupinu mobilních zdrojů, provozovnu nebo vymezené území. Vzhledem k tomu, že emisní stropy nejsou schopny ovlivnit průběžné znečišťování ovzduší,

⁹⁵ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 45.

slouží především jako doplňující úprava k emisním limitům. Výjimku představují pouze zákonem o ochraně ovzduší taxativně vypočtené stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 emitující těkavé organické látky (jedná se o zdroje, v nichž jsou používána organická rozpouštědla), u kterých je kontrola plnění emisních limitů technicky velmi obtížná, a proto pro ně může být emisní limit nahrazen emisním stropem. Využití emisních stropů se předpokládá především při zpracování programů zlepšování kvality ovzduší, které v rámci opatření ke zlepšení kvality ovzduší mohou stanovit emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje a v jeho rámci pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a pro silniční dopravu. Takto stanovené emisní stropy pak musí zohlednit krajský úřad při vydávání povolení provozu a MŽP při vydávání závazných stanovisek.

Technické podmínky provozu obvykle doplňují emisní limity, v některých případech je nahrazují. Jedná se o soubor technických podmínek provozu, který tvoří provozní řád stacionárního zdroje, nebo jednotlivé specifické podmínky provozu stanovené pro stacionární zdroj emisní vyhláškou, případně rozhodnutím orgánu ochrany ovzduší. Technické podmínky provozu stanoví emisní vyhláška obvykle v případech, kdy stacionární zdroje nemají stanovené emisní limity, jelikož jejich stanovení či ověřování by bylo obtížné a také v situacích, kdy je snazší regulovat znečišťování ovzduší prostřednictvím požadavků na vstupní suroviny nebo paliva. Ustanovení § 4 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší výslovně stanoví, že u spalovacích stacionárních zdrojů o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším, které spalují uhlí těžené v České republice, které byly specificky konstruované pro toto palivo a u kterých je technicky nemožné dosáhnout plnění emisního limitu v podobě hmotnostní koncentrace oxidu siřičitého, může být emisní limit pro oxid siřičitý stanovený prováděcím právním předpisem nahrazen technickou podmínkou provozu (tzv. stupněm odsíření) stanovenou prováděcím právním předpisem.

Posledním způsobem regulace množství znečišťujících látek vnesených do ovzduší je **přípustná tmavost kouře**. Měří se pomocí Ringelmannovy metody, která pochází z 19. století a byla určena pro měření tmavosti kouřové vlečky z velkých spalovacích zdrojů. V dnešní době představuje určitý anachronismus, jelikož je již u těchto zdrojů možné s vysokou přesností měřit emise tuhých znečišťujících látek a dalších látek prostřednictvím jednorázového nebo kontinuálního měření. Do zákona o ochraně ovzduší byla regulace znečišťování prostřednictvím měření přípustné tmavosti kouře zahrnuta až v závěrečné fázi

legislativního procesu s ohledem na chybějící nástroje pro regulaci znečišťování ovzduší z lokálního vytápění domácností.⁹⁶

Zákon o ochraně ovzduší ukládá ustanovením § 6 odst. 1 provozovateli povinnost zjišťovat úroveň znečišťování u znečišťující látky, pro kterou má stanoven specifický emisní limit nebo emisní strop, technickou podmínku provozu, anebo pokud je tak výslovně stanoveno v prováděcím předpisu či povolení provozu, a u stacionárního zdroje a znečišťujících látek uvedených v příloze č. 4 zákona o ochraně ovzduší (ta zahrnuje především velké zdroje znečišťování s výrazným dopadem na kvalitu ovzduší - spalovací zdroje o tepelném příkonu nad 50 MW, zdroje tepelně zpracovávající odpady, zdroje emitující znečišťující látky nad stanovené množství atd.). Zjišťování se má přednostně provádět měřeními v místě, za kterým již nedochází ke změnám ve složení odpadních plynů vnášených do ovzduší, či v jiném místě, které je přesně definováno obsahem referenčního kyslíku a to na každém komínu nebo výduchu (pokud povolení provozu nestanoví jinak). Měření se provádí jednorázově v pravidelných intervalech stanovených emisní vyhláškou⁹⁷ nebo povolením provozu, nebo kontinuálně. Jednorázové měření emisí se obvykle provádí prostřednictvím jednorázového odběru vzorků odpadního plynu a jeho následné analýzy. Provozovatelé jej provádějí prostřednictvím autorizovaných osob na vlastní náklady a jeho konání jsou povinni oznámit nejméně 5 pracovních dnů předem ČIŽP, aby bylo možné ověřit správnost měření účastí kontrolního orgánu (při splnění této povinnosti však nemá neúčast ČIŽP za následek neplatnost jednorázového měření). Kontinuální měření je technicky komplikovanější a finančně náročnější, jelikož představuje nepřetržité sledování hmotnostní koncentrace znečišťujících látek v odpadním plynu. Proto je jeho provádění uloženo pouze provozovatelům emisně významných zdrojů uvedených v části B přílohy č. 4 zákona o ochraně ovzduší. Provozovatelé jsou zároveň povinni jednou ročně zajistit ověření správnosti výsledků jednorázovým měřením provedeným autorizovanou osobou. Měření provádí v rámci svých kontrolních pravomocí i ČIŽP, a to za účelem zjištění úrovně znečišťování a ověřování dodržování emisních limitů stanovených provozovateli.

⁹⁶ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 44.

⁹⁷ Emisní vyhláška stanoví povinnost jednorázového měření po prvním uvedení stacionárního zdroje do provozu, změně paliva, suroviny nebo tepelně zpracovaného odpadu v povolení provozu, zásahu do konstrukce nebo vybavení, který by mohl vést ke změně emisí a dále ve stanovených intervalech (jednou za 1-3 kalendářní roky) podle druhu stacionárního zdroje. Rovněž stanoví minimální odstup mezi jednotlivými měřeními.

V některých případech⁹⁸ zákon s ohledem na charakter zdroje a znečišťujících látek předpokládá namísto měření emisní výpočet⁹⁹.

Údaje o stacionárních zdrojích a množství znečišťujících látek, které jsou vnášeny do ovzduší ze stacionárních a mobilních zdrojů, jsou vedeny v registru emisí a stacionárních zdrojů, který je součástí informačního systému kvality ovzduší.

5.3 Povinnosti osob

Zákon o ochraně ovzduší stanoví ve své čtvrté části řadu obecných a specifických povinností osob, a to jak provozovatelů stacionárních zdrojů, tak jiných fyzických i právnických osob, které se svou činností mohou podílet na znečišťování ovzduší.

5.3.1 Povinnosti všech osob

Mezi obecné povinnosti všech fyzických a právnických osob patří stejně jako dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 povinnost spalovat v otevřeném ohništi jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami (příčemž obec může obecně závaznou vyhláškou pro své území podmínky spalování zpřísnit či tuto činnost zakázat, pokud zajistí jiný způsob odstranění). Také zůstala zachována povinnost využít u nových staveb či při změně staveb stávajících pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem (např. elektrické kotle, tepelná čerpadla, solární panely), pokud je to technicky a ekonomicky možné.

5.3.2 Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů

Pro vymezení povinností provozovatelů stacionárních zdrojů je klíčové rozdělení stacionárních zdrojů na zdroje uvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a zdroje zde neuvedené (této klasifikaci se věnuje kapitola 4.1).

⁹⁸ V případech, kdy s ohledem na dostupné technické prostředky úroveň znečišťování měřením nelze zjistit, a u vybraných zdrojů emitujících těkavé organické látky uvedených v emisní vyhlášce, pokud tak na žádost provozovatele rozhodne krajský úřad. Dále také v případě záložních zdrojů energie za podmínek § 6 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší a zdrojů, u kterých tak stanoví emisní vyhláška (jedná se o zdroje s malým vlivem na úroveň znečištění, u nichž by finanční náročnost měření převyšovala jeho přínosy – např. spalovací stacionární zdroje do celkového jmenovitého příkonu 1 MW).

⁹⁹ Způsoby výpočtu stanoví § 12 odst. 1 emisní vyhlášky.

Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší upravuje obecné povinnosti provozovatelů všech stacionárních zdrojů. Mezi ně patří např. provozování zdroje v souladu se zákonem a prováděcími předpisy, dodržování emisních limitů, emisních stropů, technických podmínek provozu a přípustné tmavosti kouře a povinnost spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určena výrobcem stacionárního zdroje nebo paliva uvedená v povolení provozu. Z vyjmenovaných povinností je zajímavá povinnost dodržování emisních limitů. Jejím zařazením do tohoto ustanovení se stává závaznou pro všechny stacionární zdroje, tedy i pro zdroje, které emisní limity v minulosti nikdy neplnily, dá se přepokládat, že je plnit nebudou schopny a především kontrola tohoto plnění je velmi problematická až nemožná. Jedná se např. o spalovací stacionární zdroje v domácnostech, těžební činnost, kamenolomy a zemědělskou činnost.¹⁰⁰ V důsledku této zákonné konstrukce jsou i pro tyto zdroje závazné obecné emisní limity stanovené emisní vyhláškou pro znečišťující látky a jejich skupiny. Je tak otázkou, zda zákonodárce zamýšlel vztáhnout emisní limity i na tyto zdroje a zda a jak bude zajištěna kontrola jejich plnění.

Dále je zde stanovena povinnost provozovatelů umožnit kontrolním orgánům přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem kontroly dodržování zákonných povinností. Tato povinnost se ovšem stejně jako dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 výslovně nevztahuje na provozovatele stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, čímž se provoz těchto zdrojů stává v podstatě nekontrolovatelným. Avšak právě vytápění domácností malými stacionárními zdroji významně přispívá ke znečištění ovzduší v České republice, a to zejména prachovými částicemi a polycyklickými aromatickými uhlovodíky (zejména benzo(a)pyrenem)¹⁰¹. Tyto zdroje jsou často zastaralé, neudržované, špatně provozované nebo je v nich spalováno nevhodné či dokonce zakázané palivo.¹⁰² Otázka možnosti vstupu do soukromých nepodnikatelských objektů za účelem jejich kontroly byla diskutována

¹⁰⁰ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 220-221.

¹⁰¹ Spalováním pevných paliv ve stacionárních spalovacích zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW je do ovzduší vnášeno asi 40 % emisí PM₁₀ a 66 % emisí polycyklických aromatických uhlovodíků. Viz Sněmovní tisk 449/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFZVUJLF/\\$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzdusi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFZVUJLF/$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzdusi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf)>.

¹⁰² TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 35.

při projednávání zákona o ochraně ovzduší zejména z hlediska střetu ústavně zaručených práv - práva na ochranu soukromí, soukromého vlastnictví a nedotknutelnost obydlí na jedné straně a práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí na straně druhé. Možnost vstupu do domácností za účelem kontroly se nakonec prosadit nepodařilo a tato otázka tedy může být předmětem úvah *de lege ferenda*.

Přestože úpravu týkající se znečišťování ovzduší z domácích topenišť nelze považovat za ideální, poskytuje zákon o ochraně ovzduší určité nástroje k jeho regulaci. V citovaném ustanovení zákon ukládá povinnost provozovat spalovací stacionární zdroj na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, v souladu s minimálními emisními požadavky uvedenými v příloze č. 11 zákona o ochraně ovzduší. Příloha č. 11 stanoví pro tyto stacionární zdroje dle typu dodávky paliva (ruční či samočinná), druhu paliva (biologické či fosilní) a jmenovitého tepelného příkonu mezní hodnoty emisí pro oxid uhelnatý, celkový organický uhlík (tj. úhrnnou koncentraci všech organických látek s výjimkou methanu) a tuhé znečišťující látky. K výměně zdrojů nevyhovujících těmto požadavkům poskytuje provozovatelům poměrně dlouhý časový úsek, když lhůtu pro splnění této povinnosti stanoví na 10 let od nabytí své účinnosti, tedy k 1. 9. 2022. Provozovatel takového zdroje má dále povinnost provádět jednou za dva kalendářní roky kontrolu prostřednictvím osoby, která byla proškolená výrobcem zdroje a má od něj udělené oprávnění k jeho instalaci, provozu a údržbě. Na rozdíl od zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, který vyžadoval revizi prováděnou autorizovanými osobami (kominíky), může být osobou oprávněnou ke kontrole kdokoli, kdo se prokáže např. osvědčením od výrobce zdroje, že je schopen kontrolu provést (zákonodárce považoval nutnost autorizace za nadbytečnou a administrativně náročnou).¹⁰³ Doklad o této kontrole je pak povinen na vyžádání předložit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Provedení první kontroly musí provozovatel zajistit nejpozději do 31. 12. 2016. Zákon o ochraně ovzduší také zakazuje (§ 17 odst. 5) spalovat ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším (bez ohledu na účel, k němuž slouží) hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky. Důvodem této úpravy je skutečnost, že pro spalování těchto méně kvalitních druhů paliv je nutné použití speciálního zařízení ke snížení emisí, jimiž tyto zdroje nedisponují. V tomto ohledu došlo k jistě přínosnému zpřísnění právní úpravy (v zákoně o ochraně ovzduší z roku 2002 byla

¹⁰³ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 226.

pouze stanovena možnost obcí spalování těchto paliv na svém území omezit prostřednictvím obecně závazných vyhlášek).

Největší rozsah povinností a správních úkonů je spojen s provozem zdrojů uvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Základní povinností provozovatelů je mít povolení provozu vydané místně příslušným krajským úřadem¹⁰⁴. Zákon o ochraně ovzduší také vyžaduje vydání závazného stanoviska krajského úřadu pro stavební či jiné řízení týkající se umístění, stavby nebo změně stavby zdroje. Pro stacionární zdroje neuvedené v příloze č. 2 povolení provozu nevyžaduje. V případě, že je k těmto zdrojům vedeno územní nebo stavební řízení, vydává závazné stanovisko jako orgán ochrany ovzduší obecní úřad obce s rozšířenou působností. Správním aktům vydávaným orgány ochrany ovzduší se podrobněji věnuje kapitola 4.4.

Pro zdroje uvedené v příloze č. 2 stanoví zákon o ochraně ovzduší v § 17 odst. 3 specifické povinnosti – např. dodržovat povolení provozu, zjišťovat úroveň znečišťování (viz kapitola 4.2.2.), vést roční evidenci o stacionárním zdroji, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující kvalitu ovzduší, informovat krajský úřad a ČIŽP o výskytu stavu ohrožující přípustnou úroveň znečištění atd. S výjimkou povinnosti mít a dodržovat povolení provozu se tyto povinnosti výslovně nevztahují na provozovatele chovu hospodářských zvířat.

Další specifické povinnosti stanoví zákon o ochraně ovzduší v § 17 odst. 6 pro provozovatele stacionárních zdrojů, ve kterých je tepelně zpracováván odpad. Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, který upravuje nakládání s většinou druhů odpadů, v § 22 odst. 1 stanoví, že odpady lze odstraňovat spalováním, pouze pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem o ochraně ovzduší a zákonem o hospodaření energií¹⁰⁵. Tato úprava je dána skutečností, že právě ovzduší je složkou životního prostředí, kterou spalování odpadů ohrožuje nejvíce. Zákon o ochraně ovzduší rozumí tepelným zpracováním odpadu *„oxidaci odpadu nebo jeho zpracování jiným termickým procesem, včetně spalování vzniklých látek, pokud by tím mohlo dojít k vyšší úrovni znečišťování oproti spálení odpovídajícího množství zemního plynu o stejném*

¹⁰⁴ Zákon o ochraně ovzduší považuje za povolení provozu i povolení vydaná na základě zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, jsou-li v souladu s jeho požadavky na obsah povolení. Jestliže tomu tak není, musí provozovatel požádat o změnu nebo vydání nového povolení do 2 let od nabytí účinnosti zákona. Pokud provozovatel zdroje uvedeného do provozu před účinností zákona o ochraně ovzduší neměl povolení provozu vůbec, musí o jeho vydání požádat do 1 roku od nabytí účinnosti zákona. Viz § 41 odst. 4, odst. 5, odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁰⁵ Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

*energetickém obsahu*¹⁰⁶, spalovnou odpadu pak „*stacionární zdroj určený k tepelnému zpracování odpadu, jehož hlavním účelem není výroba energie ani jiných produktů, a jakýkoliv stacionární zdroj, ve kterém více než 40 % tepla vzniká tepelným zpracováním nebezpečného odpadu nebo ve kterém se tepelně zpracovává neupravený směsný komunální odpad*“¹⁰⁷. Dle § 16 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší může být odpad tepelně zpracován jen ve stacionárním zdroji, kterému je to povoleno krajským úřadem v povolení provozu dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší a pouze pod dohledem autorizované osoby. Stacionární zdroje, ve kterých je tepelně zpracováván odpad, patří mezi zdroje uvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší, vztahují se na ně tedy i povinnosti uvedené výše. Mezi specifické povinnosti provozovatelů těchto zdrojů patří provést při přebírání nebezpečného odpadu odběr vzorků odpadu a uchovávat je po dobu nejméně 1 měsíce po spálení odpadu (výjimku z této povinnosti stanoví zákon pouze pro infekční odpad ze zdravotnické a veterinární péče uzavřený v ochranných obalech), zastavit bezodkladně zpracování odpadu při překročení specifických emisních limitů (opětovné zahájení provozu je možné až po odstranění příčin tohoto stavu postupem stanoveným provozním řádem) a oznámit toto překročení ČIŽP.

5.3.3 Povinnosti dalších osob

Zákon o ochraně ovzduší dále upravuje povinnosti dalších osob zabývajících se specifickými činnostmi.

První skupinou jsou osoby uvádějící na trh v České republice paliva¹⁰⁸. Pro ty stanoví zákon o ochraně ovzduší v § 16 odst. 1 povinnost uvést na trh pouze paliva, které splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené emisní vyhláškou¹⁰⁹. V emisní vyhlášce jsou tyto požadavky rozděleny dle skupenství paliv na požadavky na pevná paliva pro spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu do 5MW včetně, které se dále dělí na požadavky na kvalitu uhlí a výlisky z uhlí a požadavky na kvalitu výlisků z biomasy, požadavky na kapalná paliva a požadavky na plynná paliva pro stacionární zdroje o celkovém

¹⁰⁶ Viz § 2 písm. o) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁰⁷ Viz § 2 písm. p) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁰⁸ Palivo definuje § 2 písm. l) zákona o ochraně ovzduší jako „*spalitelný materiál v pevném, kapalném nebo plynném skupenství, určený jeho výrobcem ke spalování za účelem uvolnění energetického obsahu tohoto materiálu*“.

¹⁰⁹ Požadavky na kvalitu paliv stanoví na základě § 17 odst. 1 emisní vyhlášky část I Přílohy č. 3 emisní vyhlášky.

jmenovitým tepelným příkonu do 5MW včetně. Mezi požadavky na kvalitu paliv patří maximální obsah vody, minimální výhřevnost, maximální obsah popela, měrná sirnatost, obsah chlóru, arsenu, kadmia, rtuti, olova atd. Splnění stanovených požadavků jsou osoby uvádějící paliva na trh povinny prokázat odběrateli paliva při první dodávce paliva, při změně kvality paliva nebo na vyžádání. Osoby, které na trh uvádějí těžký topný olej, plynový olej a pevná paliva určená pro spalovací stacionární zdroje o jmenovitým tepelným příkonu do 0,3 MW včetně mají dále povinnost podat MŽP hlášení o kvalitě paliva, a to do 31. 3. roku následujícího po uvedení paliva na český trh¹¹⁰.

Osobám uvádějícím na trh v České republice spalovací stacionární zdroje o jmenovitým tepelným příkonu do 300 kW, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (tedy především kotle a dále např. některé krbové vložky nebo krbová kamna), stanoví zákon o ochraně ovzduší povinnost prokázat certifikátem, že tyto zdroje splňují emisní požadavky stanovené pro ně v příloze č. 10 zákona o ochraně ovzduší. Příloha č. 10 rozlišuje požadavky na spalovací stacionární zdroje podle skupenství paliva. Pro spalovací stacionární zdroje na pevná paliva stanoví mezní hodnoty emisí dle typu dodávky paliva (ruční či samočinná) a druhu paliva (biologické či fosilní) a jmenovitého tepelného příkonu mezní hodnoty emisí pro oxid uhelnatý, celkový organický uhlík (tj. úhrnnou koncentraci všech organických látek s výjimkou methanu) a tuhé znečišťující látky. Tyto požadavky jsou logicky shodné s minimálními emisními požadavky na spalovací stacionární zdroje o jmenovitým tepelným příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění uvedenými v příloze 11 zákona o ochraně ovzduší a které jsou povinni dodržovat jejich provozovatelé. Pro spalovací stacionární zdroje na kapalná a plynná paliva stanoví Příloha č. 10 mezní hodnoty emisí pro oxidy dusíku a oxid uhelnatý. Od 1. 1. 2018 budou muset všechny tyto zdroje splňovat přísnější požadavky dle části II přílohy č. 10, která tímto datem vstoupí v účinnost. Cílem zakotvení této povinnosti v zákoně o ochraně ovzduší je omezit nabídku příslušných stacionárních zdrojů na českém trhu pouze na modernější výrobky s méně negativním dopadem na kvalitu ovzduší¹¹¹.

¹¹⁰ Náležitosti hlášení o kvalitě paliva stanoví část II Přílohy č. 3 emisní vyhlášky.

¹¹¹ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 195.

Další dvě skupiny specifických povinností se vztahují na právnické nebo podnikající fyzické osoby, které poskytují jiným osobám k dispozici nebo dováží výrobky obsahující těkavé organické látky.

První z nich slouží k označování výrobků s obsahem více než 3 % hmotnostní těkavých organických látek, které jsou používány při taxativně vyjmenovaných činnostech, při kterých dochází k použití organických rozpouštědel (tyto činnosti jsou uvedeny pod kódy 9.1. až 9.24. přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší). Zákon o ochraně ovzduší stanoví v § 16 odst. 3 právnickým nebo podnikajícím fyzickým osobám, které poskytují jiné osobě nebo dováží takový výrobek, povinnost označení výrobku údaji o obsahu těkavých organických látek. Podrobné požadavky na toto označení stanoví emisní vyhláška.

Druhou skupinou jsou povinnosti uvedené v § 18 zákona o ochraně ovzduší, které se týkají osob právnických nebo podnikajících fyzických osob, které dováží nebo poskytují k dispozici jiným osobám emisní vyhláškou stanovené barvy, laky a výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel. Tyto osoby mají povinnost zajistit, aby obsah organických sloučenin nebo směsí organických sloučenin, s výjimkou methanu, jejichž počáteční bod varu je menší nebo roven 250 °C, při normálním atmosférickém tlaku 101,3 kPa v těchto výrobcích nepřesahoval limitní hodnoty pro obsah těchto látek ve výrobcích stanovené emisní vyhláškou. Vyšší obsah uvedených sloučenin je přípustný pouze u výrobků, které jsou prodávány k výlučnému použití ve stacionárních zdrojích uvedených pod kódy 9.1. až 9.24. přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší, kterým bylo vydáno povolení provozu a které mají stanoveny specifické emisní limity nebo emisní stropy, přičemž osoby prodávající tyto výrobky jsou povinny vést evidenci o množství a druhu prodaných výrobků a osobách, kterým byly prodány (evidenci jsou povinny uchovat po dobu 5 let). Dále je těmto osobám stanovena povinnost označení těchto výrobků údaji o obsahu těkavých organických látek a o jejich kategorizaci stanovené emisní vyhláškou.

Zákon o ochraně ovzduší také stanoví povinnosti dodavatelů pohonných hmot v souvislosti se zajištěním minimálního obsahu biopaliv a snižováním emisí skleníkových plynů z pohonných hmot. Tyto povinnosti se však vymykají z koncepce zákona, jelikož směřují k ochraně klimatického systému Země.

5.4 Správní akty orgánů ochrany ovzduší

Za účelem ochrany kvality ovzduší vydávají orgány ochrany ovzduší dle § 11 až 13 zákona o ochraně ovzduší tyto druhy správních aktů: stanoviska, závazná stanoviska, rozhodnutí (především povolení provozu) a vyjádření.

Stanoviska vydávají orgány ochrany ovzduší jako závazné podklady k nástrojům koncepční fáze územního plánování dle stavebního zákona¹¹². MŽP vydává stanovisko k politice územního rozvoje a zásadám územního rozvoje, krajský úřad k územnímu plánu a regulačnímu plánu. Ve stanovisku posoudí soulad návrhů na využití území s požadavky zákona o ochraně ovzduší, zejména s povinností dodržovat přípustnou úroveň znečištění, včetně posouzení možného vlivu plánovaných změn s dalšími záměry i již provozovanými stacionárními zdroji, silniční dopravou a celkovou úrovní znečištění ovzduší v daném místě.

Závazná stanoviska jsou nezbytným podkladem pro rozhodnutí v řízeních podle zvláštních právních předpisů¹¹³ a jsou závazná pro jejich výrokovou část. Závazné stanovisko vydává MŽP k umístění stavby pozemní komunikace či parkoviště překračující stanovené limity¹¹⁴, krajský úřad k umístění stavby, stavbě a změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a obecní úřad obce s rozšířenou působností k umístění stavby, stavbě a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu u stacionárních zdrojů v příloze č. 2 neuvedených. V případě příslušnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností došlo ke změně oproti zákonu o ochraně ovzduší z roku 2002, dle kterého byly k vydávání správních aktů u malých stacionárních zdrojů příslušné obecní úřady, což se ukázalo jako neefektivní především u malých obcí disponujících odborně a početně nedostatečným úředním aparátem.

Povolení provozu vydává pro zdroje uvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší na žádost provozovatele krajský úřad, v jehož obvodu má být stacionární zdroj umístěn. Zákon o ochraně ovzduší zakotvuje povolení provozu jako samostatné rozhodnutí vydávané

¹¹² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

¹¹³ Stavební zákon, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ Jedná se o 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 samostatném řízení, nezávislé na jiných řízeních či předpisech (dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 bylo povolení krajského úřadu podkladovým rozhodnutím pro řízení podle stavebního zákona¹¹⁵). Nově tedy musí být vydáno i pro provoz zdrojů, pro něž není vyžadováno vedení řízení podle stavebního zákona (např. přenosné recyklační linky, betonárky atd.) a u nichž neměly orgány ochrany ovzduší dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 žádné pravomoci ovlivnit podmínky provozu. Povolení provozu obsahuje závazné podmínky provozu taxativně vypočtené v § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o podmínky, které jsou jako projev individuálního přístupu stanoveny přímo pro konkrétní stacionární zdroj, nevyplývají tedy ze zákona o ochraně ovzduší ani emisní vyhlášky - např. specifické emisní limity, emisní stropy, provozní řád (pokud jej zákon o ochraně ovzduší dle přílohy č. 2 vyžaduje), zvláštní podmínky provozu při smogové situaci, jedná-li se o významného znečišťovatele v dané lokalitě, dále kompenzační opatření, pokud byla uložena atd. Povolení provozu může být vydáno na časově omezenou dobu, přičemž se vychází z obvyklé životnosti zdroje. Má-li být ve zdroji tepelně zpracován odpad, lze jej vydat nejdéle na dobu 25 let. Krajský úřad má povinnost změnit povolení v případě změny okolností rozhodných pro jeho vydání (toto řízení může probíhat jak na žádost, tak z úřední povinnosti) a v případě, že povolení není využíváno bez vážného důvodu více než 8 let, má povinnost jej zrušit. Důvodem pro změnu povolení je také identifikace významného příspěvku zdroje k překročení imisního limitu při zpracovávání programu zlepšování kvality ovzduší (viz kapitola 3.2).

Při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu mají orgány ochrany ovzduší povinnost vycházet z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší (jedná se o imisní limity, které musí být na základě evropské legislativy dodržovány vždy, tedy imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, a olovo vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a imisní limity pro oxid siřičitý a oxidy dusíku vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace). V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 (jde o imisní limity s „mírnějším režimem“, tedy imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀ vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a imisní limity pro troposférický ozon), k úrovním znečištění přihlíží.

¹¹⁵ Viz § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší z roku 2002.

Výše bylo uvedeno, že povolení provozu je vydáváno jako samostatné rozhodnutí, nezávislé na jiných předpisech. Z tohoto pravidla však existuje výjimka. Závazné stanovisko ke stavbě a změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a povolení provozu krajský úřad nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Vydání integrované povolení se obligatorně vyžaduje pro stacionární zdroje uvedené v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci (viz kapitola 2.4.).

Mezi rozhodnutí orgánů ochrany ovzduší vydávaná dle zákona o ochraně ovzduší dále patří **rozhodnutí o kvalifikaci typu stacionárního zdroje využívajícího technologii, která doposud nebyla na území České republiky provozována.** Vydává jej MŽP a stanoví v něm základní požadavky pro příslušný typ zdroje (zda bude pro jeho provoz vyžadována rozptylová studie, kompenzační opatření, provozní řád, dále emisní limity, podmínky provozu a způsob zjišťování úrovně znečišťování), které nahrazují uvedení takového zdroje v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a z toho vyplývající povinnosti a také požadavky emisní vyhlášky pro známé typy zdrojů¹¹⁶. Toto rozhodnutí nenahrazuje závazná stanoviska ani povolení provozu, avšak je pro ně závazným podkladem.

Nově založil zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 11 odst. 4 pravomoc obecních úřadů vydat **vyjádření** k závaznému stanovisku krajského úřadu k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší na jejich území. Obecní úřad má v řízení o vydání závazného stanoviska postavení dotčeného orgánu¹¹⁷, jehož vyjádření slouží jako podklad pro závazné stanovisko. Krajský úřad není vyjádřením obecního úřadu vázán, případné odchylky od něj či odlišné rozhodnutí však musí odůvodnit. Nová právní úprava tak přináší obecním úřadům možnost zapojit se do rozhodování o umístění emisně významných zdrojů na jejich území.

5.5 Kompenzační a nápravná opatření

Kompenzační opatření zavedl zákon o ochraně ovzduší jako zcela nový nástroj, který za určitých podmínek umožňuje umístění nového emisně významného zdroje znečišťování v oblasti, kde již dochází k překračování některého z imisních limitů s dobou

¹¹⁶ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120.

¹¹⁷ Viz § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu.

průměrování 1 rok uvedeného v bodech 1 a 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší (jedná se tedy o imisní limity pro oxid dusičitý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5} a olovo a dále imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀) nebo by v důsledku provozu nového zdroje k takovému překračování docházet mohlo.

Zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 11 odst. 5 stanoví, že orgán ochrany ovzduší může vydat souhlasné závazné stanovisko k umístění některého ze stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a označených ve sloupci B této přílohy (právě označením zdroje ve sloupci B přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší zákon určuje, zda jsou u konkrétního zdroje kompenzační opatření podle uvedeného ustanovení vyžadována) a pozemní komunikace, pro kterou vydává závazné stanovisko MŽP, v těchto oblastech pouze při současném uložení kompenzačních opatření, tj. opatření, která zajistí alespoň zachování dosavadní úrovně znečištění pro danou znečišťující látku.

Kompenzační opatření se provádějí vždy v rámci zóny nebo aglomerace, kde má být zdroj umístěn, a to přednostně v místě, kde budou dosahovány nejvyšší hodnoty úrovně znečištění (a to i v případě, že tam vliv umístěvaného zdroje nezasáhne), avšak pokud to není možné, lze je provést i v jiné části jejího území. Podle charakteru kompenzačních opatření rozlišujeme opatření technická a netechnická, přičemž oba typy mohou mít povahu opatření investičních či neinvestičních. Technickým investičním opatřením může být např. ekologizace stávajícího stacionárního zdroje, netechnickým investičním opatřením výsadba izolační zeleně, technickým neinvestičním intenzivnější odlučování znečišťujících látek z odpadních plynů při využití stávajících zařízení a netechnickým neinvestičním intenzivnější čištění komunikací¹¹⁸.

Kompenzační opatření navrhuje žadatel o vydání závazného stanoviska. Žadatel, který již provozuje jiný stacionární zdroj, může do kompenzačních opatření zahrnout opatření ke snížení emisí, která realizoval v předchozím roce nebo je může realizovat u stávajícího stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. K provádění kompenzačních opatření se může dobrovolně zavázat i provozovatel zdrojů, u kterých to zákon o ochraně ovzduší výslovně nepřikazuje (stacionární zdroje neuvedené v příloze č. 2). V takovém případě se realizují na základě veřejnoprávní smlouvy¹¹⁹

¹¹⁸ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 28.

¹¹⁹ Dle § 159 a. n. správního řádu.

mezi krajským úřadem, žadatelem a provozovatelem. Kompenzační opatření pro stacionární zdroje označené ve sloupci B přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší schvaluje krajský úřad v rámci povolení provozu nového zdroje a v případě, že jsou kompenzační opatření prováděna na stávajícím stacionárním zdroji, také změny povolení provozu tohoto zdroje.

Zavedení kompenzačních opatření do našeho právního řádu může přispět k ekonomickému rozvoji imisně zatížených oblastí, rozvoji podnikání, snížení nezaměstnanosti v těchto oblastech atd. za současného zachování dosavadní úrovně znečištění. Zároveň může motivovat provozovatele k preferenci takových zdrojů a využití takových prostředků k eliminaci emisí, že pro něj uložení kompenzační opatření nebude vyžadováno nebo jen v takové míře, že pro něj nebudou představovat přílišné zvýšení nákladů. Jako významný nedostatek právní úpravy mohou být vnímány výjimky z povinnosti uložení kompenzačních opatření stanovené zákonem o ochraně ovzduší a na jeho základě emisní vyhláškou, které ve svém důsledku výrazně zužují okruh dotčených zdrojů. U stacionárního zdroje označeného ve sloupci B Přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší se pro danou znečišťující látku kompenzační opatření neuloží, pokud pro ni zdroj nemá v emisní vyhlášce stanoven specifický emisní limit, což např. vylučuje uplatnění kompenzačních opatření pro benzo(a)pyren a většinu těžkých kovů. Další výjimkou jsou stacionární zdroje, jejichž příspěvek k úrovni znečištění u dané znečišťující látky nedosahuje 1 % imisního limitu.

Nápravná opatření jsou nástrojem využívaným v právu životního prostředí k nápravě ekologicky závadného stavu, který vzniká porušením právního předpisu nebo na jeho základě vydaného rozhodnutí. Jejich obsahem je povinnost původce závadného stavu něco konat (např. závadný stav odstranit) nebo se něčeho zdržet (např. zastavit či omezit provoz), která vyplývá přímo ze zákona nebo je mu uložena rozhodnutím příslušného orgánu vydaným ve správním řízení. Nápravnými opatřeními podle zákona o ochraně ovzduší jsou opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje.

Povinnost provedení **opatření ke zjednání nápravy** se provozovateli, který neplní povinnosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší nebo povolením provozu, ukládá ve správním řízení zahájeném z moci úřední zpravidla na základě provedené kontroly. K uložení opatření je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě fyzických osob nepodnikajících a ČIŽP v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob, pokud se jedná o stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší.

Pokud se jedná o stacionární zdroj v příloze č. 2 neuvedený, je příslušná ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle toho, kdo dříve zahájí řízení.

O **zastavení provozu stacionárního zdroje** je ČIŽP povinna rozhodnout v případě, že provozovatel provozuje stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší bez povolení provozu (v tomto případě tedy ČIŽP rozhodne o zastavení provozu obligatorně). Dále je o něm oprávněn rozhodnout obecní úřad obce s rozšířenou působností či ČIŽP, pokud provozovatel ve stanovené lhůtě neprovede opatření ke zjednání nápravy (zde tedy orgány ochrany ovzduší rozhodují o zastavení provozu pouze fakultativně).

Povinnosti plynoucí z nápravných opatření přecházejí na právní nástupce provozovatele, kterému byla uložena.

5.6 Sankční nástroje

Delikt ní odpovědnost na úseku ochrany ovzduší (odpovědnost za protiprávní jednání) se uplatňuje jako odpovědnost trestní nebo správní.

5.6.1 Trestné činy

Trestní právo postihuje nejzávažnější formy protiprávního jednání, což je v souladu s jednou z jeho základních zásad, zásadou subsidiarity trestní represe.¹²⁰

Trestné činy proti životnímu prostředí jsou vyjmenovány v hlavě VIII. části II. (zvláštní části) trestního zákoníku. Ve vztahu k ochraně kvality ovzduší lze uplatnit pouze obecné skutkové podstaty trestných činů **poškození a ohrožení životního prostředí** (§ 293 trestního zákoníku) a **poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti** (§ 294 trestního zákoníku). Pachatelem těchto trestných činů může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická.¹²¹

¹²⁰ Viz § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“): „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“

¹²¹ Odpovědnost právnických osob je od 1. 1. 2012 založena zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“). Trestné činy poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 trestního zákoníku) a poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 trestního zákoníku) jsou obsaženy v § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který obsahuje taxativní výčet trestných činů, které mohou právnické osoby spáchat a být za ně trestně odpovědné.

Základní skutková podstata poškození a ohrožení životního prostředí ke svému naplnění na úseku ochrany ovzduší vyžaduje zavinění ve formě úmyslu a jednání v rozporu s právním předpisem na ochranu ovzduší, v jehož důsledku dojde k poškození nebo ohrožení ovzduší¹²². Současně musí být splněna některá ze tří alternativních podmínek: pachatel musí svým jednáním způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt, tohoto jednání se dopustit ve větším rozsahu nebo na větším území (území o rozloze nejméně 3 hektary) nebo musí odstranění následků jeho jednání vyžadovat náklady značného rozsahu (tj. alespoň 500 000 Kč). Pachatelem tohoto trestného činu je také ten, kdo takové poškození nebo ohrožení zvýší nebo ztíží jeho odvrácení. Za tento trestný čin stanoví trestní zákoník trest odnětí svobody až na tři léta nebo zákaz činnosti. Kvalifikované skutkové podstaty tohoto trestného činu pak zahrnují takové okolnosti jeho spáchání, které odůvodňují uložení přísnější sankce (např. spáchání porušením důležité povinnosti vyplývající ze zaměstnání, postavení nebo funkce, jednání v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch atd.)

Trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti se od výše uvedeného úmyslného trestného činu liší pouze méně závažnou formou zavinění – vyžaduje zavinění z hrubé nedbalosti¹²³ a v důsledku toho mírnějšími sankcemi, které lze pachateli uložit.

5.6.2 Správní delikty

Správní delikty můžeme rozdělit podle jejich subjektu (tj. podle toho, jaká osoba a v jakém postavení se správního deliktu dopustila) na správní delikty fyzických osob (těmi jsou především přestupky, jiné správní delikty fyzických osob se na úseku ochrany ovzduší v současnosti nevyskytují) a správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Hlavním rozdílem mezi těmito kategoriemi je charakter deliktní odpovědnosti: u fyzických osob se jedná o odpovědnost subjektivní (odpovědnost za zavinění úmyslné či z nedbalosti), u právnických osob a fyzických osob při výkonu

¹²² Poškozením nebo ohrožením ovzduší se rozumí znečištění nebo jiné srovnatelné negativní působení na něj (také např. provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost, nebo se skladují či používají nebezpečné látky bez povolení podle předpisů na ochranu ovzduší). Viz ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012, s. 2936 – 2941.

¹²³ Viz § 16 odst. 2 trestního zákoníku: „*Trestný čin je spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležité opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem*“.

podnikatelské činnosti o odpovědnost objektivní (odpovědnost za následek bez ohledu na zavinění).

Přestupek definuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) jako *„zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“*. Přestupkový zákon obsahuje tzv. generální klauzuli k ochraně životního prostředí¹²⁴, podle které mohou být postižena taková jednání zhoršující životní prostředí, jejichž postih není výslovně upraven zvláštními právními předpisy nebo jinými ustanoveními přestupkového zákona. Zákon o ochraně ovzduší stanoví v § 23 odst. 1 8 skutkových podstat přestupků. Většina z nich se týká provozu stacionárních zdrojů a jejich pachatelem může být pouze provozovatel (např. nedodržování přípustné tmavosti kouře, spalování paliva neurčeného výrobcem stacionárního zdroje, spalování hnědého uhlí energetického, lignitu, uhelných kalů nebo proplástek ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším atd., to vše v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona o ochraně ovzduší). Pouze přestupku spalování jiných než suchých rostlinných materiálů neznečištěných chemickými látkami v otevřeném ohništi v rozporu se zákonem o ochraně ovzduší se může dopustit jakákoli fyzická osoba. Nejvyšší pokutou, kterou lze za některý z těchto přestupků uložit, je 50 000 Kč. Přestupky projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokuty vybírá a vymáhá celní úřad a jsou příjmem obcí s rozšířenou působností.

Správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti jsou protiprávní jednání těchto osob, jejichž znaky jsou stanoveny zvláštními zákony a za něž ukládají správní orgány sankce dle těchto zákonů. Kromě právnických osob jsou subjekty těchto správních deliktů tedy i podnikající fyzické osoby, které v rámci svého podnikání často vykonávají činnosti představující riziko ohrožení veřejných zájmů, jsou adresáty stejných povinností jako osoby právnické a pro případ jejich porušení musí nést stejnou odpovědnost. Zákon o ochraně ovzduší upravuje v § 25 a § 26 celou řadu těchto deliktů. Vyjmenovává delikty týkající se provozu všech stacionárních zdrojů, osob uvádějících na trh vybrané předměty, dále spalování v otevřeném ohništi, tepelného zpracování odpadu atd. V samostatných odstavcích jsou vyjmenovány další delikty

¹²⁴ Viz § 45 odst. 1 přestupkového zákona: *„Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí.“*

provozovatelů stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a stacionárních zdrojů, v nichž je tepelně zpracováván odpad a také delikty autorizovaných osob. Sankcí za tyto delikty je pokuta s horní hranicí od 20 000 Kč do 10 000 000 Kč. Zákon o ochraně ovzduší upravuje podmínky zproštění odpovědnosti za tyto správní delikty (tj. možnost liberace). Právnická nebo podnikající fyzická osoba za svůj delikt neodpovídá, jestliže v řízení o uložení pokuty prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Dále zákon stanoví lhůty pro zánik odpovědnosti za tyto správní delikty – roční subjektivní lhůtu (odpovědnost za delikt zaniká, jestliže o něm orgán ochrany ovzduší nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl) a tříletou objektivní lhůtu (odpovědnost za delikt zaniká nejpozději do 3 let ode dne, kdy byl spáchán). Orgány příslušnými k projednání těchto deliktů jsou ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, výjimečně pak celní úřad (pro delikty dodavatelů pohonných hmot související se zajištěním minimálního obsahu biopaliv a povinností snižování emisí skleníkových plynů) nebo Česká obchodní inspekce (delikty související s uváděním paliv na trh, nakládáním s barvami, laky a výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel). Stejně jako v případě přestupků pokuty vybírá a vymáhá celní úřad. Pokuty uložené obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem této obce, pokuty uložené ČIŽP se dělí napůl mezi obec, na jejímž území je provozována sankcionovaná činnost, a Státní fond životního prostředí České republiky. Příjmy z pokut uložených celním úřadem, Českou obchodní inspekcí a ČIŽP obci jsou příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“).

6 Ekonomické nástroje ochrany kvality ovzduší

6.1 Nástroje negativní stimulace

Tradičním ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany ovzduší jsou **poplatky za znečišťování ovzduší**, které se v naší právní úpravě objevují již od roku 1967 (viz kapitola 2.2), na významu však nabývají v 90. letech 20. století vlivem zákona České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování (viz kapitola 2.3). V této době již mají dnešní podobu poplatků za samotné vypouštění znečišťujících látek a nejsou vázány na překročení emisních limitů. Zákon o ochraně ovzduší z roku 2002 poplatkový systém z roku 1991 výrazněji nezměnil, ani nezvýšil sazby poplatků, což přispělo k jejich neefektivitě a nutnosti revize.

V průběhu legislativního procesu zákona o ochraně ovzduší bylo téma poplatků velmi sporné a diskutované. Původní návrh MŽP schválený vládou navrhoval téměř dvojnásobně vyšší sazby poplatků, než zákon o ochraně ovzduší ve výsledku stanoví, naopak v Poslanecké sněmovně byl přijat návrh, který je výrazně redukoval a směřoval k jejich zrušení. K výsledné podobě úpravy poplatků v zákoně o ochraně ovzduší přispěly také požadavky průmyslové lobby a kompromisy v rámci projednávání návrhu zákona v Senátu.¹²⁵

Významnou změnou, kterou zákon o ochraně ovzduší přinesl, je snížení počtu zpoplatněných znečišťujících látek z více než 20 na 4 znečišťující látky: tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky¹²⁶. Sazby poplatků stanoví příloha č. 9 zákona o ochraně ovzduší, která předpokládá jejich postupné zvyšování až do roku 2021. Jednotlivé sazby jsou stanoveny v korunách českých za tunu vypuštěné znečišťující látky. Do roku 2021 vzrostou všechny sazby poplatků přibližně 3,5 krát.

Poplatková povinnost dle zákona o ochraně ovzduší se týká pouze provozovatelů stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2. Předmětem poplatku jsou pak jen ty znečišťující látky vypouštěné dotčeným stacionárním zdrojem, pro které má provozovatel stanovenou povinnost zjišťovat úroveň znečišťování (tj. má pro danou látku stanoven specifický emisní limit, emisní strop nebo technickou podmínku provozu, u níž je to výslovně

¹²⁵ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 26.

¹²⁶ Důvodem této změny bylo zjištění, že zpoplatnění širokého spektra znečišťujících látek je administrativně neefektivní, když naprostou většinu výnosů tvoří právě poplatky za tyto 4 znečišťující látky.

uvedeno – viz kapitola 4.1.2). Poplatek je provozovatel povinen zaplatit pouze v případě, že jeho celková výše (poplatek za všechny zpoplatněné znečišťující látky vypouštěné ze všech dotčených stacionárních zdrojů v rámci jeho provozovny) přesáhne 50 000 Kč.

Celkově tak došlo k zúžení poplatkové povinnosti oproti zákonu o ochraně ovzduší z roku 2002, dle něhož byli poplatky zatíženi téměř všichni provozovatelé. Tato úprava má přispět především ke snížení administrativní zátěže (bylo prokázáno, že administrativní náklady státní správy spolu s náklady podniků spojených s výběrem poplatků u menších zdrojů znečišťování vysoce přesahují výnosy z těchto poplatků¹²⁷) za současného minimálního snížení výnosu z poplatků.

Správu poplatků vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění stacionárních zdrojů, resp. provozoven. Těm jsou poplatníci povinni do 31. 3. následujícího roku podat poplatkové přiznání. Krajské úřady následně vydávají platební výměr. I v oblasti institucionálního zajištění tak došlo ke změně – dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 byla tato kompetence rozdělena mezi krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady v závislosti na velikosti stacionárního zdroje.

Správa placení poplatků (tj. zejména jejich vybírání a vymáhání) je pak v pravomoci celních úřadů.

Výnosy z poplatků jsou do roku 2016 příjmem SFŽP stejně jako dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002. Od roku 2017 budou tyto výnosy z 65 % příjmem SFŽP, z 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází a z 10 % příjmem státního rozpočtu. Zákon o ochraně ovzduší také stanoví účelové využití výnosů z poplatků, od něhož se příjemci nemohou odchýlit. Příjmy krajů mohou být použity pouze na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí (tedy nejen v oblasti ochrany ovzduší), prostředky plynoucí do státního rozpočtu pak na financování taxativně uvedených činností zajišťovaných MŽP a vykonávaných ČHMÚ (např. posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, vedení informačního systému kvality ovzduší, informování veřejnosti a orgánů Evropské unie atd.). SFŽP využívá své příjmy k účelům vypočteným v zákoně č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí České republiky (jedná se především o podporu činností v oblasti ochrany a zlepšování stavu životního prostředí).

¹²⁷ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 178.

6.2 Nástroje pozitivní stimulace

Jedním z nejčastěji využívaných nástrojů pozitivní stimulace jsou **dotace**. Jedná se o peněžitou úhradu ze strany státu s cílem podpořit ekologicky prospěšnou aktivitu jejího příjemce.

Institucí, která se specificky zaměřuje na poskytování podpory na opatření v oblasti ochrany a zlepšování stavu životního prostředí, je **SFŽP**. Jedná se o právnickou osobu, jejímž správcem je MŽP. Příjmy SFŽP jsou tvořeny především výnosy z poplatků za znečištění a využívání přírodních zdrojů (poplatky za vypouštění odpadních vod, znečištění ovzduší, ukládání odpadů, odvody za odnětí půdy atd.), splátek poskytnutých půjček a úroků a příjmy z pokut uložených orgány MŽP a ČIŽP za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí. Tyto příjmy tvoří součást státního rozpočtu. O využití finančních prostředků rozhoduje ministr životního prostředí na základě doporučení poradního orgánu - Rady Fondu. Dotace jsou poskytovány v rámci vyhlášených programů.

Mezi nejvýznamnější programy patří **Operační program Životní prostředí** (dále jen „OPŽP“). Jedná se o program primárně financovaný z fondů Evropské unie (Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj), kofinancovaný z národních zdrojů (prostředků SFŽP a státního rozpočtu). OPŽP připravuje MŽP ve spolupráci se SFŽP a schvaluje jej Evropská komise. Řídícím orgánem OPŽP je MŽP, které má odpovědnost za realizaci programu. Výkony některých činností deleguje na SFŽP, který vykonává činnosti zprostředkujícího subjektu (např. poskytuje informace žadatelům a příjemcům podpory, přijímá žádosti o podporu a posuzuje věcnou správnost a formální náležitosti předkládaných projektů, vyhodnocuje žádosti z technického a ekonomického hlediska, provádí kontroly realizace projektů, zajišťuje proplácení prostředků z evropských fondů prostřednictvím státního rozpočtu atd.) O udělení dotací pro konkrétní projekty rozhoduje v rámci vyhlášených výzev ministr životního prostředí na doporučení Řídícího výboru OPŽP. V současnosti je ke schválení Evropskou komisí připraven OPŽP pro programové období 2014 – 2020.

Předchozí OPŽP pro léta 2007 – 2013 byl rozdělen do 8 prioritních os zaměřených na jednotlivé složky životního prostředí (oblastí zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí se zabývala druhá prioritní osa). OPŽP nabízel z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj téměř 5 miliard eur, z prostředků SFŽP a státního rozpočtu dalších více

než 300 milionů eur. O dotaci mohly žádat jak podnikatelské, tak nepodnikatelské subjekty (zejména obce a města, státní organizace, neziskové organizace atd.) v rámci výzev vyhlášených pro konkrétní oblasti podpory. Mezi dotované projekty v oblasti zlepšování kvality ovzduší patřila např. výměna zdrojů vytápění za nízkoemisní (do 5 MW) a možné současné zateplení budovy, výstavba nového centrálního zdroje tepla včetně nově budovaných rozvodů tepla a rozšiřování stávajících rozvodů za účelem připojení nových zákazníků (a náhradou jejich současného vytápění), rozšíření stávající středotlaké sítě při současném zajištění přechodu na spalování plyných paliv u jednotlivých zdrojů, výsadba regenerační zeleně nebo pořízení technických zařízení ke snížení prašnosti z plošných zdrojů či výstavba a obnova systémů sledování kvality ovzduší (vybavení monitorovacích systémů, aktualizace databází a digitálních mapových podkladů)¹²⁸. Dotace mohly pokrýt až 90 % všech nákladů podporovaného projektu.

Navrhovaný OPŽP pro období 2014 – 2020 je v souladu s aktuálními strategickými dokumenty Evropské unie (těmi jsou především strategie Evropa 2020 a 7. akční program Evropské unie pro životní prostředí) i České republiky (Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020). Je rozdělen na 6 prioritních os, přičemž druhá nese název „Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech“. V této oblasti si OPŽP klade 3 základní cíle. Prvním je snížit emise z lokálního vytápění domácností podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek, a to prostřednictvím podpory náhrady zastaralých spalovacích zařízení na pevná paliva za nové environmentálně šetrné způsoby vytápění s důrazem na maximální účinnost podporovaných zdrojů tepla. Mezi konkrétní podporované projekty k dosažení tohoto cíle má patřit výměna kotle na pevná paliva, a to za nový kotel na pevná paliva s minimálními emisemi, za nový spalovací stacionární zdroj na plyná nebo kapalná paliva či za tepelné čerpadlo (vše případně ještě v kombinaci s doplňkovými nespalovacími zdroji tepelné energie). Dalším cílem je snížit emise ze stacionárních zdrojů, které se podílejí na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek, prostřednictvím dotace různorodých opatření ke snížení resuspenze a emisí znečišťujících látek (např. pořízení tkaninových filtrů, elektrostatických odlučovačů, odprašovacích nebo mlžících zařízení atd.). Třetím cílem je podpora zlepšení systému sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší, počasí a klimatu a ozónové vrstvy Země,

¹²⁸ VONÁSKOVÁ, Linda. Dotace v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 81.

což je důležité zejména z důvodů hodnocení rozptylových, meteorologických a klimatických podmínek, které přímo ovlivňují kvalitu ovzduší.¹²⁹

Dalším významným dotačním programem je program **Nová zelená úsporám**, který navazuje na program Zelená úsporám z let 2009 – 2012. Jedná se o program MŽP administrovaný SFŽP zaměřený na úspory energie a efektivní využití zdrojů energie staveb, jehož cílem je zlepšení stavu životního prostředí snížením emisí skleníkových plynů. Program je členěn do tří základních oblastí podpory - snižování energetické náročnosti stávajících rodinných domů, výstavba rodinných domů s velmi nízkou energetickou náročností a efektivní využití zdrojů energie (sem spadá výměna zdrojů tepla na tuhá a vyjmenovaná kapalná fosilní paliva za efektivní, ekologicky šetrné zdroje, instalace termických solárních systémů, instalace systémů nuceného větrání se zpětným získáváním tepla, zpracování odborného posudku a zajištění technického dozoru). Realizace podporovaného opatření musí být provedena osobou vedenou v Seznamu odborných dodavatelů (jedná se o osoby, které SFŽP doložily, že jsou odborně způsobilé k provádění těchto činností) a musí být instalovány pouze materiály, výrobky nebo technologie zapsané v Seznamu výrobků a technologií, který garantuje dosažení minimálního standardu kvality a soulad s podmínkami programu. Žadatelé a příjemci této podpory mohou být prozatím pouze vlastníci a stavebníci rodinných domů, a to jak fyzické osoby, tak i právnické osoby.¹³⁰ Do budoucna se počítá také s vyhlášením výzvy k podávání žádostí zaměřených na bytové domy a veřejné budovy.

Za zmínku stojí také některé Národní programy, které jsou dotovány SFŽP z národních zdrojů na základě Směrnice MŽP č. 6/2010 o poskytování finančních prostředků ze SFŽP.

Jedním z nich je **Společný program na podporu výměny kotlů**, jehož cílem je snížení znečištění ovzduší z malých spalovacích zdrojů do tepelného výkonu 50 kW využívajících tuhá paliva (tedy z lokálních topenišť). Předmětem dotace je výměna stávajících ručně plněných kotlů na tuhá paliva za nové účinné nízkoemisní tepelné zdroje (pro zajištění minimálního standardu kvality jsou podporovány pouze kotle zapsané v Seznamu výrobků

¹²⁹ Viz 7. verze OPŽP pro budoucí programové období 2014-2020 [online]. [cit. 2014-3-14]. Dostupné na < <http://www.opzp.cz/clanek/768/2457/7-verze-opzp-pro-budouci-programove-obdobi-2014-2020/> >.

¹³⁰ Viz O programu [online]. [cit. 2014-3-14]. Dostupné na < <http://www.novazelenausporam.cz/o-programu/> >.

a technologií). O dotaci mohou na základě jednotlivých výzev žádat majitelé rodinných domů v těch krajích České republiky, které se do programu přihlásí a uzavřou s MŽP dohodu o spolupráci. Program je založen na principu, že MŽP a daný kraj přispívají na projekty stejnou částkou (pokud se tedy krajům podaří uvolnit více finančních prostředků, získají zároveň více financí od MŽP).

Podobným programem je **Společný program Moravskoslezského kraje a MŽP na podporu výměny stávajících ručně plněných kotlů na tuhá paliva za nové nízkoemisní automatické kotle na uhlí, biomasu nebo uhlí a biomasu v Moravskoslezském kraji.**

Na zlepšení zdravotního stavu a posílení environmentálního vědomí u dětí je zaměřen program **Podpora ozdravných pobytů dětí z oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší.** V rámci nejnovější (4.) výzvy mohly školy, školská zařízení nebo územní samosprávné celky jako zřizovatelé škol žádat o podporu realizace ozdravných pobytů dětí, které navštěvují mateřské a základní školy v oblastech, kde 36. nejvyšší denní koncentrace suspendovaných částic PM₁₀ v pětiletém průměru kalendářních let 2009-2013 překročila denní imisní limit 50 µg/m³. Maximální výše dotace je 350 Kč na žáka na den, přičemž jsou podporovány pobyty v rozsahu 5 až 15 dní. Nedílnou součástí ozdravného pobytu musí být environmentálně zaměřený výukový program.

7 Specifické nástroje ochrany kvality ovzduší

Jak bylo uvedeno v kapitole 1.3, specifické nástroje představují zvláštní regulaci z hlediska času (specifické nástroje se uplatňují pouze v určitém čase, kterým je většinou krátkodobá epizoda vzniklá v důsledku lidské činnosti či vyšší moci), prostoru (takové nástroje se uplatní na vymezeném území), či osob. Z hlediska prostorového omezení své působnosti, by se mezi specifické nástroje ochrany ovzduší daly zařadit i programy zlepšování kvality ovzduší. O nich je však pojednáno v kapitole 3.2 v rámci výkladu o koncepčních nástrojích, jelikož mi toto pojetí i v rámci systematiky zákona o ochraně ovzduší připadalo vhodnější.

7.1 Nízkoemisní zóny

Nízkoemisní zóny jsou nástrojem pro regulaci znečištění ovzduší způsobeného silniční dopravou, která způsobuje trvalé překračování imisních limitů v centrech měst.¹³¹ Tento institut do našeho právního řádu poprvé přinesla novela zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 z roku 2011 (viz kapitola 2. 4) a jeho úpravu obsahuje i zákon o ochraně ovzduší. Jedná se o oblasti s celoročním omezením provozu motorových silničních vozidel, které spočívá v zákazu vjezdu vozidel nesplňujících minimální emisní parametry (tedy jde zejména o starší typy vozidel).

Nízkoemisní zóny jsou úspěšně využívány v řadě evropských států (resp. měst) již od konce 90. let 20. století. Jejich regulaci ponechává Evropská unie na jednotlivých národních úpravách. Každý stát, kde jsou nízkoemisní zóny zavedeny, tak má vlastní pravidla závazná i pro vozidla registrovaná v jiných státech, což pro zahraniční řidiče znamená nutnost orientace v jednotlivých předpisech, která je často velmi komplikovaná. Česká republika byla prvním státem, který zavedl úpravu nízkoemisních zón vycházející z již fungující evropské úpravy - úprava v zákoně o ochraně ovzduší se snaží o maximální kompatibilitu s německým systémem¹³².

¹³¹ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 34.

¹³² KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 71.

Zřízení nízkoemisních zón závisí na úvaze obcí, které je pro své území (příp. jeho část) vyhláší obecně závaznou vyhláškou. Zákon o ochraně ovzduší však k zajištění efektivity využívání tohoto institutu stanoví pro jeho zavedení několik podmínek. Dle zákona lze nízkoemisní zónu vyhlásit jen ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech a územích, kde došlo k překročení některého z imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší (jedná se o imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, a olovo vyhlášené pro ochranu zdraví lidí, imisní limity pro oxid siřičitý a oxidy dusíku vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace a imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM₁₀ vyhlášené pro ochranu zdraví lidí). Na průjezdním úseku dálnice nebo silnice lze nízkoemisní zónu vyhlásit jen v případě existence jiné dálnice nebo silnice stejné nebo vyšší třídy, která bude sloužit jako objízdná trasa a zajistí tak obdobné spojení. Zákon dále stanoví výjimku z omezení provozu v nízkoemisních zónách pro vozidla uvedené ve své příloze č. 8. Jedná se např. o vozidla integrovaného záchranného systému, vozidla přepravující zdravotně postižené osoby, historická vozidla, vozidla k přepravě poštovních zásilek či komunálního odpadu, vozidla zajišťující veřejnou linkovou dopravu atd.

Obec ve své obecně závazné vyhlášce vymezí území nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, které tam mají dovolen vjezd. Dále může stanovit, že omezení vjezdu se nevztahuje na osoby, které mají na území nízkoemisní zóny trvalý pobyt. Obecně závazná vyhláška může nabýt účinnosti nejdříve 12 měsíců od vyhlášení. Tato legisvakance mimo jiné umožňuje obci zavést potřebná dopravní značení a provozovatelům motorových vozidel získat příslušnou emisní plaketu či požádat o výjimku z omezení provozu.

Začátek a konec nízkoemisní zóny musí být označen dopravní značkou, která také vymezí emisní kategorie vozidel, kterým je vjezd dovolen. Zařazování vozidel do emisních kategorií, jejich označování a emisní plakety podrobněji upravuje nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách. Dle tohoto nařízení musí být vozidla vjíždějící do nízkoemisní zóny v pravém dolním okraji předního okna označena emisní plaketou dle svých emisních parametrů¹³³, které musí jejich provozovatel při vydání emisní plakety

¹³³ Dle emisních parametrů jsou vozidla rozdělena do 4 emisních kategorií. Na základě toho jim je pak přidělena emisní plaketa červená (2. emisní kategorie), žlutá (3. emisní kategorie), nebo zelená (4. emisní kategorie). Vozidlům 1. emisní kategorie, které mají nejhorší parametry, se plaketa nevydává vůbec. Tato vozidla tak nemohou vjet do žádné z nízkoemisních zón. Základním kritériem pro zařazení vozidla je plnění mezních hodnot emisí dle evropské legislativy (tzv. normy EURO). Zařazení vozidla závisí i na typu motoru. Pro vozidla

prokázat technickým průkazem silničního motorového vozidla. Emisní plakety se vydávají za úplat, která dle zákona o ochraně ovzduší nesmí být vyšší než 200 Kč, výše uvedené nařízení stanoví cenu emisní plakety 80 Kč. Jejich platnost je časově neomezená (platí po dobu životnosti vozidla). Výrobu emisních plaket zajišťuje SFŽP a distribuci obecní úřady obcí s rozšířenou působností a MŽP (to může touto činností pověřit další subjekty¹³⁴). Výnos z emisních plaket je rozdělen na půl mezi SFŽP a jejich distributora.

Dočasnou nebo trvalou výjimku z omezení provozu může na základě žádosti obecní úřad v samostatné působnosti udělit pro zákonem o ochraně ovzduší stanovená vozidla (např. pro vozidla k přepravě paliv pro zajištění provozu nemocnic a škol nebo věcí na kulturní a společenské akce) nebo z jím vyjmenovaných důvodů (např. nemoc nebo postižení osoby, zásadní význam pro podnikání).

7.2 Smogová situace

Zákon o ochraně ovzduší definuje smogovou situaci v ustanovení § 10 odst. 1 jako „stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM_{10} nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze“. Prahové hodnoty (dělí se na informativní, varovné a regulační) stanovené v příloze č. 6 zákona o ochraně ovzduší představují vedle imisních limitů v příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší (viz kapitola 4.1.1) druhou skupinu limitů úrovně znečištění ovzduší. Zatímco imisní limity dle přílohy č. 1, které musí být dodržovány celoročně na celém území, jsou vyhodnocovány zpětně za uplynulý kalendářní rok, prahové hodnoty dle přílohy č. 6 jsou vyhodnocovány okamžitě a překročení kterékoli z nich je důvodem vyhlášení smogové situace. Hodnoty prahových hodnot jsou dvoj- až trojnásobkem imisních limitů. Ke vzniku smogové situace požaduje Příloha č. 6 překročení informativní prahové hodnoty na měřící lokalitě reprezentativní pro dané území o rozloze minimálně 100 km² a rostoucí trend průměrných koncentrací na dalších měřících lokalitách reprezentativních pro toto území. Tyto podmínky tak umožňují vyhlášení vzniku smogové situace pouze v případě, že k překročení prahové hodnoty dochází na větším území a tento stav není v dané měřící lokalitě ojedinělý.

se vznětovým motorem jsou stanoveny přísnější požadavky než pro vozidla poháněná motorem zážehovým, a to především z důvodu emisí PM_{10} .

¹³⁴ Viz § 35 zákona o ochraně ovzduší.

Vznik a ukončení smogové situace vyhláší MŽP, resp. ČHMÚ na základě zřizovací listiny, ve veřejně přístupném informačním systému a v médiích a současně o ní informuje ČIŽP, dotčené krajské a obecní úřady a dotčené provozovatele stacionárních zdrojů. Osoby provozující televizní nebo rozhlasové vysílání mají na povinnost na žádost MŽP bezplatně zveřejnit informace o smogové situaci.

Dotčenými provozovateli jsou provozovatelé stacionárních zdrojů, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění, a krajský úřad jim z toho důvodu v povolení provozu stanovuje **zvláštní podmínky provozu pro případ smogové situace**. Povinnost provozovatelů dodržovat při smogové situaci zvláštní podmínky provozu je jedním z krátkodobých nástrojů ochrany ovzduší, jejichž cílem je v daném okamžiku zabránit dalšímu zhoršení kvality již velmi znečištěného ovzduší a tím minimalizovat hrozbu akutních negativních dopadů na lidské zdraví a životní prostředí.

Dalším krátkodobým nástrojem regulace znečištění ovzduší je pravomoc obcí vydat pro případ vzniku smogové situace formou nařízení **regulační řád** obsahující opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel (takovým opatřením může být např. záchyt osobní automobilové dopravy na odstavných plochách na okraji měst, posílení městské hromadné dopravy, uzavírání komunikací v centru města). Zákon o ochraně ovzduší obsahuje určitou pojistku pro účelné a efektivní využívání tohoto institutu, když stanoví, že se regulační řád nevydává, pokud je zřejmé, že omezení dopravy v obci není schopné přispět ke snížení úrovně znečištění. Regulační řády sledují jako nástroj snižování úrovně znečištění způsobeného dopravou obdobný cíl jako nízkoemisní zóny (viz kapitola 6.1), liší se však od nich časovým hlediskem svého působení. Zatímco prostřednictvím zavedení nízkoemisní zóny obec stanoví dlouhodobé obecné podmínky provozu silničních motorových vozidel na svém území, regulační řád představuje krátkodobé specifické opatření v případě překročení imisních limitů. Tyto instituty jsou na sobě zcela nezávislé (jejich existence není vzájemně podmíněna ani se navzájem nevylučují). Pokud je pro území obce nebo její části již stanovena nízkoemisní zóna, může obec pro případ vzniku smogové situace stanovit zvláštní podmínky v jejím rámci (zejména zpřísnit emisní kategorie vozidel, které do nízkoemisní zóny po dobu smogové situace mohou vjíždět).

K ukončení smogové situace dochází dle přílohy č. 6 zákona o ochraně ovzduší, pokud na žádné měřící lokalitě reprezentativní pro dané území o rozloze minimálně 100 km² není překročena žádná prahová hodnota, tento stav trvá nepřetržitě alespoň 12 hodin

a na základě meteorologické předpovědi není v průběhu 48 hodin od poklesu úrovní znečištění očekáváno obnovení podmínek smogové situace (pokud předpověď obnovení podmínek téměř vylučuje, zkracuje se dvanáctihodinový interval na 3 hodiny).

7.3 Přejídné režimy pro některé spalovací stacionární zdroje

V sedmé části zákona o ochraně ovzduší jsou upraveny 3 přejídné režimy pro vybrané „velké“ spalovací stacionární zdroje (zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším). Úprava přejídných režimů vychází především ze směrnice o průmyslových emisích. Jedná se o dočasné výjimky z povinnosti provozovatelů zdrojů plnit nové, přísnější emisní limity, které umožňují snadnější, postupný přechod k plnění těchto limitů (zejména poskytují čas k provedení nezbytných investic). Dále se uplatňují u stacionárních zdrojů, pro něž je naplánováno ukončení provozu.

7.3.1 Přejídný národní plán

Přejídný národní plán (dále jen „Plán“) je dokument, který má MŽP povinnost zpracovat pro přejídné období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020 a schvaluje jej Evropská komise. V současnosti je na webových stránkách MŽP přístupný návrh Plánu platný ke 12. 6. 2014, který zapracovává připomínky vznesené Evropskou komisí.¹³⁵

Plán se vztahuje na spalovací stacionární zdroje, jejichž celkový jmenovitý tepelný příkon je podle sčítacích pravidel v zákoně o ochraně ovzduší 50 MW a vyšší, u nichž bylo vydáno první povolení provozu nebo podána žádost o něj před 27. 11. 2002 a které byly uvedeny do provozu nejpozději 27. 11. 2003 (z tohoto vymezení zákon o ochraně ovzduší taxativně stanoví výjimky¹³⁶).

¹³⁵ Viz *Přejídný národní plán* [online]. [cit. 2015-3-15]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/prechodny_narodni_plan>.

¹³⁶ Výjimky stanoví § 37 odst. 3, odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Plán se v případě plnění specifického emisního limitu pro oxidy dusíku nevztahuje na spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu vyšším než 500 MW spalující pevná paliva, pro které bylo první povolení provozu vydáno 1. 7. 1987 nebo později. U plynových turbín se pak Plán vztahuje jen na emise oxidů dusíku. Dále se Plán nevztahuje na spalovací stacionární zdroje v rafineriích spalující plyny s nízkou výhřevností ze zplyňování rafinérských zbytků nebo zbytky pocházející z destilace či zpracování při rafinaci surové ropy pro vlastní spotřebu, samostatně či s jinými palivy. Do Plánu také nelze zahrnout spalovací stacionární zdroje s omezenou životností, které využívají přejídného režimu podle § 38 zákona o ochraně ovzduší a spalovací stacionární zdroje dodávající teplo do soustavy zásobování tepelnou energií, které využívají přejídného režimu podle § 39 zákona o ochraně ovzduší.

Zákon o ochraně ovzduší stanoví, že pokud jsou výše uvedené spalovací stacionární zdroje zařazeny do Plánu, nejsou jeho provozovatelé v přechodném období povinni plnit specifické emisní limity pro oxidy dusíku, oxid siřičitý a tuhé znečišťující látky stanovené emisní vyhláškou nebo technickou podmínkou provozu nahrazující specifický emisní limit pro oxid siřičitý. O zahrnutí těchto zdrojů do Plánu rozhoduje na základě žádostí jejich provozovatelů MŽP, a to vždy ve vztahu ke konkrétním znečišťujícím látkám. Provozovatelé některých zdrojů tedy nejsou povinni plnit žádný z výše uvedených specifických emisních limitů, jiné Plán zprošťuje povinnosti plnění jen některých z nich. Namísto uvedených specifických emisních limitů pak musí provozovatel plnit mírnější emisní limity stanovené pro stacionární zdroj v povolení provozu platném k 31. 12. 2015 a emisní stropy, které pro něj stanoví Plán postupem podle rozhodnutí Evropské komise. Po vyhlášení Plánu je krajský úřad povinen uvést povolení provozu dotčených stacionárních zdrojů do souladu s ním (tedy především do něj zahrnout Plánem stanovené emisní stropy). K vyřazení stacionárního zdroje z Plánu dojde, pokud přestane splňovat podmínky pro zařazení, bude zařazen do některého ze dvou dalších přechodných režimů¹³⁷ nebo na základě žádosti jeho provozovatele. V důsledku toho musí MŽP Plán aktualizovat a změnu ohlásit Evropské komisi. Krajský úřad pak musí zajistit soulad příslušných povolení provozu s aktualizovaným Plánem.

Kromě seznamu zařazených stacionárních zdrojů a jejich emisních stropů obsahuje Plán také předpokládaná opatření, která budou na jednotlivých zdrojích realizována k zajištění plnění specifických emisních limitů dle emisní vyhlášky nejpozději po skončení přechodného období (např. výstavba odsiřovacího zařízení, výměna hořáků, rekonstrukce kotlů atd.), součet emisních stropů všech zařazených stacionárních zdrojů a způsob monitorování a podávání zpráv o plnění Plánu Evropské komisi.

7.3.2 Přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje s omezenou životností

Přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje s omezenou životností se vztahuje na spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu podle sčítacích pravidel zákona o ochraně ovzduší 50 MW a více. Vyloučeny jsou pouze zdroje o celkovém

¹³⁷ Plán zpracovalo MŽP v prosinci 2012, tzn. před termíny, ke kterým se provozovatelé mohli, resp. mohou přihlásit do ostatních přechodných režimů (viz následující kapitoly). Někteří provozovatelé, kteří zažádali o zařazení do Plánu, tak mohli nebo mohou později vyhodnotit některý z ostatních přechodných režimů jako pro ně výhodnější a požádat o zařazení do něj.

jmenovitým tepelným příkonu vyšším než 500 MW spalující pevná paliva, pro které bylo první povolení provozu vydáno 1. 7. 1987 nebo později.

Přechodné období je stanoveno od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2023.

Pokud provozovatel dotčeného zdroje do 1. 1. 2014 ohlásil krajskému úřadu, že počet provozních hodin tohoto zdroje nepřekročí v přechodném období 17 500, uplatní se pro něj stejný přechodný režim jako pro zdroje zařazené v Plánu, tedy nevztahuje se na něj povinnost plnit stanovené specifické emisní limity (v návaznosti na to krajský úřad změní povolení provozu). V přechodném období je provozovatel povinen dodržovat emisní limity a emisní stropy stanovené v povolení provozu a platné k 31. 12. 2015. Po vyčerpání počtu provozních hodin nebo po uplynutí přechodného období dojde k ukončení provozu těchto zdrojů.

7.3.3 Přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje dodávající teplo do soustavy zásobování tepelnou energií

Tento přechodný režim se za stanovených podmínek vztahuje na spalovací stacionární zdroje s celkovým jmenovitým tepelným příkonem podle sčítacích pravidel zákona o ochraně ovzduší od 50 MW do 200 MW včetně, u nichž bylo vydáno první povolení provozu nebo podána žádost o něj před 27. 11. 2002 a které byly uvedeny do provozu nejpozději 27. 11. 2003.

Provozovatel těchto zdrojů nemusí v přechodném období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2022 plnit emisní limity ve stejném rozsahu jako u přechodných režimů výše, pokud nejméně 50 % využitelného vyrobeného tepla, vyjádřeno jako klouzavý průměr za období pěti let, je dodáváno ve formě páry nebo horké vody do soustavy zásobování tepelnou energií podle energetického zákona¹³⁸, a pokud požádá krajský úřad o zařazení do přechodného režimu do 30. 6. 2015. Zařazení stacionárního zdroje do přechodného režimu má opět za následek změnu vydaného povolení provozu a povinnost jeho provozovatele dodržovat během přechodného období emisní limity a emisní stropy stanovené v povolení provozu a platné k 31. 12. 2015.

¹³⁸ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

8 Závěr

Kvalita ovzduší, která je nejvíce ovlivněna lidskou činností (zejména průmyslovou výrobou, lokálními topeništi a dopravou), má významný dopad na lidské zdraví a životní prostředí. Proto je v zájmu celé společnosti předcházet a omezit znečištění a znečišťování ovzduší nástroji práva, jak jen to je při zachování hospodářského a civilizačního vývoje možné. Největším problémem kvality ovzduší v České republice je znečištění prachovými částicemi a polycyklickými aromatickými uhlovodíky (zejména benzo(a)pyrenem).

Dne 1. 9. 2012 nabyl účinnosti zákon o ochraně ovzduší, který představuje již třetí právní úpravu ochrany ovzduší od vzniku České republiky. I když v mnoha směrech navazuje na předchozí právní úpravu (zákon o ochraně ovzduší z roku 2002), přináší také řadu změn a některé nové nástroje regulace kvality ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší významně ovlivnila evropská legislativa, zejména směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu, směrnice o průmyslových emisích a směrnice o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky.

Z obsahového hlediska je nejvýznamnější změnou vynětí oblastí ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země ze zákona o ochraně ovzduší, který se tak nově zaměřuje téměř výlučně na ochranu kvality vnějšího ovzduší v troposféře. Výjimku představuje úprava některých práv a povinností dodavatelů pohonných hmot a problematiky biopaliv, sloužící k ochraně klimatického systému Země. *De lege ferenda* by možná bylo vhodné upravit rovněž tyto záležitosti mimo zákon o ochraně ovzduší, kde systematicky nezapadají. Dále byla z předmětu zákonné úpravy odstraněna problematika světelného znečištění.

Přijetím zákona o ochraně ovzduší došlo ke snížení počtu zákonem stanovených koncepčních nástrojů na pouhé dva. Základním koncepčním nástrojem zaměřeným na snížení celkové úrovně znečištění a znečišťování ovzduší je Národní program snižování emisí České republiky, který zpracovává MŽP. Druhými zákonem upravenými koncepcemi jsou programy zlepšování kvality ovzduší, které musí být vydány pro vymezené území (zónu nebo aglomeraci) v případě překročení zákonem stanovených emisních limitů. V případě programů zlepšování kvality ovzduší došlo ke změně jejich zpracovatele – nově je jím MŽP a také stanovení jejich formy jako opatření obecné povahy. Avšak ani jedna z těchto koncepcí zatím nebyla MŽP vydána, což je v rozporu se zákonem o ochraně ovzduší, který pro jejich vydání výslovně stanoví nejzazší termíny.

Zákon o ochraně ovzduší přinesl novou kategorizaci stacionárních zdrojů znečišťování, a to na stacionární zdroje uvedené (vyjmenované) v příloze č. 2 zákona (zde spadají emisně významné zdroje) a stacionární zdroje v příloze č. 2 neuvedené (nevyjmenované). Z hlediska přehlednosti při určování povinností provozovatelů jednotlivých stacionárních zdrojů se tato úprava jednoznačně jeví jako vhodnější než kategorizace dle zákona o ochraně ovzduší z roku 2002.

Úprava zákonem přípustné úrovně znečištění (imisních limitů) vychází především ze směrnic Evropské unie, které jsou pro Českou republiku závazné a mají přednost před zákony. Vzhledem k této skutečnosti a také povaze imisních limitů jako jedněch z nejdůležitějších administrativních nástrojů ochrany ovzduší bylo dle mého názoru správným krokem zákonodárce, stanovit hodnoty imisních limitů a povolený počet jejich překročení přímo v příloze zákona o ochraně ovzduší (na rozdíl od předchozí právní úpravy, kde byly stanoveny nařízením vlády). Nedostatkem úpravy imisních limitů je skutečnost, že ze samotného zákona o ochraně ovzduší nevyplývá odlišná míra závaznosti jednotlivých imisních limitů dle evropské legislativy. Ze zákona je sice vždy patrné, ke kterým imisním limitům se konkrétní povinnost, kompetence, či nástroj vztahuje, avšak bez znalosti evropských předpisů není zřejmý motiv konkrétní úpravy.

V oblasti přípustné úrovně znečišťování (emisních limitů) došlo vlivem směrnice o průmyslových emisích k výraznému zpřísnění emisních limitů pro „velké“ zdroje znečišťování (zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším). Přínos tohoto zpřísnění pro kvalitu ovzduší je však zmírněn poměrně dlouhými přechodnými obdobími na základě přechodných režimů, které představují dočasné výjimky z povinnosti provozovatelů některých z těchto zdrojů plnit nové, přísnější emisní limity. Zdroje spadající pod přechodný režim pro spalovací stacionární zdroje s omezenou životností pak nemusí přísnější emisní limity až do ukončení provozu plnit vůbec.

Mezi cíle nové právní úpravy patřilo zavedení individuálního přístupu ke zdrojům znečišťování a propojení mezi emisním a imisním pojetím ochrany ovzduší. To se nejvíce projevuje při vydávání povolení provozu pro zdroje vyjmenované v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Při něm musí krajský úřad zohledňovat úroveň znečištění ovzduší v místě, kde má být stacionární zdroj umístěn. Povolení provozu pak obsahuje závazné podmínky provozu, které stanoví přímo pro konkrétní stacionární zdroj (nevyplývají ze zákona o ochraně ovzduší ani emisní vyhlášky) - specifické emisní limity, emisní stropy,

provozní řád, zvláštní podmínky provozu při smogové situaci, kompenzační opatření atd. Pro vydávání povolení provozu je také významná provázanost s koncepčními nástroji ochrany ovzduší - programy zlepšování kvality ovzduší. Nejen že z programů zlepšování kvality ovzduší musí krajské úřady při vydávání povolení vycházet, ale na jejich základě mohou být změněna povolení provozu stacionárních zdrojů, u kterých identifikují významný příspěvek k překročení imisních limitů (může dojít ke zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, technických podmínek provozu nebo emisních stropů).

Přínosem nové právní úpravy je regulace malých spalovacích stacionárních zdrojů sloužících pro vytápění domácností, které se významně podílí na znečišťování ovzduší v České republice a předchozí právní úpravou byly regulovány jen okrajově. Zákon o ochraně ovzduší ukládá provozovatelům malých spalovacích stacionárních zdrojů na pevná paliva (od 10 do 300 kW včetně) sloužících pro vytápění domácností povinnost provozovat je v souladu se zákonem stanovenými minimálními emisními požadavky. Výměnu nevyhovujících zdrojů musí provozovatelé provést do 1. 9. 2022. Dále stanoví provozovatelům povinnost provádět jednou za dva roky kontrolu zdrojů prostřednictvím proškolených a oprávněných osob. Nejen pro provozovatele zdrojů určených pro vytápění domácností zákon nově stanoví zákaz spalovat ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším méně kvalitní druhy paliv (hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky), jelikož tyto zdroje nedisponují zařízením ke snížení emisí z těchto paliv. K omezení znečištění z malých spalovacích stacionárních zdrojů sloužících pro vytápění domácností jistě přispějí i povinnosti stanovené osobám uvádějícím na trh v České republice spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění. Těm zákon stanoví povinnost prokázat, že tyto zdroje splňují zákonem stanovené emisní požadavky, což přispěje k omezení nabídky těchto zdrojů na českém trhu pouze na nové výrobky s méně negativním dopadem na kvalitu ovzduší. Problémem regulace znečištění ovzduší z malých spalovacích stacionárních zdrojů sloužících pro vytápění domácností však zůstává nemožnost kontroly těchto zdrojů (zejména toho, jaké palivo je v nich spalováno) přímo v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci. Stejně jako v předchozí právní úpravě se na zdroje v soukromých nepodnikatelských objektech nevztahuje povinnost provozovatelů umožnit kontrolním orgánům přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem kontroly dodržování zákonných povinností. Nejčastějším argumentem pro tuto právní úpravu je nutnost dodržování ústavně zaručených

práv na ochranu soukromí, soukromého vlastnictví a především nedotknutelnost obydlí (na opačné straně stojí právo na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí). S ohledem na významný příspěvek domácích topenišť ke znečištění ovzduší a praxi, kdy je v těchto zdrojích často spalováno nevhodné palivo, by dle mého názoru otázka umožnění kontroly těchto zdrojů měla být předmětem úvah *de lege ferenda*. Ač výše uvedená ústavně zaručená práva nepochybně představují v demokratické společnosti významná lidská práva, nemyslím si, že by byla kontrolou stacionárního zdroje zásadně ohrožena, pokud by byl průběh a podmínky kontroly stanoveny tak, že by do těchto práv bylo zasazeno pouze v nezbytné míře (jak to umožňuje i Listina základních práv a svobod). Vstup do soukromých nepodnikatelských objektů by také například mohl být podmíněn dlouhodobějším podezřením na porušování právních předpisů ze strany provozovatele zdroje.

Zcela novým administrativním nástrojem, který zákon o ochraně ovzduší přinesl, jsou kompenzační opatření. Jedná se o nejrůznější technická či netechnická, investiční či neinvestiční opatření, jejichž provedení umožní a podmiňuje umístění nového emisně významného zdroje znečišťování v oblasti, kde již dochází k překračování některého z imisních limitů nebo by v důsledku jeho provozu docházet mohlo. Pozitivním důsledkem může být ekonomický rozvoj imisně zatížených oblastí, rozvoj podnikání či snížení nezaměstnanosti v těchto oblastech za současného zachování stávající úrovně znečištění. Avšak vzhledem k omezenému okruhu zdrojů, pro které jsou kompenzační opatření zákonem vyžadována, bude tento nástroj v praxi využíván spíše výjimečně a zřejmě bohužel nenaplní svůj potenciál.

Stále relativně novým nástrojem pro regulaci znečištění ovzduší způsobeného silniční dopravou jsou nízkoemisní zóny. Jedná se o oblasti s celoročním omezením provozu motorových silničních vozidel, které spočívá v zákazu vjezdu vozidel nesplňujících minimální emisní parametry. Nízkoemisní zóny mohou při splnění zákonných podmínek vyhlásit obce obecně závaznou vyhláškou, ve které stanoví jejich rozsah a emisní kategorie vozidel, které tam mají dovolen vjezd. Tento specifický nástroj může zcela jistě přispět k lokálnímu zlepšení kvality ovzduší a zároveň motivovat majitele starších vozidel k pořízení modernějších vozidel s lepšími emisními parametry, spadajících do lepší mírnější kategorie. Vyhlášení nízkoemisních zón je však zcela v kompetenci obcí, proto bude záležet na jejich úvaze, zda a jak této možnosti využijí. Pro řadu obcí by mohla být překážkou zákonná podmínka existence objízdne trasy po dálnici nebo silnici stejné nebo vyšší třídy.

Významných změn doznala i úprava poplatků za znečišťování ovzduší, která byla v průběhu legislativního procesu zákona o ochraně ovzduší velmi diskutovaná a zaznívaly i argumenty pro jejich úplné zrušení. Nakonec však byly zachovány, což je dle mého názoru správné rozhodnutí už jen proto, že představují uplatnění principu „znečišťovatel platí“. I když vnášení určitého množství znečišťujících látek do ovzduší je právem dovoleno, stále jde o jednání, které zatěžuje ovzduší (a životní prostředí obecně) a je proto legitimní požadovat po původci znečištění určitou kompenzaci. Novou právní úpravou byl snížen počet zpoplatněných znečišťujících látek na pouhé 4 (které se však podílí na znečištění ovzduší nejvýrazněji a tvoří většinu výnosů z poplatků) a také došlo k zúžení okruhu poplatníků, což by mělo znamenat zjednodušení poplatkové agendy, snížení administrativní zátěže a zefektivnění výběru poplatků za současného minimálního snížení výnosu z poplatků.

Zákon o ochraně ovzduší je zatím účinný relativně krátkou dobu a zhodnotit jeho dopad na kvalitu ovzduší v České republice bude možné až s delším časovým odstupem. Dle mého názoru se jedná o kvalitní a přehledný předpis, ve kterém se mohou jak orgány ochrany ovzduší, tak provozovatelé zdrojů znečišťování či další adresáti poměrně snadno orientovat. Poskytuje řadu nástrojů, které mohou i přes některé nedostatky přispět ke zlepšení stavu ovzduší v České republice. Důležitou roli při tom nepochybně sehraje skutečnost, jak budou zákonem poskytnuté prostředky k ochraně ovzduší v praxi využívat orgány ochrany ovzduší.

9 Seznam použitých zdrojů

KNIHY A PUBLIKACE

- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010.
- GORE, Al. *Země na misce vah: ekologie a lidský duch*. 2 vyd.. Praha: Argo, 2000.
- HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečišťování ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1979.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004.
- MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009.
- MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- NOVÁK, Ivan a kol. *Ochrana ovzduší v ČSR*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1983.
- Ovzduší a zdraví*. Praha: Státní zdravotní ústav Praha, nakladatelství Fortuna, 1998.
- ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976.
- ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákonů o ochraně ovzduší a odpadech a doporučení pro jejich novelizaci: Část 1.: Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákona o ochraně ovzduší a souvisejících právních norem a doporučení pro jejich novelizaci: Část 2.: Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákona o odpadech a souvisejících právních norem a doporučení pro jejich novelizaci*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1995.
- ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. Plzeň: Děti Země, 2008.
- VÍDEN, Michal. *Chemie ovzduší*. 1. vyd. Praha: VŠCHT, 2005.
- VYSOUDIL, Miroslav. *Ochrana ovzduší*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002.

ČLÁNKY

DĚDIČ, Kurt. Směrnice o průmyslových emisích v novém zákoně o ochraně ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 46-51.

DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 7-16.

KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 71-77.

MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 40-45.

ŠRÁM, Radim. Civilizační dopady znečištěného ovzduší. *Akademický bulletin Akademie věd ČR*. 2014, č. 7-8, s. 12-15.

ŠVECOVÁ, Vlasta, HÁK, Tomáš. O kvalitě ovzduší a jeho dopadech na zdraví. *Akademický bulletin Akademie věd ČR*. 2014, č. 6, s. 22-23.

TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 17-39.

VONÁSKOVÁ, Linda. Dotace v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 78-87.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

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 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezení znečištění.

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

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

7. verze OPŽP pro budoucí programové období 2014-2020 [online]. [cit. 2014-3-14]. Dostupné na <<http://www.opzp.cz/clanek/768/2457/7-verze-opzp-pro-budouci-programove-obdobi-2014---2020/>>.

O programu [online]. [cit. 2014-3-14]. Dostupné na <<http://www.novazelenausporam.cz/o-programu/>>.

Přechodný národní plán [online]. [cit. 2015-3-15]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/prechodny_narodni_plan>.

www.cenia.cz - webové stránky České informační agentury životního prostředí

www.chmi.cz - webové stránky Českého hydrometeorologického ústavu

www.mzp.cz - webové stránky Ministerstva životního prostředí České republiky

www.novazelenausporam.cz - webové stránky programu Nová zelená úsporám

www.opzp.cz - webové stránky Operačního programu Životní prostředí

www.sfzp.cz - webové stránky Státního fondu životního prostředí České republiky

10 Resumé

Cílem právní úpravy ochrany kvality ovzduší je předcházet a omezit znečištění a znečišťování ovzduší tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví i životní prostředí. Novou právní úpravu ochrany kvality ovzduší v České republice představuje především zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který nabyl účinnosti dne 1. 9. 2012. Cílem diplomové práce je popsat a analyzovat novou právní úpravu (především nástroje, které k ochraně ovzduší poskytuje) a upozornit na nejdůležitější změny a novinky, které přinesla.

Úvodní kapitoly diplomové práce se věnují východiskům právní úpravy ochrany kvality ovzduší (vymezení základních pojmů této problematiky a charakteristice nejvýznamnějších znečišťujících látek) a vývoji právní úpravy ochrany kvality ovzduší v České republice.

Dále je práce členěna na kapitoly podle kategorií nástrojů, které k ochraně ovzduší poskytuje především zákon o ochraně ovzduší.

Třetí kapitola je věnována dvěma koncepčním nástrojům, které zákon o ochraně ovzduší upravuje. Základním koncepčním nástrojem je Národní program snižování emisí České republiky. Programy zlepšování kvality ovzduší musí být vydány pro vymezené území (zónu nebo aglomeraci) v případě překročení zákonem stanovených imisních limitů.

Čtvrtá kapitola se zabývá administrativními a sankčními nástroji ochrany kvality ovzduší. Obsahuje pojednání o nové kategorizaci stacionárních zdrojů znečišťování, standardech kvality ovzduší (především úpravě imisních a emisních limitů), povinnostech osob, správních aktech orgánů ochrany ovzduší, kompenzačních a nápravných opatřeních a trestných činech a správních deliktech na úseku ochrany ovzduší.

Pátá kapitola pojednává o ekonomických nástrojích. Nástrojem negativní stimulace, jehož úprava doznala významných změn, jsou poplatky za znečišťování ovzduší. Dále se tato kapitola věnuje některým aktuálním dotačním programům, které jako nástroje pozitivní ekonomické stimulace rovněž přispívají k ochraně kvality ovzduší v České republice.

Kapitola šestá je věnována specifickým nástrojům ochrany kvality ovzduší – nízkoemisním zónám, smogové situaci a přechodným režimům pro některé spalovací stacionární zdroje.

Závěrečná kapitola obsahuje shrnutí hlavních změn a hodnocení nové právní úpravy.

11 Summary

The aim of the legal regulation of air quality protection is to prevent and reduce air pollution in order to reduce the risks to human health and the environment. The new legal regulation of air quality protection in Czech Republic is mainly represented by the Act no. 201/2012 Coll. on Air Protection, which came into effect on 1st of September 2012. The aim of the thesis is to describe and analyze the new legal regulation (especially instruments provided by the Air Protection Act), and highlight the most important changes and innovations.

The opening chapters deal with the bases of the legal regulation of air quality protection (definitions of the basic terms in this legal area and characteristic of the main air pollutants) and the development of the air protection legal regulation in Czech Republic.

The thesis is divided into chapters by the legal instruments of air quality protection, which are provided mainly by the Air Protection Act.

The third chapter is devoted to two conceptual instruments that the Air Protection Act regulates. The basic conceptual instrument is the National Emission Reduction Programme of the Czech Republic. Programs for improvement in ambient air quality must be issued for a defined area (zone or agglomeration) where the statutory air pollution limits are exceeded.

The fourth chapter deals with administrative-legal and vindicatory instruments of air quality protection. It includes treatise on the new categorization of stationary sources of air pollution, air quality standards (especially air pollution limits and emission limits), obligations of persons, administrative acts, compensatory measures, remedial actions, crimes and offenses in the area of air protection.

The fifth chapter focuses on economic instruments. The legal regulation of air pollution emission fees was changed significantly by the Air Protection Act. The chapter also discusses some current grant programs, which also contribute to the air quality protection in the Czech Republic.

Chapter six is devoted to specific instruments of air quality protection: low-emission zones, smog situation and transitional regimes for some stationary combustion plants.

The final chapter contains the summary of the major changes and the evaluation of the new legal regulation.

12 Abstrakt

Tématem diplomové práce je nová právní úprava ochrany kvality ovzduší v České republice, kterou představuje zejména zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. V úvodu se práce věnuje vymezení základních pojmů této problematiky, charakteristice látek znečišťujících ovzduší a vývoji právní úpravy ochrany kvality ovzduší v České republice. Pojednání o nové právní úpravě je členěno dle kategorií nástrojů ochrany kvality ovzduší – jednotlivé kapitoly se zabývají koncepčními, administrativními a sankčními, ekonomickými a specifickými nástroji ochrany kvality ovzduší. Závěrečná kapitola obsahuje shrnutí hlavních změn a hodnocení nové právní úpravy.

13 Abstract

The theme of the theses is the new legal regulation of air quality protection in Czech Republic, which is mainly represented by the Act no. 201/2012 Coll. on Air Protection. The opening chapters deal with the definitions of the basic terms in this legal area, the characteristic of the main air pollutants and the development of the air protection legal regulation in Czech Republic. The treatise on the new legal regulation is divided by the legal instruments of air quality protection – the individual chapters deal with conceptual, administrative-legal and vindicatory, economical and specific instruments. The final chapter contains the summary of the major changes and the evaluation of the new legal regulation.

14 Klíčová slova / Key words

Životní prostředí / Environment

Ochrana kvality ovzduší / Air quality protection

Zákon o ochraně ovzduší / Air Protection Act

15 Název práce v anglickém jazyce

New legal regulation of air quality protection