

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Tereza Chobotová

**Konflikt ochrany životního prostředí s právem
na nedotknutelnost obydlí**

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 5. 2017

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

Tereza Chobotová

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za odborné vedení mé diplomové práce, poskytnutí cenných rad a připomínek při jejím zpracování a dále za jeho ochotu a velmi vstřícný přístup v průběhu celého mého studia na Právnické fakultě.

Seznam použitých zkratk

ČHMÚ	Český hydrometeorologický ústav
ČSFR	Československá federativní republika
EHCR	European court of human rights
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EP	Evropský parlament
Listina	Listina základních práv a svobod
OvzdZ	Zákon o ochraně ovzduší
Sb.	Sbírka zákonů České republiky
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Ostatní zkratky

Č.	číslo
Čl.	článek
Např.	například
Násl.	následující
No.	Number
Odst.	Odstavec
Písm.	písmeno
Resp.	respektive
Tj.	to je
Tzv.	takzvaný
Zák.	zákon
Zejm.	zejména

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
1 Úvod	7
2 Právo na příznivé životní prostředí	10
2.1 Historický vývoj právní úpravy práva na příznivé životní prostředí	10
2.2 Přístupy k ekologizaci základních práv	14
2.2.1 Ochrana práva na příznivé životní prostředí jako součást ochrany jiných základních práv	15
2.2.2 Ochrana práva na příznivé životní prostředí na úrovni procedurální	18
2.3 Koncepce práva na příznivé životní prostředí v České republice	20
3 Právo na nedotknutelnost obydlí	25
3.1 Koncepce práva na nedotknutelnost obydlí v České republice	26
3.2 Omezení práva na nedotknutelnost obydlí v českém právním řádu	31
4 Vzájemná kolize základních práv	34
4.1 Test proporcionality	36
4.2 Hospodářská, sociální a kulturní práva	40
4.2.1 Test racionality	42
4.3 Právo na příznivé životní prostředí jako kulturní právo	42
4.3.1 Omezení základních práv ve prospěch práva na příznivé životní prostředí	43
5 Ochrana ovzduší	45
5.1 Základní rizika znečištění ovzduší	46
5.2 Základní právní úprava ochrany ovzduší	47
5.3 Povinnosti provozovatelů „malých“ stacionárních zdrojů	49

5.3.1 Povinnosti podle § 17 OvzdZ	51
5.4 Hlavní problémy právní úpravy účinné do 31. 12. 2016	56
5.5 Ústavnost prolomení nedotknutelnosti obydlí ve prospěch ochrany ovzduší	57
5.5.1 Vhodnost	60
5.5.2 Potřebnost	61
5.5.3 Přiměřenost	70
5.6 Sporné otázky při aplikaci novelizovaného § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší	73
5.6.1 Kontrola jako prostředek ultima ratio	73
5.6.2 Omezení doby pro vznik opakovaného podezření.....	74
5.6.3 Obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán ochrany ovzduší	76
5.6.4 Prokazování důvodného podezření	78
6 Závěr	79
Seznam zdrojů	86
Abstrakt	97
Abstract	97
Resumé	98
Summary	99
Název diplomové práce	101
Klíčová slova	101
Key words	101
Vlastní přílohy	102

1 Úvod

Základem každé moderní demokratické společnosti již od dob Velké francouzské revoluce je myšlenka, že každý člověk je od svého narození nadán určitými přirozenými právy a svobodami. Tato práva jsou nezadatelná, nezczizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná a jsou garantována jak prostřednictvím multilaterálních smluv na mezinárodní úrovni, tak i na úrovni vnitrostátní, kdy jednotlivé státy zakotvují ochranu těchto práv do svých právních předpisů ústavní úrovně.

Koncepce základních práv prošla v průběhu doby určitým vývojem. S rozvojem společnosti se rozšiřoval okruh práv řazených mezi práva základní a rovněž také okruh subjektů, kterým jsou tato práva garantována. Pojetí zaručující přirozená práva člověka lze objevit již u antických filozofů, tato myšlenka se pak dále prosazuje v období osvícenství a vrcholí ve dvou velkých revolucích. První z nich je revoluce ve Spojených státech vedoucí k prohlášení nezávislosti USA v roce 1776 a druhou pak Velká francouzská revoluce v roce 1789. Druhým historickým milníkem jsou dvě světové války a události v meziválečném období. V souvislosti s nimi se objevuje potřeba zakotvit některá základní lidská práva a svobody i na mezinárodní úrovni. Tak byly přijaty tři velké mezinárodní úmluvy, a sice Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, oba z roku 1966. Prvními základními právy jsou svoboda, vlastnictví, bezpečnost a právo postavit se na odpor proti útlaku. V průběhu 19. století pak dochází k postupnému vypracování katalogů práv a svobod i v ostatních státech Evropy, přičemž garantována jsou práva občanská, která jedince chrání před zásahy ze strany státu a dále práva politická, která umožňují jedincům podílet se na správě věcí veřejných. Tato práva byla pozdější teorií označována jako tzv. práva první generace. S rozvojem dělnického a sociálního hnutí ve století 19. a 20. došlo k zakotvení práv druhé generace, a to práv hospodářských, sociálních a kulturních. Třetí generace práv

bývá některými teoretiky označována jako práva solidarity a spadá sem například právo na příznivé životní prostředí, rozvoj a ochranu před zneužitím informací.¹

Vzhledem k postupnému rozrůstání katalogu lidských práv dochází často k jejich vzájemné kolizi. Právě vzájemnému střetu dvou základních práv, a sice práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny a práva na nedotknutelnost obydlí garantovaného v čl. 12 Listiny je věnována tato práce. Jejím cílem je představit případy, v nichž je nedotknutelnost obydlí právě ve prospěch práva na příznivé životní prostředí prolomena s akcentem na současný vývoj legislativy týkající se novely zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně změny přijaté novelou - zákonem č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tato změna, účinná od 1. ledna 2017, spočívá v zakotvení nového § 17 odst. 2 OvzdZ, jenž právo na nedotknutelnost obydlí omezuje ve prospěch kontrol stacionárních zdrojů znečištění s příkonem menším než 300 Watt, tedy stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci, a to i v případě, kdy tyto neslouží k podnikání. Proces přijímání novelizace se neobešel bez kritiky některých poslanců, kteří polemizovali nad ústavností přijímané úpravy právě z důvodu prolomení práva garantovaného čl. 12 Listiny základních práv a svobod.² Poslanec M. Kalousek po schválení předmětné novely ve vyjádření pro média rovněž naznačil, že je na místě podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto zákona, resp. nového ustanovení § 17 odst. 2 OvzdZ. Ústavní soud o ústavnosti novely OvzdZ doposud nerozhodoval, nicméně

¹ VESELÝ, Libor. Historie lidských práv. Parlamentní listy 24. 7. 2014. Dostupné [online] na <http://www.parlamentnilisty.cz/profily/Libor-Vesely-48704/clanek/Historie-lidskych-prav-34021>, cit. 25. 5. 2017.

² Např. příspěvek poslance RNDr. Jana Zahradníka na 42. schůzi poslanecké sněmovny ze středy 2. března v obecné rozpravě v prvním čtení k bodu 61 - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 678/. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b05706101.htm>; cit. 5. 1. 2017.

³ Článek: „Kontroly, čím lidé doma topí, chce napadnout pravice u Ústavního soudu“ ze dne 7. 9. 2016. Dostupné [online] na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1899527-kontroly-cim-lide-doma-topi-chce-napadnout-pravice-u-ustavniho-soudu>, cit. 5. 1. 2017.

problematika konfliktu práva na příznivé životní prostředí a nedotknutelnosti obydlí, je hlavní náplní této práce, proto bude posouzení souladu novelizovaného ustanovení předmětem dalšího textu. Autorka si nedovoluje předjímat závěry Ústavního soudu v případě, že tento bude skutečně soulad ustanovení §17 odst. 2 OvdZ s ústavními předpisy posuzovat. Pokusí se pouze v rámci Ústavním soudem nastavených parametrů zkoumání ústavnosti objektivně zhodnotit, zda jde dle jejího názoru o nepřipustný zásah do Listinou zaručeného základního práva, či nikoli.

Následující text lze rozdělit do dvou základních částí. V první jsou teoreticky popsána a analyzována základní práva, jichž se diplomová práce týká, tedy právo na ochranu životního prostředí a právo na nedotknutelnost obydlí, a to s ohledem na jejich možná omezení a kritéria, která je nutno při jejich omezování dodržet. Dále je rozebrána (ne)existence hierarchie základních práv a teoretická východiska rozhodování Ústavního soudu při posuzování v kolizi stojících základních práv a veřejných zájmů. Druhá část se zabývá problematikou vstupu do obydlí v případě výše zmíněné novely zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb. V návaznosti na teoretickou část je hodnocena ústavnost dané úpravy z pohledu rozhodování Ústavního soudu. V rámci úvah *de lege ferenda* je také upozorněno na některé problematické aspekty nové právní úpravy.

2 Právo na příznivé životní prostředí

Úvodem je potřeba vymezit ústřední pojem této kapitoly, kterým je životní prostředí. Životním prostředím je dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*“. Životní prostředí je tedy základním předpokladem pro život každého organismu. Ve vztahu k člověku však není jen podmínkou jeho bytí. Člověk sám jej v průběhu let ovlivňuje a utváří. Bohužel, moderní společnost v rámci svého průmyslového, technologického a hospodářského rozvoje v minulém století spíše upozadovala skutečnost, že je tento rychlý pokrok a růst k životnímu prostředí velmi nešetrný. Zásahy do životního prostředí ohrožují nejen blahobyt, zdraví a životy jednotlivců, ale znamenají i hrozbu životu na této planetě jako celku. Proto v posledních desetiletích začaly být vnímány jako globální problém.⁴

2.1 Historický vývoj právní úpravy práva na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí patří mezi tzv. práva třetí generace, nicméně je nutné si uvědomit, že základ tohoto členění je pouze chronologický. F. Sudre rozdělení do generací odmítá s argumentem, že takové třídění může budít přesvědčení, že práva první a druhé generace bylo již dosaženo, a tedy patří již do prehistorie lidských práv⁵. Rovněž toto řazení může vzbuzovat dojem, že snad jde o hierarchickou strukturu základních práv. Hierarchie základních práv však neexistuje. Ani jedno ze základních práv nelze absolutizovat a postavit jej před jiná základní práva a svobody za každé situace. Naopak, je třeba jednotlivá

⁴ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kolektiv. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex., s. 707.

⁵ SUDRE, Frédéric. Mezinárodní a evropské právo lidských práv. 2. upr. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 136.

základní práva vykládat a uplatňovat v jejich souladu.⁶ Pokud se tedy hovoří o tzv. právu třetí generace, je to pouze z důvodu pozdějšího zařazení tohoto práva mezi práva základní.

Historickým milníkem v ochraně životního prostředí bylo konání první mezinárodní konference zaměřené na tuto problematiku ve švédském Stockholmu v období od 5. do 15. června 1972, v jejímž rámci byl přijat dokument s názvem Závěrečná deklaráce o životním prostředí člověka⁷, tzv. Stockholmská deklaráce. Tato deklaráce položila základ pro další vývoj práva životního prostředí na mezinárodní úrovni. Jejím obsahem je katalog základních principů, přičemž na prvním místě je zakotven právě princip, který právo na příznivé prostředí uznává jako jedno ze základních lidských práv. Podle tohoto principu má každý člověk základní právo na svobodu, rovné a přiměřené podmínky k životu v takovém prostředí, které umožňuje důstojný život. Zároveň také nese zodpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současnou i budoucí generaci.⁸ V rámci Stockholmské konference byly přijaty rovněž další dva dokumenty, a to Akční plán⁹ a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednáních. Přestože všechny tyto dokumenty jsou právně nezávazné, položily základ pro další vývoj práva životního prostředí. Na jejich základě byly vytvořeny speciální instituce při OSN, a to Program pro životní prostředí (UNEP) a Světová komise pro životní prostředí a rozvoj. Dále byla přijata řada dvoustranných či vícestranných mezinárodních smluv, jako např. Úmluva o mezinárodním obchodu

⁶ PAVLÍČEK, Václav. Čl. 4 In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. Díl 2. Práva a svobody. Praha: Linde, 2003, s. 61.

⁷ Originální název: Declaration Of The United Nations Conference On The Human Environment (Stockholm Declaration). Dostupné [online] na <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>, cit. 20. 5. 2017

⁸ Stockholm Declaration, Principle 1: „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.“ Dostupné [online] na <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>, cit. 6. 5. 2017.

⁹ Originální název Action plan or the Human Environment. A. Framework for environmental action. Dostupné [online] na <http://www.un-documents.net/aphe-a.htm>, cit 20. 5. 2017

s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin¹⁰, podepsaná ve Washingtonu v roce 1973 nebo Úmluva o dálkovém přenosu znečišťování ovzduší ze Ženevy¹¹ z roku 1974. Vedle těchto smluv byla přijata rovněž řada právně nezávazných dokumentů a deklarácí, např. Světová charta přírody¹² přijatá Valným shromážděním OSN v roce 1982 a zejména pak zpráva o stavu životního prostředí vydaná Světovou komisí pro životní prostředí a rozvoj s názvem Naše společná budoucnost.¹³ Tato poprvé formulovala princip udržitelného rozvoje. Druhou velkou mezinárodní konferencí byla Konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro¹⁴, která se konala od 3. do 6. června 1992. Na jejím základě byly přijaty dvě závazné rámcové úmluvy, a to Úmluva o změně klimatu¹⁵ a Úmluva o biologické rozmanitosti.¹⁶ Z právně nezávazných dokumentů je pak vhodné zmínit Deklaraci o životním prostředí a rozvoji,¹⁷ obsahující zásady, jejichž základem je právě princip trvale udržitelného rozvoje nebo tzv. Agendu 21¹⁸ zakotvující doporučení všem aktérům, kteří se pohybují v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí. Třetí konferencí v pořadí, a zároveň největší konferencí v historii OSN do té doby, byl Světový summit o udržitelném rozvoji¹⁹, který se konal od 26. srpna do 4. září 2002 v jihoafrickém Johannesburgu. Výstupy summitu, jež měly ukázat nové možnosti

¹⁰ Originální název: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Dostupné [online] na <https://cites.org/eng/disc/text.php>, cit. 20. 5. 2017.

¹¹ Originální název: Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. Dostupné [online] na http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_st.html, cit. 20. 5. 2017.

¹² Originální název: World Charter for Nature. Dostupné [online] na <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>, cit. 20. 5. 2017.

¹³ Originální název: Our Common future. Dostupné [online] na <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, cit. 20. 5. 2017.

¹⁴ Originální název: United Nations Conference on Environment and Development

¹⁵ Originální název: United Nations Framework on Climate Change. Dostupné [online] na <http://unfccc.int/2860.php>, cit. 20. 5. 2017.

¹⁶ Originální název: Convention on Biological diversity. Dostupné [online] na <https://www.cbd.int/>, cit. 20. 5. 2017.

¹⁷ Originální název: Rio Declaration on Environment and Development. Dostupné [online] na <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, cit. 20. 5. 2017.

¹⁸ Dostupné [online] na <https://sustainabledevelopment.un.org/>, cit. 20. 5. 2017.

¹⁹ Originální název: World Summit on Sustainable Development.

při prosazování standardů trvale udržitelného rozvoje, byly Johannesburgská deklarace²⁰ a Implementační plán.²¹

Vzhledem k obtížnému hledání kompromisu mezi jednotlivými státy na míře ochrany přírody a současném zachování hospodářského rozvoje na mezinárodní úrovni převládají spíše doporučení, agendy a deklarace převážně ve formě tzv. právně nezávazného *soft-law*, případně rámcové úmluvy, které předpokládají provedení prostřednictvím protokolů, jejichž obsah je podroben dalším jednáním na mezinárodní úrovni. Naproti tomu na regionální úrovni se tzv. proces „ekologizace práva“, tj. hodnotového posunu směrem k nutnosti chránit životní prostředí promítl v tom směru, že státy začaly ochranu životního prostředí prosazovat i v rámci svých základních ústavních dokumentů s cílem zamezit ničení přírody lidskou činností. Tento jev se nazývá procesem tzv. „zelenání ústav“ (*greening constitutions*). Díky němu došlo k propojení ústavního práva se zásadami ochrany životního prostředí. Tato ochrana nabyla povahy ústavně chráněné hodnoty, za jejíž naplňování nesou státy, resp. veřejná moc primární odpovědnost.²² Tento rozdílný přístup na národní úrovni byl způsoben zejména skutečností, že společnost daného státu vnímá důsledky a rizika environmentálních změn, byť jsou tyto problémy celosvětové, právě na území svého státu více než na úrovni globální. Důvodem je, že na regionální úrovni jsou tyto dopady více zřejmé. Znečištěný rybník kyselými dešti nebo zničený les je pro běžného občana viditelným negativním následkem nešetrného jednání ve vztahu k životnímu prostředí na rozdíl od ztenčené ozonové vrstvy Země, která je okem běžného člověka nepostřehnutelná.

²⁰ Originální název: Johannesburg Declaration on Sustainable Development. Dostupné [online] na <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>, cit. 20. 5. 2017.

²¹ DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin. Kapitola V. Ochrana životního prostředí v mezinárodním a unijním právu. Oddíl 1. Mezinárodní právo životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ a kol.: Právo životního prostředí, s. 100 – 113.

²² KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol., Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 709.

2.2 Přístupy k ekologizaci základních práv

V rámci procesu ekologizace základních práv se vyvinuly tři základní přístupy, jež se liší způsobem ochrany životního prostředí, který jednotlivé státy volí.

První přístup rozšiřuje ochranu základních práv a svobod, resp. jejich realizaci o kvalitu životního prostředí, aniž by bylo konstituováno nové a samostatné environmentální právo. Tomu je pak ochrana poskytována nepřímou, prostřednictvím ochrany základních práv a svobod, jejichž výkon a realizace byly ohroženy právě negativními důsledky zásahů do životního prostředí, ať už přímo ze strany veřejné moci, nebo soukromých subjektů v případech, kdy veřejná moc v poskytnutí dostatečné ochrany selhala. Negativem tohoto pojetí je zejména to, že ochrana životního prostředí v tomto případě není univerzální, ale dopadá pouze na dotčené jednotlivce, kteří se ochrany svých práv domáhají. Vedle toho zde existuje riziko, že soudy z obavy o příliš extenzivní výklad základních práv a svobod nebudou v zásahu do životního prostředí spatřovat jejich porušení²³.

Druhý teoretický směr prosazuje myšlenku zakotvení práva na životní prostředí jako nového a samostatného práva, aby byla zajištěna co největší ochrana, jelikož příznivé životní prostředí je podmínkou *sine qua non* pro život na Zemi, zachování blahobytu společnosti a v neposlední řadě i pro výkon a realizaci ostatních základních práv a svobod. Některé teoretické směry odlišují právo jednotlivců na příznivé životní prostředí na straně jedné a právo životního prostředí, které by poskytovalo ochranu nejen člověku, ale všem složkám ekosystému na straně druhé. Podle tohoto pojetí by stát v případě práva životního prostředí měl nejen povinnost zdržet se aktivit, které snižují kvalitu životního prostředí, ale také pozitivní povinnost poskytovat ochranu všem složkám životního prostředí, od ochrany ovzduší, vod a biologické rozmanitosti až po tradiční způsoby života domorodých kmenů. V případě tohoto přístupu vyvstává

²³ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol., Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 710.

pochybnost, jakým způsobem by toto právo bylo realizovatelné. Jde o to, že samotný pojem je velice obtížně vymežitelný. Stav životního prostředí a hospodářské zájmy se liší kontinent od kontinentu, stát od státu. Na regionální úrovni jsou tyto rozdíly rovněž patrné. Právě v jejich důsledku je nemyslitelné, že by toto právo bylo obecně uznáno jako veřejné, subjektivní a přímo vymahatelné.²⁴

Vzhledem k výše popsaným problémům předchozích postojů se vyvinul přístup třetí, který garanci environmentálních práv naplňuje „pouze“ v jeho procedurálním aspektu. Podle tohoto pojetí je potřeba ústavně zaručit právo na informace o životním prostředí, dále právo podílet se na rozhodování o environmentálních otázkách a právo domáhat se ochrany a náhrady škod na životním prostředí. Na mezinárodní úrovni tento přístup převažuje. Jeho hlavním východiskem je myšlenka, že veřejnost, která je dostatečně informovaná, která má právo ovlivňovat rozhodnutí, mající dopady na životní prostředí a která se v případě negativních zásahů může domáhat soudní ochrany, je dostatečnou zárukou k zajištění ochrany životního prostředí.²⁵

Ve vnitrostátních právních úpravách převažuje spíše druhé z výše zmiňovaných pojetí, tedy zakotvení práva na příznivé životní prostředí jako samostatného základního práva v předpisech nejvyšší právní síly. První a třetí přístup je typičtější pro úroveň mezinárodního práva. Konkrétní projev prvního a třetího pojetí bude nastíněn v následujících podkapitolách.

2.2.1 Ochrana práva na příznivé životní prostředí jako součást ochrany jiných základních práv

Tento přístup se projevuje v činnosti některých nadnárodních soudních orgánů. Přestože na úrovni jednotlivých států došlo v rámci procesu zelenání

²⁴ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol., Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 711.

²⁵ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol., Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 711 - 712.

ústav k zakotvení práva životního prostředí mezi práva základní, žádná univerzální úmluva o lidských právech a svobodách toto právo výslovně neupravuje. I přes absenci jeho explicitního zakotvení jsou však podle Evropského soudu pro lidská práva některé aspekty práva na příznivé životní prostředí součástí práv zaručených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, a to konkrétně práva na respektování rodinného a soukromého života upraveného v čl. 8. Ten stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgány do výkonu tohoto práva nesmějí zasahovat vyjma případů, kdy je takové zasahování v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti. ESLP pod tento článek podřadil právo na příznivé životní prostředí při rozhodování ve věci López Ostra proti Španělsku. Šlo o případ, kdy stěžovatelka, paní Georgia López Ostra, žila ve městě Lorca ve Španělsku v blízkosti čističky odpadních vod. Tato čistička nepříznivě ovlivňovala životní prostředí vypouštěním plynových výparů, imisemi prachu a hlukem. Paní López Ostra se domáhala ochrany před španělskými soudy a poukazovala mimo jiné na to, že provoz čističky jí brání v poklidném užívání obydlí a zasahuje do její tělesné a duševní integrity. Protože před španělskými soudy neuspěla, obrátila se se svou stížností na ESLP. Ten judikoval, že v tomto případě bylo porušeno právo podle čl. 8 Úmluvy a v odůvodnění mj. konstatoval, že je zřejmé, že vážné poškozování životního prostředí může mít vliv na životní blaho člověka a může být překážkou poklidného užívání jeho domova takovým způsobem, že poškodí jeho soukromý a rodinný život. Tato skutečnost může nastat i bez toho, aby bylo vážně ohroženo zdraví dotčené osoby.²⁶ Obdobně ESLP argumentoval rovněž v případě Moreno Gómez proti Španělsku nebo Guerra a další proti Itálii²⁷.

²⁶ ECHR: Case of López Ostra v Spain, 9. 12. 1994, application no. 16798/90, § 51: „Naturally, severe environmental pollution may affect individual's well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely without, however seriously endangering their health“. Dostupné [online] na www.ehcr.coe.int, cit. 6. 5. 2017.

²⁷ ECHR: Case of Moreno Gómez v. Spain, 16. 2. 2005, application no. 4143/02 § 54; ECHR: Case of Guerra and others v. Italy, 19. 2. 1998, application no. 14967/89, §60. Dostupné [online] na www.ehcr.coe.int, cit. 6. 5. 2017.

Třetí ze jmenovaných případů je svým skutkovým stavem velmi podobný výše zmíněnému případu López Ostra proti Španělsku. Stěžovatelé bydleli ve městě Manfredonia v Itálii asi kilometr od chemické továrny vyrábějící hnojiva. Ta do okolí vypouštěla velké množství plynů, z nichž se uvolňovaly toxické látky. V roce 1976 zde navíc došlo k havárii, konkrétně k explozi čistící věže. Do okolního prostředí uniklo několik tun uhličitane draselného a na 150 lidí muselo být hospitalizováno z důvodu akutní otravy arsenem. Vzhledem k přímému efektu toxických emisí ESLP dovedl porušení čl. 8 Úmluvy a argumentoval právě s odkazem na případ López Ostra. Za zmínku ovšem stojí argumentace vztahující se k článku 2 Úmluvy, který garantuje právo na život. ESLP naprosto rezignoval na posuzování porušení tohoto práva s odůvodněním, že vzhledem k tomu, že došlo k porušení článku 8, považuje za zbytečné zabývat se případem podle článku druhého.²⁸

Tento přístup se jeví velmi kuriózním, obzvláště v situaci, kdy bylo po explozi čistící věže přes sto osob hospitalizováno, a řada pracovníků továrny zemřela na rakovinu způsobenou expozicí škodlivých látek z tohoto závodu. Na tuto skutečnost také upozorňují soudci Brian Walsh a Peter Jambrek ve svých odlišných stanoviscích k rozsudku, v nichž zastávají názor, že vzhledem k provázanosti základních práv mělo být v tomto konkrétním případě posuzováno rovněž porušení práva na život dle čl. 2 Úmluvy.²⁹

Ne všechny vlivy, které působí škodlivě na životní prostředí, však lze považovat za porušení čl. 8 Úmluvy. ESLP ve své judikatuře zdůrazňuje, že

²⁸ EHCR: Case of Guerra and others v. Italy, 19. 2. 1998, application no. 14967/89, § 62: „Having regard to its conclusion that there has been a violation of Article 8, the Court finds it unnecessary to consider the case under Article 2 also.“ Dostupné [online] na www.ehcr.coe.int, cit. 6. 5. 2017.

²⁹ CONCURRING OPINION OF JUDGE JAMBREK: „It may therefore be time for the Court’s case-law on Article 2 (the right to life) to start evolving, to develop the respective implied rights, articulate situations of real and serious risk to life, or different aspects of the right to life. Article 2 also appears relevant and applicable to the facts of the instant case in that 150 people were taken to hospital with severe arsenic poisoning. Through the release of harmful substances into the atmosphere, the activity carried on at the factory thus constituted a major-accident hazard dangerous to the environment“. In: EHCR: Guerra and others v. Italy, 19. 2. 1998, application no. 14967/89. Dostupné [online] na www.ehcr.coe.int, cit. 5. 7. 2017.

k porušení tohoto práva musí dojít ve vztahu k člověku a prostřednictvím ochrany soukromého a rodinného života se nelze domáhat ochrany životního prostředí jako veřejného statku. Tento názor předestřel ESLP ve věci *Kyrtatos proti Řecku*. Stěžovatelé v tomto případě vlastnili pozemek v jihovýchodní části ostrova Tinos, v jehož bezprostřední blízkosti se nacházela bažina, na jejímž místě na základě rozhodnutí městského úřadu mělo vyrůst nové sídliště. Realizací tohoto záměru došlo k poškození životního prostředí, jelikož bažina představovala důležité přírodní stanoviště pro řadu chráněných druhů zvířat. V odůvodnění svého rozhodnutí ESLP uvedl, že při určování, zda dochází v daném konkrétním případě znečištěním životního prostředí k porušení práv podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy, je klíčovou existencí škodlivého vlivu na soukromí nebo rodinnou sféru jednotlivce, nikoli pouze obecné zhoršení životního prostředí. Ani článek 8 Úmluvy, ani jiné články nejsou speciálně určeny k tomu, aby poskytovaly obecnou ochranu životnímu prostředí jako takovému. K tomu slouží jiné relevantní mezinárodní nástroje a vnitrostátní právní předpisy.³⁰

2.2.2 Ochrana práva na příznivé životní prostředí na úrovni procedurální

Nejvýraznějším projevem třetího přístupu je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí³¹. Ta byla přijata 25. června 1998 v rámci

³⁰ EHCR: *Kyrtatos v. Greece*, 22. 8. 2003, application no. 41666/98, § 52: „*Yet the crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded by paragraph 1 of Article 8 is the existence of a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment. Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such; to that effect, other international instruments and domestic legislation are more pertinent in dealing with this particular aspect.*“ Dostupné [online] na www.ehcr.coe.int, cit. 7. 5. 2017.

³¹ Originální název *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. Dostupné [online] na <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>, cit. 20. 5. 2017.

čtvrté ministerské konference Životní prostředí pro Evropu³² v dánském městě Aarhus. Tato úmluva zakotvuje tři základní pilíře účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Prvním je právo na přístup k informacím o životním prostředí, druhým právo veřejnosti podílet se na rozhodování o environmentálních otázkách a třetím pak dostupnost právní ochrany prostřednictvím soudů nebo jiných nezávislých orgánů.

Právo na přístup k informacím o životním prostředí je koncipováno velmi široce. Nespadá pod něj pouze možnost získat informace o aktuálním stavu životního prostředí, ale také environmentální osvěta nebo vzdělávání veřejnosti. Orgány veřejné správy jsou dle Aarhuské úmluvy povinny poskytnout informace bez ohledu na to, zda žádost o ně obsahuje konkrétní důvod nutnosti jejich zpřístupnění či nikoli. Dále je kladen zvláštní důraz na jejich poskytování. Orgány veřejné správy mají také povinnost vytvářet různé databáze, sbírat a rozšiřovat informace týkající se životního prostředí. Aarhuská úmluva rovněž upravuje situace, za nichž je možné a v některých případech nutné poskytnutí informací odmítnout.

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy tvoří právo veřejnosti na účast při rozhodování o environmentálních otázkách. Pro samotnou realizaci výkonu tohoto práva je nutné, aby byla veřejnost v dostatečném předstihu a účinně informována o probíhajících rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí. Veřejnost má právo účastnit se rozhodování ve 4 základních oblastech, a to při vydávání povolení pro určitý typ nebo zařízení, při přípravě plánů a programů v oblasti životního prostředí, při přípravě politik v oblasti životního prostředí a při přípravě právních předpisů. Formami účasti veřejnosti je právo určité části veřejnosti³³ účastnit se některých řízení, právo podávat připomínky a právo na

³² Originální název: Environment for Europe. Jedná se o fórum pro politiku životního prostředí, jehož aktéry jsou členské státy Evropské hospodářské komise OSN, mezinárodní mezivládní a nevládní organizace, regionální centra v oblasti životního prostředí a další. Dostupné [online] na <http://www.unece.org/info/ece-homepage.html>, cit. 20. 5. 2017.

³³ V prostředí českého právního řádu jde o tzv. dotčenou veřejnost, jak ji definuje ustanovení § 3 písm. i) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů.

jejich vypořádání, právo být informována o určitých skutečnostech z řízení a podobně.

Třetím pilířem je přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Toto třetí právo završuje celou Aarhuskou úmluvu, jelikož bez možnosti soudní ochrany by veškerá předchozí oprávnění zůstala pouze nevymahatelnými prohlášeními. Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená povinnost smluvních států zajistit, aby každý, kdo se domnívá, že byla jeho žádost ignorována, zamítnuta nebo vyřízena nesprávně, měl možnost domáhat se přezkumu takového postupu před soudy nebo jinými nezávislými orgány.³⁴

2.3 Koncepce práva na příznivé životní prostředí v České republice

V České republice, resp. v dřívější ČSFR, za jejíž doby trvání byl přijat ústavní zákon č. 23/1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, lze jen stěží určit, který přístup tehdejší ústavodárný sbor považoval jako výchozí. M. Kokeš dokonce hovoří o „*trojjediné schizofrenní povaze přístupu k ochraně životního prostředí*“. Článek 35 Listiny totiž v každém ze svých odstavců tenduje k jednomu z pojetí. První odstavec tohoto ustanovení zakotvuje samostatné právo každého jednotlivce na příznivé životní prostředí, v němž lze spatřovat druhý z popsaných směrů. Druhý odstavec upravuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, tudíž směřuje k ochraně práva skrze procedurální oprávnění veřejnosti. Třetí odstavec stanovením limitů a povinností při výkonu jiných (nejen základních) práv

³⁴ DAMOHORSKÝ, M. Kapitola VI. Prostředky ochrany životního prostředí. Oddíl 4. Informace a účast veřejnosti v ochraně životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí, s. 239 - 241.

subjektům vyjadřuje ochranu životního prostředí jako ústavně chráněné hodnoty.³⁵

Nejen ze samotného článku 35 Listiny, ale i její preambule, dále pak z preambule Ústavy³⁶ a jejího čl. 7, je zřejmé, že český, potažmo československý zákonodárce reflektoval potřebu ochrany životního prostředí, obzvláště když jeho vývoj v letech před přijetím těchto ústavních dokumentů byl velmi znepokojivý. Dřívější socialistický systém považoval otázky ochrany životního prostředí spíše za okrajové. V důsledku rozvoje těžkého průmyslu vzrostlo znečištění ovzduší a vod, nešetrným využíváním zemědělské půdy došlo k její degradaci a mnoho rostlinných a živočišných druhů bylo ohroženo na přežití.³⁷

Jak již bylo naznačeno výše, z dikce prvního odstavce čl. 35 Listiny „Každý má právo na příznivé životní prostředí“ se na první pohled může zdát, že jde o ničím nepodmíněnou, co nejširší ochranu životního prostředí jako základní podmínky pro život. Nicméně jeho zařazení do hlavy čtvrté Listiny, označené jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“, a tedy pod režim čl. 41 Listiny znamená, že toto právo není možné pojímat jako bezprostředně vymahatelné. Naopak je nutné se tohoto práva domáhat v mezích a prostřednictvím zákonů, které ho provádějí. Tato úprava se zdá být poměrně logickou z hlediska neurčitosti pojmu „příznivé“ životní prostředí. „Pojem „příznivé“ se váže k určitému obecnému stavu prostředí v určitém prostoru, v němž jsou pro každého vytvořeny objektivně stejné podmínky existence, pokud ještě splňují přípustné limity znečištění nebo jiného ohrožení či poškození základních složek životního prostředí.“³⁸ Pro určení příznivosti a nepříznivosti životního prostředí je tedy nutné stanovit určitý limit, pod jehož zorným úhlem bude stav životního prostředí posuzován. Zároveň takto stanovené limity určují hranici mezi jednáním po právu

³⁵KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 709 – 712.

³⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁷DAMOHOŘSKÝ, Milan. Kapitola I. Základy ochrany životního prostředí. In: DAMOHOŘSKÝ a kol. Právo životního prostředí, s. 6.

³⁸DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 5. Ústavní základy. In: DAMOHOŘSKÝ a kol. Právo životního prostředí, s. 47 – 48.

a jednáním protiprávním.³⁹ V případě přímé vymahatelnosti práva na příznivé životní prostředí by záleželo pouze na subjektivním pohledu jednotlivců, zda považují životní prostředí za příznivé, či nikoli a zda se budou svého práva domáhat. Taková situace by byla nežádoucí, zejména co se týká hospodářského rozvoje státu. Lze si totiž jednoduše představit, že by tímto způsobem např. neziskové organizace zabývající se ochranou životního prostředí bránily realizaci nejrůznějších developerských projektů a rozvoji průmyslu.

Při úpravě limitů má zákonodárce ponechánu relativně vysokou míru volnosti, omezenou toliko nutností šetřit podstatu a smysl práva na příznivé životní prostředí zakotvenou v čl. 4 odst. 4 Listiny. Tato volnost pak následně vede k názoru, že je vhodnější na právo na příznivé životní prostředí nahlížet nikoli jako na základní právo, ale „pouze“ na ústavním právem garantovanou hodnotu příznivého životního prostředí⁴⁰. Nicméně vzhledem k růstu společenského významu ochrany životního prostředí, coby základního předpokladu života člověka, je tato hodnota srovnatelná s těmi z lidského pohledu nejdůležitějšími, jako jsou život, zdraví nebo svoboda. Nelze tedy učinit závěr, že hodnota příznivého životního prostředí je hodnotou méněcennou a že by na její úkor měla být upřednostňovány hodnoty jiné⁴¹ a ztotožnit se s názorem, podle něhož je právo na životní prostředí „spíše jen „zdánlivým“ základním právem (součást tzv. ústavního soft law), z něhož jednotlivcům neplyne nárok na příznivé životní prostředí ve vztahu k veřejné moci“.⁴² Nejenže právo na příznivé životní prostředí není pouze „zdánlivým“ základním právem, nevymahatelným ve vztahu ke státu, naopak čl. 7 Ústavy, dle kterého „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“, jež jsou nepochybně součástmi životního

³⁹ Článek 35. DAMOHORSKÝ, Milan. In: KLÍMA, Karel a kolektiv. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1284.

⁴⁰ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 713.

⁴¹ KOCOUREK, Tomáš. Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, Praha: Leges, 2012, s. 48.

⁴² KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 712.

prostředí, ve spojení s čl. 35 Listiny zakotvuje princip primární odpovědnosti státu za jeho příznivý stav.⁴³ Ačkoli se na znečišťování životního prostředí nepodílí pouze veřejná moc, ale i jiné subjekty v rámci své hospodářské činnosti, je povinností státu stanovit, jak svým orgánům, tak i jiným subjektům, práva a povinnosti a vytyčit jim meze pro jejich činnost právě v zájmu ochrany životního prostředí.

Při plnění povinnosti chránit životní prostředí se veřejná moc často dostává do kolize s odlišnými hospodářskými a politickými zájmy, ale také s jinými ústavními hodnotami a chráněnými základními právy a svobodami. V některých případech je tento střet předjímán již v samotných ustanoveních Listiny, nejvýrazněji pak ve vztahu k vlastnictví, jehož ochrana a výkon jsou upraveny v čl. 11. V rámci tzv. sociální funkce je vlastnictví ve třetím odstavci upraveno, že jeho „výkon nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí“ a zároveň je zakotvena možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, přičemž tento veřejný zájem se rovněž může týkat ochrany některé složky životního prostředí.⁴⁴ Současně podle čl. 35 odst. 3 Listiny „při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“. Tento odstavec odpovídá znění čl. 11 odst. 3 Listiny týkajícímu se omezení vlastnického práva, nicméně obsahově je ustanovení čl. 35 širší, protože se vztahuje na výkon jakéhokoliv práva, nejen práva garantovaného Listinou.⁴⁵ Z obou článků Listiny zároveň vyplývá, že životní prostředí (a jeho příznivý stav) je považováno za vyšší hodnotu než vlastnictví. Jeho ochrana je proto veřejným zájmem.⁴⁶ Sama veřejná moc, resp., legislativa proklamuje ve složkových zákonech existenci obecného zájmu na ochraně životního prostředí, např. v §58 odst. 1 zák.

⁴³ DAMOHORSKÝ, Milan. Článek 7. In: KLÍMA, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, s. 98.

⁴⁴ KOKEŠ, Marian. Čl. 35 (Právo na příznivé životní prostředí) In: WAGNEROVÁ a kol., Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 713.

⁴⁵ KOCOUREK, Tomáš. Právo na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, s. 43.

⁴⁶ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 7. Ochrana životního prostředí a vlastnictví. In: DAMOHORSKÝ a kol.: Právo životního prostředí, s. 56.

č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů, je *explicitě* stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.“

V této souvislosti vyvstává otázka, zda je příznivé životní prostředí opravdu subjektivním právem jednotlivce nebo veřejným statkem, jehož ochrana je obecným zájmem. Hlavním rozdílem mezi veřejným statkem a subjektivním právem tkví v tom, že veřejný statek postrádá prvek distributivnosti, totiž nelze jej pojmově, věcně ani právně rozložit na části, a tyto přiřadit jednotlivcům.⁴⁷ Ústavní soud v rámci své rozhodovací praxe připustil dvojí povahu (příznivého) životního prostředí, když judikoval, že „skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“⁴⁸

Ochranu životního prostředí stát realizuje prostřednictvím celé řady nástrojů, které se liší svou intenzitou a závazností. Na straně jedné existují absolutní zákazy určitého jednání, jejichž porušení je sankcionováno, například zákaz povolování a umístování nových staveb na území první zóny národního parku,⁴⁹ na straně druhé pak např. podmínění činnosti splněním oznamovací povinnosti, jako kupříkladu oznámení o provedení kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu.⁵⁰ Mezi těmito póly se pak pohybují např. zákazy, ze kterých lze udělit výjimku, možnost uložení omezení činnosti správním rozhodnutím, povinnost

⁴⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 10. 1. 2017.

⁴⁸ Nález III. senátu Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 10. 1. 2017.

⁴⁹ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. a) zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

obstarat si povolení nebo souhlas orgánu veřejné správy, povinnost ohlásit předem realizaci činnosti a mnohé další.⁵¹

3 Právo na nedotknutelnost obydlí

Druhým ze základních práv, jejichž vzájemné kolizi je tato práce věnována, je právo na nedotknutelnost obydlí zaručené čl. 12 Listiny základních práv a svobod, které je jedním z aspektů všeobecně uznávaného práva na soukromí. Mezinárodní dokumenty sice tento pojem neužívají, nicméně z jejich koncepce soukromí jako velmi široké kategorie je patrné, že obydlí jednotlivce je chráněno obdobným způsobem jako v Listině. Jak Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 ve svém článku 17⁵², tak i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, přijatá v roce 1950 v čl. 8⁵³ upravily v rámci respektování soukromého a rodinného života ochranu obydlí také.⁵⁴

Tvůrci Listiny se při úpravě základních práv a svobod inspirovali z velké části právě v Úmluvě o základních právech a svobodách přijaté v rámci Rady Evropy v Římě roku 1950. Úmluva byla přijímána v souvislosti s bezprávným způsobeným nacistickým a fašistickým režimem, který se dopouštěl utlačování a

⁵¹ KOCOUREK, Tomáš: Právo na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, s. 46.

⁵² Článek 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech zní: „1. Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst. 2. Každý má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“ Dostupné [online] na http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit._prava_.pdf, cit. 1. 5. 2017.

⁵³ Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní: „1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ Dostupné [online] na http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf, cit. 1. 5. 2017.

⁵⁴ SUCHÁNEK, Radovan. XIV Práva, svobody a povinnosti. § 4 Základní práva a svobody In: PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jirí HŘEBEJK, et al. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student., s. 532.

vyvražďování skupin obyvatelstva, často na základě formálně legálních aktů, jako byly například německé zákony o říšském občanství a na ochranu německé krve a německé cti z 15. září 1935, souhrnně označované jako tzv. Norimberské zákony. Proto jsou v Úmluvě zakotvena na předních místech ta práva, která byla těmito diktaturami často pod rouškou zdánlivé legality porušována, ne-li přímo popírána. V prostředí České republiky, resp. ČSFR vycházeli autoři Listiny rovněž ze zkušeností, kterých nabyli během „*období komunistické totalitní moci*“⁵⁵, v němž byla rovněž ve větší či menší míře omezována nebo odpírána základní lidská práva určitým skupinám osob.

3.1 Koncepce práva na nedotknutelnost obydlí v České republice

Základem práva na nedotknutelnost obydlí, které dřívější Ústavní listina z roku 1920 a Ústava 9. května 1948 nazývali právem domovní svobody, je skutečnost, že do obydlí jiného není dovoleno vstoupit bez jeho souhlasu. Takový souhlas může být udělen jednorázově, či na různě časově omezenou, popř. i neomezenou dobu.

Definice pojmu obydlí v Listině obsažena není. Tento pojem je nicméně mnohem širší než pojem „*stavby pro bydlení*“, který používá zákon č. 183/2006, Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stavba pro bydlení musí být za tímto účelem náležitě zkolaudována. V případě práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny se spíše vychází z legální definice upravené zákonem č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem, který ve svém § 133 obydlí vymezuje jako „*dům, byt nebo jinou prostoru sloužící k bydlení a příslušenství k nim náležející*“. Důraz je kladen na faktický stav bydlení ze zákonem dovoleného titulu⁵⁶. Proto může jít o jakýkoliv fyzicky omezený prostor,

⁵⁵ Jde o období od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 a dobu předcházející, ve které probíhala příprava Komunistické strany Československa k totalitnímu uchopení moci, jak ho definuje ustanovení §2 písm. b) zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů.

⁵⁶ ŠÁMALOVÁ, Milada. § 133 (Obydlí). In: ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, KRATOCHVÍL, Vladimír, PÚRY, František, RIZMAN, Stanislav,

kde fakticky žijí fyzické osoby a kde se rozvíjí soukromý a rodinný život. Dle (zejména trestní) judikatury lze za obydlí považovat i rekreační chalupy, chaty, zahradní domky, pokud slouží k trvalejšímu užívání, obytné dopravní prostředky, ale i hotelový pokoj nebo pokoj na studentské koleji.⁵⁷ Rovněž Evropský soud pro lidská práva vykládá pojem obydlí extenzivně. Při rozhodování o tom, zda daný případ spadá do rozsahu ochrany podle čl. 8 Úmluvy, záleží na skutkových okolnostech a zejména na existenci dostatečného a trvalého spojení s konkrétním místem.⁵⁸ Tomuto kritériu odpovídají i situace odlišné od těch vnitrostátním právem upravených. Obydlím tak dle ESLP mohou být také karavany a jiné mobilní příbytky⁵⁹, rekreační objekty nebo chaty,⁶⁰ ochrana se může vztahovat i na sociální bydlení, které osoba užívá jako nájemce, a to dokonce i po zániku práva užívání podle vnitrostátní legislativy.⁶¹

Oprávněným subjektem je v tomto případě vlastník, popřípadě uživatel obydlí, který tento prostor legálně obývá, přičemž je lhostejné, zda je základem pro výkon tohoto práva vlastnictví, nájemní či podnájemní vztah nebo existence služebnosti bytu. Nejdůležitější podmínkou je zákonem aprobovaný titul užívání, proto nemůže být ochrana nedotknutelnosti obydlí poskytována např. squatterům, kteří dané nemovitosti užívají bez právního titulu, často proti vůli nebo bez vědomí jejich vlastníka.

Přes svou důležitost však není ani nedotknutelnost obydlí neomezitelná. Listina v ustanovení upravujícím toto základní právo předvídá jeho omezení

ŠÁMALOVÁ, Milada, VÁLKOVÁ, Helena, VANDUCHOVÁ, Marie. Trestní zákoník (EVK). 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 1393.

⁵⁷ VANGELI, Benedikt. § 40 (Vstup do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek). In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 155.

⁵⁸ ECHR: Case of Prokopovich v. Russia, 18. 2. 2005, application no. 58255/00, § 36. Dostupné na hudoc.echr.coe.int, cit. 15. 1. 2017.

⁵⁹ ECHR: Case of Chapman v. The United Kingdom, 18. 1. Application no. 27238/95, § 71-74. Dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 15. 1. 2017.

⁶⁰ ECHR: Case of Demades v. Turkey, 22. 4. 2008 application no. 16219/90, § 32-34. Dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 15. 1. 2017.

⁶¹ ECHR: Case of McCann and others v. The United Kingdom, 27. 9. 1995 application no. 18984/91, § 46. Dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 15. 1. 2017.

z důvodu použití institutu domovní prohlídky pro účely trestního řízení, na písemný odůvodněný příkaz soudce a dále z jiného zákonem dovoleného důvodu.⁶² Jiné zásahy mohou být podle čl. 12 odst. 3 Listiny dovoleny, „*jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku*“ a pokud je obydlí užíváno k hospodářské činnosti, pak i v případě, že je zásah nezbytný pro plnění úkolů veřejné správy.

Právě omezení domovní svobody ve prospěch ochrany práv a svobod druhých otevírá možnost omezení tohoto základního práva z důvodu ochrany životního prostředí, které je rovněž základním právem.

Ačkoli se může zdát, že omezení z důvodů „ochrany práv a svobod druhých“ nebo „závažného ohrožení veřejného pořádku“ stanoví relativně širokou míru možností vstupu do obydlí, opak je pravdou. Negativní historická zkušenost s potlačováním, ne-li popíráním lidských práv jako je právě nedotknutelnost obydlí a vedle ní např. také osobní svoboda nebo svoboda projevu vedla k tomu, že pro její omezení souladné s ústavním pořádkem je třeba kumulativně splnit několik podmínek. Za prvé, pro omezení musí být dán jeden z Listinou předvídaných důvodů omezení, tedy ochrana života nebo zdraví osob, ochrana práv a svobod druhých nebo závažné ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Za druhé, toto omezení musí být stanoveno zákonem. A konečně za třetí, musí jít o omezení v demokratické společnosti nezbytné.

Co se týká podmínky zákonné úpravy omezení, tato se nevztahuje pouze na formu, ale je nutné, aby omezující právní norma měla rovněž určitou kvalitu, a to zejména z hlediska její jasnosti a určitosti. Jasnost a určitost úpravy má trojí význam. Předně je nutná z toho důvodu, aby adresáti norem, tj. osoby, do jejichž práv má být zasazeno, upravili své chování tak, aby se s omezujícím zákonným ustanovením nedostali do konfliktu, dále aby se ze strany výkonné moci podle

⁶² SUCHÁNEK, Radovan. XIV. Práva, svobody a povinnosti. § 4 Základní práva a svobody. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky, s 532.

požadavků normy vytvořila vnitřní pravidla řízení a nakonec aby byla umožněna řádná kontrola omezení práva ze strany moci soudní. ⁶³ Požadavek kvality norem omezujících základní práva rovněž zdůrazňuje Evropský soud pro lidská práva, který ve svých rozhodnutích odkazuje na svou ustálenou judikaturu ⁶⁴, v níž vykládá požadavek „souladu se zákonem“ i s přihlédnutím ke kvalitě takového zákona. Nestačí tedy, aby přijímané opatření bylo zakotveno na zákonné úrovni, ale zároveň, aby takový zákon byl dostupný dotčeným subjektům a aby byl co do účinků, které vyvolává, dostatečně předvídatelný. Rovněž by měly být z právní normy lehce poznatelné důvody přijímaných omezujících opatření, jejich účel a v neposlední řadě také hranice omezení dotčeného základního práva.

Míra přisnosti kladená na kvalitu norem a omezení v nich obsažená se v jednotlivých případech omezení základních práv liší. Rozdílně je posuzován zásah do soukromí v rovině trestněprávní, kdy je domovní prohlídka podle § 82 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestního řádu), ve znění pozdějších předpisů prostředkem k nalezení věci nebo osob důležitých pro trestní řízení a v této souvislosti rovněž prostředkem k odhalování a potírání trestné činnosti a jinak v rovině práva na sociální zabezpečení v rámci sociálního šetření upraveného v § 25 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem je kontrola, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání příspěvku na péči. Rozdílný přístup je nutný zejména z toho důvodu, že v případě příspěvku na péči osobě, u které je sociální šetření prováděno, může na jeho základě vzniknout nárok na plnění od státu, zatímco domovní prohlídka je využívána nejčastěji z toho důvodu, aby osoba, u níž domovní prohlídka probíhá, mohla být obviněna a následně odsouzena za páchaní trestné činnosti. Rovněž intenzita zásahu při domovní prohlídce je nepochybně vyšší, soukromí osoby je zde narušeno v podstatně větší míře. Právě z důvodu vysoké citlivosti

⁶³ WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 10. In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 287.

⁶⁴ Např. ECHR: Case of Rotaru v. Romania, 4. 5. 2000 ve application no. 28341/95, § 52; ECHR: Case of Amman v. Switzerland, 16. 2. 2000, application no. 27798/95, § 50; ECHR: Case of Kopp v. Switzerland, 25. 3. 1998, application no. 23224/94, § 55. Všechny rozsudky jsou dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 22. 1. 2017.

v trestněprávní oblasti se pro její realizaci vyžaduje soudní příkaz, který musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti a může být vydán pouze za určitých podmínek. Hlavním měřítkem je tedy druh omezení a jeho intenzita a dále citlivost oblasti, ve které je norma aplikována. Posouzení intenzity zásahu se přitom neodvíjí od cíle, který je omezujícím opatřením sledován, nýbrž je nutno posuzovat jeho druh a účinky na omezované základní právo.⁶⁵

Pojem nezbytnosti v demokratické společnosti je prakticky nemožné obecně definovat a musí být proto vykládán se zřetelem ke konkrétní věci. Evropský soud pro lidská práva se k tomuto pojmu již několikrát vyjádřil v souvislosti se svou rozhodovací praxí, kdy judikoval, že z pojmu nezbytnosti v demokratické společnosti (*necessity in democratic society*) vyplývá, že případný zásah do základního práva musí být odůvodněn naléhavou společenskou potřebou a být přiměřený ke sledovanému cíli.⁶⁶

Soudy v České republice se k možnosti prolomení nedotknutelnosti obydlí staví spíše restriktivně. Ostatně Ústavní soud sám judikoval, že *„domovní svoboda jako ústavně zaručené právo plynoucí z čl. 12 Listiny svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody, neboť spolu se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit; zcela právem proto spadá tato ochrana pod ochranu ústavní, neboť - posuzováno jen z poněkud jiného hlediska - jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.). Jestliže proto ústavní pořádek ČR připouští průlom do této ochrany, děje se tak toliko a výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti jako takové, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných sem spadá především nezbytnost daná obecným*

⁶⁵ WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 10. In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 287.

⁶⁶ ECHR: Case of Uzun v. Germany, 20. 7. 2006, application no. 48544/99, § 78; ECHR: Case of Leander v. Sweden, 26. 3. 1987, application no. 9248/81, § 58; ECHR: Case of Messina v. Italy (No. 2), 28. 9. 2000, application no. 25498/94 § 65. Všechny rozsudky jsou dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 22. 1. 2017.

*zájmem na ochraně společnosti před trestnými činy a dále tím, aby takové činy byly zjištěny a potrestány. Přípustnost domovní prohlídky je třeba chápat jako výjimku, která nadto vyžaduje restriktivní interpretaci zákonem stanovených podmínek její přípustnosti.*⁶⁷

3.2 Omezení práva na nedotknutelnost obydlí v českém právním řádu

Konkrétní projevy možnosti prolomení nedotknutelnosti obydlí lze v českém právním řádu nalézt v zákonech různých právních odvětví. Tyto zákony omezují domovní svobodu nejen v případě postupu orgánu veřejné správy, ale zakotvují i povinnost strpět konání jiného soukromého subjektu. Příkladem prolomení nedotknutelnosti obydlí je např. postup soudních exekutorů podle ustanovení § 69 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a ustanovení § 325a a §325b zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu, na která zmíněný § 69 exekučního řádu odkazuje. Podle nich je pověřený soudní exekutor oprávněn za účelem výkonu rozhodnutí vstoupit do obydlí povinného, přičemž ten je povinen to strpět. Povinnost strpět vstup a prohlídku má podle §325b odst. 2 každý, v jehož objektu má povinný sídlo, byt nebo jiné své místnosti. Nezbytnou podmínkou je existence vykonatelného exekučního titulu a pověření konkrétního exekutora soudem. V tomto ohledu se prolomení nedotknutelnosti obydlí za účelem vymožení práva jeví obdobným k domovní prohlídce, jejíž provedení také vyžaduje soudní rozhodnutí. Obdobně správní řád umožňuje vstup do obydlí za účelem provedení exekuce. Podle ustanovení § 114 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu má každý povinnost umožnit přístup úředním osobám na místa, kde je třeba exekuci provést. Na toto ustanovení pak navazují zejména paragrafy týkající se exekuce přímým vynucením podle §120 až § 127 správního řádu upravující vyklizení objektu (přičemž „objektem“ správní řád rozumí i byt), odebrání movité

⁶⁷ Nález III. Senátu Ústavního soudu ze dne 22. Května 1997, sp. zn. III. ÚS 287/96, dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 22. 1. 2017.

věci, osobní prohlídku a prohlídku bytu a jiných místností a předvedení. I zde je nezbytnou podmínkou existence exekučního titulu. Zájem, který v těchto případech převažuje nad právem na nedotknutelnost obydlí, je zájem na vymahatelnosti pohledávky oprávněného přiznané mu exekučním titulem.

Dalším příkladem povinnosti strpět vstup do obydlí orgánem veřejné moci je pak např. § 40 odst. 1 a 2 zákona č. 279/2008 Sb., o Policii ČR, podle kterého má policista oprávnění otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor a vstoupit do něj bez souhlasu jeho uživatele, je-li důvodná obava, že je ohrožen život nebo zdraví osoby, anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti. Stejně oprávnění mají policisté i v případech důvodného podezření, že se na daném místě nachází mrtvola a v případech pronásledování osob. Do jiných prostor nebo na pozemky (tj. nikoli do obydlí) je policista oprávněn vstoupit rovněž v případě, pokud má důvodné podezření, že se zde nachází týrané zvíře. Tato ustanovení, resp. důvody pro prolomení nedotknutelnosti obydlí v nich upravené, v podstatě kopírují podmínky omezení tohoto práva vyjmenovaná v čl. 12 Listiny. Naproti tomu, veřejný zájem na ochraně týraných zvířat zákonodárce nepovažoval za natolik naléhavý a závažný, aby nedotknutelnost obydlí umožnil prolomit i v těchto případech. Obdobné ustanovení o vstupu do obydlí obsahuje rovněž zákon č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to v § 172 odst. 3, podle kterého *„do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit“*. S výjimkou zájmu na ochraně práv a svobod druhých a veřejné bezpečnosti a pořádku před závažným ohrožením je §172 odst. 3 stavebního řádu téměř přesným přepisem odstavce 3 čl. 12 Listiny. Obdobnou úpravu obsahuje také ustanovení § 28 zákona č. 320/2015 o Hasičském záchranném sboru České republiky.

Jednáním soukromoprávního subjektu může být ze zákona uživatel obydlí omezen např. v souvislosti s odvracením nebezpečí za splnění podmínek krajní nouze podle §28 trestního zákoníku, např. v souvislosti s omezením podle § 2210 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, zakotvujícího povinnost nájemce strpět omezení užívání věci (bytu), existuje-li nezbytná potřeba věc opravit.⁶⁸ Pokud pojem obydlí vykládáme široce a zahrnujeme do něj i přilehlé oplocené pozemky⁶⁹, je (byť v menší míře) nedotknutelnost prolomena také v souvislosti s tzv. sousedskými právy a služebnostmi. Podle těchto ustanovení vlastník pozemku umožní sousedovi vstup na svůj pozemek, pokud je to nutné k údržbě pozemku nebo hospodaření na něm.⁷⁰ Stejná povinnost se pak týká vlastníka pozemku zatíženého např. služebností inženýrské sítě.⁷¹

Co se týká omezení nedotknutelnosti obydlí a povinnosti strpět vstup do něj ve prospěch práva na životní prostředí, zásadním zlomem v této oblasti je právě přijetí novely OvzdZ v podobě zákona č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Touto novelou je nově upravena možnost vstupu orgánů ochrany ovzduší v ustanovení § 17 odst. 2 a bude podrobněji rozebrána v kapitole 5 této práce. Druhým průlomem je ustanovení §88 odst. 1, druhá a následující věta zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, které bylo novelizováno zákonem č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, účinným od 1. prosince 2015.

⁶⁸ ODEHNALOVÁ, Jana. Čl. 12. In KLÍMA, Karel a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1060.

⁶⁹ Obdobně vykládá pojem obydlí i trestněprávní judikatura, viz např. zprávu Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 11. 2. 1979, sp. zn. Tpjf 33/79.

⁷⁰ Ustanovení § 1021 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

⁷¹ Ustanovení § 1267 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Novelizovaný § 88 zákona o ochraně veřejného zdraví zakotvil možnost orgánů ochrany veřejného zdraví vstupovat do obydlí fyzických osob ke zjištění zdroje hluku a vibrací, kterým byl překročen hygienický limit v chráněných prostorech a ke zjištění zdroje neionizujícího záření, kterým byla v místě přístupném fyzickým osobám překročena nejvyšší přípustná hodnota tohoto záření. Je pozoruhodné, že na rozdíl od novelizace OvzdZ, v případě přijímání této úpravy byla problematika zásahu do nedotknutelnosti obydlí naprosto upozaděna. Tato skutečnost byla patrně způsobena tím, že novelizující zákon č. 267/2015 Sb., obsahoval kontroverznější téma spočívající v povinném očkování, resp. zákazu v zákoně specifikovaných zařízení, které nemohou pod hrozbou sankce přijímat děti mladšími 15 let, které nejsou řádně očkovány tzv. hexavakcínou⁷². V rámci projednávání zákona v Poslanecké sněmovně bylo sice upozorněno na možný střet se základním právem podle čl. 12 Listiny, nicméně sněmovna schválila novelu včetně možnosti kontroly v domácnostech, a to opakovaně i po vrácení tohoto zákona Senátem, který rovněž na střet poukázal a navrhl vypuštění bodu týkajícího se kontroly v domácnostech z navrhovaného zákona.⁷³

4 Vzájemná kolize základních práv

Jak je patrné i z předchozího textu, téměř žádné lidské právo není absolutně neomezené.⁷⁴ Všechna práva, a to i ta elementární, která někdy bývají

⁷² Stenografický zápis z 26. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 10. 3. 2015, bod 1. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /sněmovní tisk 270/ - druhé čtení. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/26-1.html#q14>, cit. 8. 5. 2017.

⁷³ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Příloha k usnesení Senátu z 9. schůze, konané dne 18. června 2015 číslo 157 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /senátní tisk č. 87/, bod 8. Dostupné [online] na <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/76372/64217>, cit. 8. 5. 2017.

⁷⁴ Výjimku představují tzv. nederogovatelná práva, jako je např. právo na život, právo ne být mučen a podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo právo ne být držen v otroctví nebo nevolnictví. V případě práva na život je jeho zákonné omezení poněkud diskutabilní. Právo na život bylo v minulosti omezeno možností výkonu trestu smrti, který však

označována za „tvrdé jádro“ lidských práv, jako jsou např. svoboda pohybu a pobytu nebo svoboda projevit své náboženství, podléhají za určitých podmínek omezením.⁷⁵ Důvodem k omezení základního práva může být výkon jiného základního práva, případně požadavek veřejného zájmu.⁷⁶ Vzhledem k tomu, že každý člověk, coby subjekt a nositel základních práv má jiné zájmy, může se výkon základních práv jednotlivých členů společnosti dostat do vzájemné kolize. Již J. S. Mill v 19. století vyslovil myšlenku, že svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého. Jde o princip na první pohled velmi jednoznačný, který se stal základní zásadou uplatňovanou v mnoha právních řádech. Problém však nastává, pokud se dvě různé svobody, resp. dvě různá práva překrývají a je nezbytné stanovit, která svoboda, které právo nebo který z kolidujících zájmů bude mít přednost a které právo či zájem je naopak nutné omezit.

Pokud jde o konflikt soukromého zájmu se zájmem veřejným, již judikatura z období Československé republiky⁷⁷ stanovila, že zájmy soukromé jsou slabší než zájmy veřejné a že i mezi veřejnými zájmy lze zjistit celou hierarchii co do jejich významů.⁷⁸ Sama Listina explicitně upravuje možnost omezit některá základní práva právě z důvodu veřejného zájmu, jako jsou např. veřejný pořádek, bezpečnost státu nebo ochrana veřejného zdraví. V případě vlastnictví je toto omezení nejmarkantnější, jelikož odst. 4 článku 11 Listiny umožňuje na základě zákona a za náhradu majetek vyvlastnit, pokud je to ve veřejném zájmu. Zásada, že zájem celku je přednější než zájem jednotlivce, je v současnosti zejména v případě omezení vlastnického práva všeobecně

byl v moderních evropských demokratických společnostech zrušen. Na druhou stranu sama Listina ve svém čl. 6 odst. 4 stanoví, že porušením práva na život není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné.

⁷⁵ PAVLÍČEK, Václav. XIV. Práva, svobody a povinnosti. § 3 Obecná ustanovení Listiny. In: PAVLÍČEK a kol. Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky, 513.

⁷⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 25. 1. 2017.

⁷⁷ Např. nález Nejvyššího správního soudu Československé republiky Boh. adm. 124.

⁷⁸ PAVLÍČEK, Václav. I. Vývoj a stav pojetí lidských práv v nové době. 5 Posvátnost nebo změnitelnost základních lidských práv – právo vlastnické In: PAVLÍČEK, Václav, HOFMANNOVÁ, Helena. Občanská a lidská práva v současné době. Praha: Auditorium, 2014, s. 42.

akceptována. Projevuje se nejvíce v případě úpravy obecného užívání, například užívání pozemních komunikací k jízdě nebo k chůzi, odběru povrchové vody nebo vstupu do lesa. Poněkud méně jednoznačným je konflikt zájmů a základních práv soukromých subjektů. Tento střet je častým jevem v moderní společnosti a jednou z nejčastějších příčin sporů mezi jejími jednotlivými členy.

V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých právo nebo svoboda jiná. Základní podmínka, představující nejzazší mez zásahu do základního práva, je zakotvena v Listině, konkrétně v jejím čl. 4 odst. 4. Tato pojistka spočívá v tom, že vždy musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv, přičemž jejich omezení nesmí být zneužíváno k jiným účelům, než pro které bylo stanoveno. Ústavnost omezení však není zkoumána pouze skrze hledání podstaty a smyslu základního práva, v demokratických právních státech se uplatňuje posuzování prostřednictvím principu proporcionality. Ten se používá jak pro řešení kolize mezi dvěma ústavně zaručenými právy, tak i pro posouzení ústavnosti jakéhokoliv zásahu veřejné moci do těchto práv, přestože ke kolizi základních práv v daném případě nedochází.⁷⁹ Obecně lze tedy říci, že princip proporcionality představuje obecnou mez, která je platná pro všechna omezení ústavně zaručených práv, byť s určitými odchylkami.

4.1 Test proporcionality

Test proporcionality byl odvozen z principu materiálního právního státu, jak ho vykládal německý Spolkový ústavní soud, přičemž jeho podstatou je ověření, zda daný zásah odpovídá ústavním požadavkům a zda je v konkrétním případě úměrný z hlediska spravedlnosti. Na rozdíl od zachovávání podstaty a smyslu práva, který je velmi obecný, princip proporcionality definuje meze omezení mnohem individuálněji a s ohledem na oblast, v níž k zásahu do

⁷⁹ KOCOUREK, Tomáš. Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, s. 44.

základního práva dochází. Cílem takové konkretizace je snaha v co největší míře zachovat jak samotné omezované základní právo, tak i ostatní právní statky se zachováním co nejspravedlivějšího uspořádání práv všech dotčených členů společnosti.⁸⁰

Jak judikatura, tak i literatura rozdělují princip proporcionality do tří dílčích aspektů. Prvním z nich je kritérium vhodnosti, tedy způsobilosti zvoleného prostředku k dosažení daného cíle, druhým kritérium potřebnosti, který znamená bezpodmínečnou nutnost použití toho kterého prostředku. Posledním, nikoli nejméně významným, pak kritérium proporcionality v užším smyslu, tedy přiměřenosti zvoleného prostředku ve vztahu k dotčenému základnímu právu.

Vhodnost daného opatření lze v případě právních norem zjistit teleologickým výkladem, neboť jeho účelem je určit, zda je posuzované opatření vůbec schopno dosáhnout sledovaný cíl. Jinak řečeno, ověřuje se, zda nedošlo ke zneužití pravomoci, spočívající v omezení ústavně zaručeného práva za určitým deklarovaným účelem, kterého ale není opatření, za tím účelem přijímané, schopno dosáhnout. Kritérium potřebnosti vychází z předpokladu, že téhož výsledku lze dosáhnout různými prostředky. Dané opatření se posuzuje s ohledem na to, zda jde o nejmírnější ze všech možných prostředků k efektivnímu dosažení stanoveného cíle. Smyslem posuzování je nalézt řešení, které by bylo nejšetrnější k dotčeným základním právům a svobodám garantovaným ústavním pořádkem. Jinými slovy, potřebnost není dána u prostředku nebo opatření v případě, kdy existuje jiný prostředek nebo opatření, který v menší míře zasahuje do základního práva a přitom za jeho použití lze dosáhnout shodného výsledku. V případě, že je postaveno na jisto, že dané opatření je nejmírnějším možným prostředkem, pomocí kterého lze ještě dosáhnout daného účelu, Ústavní soud přistoupí ke zkoumání otázky proporcionality v užším smyslu. Test proporcionality v užším slova smyslu má dva aspekty. Prvním z nich je porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv a veřejných statků, druhým pak požadavek minimalizace

⁸⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. VII. Omezení základních práv. In: WAGNEROVÁ a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář, s. 26

zásahu do základního práva, resp. statku, který je v daném konkrétním případě upozaděn.⁸¹

Posuzovaná základní práva, potažmo veřejné statky jsou *prima facie* rovnocenné. Porovnávání v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, poté, co byla vyřešena otázka vhodnosti a potřeby, spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů.⁸² Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu spojeného s ochranou určitého základního práva. V jeho rámci se tedy zkoumá, jak závažný je předmět daného opatření. Systémový argument je založen na hodnocení postavení předmětného základního práva v systému všech základních práv a svobod. Pro tento argument se jeví jako zásadní, že zatímco právo na nedotknutelnost obydlí je právem základním, právo na příznivé životní prostředí je „jenom“ právem třetí generace, spadajícím pod čl. 41 odst. 1 Listiny, a je tedy možné se ho domáhat pouze v mezích stanovených zákonem.⁸³ Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že „*všchna práva a svobody obsažené v Listině tvoří jeden celek, který je vzájemně propojen a jednotlivá ustanovení, nehledě na zařazení různých rubrik Listiny, je třeba aplikovat ve vzájemných souvislostech celého ústavního řádu České republiky.*“⁸⁴ Zajištění a prosazování sociálních práv podle hlavy IV. Listiny se totiž velice často uskutečňuje v souvislosti s osobními svobodami a politickými právy zařazenými do jiných hlav Listiny. Právo na příznivé životní prostředí je velmi úzce spojeno s právem na život a na ochranu zdraví, protože bez příznivého životního prostředí by tato práva nemohla být garantována. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva jsou některé

⁸¹KOCOUREK, Tomáš. Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, s. 46.

⁸² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 25. 1. 2017.

⁸³ KOCOUREK, Tomáš. Řešení kolize ochrany vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. In: KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, s. 47.

⁸⁴ PAVLÍČEK, Václav. XIV Práva, svobody a povinnosti. §7 Hospodářská, sociální a kulturní práva. In: PAVLÍČEK a kol. Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky, s. 640.

aspekty práva na příznivé životní prostředí rovněž součástí práva na respektování rodinného a soukromého života.⁸⁵ Kontextový argument se zabývá dalšími (vedlejšími) negativními dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění práva jiného a konečně hodnotový argument se týká zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.⁸⁶

Požadavek minimalizace zásahů do základních práv v rámci tohoto poměrování se může jevit jako totožný s příkazem potřebnosti uvedeným výše. Základním rozdílem mezi těmito dvěma podmínkami ústavnosti je, že požadavek minimalizace zásahů v rámci poměrování nesměřuje ke zjištění, zda použitý prostředek je k omezovanému základnímu právu nejšetrnější, ale k tomu, zda takto omezené základní právo je zachováno v co největší míře. Tento požadavek lze dovodit z čl. 4 odst. 4 Listiny a je nutné ho aplikovat nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, ale také analogicky i v případě omezování jednoho základního práva v důsledku jeho kolize s jiným⁸⁷ protože omezení jakéhokoliv základního práva jednotlivce znamená zúžení prostoru pro jeho uplatnění. Požadavek minimalizace zásahu je pojistkou proti tomu, aby v důsledku omezení nebylo ústavou přiznané základní právo úplně popřeno. Oporou pro zachování podstaty každého z ústavně zaručených práv je rovněž i základní ustanovení Listiny o tom, že „základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“.⁸⁸

V případě kolizí různých ústavně chráněných hodnot a základních práv by při absenci jejich hierarchie měly jak soudy, tak i veřejná moc postupovat co nejšetrněji tak, aby byla zachována obě kolidující práva v co nejvyšší možné míře

⁸⁵ EHCR: Case of López Ostra v Spain, 9. 12. 1994 application no. 16798/90, § 51; EHCR: Case of Guerra and others v. Italy, 19. 2. 1998, application no. 14967/89, § 60. Oba rozsudky dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 27. 1. 2017.

⁸⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 27. 1. 2017.

⁸⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 27. 1. 2017.

⁸⁸ Článek 1 odst. 1 věta 2 úst. zák. č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

a žádné z nich nebylo bez spravedlivého odůvodnění upřednostňováno. Bohužel, právě v případě práva na příznivé životní prostředí je realita trochu jiná a ochrana životního prostředí zůstává poněkud opomíjena oproti jiným ústavně zaručeným základním právům. Ústavní soud České republiky se problematikou práva na příznivé životní prostředí příliš nezabývá. Evropský soud pro lidská práva, jak bylo zmíněno výše, sice rozsudkem ve věci *Lopéz Ostra proti Španělsku* učinil v této věci pokrok směrem k ochraně práva na příznivé životní prostředí, nicméně naprosto v rámci své rozhodovací praxe opomenul skutečnost (resp. se jí nehodlal zabývat)⁸⁹, že právo na příznivé životní prostředí není jen právem souvisejícím s právem na ochranu soukromého a rodinného života, ale rovněž i právem souvisejícím s právem na život a zdraví.

4.2 Hospodářská, sociální a kulturní práva

Hierarchie základních práv zaručených ústavním pořádkem *de facto* neexistuje. Neznamená to však, že všechna práva mají stejnou hodnotu a význam. Ústavní soud zejména zdůrazňuje odlišný charakter hospodářských, sociálních a kulturních práv od práv základních. Ve svých nálezech uvádí, že lze rozlišovat lidská práva, která vyvěrají přímo z lidského bytí a jež svou povahou konstituují hodnotový řád společnosti.⁹⁰ „*Jedná se o hodnoty, které obsahují základní práva pro uchování integrity člověka a zajištění jeho důstojnosti, jako jsou např. právo na život, nedotknutelnost osoby a osobní svoboda. Takováto práva jsou nezadatelná, nescizitelná [sic!], nepromlčitelná a nezrušitelná (čl. 1 Listiny). Jejich meze mohou být upraveny za podmínek stanovených Listinou a pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Jsou to práva základní.*“⁹¹ Tato základní lidská práva jsou zaručena „bez dalšího“ a jejich omezení je podmiňováno zákonem. Na rozdíl od těchto práv práva obsažená v hlavě čtvrté Listiny nepůsobí takto

⁸⁹ EHCR: *Guerra and others v. Italy*, 19. 2. 1998, application no. 14967/89, §52. Dostupné [online] na <http://hudoc.echr.coe.int>, cit. 7. 5. 2017.

⁹⁰ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95 a ze dne 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 1. 2. 2017.

⁹¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 1. 2. 2017.

bezprostředně. Ke své realizaci vyžadují součinnost dalších faktorů a jsou konkretizována buď přímo Listinou anebo je jejich provedení svěřeno zákonu. Obecně lze říci, že celá čtvrtá hlava Listiny, resp. všechna práva do ní zařazená jsou závislá na dosažené hospodářské a sociální úrovni státu a s tím spojené výše životní úrovně.⁹² V pozdější judikatuře se pro rozlišení základních lidských práv a svobod a práv sociálních objevuje terminologie tzv. ústavních *core rights*⁹³ a ústavního *soft law*⁹⁴. Ačkoli lze připustit, že hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v hlavě IV. Listiny jsou co do možnosti dovolat se jejich porušení odlišná, tato nová terminologie je v lepším případě poněkud nepřesná. Termín *soft law* obecně představuje nástroj, který není právně závazný, ani vynutitelný. Používá se především v oblasti mezinárodního práva veřejného a lze si pod ním představit nejrůznější dokumenty, jako jsou doporučení, deklarace, akční plány apod. Označení hospodářských práv termínem *soft law* může vzbuzovat dojem, že tato práva jsou pouhými proklamacemi s faktickou nemožností se jich domoci. Avšak vzhledem k tomu, že jsou tato práva garantována právním předpisem na ústavní úrovni, který rovněž zaručuje možnost se těchto práv v zákonem stanoveném rozsahu domáhat, je jasné, že o žádná nezávazná a nevymahatelná prohlášení nejde. Je nutné rovněž připomenout, že v rámci ústavní stížnosti může být zároveň podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jestliže jsou s ústavním zákonem v rozporu.⁹⁵ Možnost podat ústavní stížnost a s ní spojit návrh na zrušení zákona se týká všech práv vyjmenovaných v Listině. I z tohoto důvodu není vhodné označovat hospodářská, sociální a kulturní práva jako ústavní *soft law*, pokud v důsledku rozporu s nimi je možné závazný právní předpis zrušit.

⁹² HOFMANNOVÁ, Helena. XI. Pojetí lidských práv v judikatuře Ústavního soudu České republiky. 5. Kategorie Lidských práv. In: PAVLÍČEK, Václav, HOFMANNOVÁ, Helena. Občanská a lidská práva v současné době, s. 295.

⁹³Nález pléna Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 1. 2. 2017.

⁹⁴ Nález IV. senátu Ústavního soudu ze dne 1. června 2006, sp. zn. IV. ÚS 8/05. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 1. 2. 2017.

⁹⁵ Ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

4.2.1 Test racionality

Vzhledem k odlišnému postavení hospodářských, sociálních a kulturních práv v případě posuzování zásahu do nich Ústavní soud podrobuje přijatá opatření nikoli testu proporcionality, nýbrž testu racionality, který spočívá v posouzení, zda je dané opatření rozumným prostředkem k dosažení sledovaného cíle. „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*“⁹⁶ Na první pohled se může zdát, že zákonodárce má velmi širokou možnost sociální práva omezit, nicméně tak jako na všechna ostatní v Listině uvedená, i na práva podle hlavy čtvrté se vztahuje příkaz šetřit jejich podstaty a smyslu. Zákonem tedy nelze ústavně zaručené sociální právo zakázat nebo úplně odepřít, stejně jako nelze stanovit podmínky, které by faktický výkon tohoto práva znemožňovaly. Vždy se musí respektovat podstata a smysl těchto práv a svobod, jinak by zůstaly pouhými deklaracemi bez reálného obsahu.⁹⁷

4.3 Právo na příznivé životní prostředí jako kulturní právo

Právo na příznivé životní prostředí je zařazeno do hlavy IV. Listiny mezi sociální práva. Přesto by bylo vhodné při posuzování zákonnosti zásahu do něj volit přísnější kritéria hodnocení ústavnosti. Důvodem této úvahy je, že míra příznivosti životního prostředí, resp. možnost realizace jeho ochrany není příliš podmíněna ekonomickou situací státu a také skutečnost, že je předpokladem života člověka na Zemi. Co se týká podmíněnosti hospodářstvím státu, je realita právě opačná. Právo na životní prostředí není nehledě na jeho zařazení v Listině závislé na úrovni bohatství společnosti. Ba naopak, čím vyspělejší a bohatší

⁹⁶Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41 a 42. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit. 1. 2. 2017.

⁹⁷PAVLÍČEK, Václav. Obecná ustanovení. Čl. 4. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář., s. 61.

společnost je, tím větší má sklony ke konzumerismu, plýtvání neobnovitelnými přírodními zdroji a jisté formě bezohlednosti vůči životnímu prostředí.

Druhým argumentem pro volbu přísnějších kritérií je skutečnost, že příznivé životní prostředí je podmínkou *sine qua non* pro veškerý život na Zemi. Bez záruky příznivého životního prostředí by bylo nemožné garantovat právo na život a zdraví. Z tohoto důvodu by bylo vhodné na právo upravené v čl. 35 Listiny nazírat nikoli pouze jako na právo sociální, méně důležité, které je možno omezit, existuje-li „rozumný důvod“, ale spíše jako na právo, které je zároveň garancí a realizací práva na život a při posuzování ústavnosti jeho omezení se následně přiklonit spíše k testu proporcionality, byť lehce modifikovanému,⁹⁸ například obměnou požadavku minimálního zásahu do základního práva.

Lze si představit situaci, kdy Ústavní soud bude posuzovat zásah do práva podle čl. 35 Listiny v rámci testu proporcionality s tím rozdílem, že tomuto posouzení vyhoví taková právní úprava, která do tohoto základního práva nebude zasahovat nepřiměřeným způsobem. V konkrétním případě by pak bylo možné posuzovat dodržení této podmínky prostřednictvím hodnocení míry existujícího negativního zatížení životního prostředí v dané oblasti a předpokládaného vlivu posuzovaného omezení.

4.3.1 Omezení základních práv ve prospěch práva na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí je právě příkladem toho, že i právo, jehož se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí, může omezovat i práva základní, jež Ústavní soud řadí mezi tzv. *core rights*. Je to umožněno prostřednictvím čl. 35 odst. 3 Listiny, který omezuje výkon všech práv, pokud by

⁹⁸ Podobný názor týkající se propojení práva na stávku s právem na svobodu projevu prezentovala JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D v rámci svého odlišného stanoviska k nálezu pléna Ústavního soudu, ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04. Dostupné [online] na www.nalus.usoud.cz, cit 13. 3. 2017.

ohrožoval nebo poškozoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem a také v rámci omezení základních práv, u nichž to Listina explicitně připouští.

Druhá ze zmíněných možností omezení základního práva je nejpatrnější v případě práva vlastnit majetek upraveného v čl. 11 Listiny. Ve třetím odstavci tohoto článku je výslovně zakotveno, že výkon vlastnického práva nesmí vedle lidského zdraví poškozovat ani přírodu ani životní prostředí. Tím je jednoznačně stanoveno, že při střetu zájmů má ochrana životního prostředí vždy přednost před výkonem vlastnického práva překračujícího stanovenou mez. Toto omezení je realizováno mnoha zákony týkajícími se životního prostředí a jeho míra se v jednotlivých právních předpisech liší.

Podle ustanovení § 60 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lze za účelem ochrany přírody a krajiny nemovitost či práva k ní vyvlastnit. Toto ustanovení odkazuje na zvláštní právní předpis, kterým je zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Vlastníky nemovitých věcí lze rovněž ve prospěch ochrany životního prostředí na jejich právech omezit. Tato omezení mohou být stanovena zákonem, mohou být uložena rozhodnutím orgánu veřejné správy nebo je vlastník může přijmout sám na základě veřejnoprávní smlouvy, kterou s orgánem veřejné správy uzavře. Příkladem zákonného omezení mohou být povinnosti vlastníka lesa stanovené v § 29 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, nebo povinnost strpět vstup cizích osob do lesa v souladu s § 19 upravujícím obecné užívání.

Omezení na základě rozhodnutí správního orgánu mohou představovat podmínky udělení souhlasu nebo povolení k činnosti, např. povolení ke kácení dřevin podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Druhým příkladem může být uložení nápravných opatření v případě zjištění nedodržení zákonem stanovených povinností. Třetí případ omezení vlastnického práva na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy sice předpokládá souhlas vlastníka s jejím uzavřením, nicméně jde také o zúžení možnosti libovolně nakládat se svým majetkem, obzvláště je-li možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu zákonem stanovena pouze jako alternativa k omezením jiným. Za příklad může posloužit § 68 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého vlastníci a nájemci pozemků zlepšují

podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability a jsou povinni strpět zásahy orgánů ochrany přírody v případě, že tak sami nečiní. Podle odst. 2 tohoto ustanovení pak mohou vlastníci a orgány ochrany přírody uzavírat veřejnoprávní dohody k provádění péče o pozemky, případně k úpravě způsobu hospodaření ve zvláště chráněných územích a v ptačích oblastech.

Obdobná omezení se týkají i práva na svobodu pohybu a pobytu podle čl. 14 Listiny, kde je rovněž explicitně stanoveno, že *„tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody“*. Závěrečnou část týkající se omezení svobody pohybu a pobytu realizují rovněž ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 16 odst. 2 písm. b), podle kterého je na území první zóny národního parku zakázáno vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli jsou práva podle hlavy IV. Listiny vnímána jako práva „slabší“, z důvodu jejich podřazení pod režim čl. 41 Listiny, mohou i tato práva omezit takzvaná *core rights*, a to poměrně výrazným způsobem.

5 Ochrana ovzduší

Ovzduším se rozumí plynný obal země⁹⁹, OvzdZ jej vymezuje jako vnější ovzduší v troposféře¹⁰⁰, tedy nejspodnější vrstvě atmosféry, jejíž přirozené chemické složení je základním předpokladem pro život na Zemi. Vlivem lidské činnosti a přírodních procesů je jeho optimální složení narušováno, v důsledku

⁹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola VII. Ochrana složek životního prostředí a ekosystémů. Oddíl 1. Ochrana ovzduší a ozonové vrstvy Země. In: In: DAMOHORSKÝ a kol. Právo životního prostředí, 255.

¹⁰⁰ Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

čehož dochází k některým globálním problémům životního prostředí, jako jsou např. změny klimatického systému Země způsobené zesilováním tzv. skleníkového efektu, narušování ozonové vrstvy nebo kyselá deponice. Nepříznivý stav ovzduší ovlivňuje stav životního prostředí jako celku. Má negativní dopady na stav ostatních složek a ekosystémů, přičemž tyto problémy nejsou pouze lokální, ale přesahují hranice států, dopadají na celé kontinenty a mají vliv na celou planetu Zemi.¹⁰¹

5.1 Základní rizika znečišťování ovzduší

Ovzduší je znečišťováno vnášením prvků a látek, které v některých případech nejsou jeho přirozenou součástí (často se jedná o prvky jedovaté) nebo v jiných případech nejsou přirozeně zastoupeny v tak velké koncentraci. Ke znečišťování dochází v důsledku přírodních procesů, například výbuchů sopek, požárů lesů a podobně. Mnohem závažnějším je však znečištění z tzv. antropogenních zdrojů, tedy znečištění pocházejícího z lidské činnosti. Hlavními zdroji znečištění jsou spalování fosilních paliv pro výrobu elektrické energie a v průmyslovém využití, emise z dopravy, ale rovněž spalování paliv sloužících k vytápění rodinných domů, bytů a jiných staveb. Nejvíce znečišťujícími látkami v ovzduší jsou jemné prachové částice PM_{2,5}, PM₁₀ a benzo(a)pyren. Částice polévatého prachu PM z (anglického "*particulate matter*") mají velikost několika mikrometrů (μm) a své specifické označení mají podle velikosti – například PM₁₀ označuje polévatý prach o velikosti 10 mikrometrů.¹⁰² Účinek částic na lidský organismus závisí zejména na jejich velikosti, ale rovněž tvaru a chemickém složení. Zatímco větší částice jsou zachyceny v horních cestách dýchacích, částice PM₁₀ se dostávají již do dolních cest dýchacích a částice PM_{2,5} pronikají až do průdušinek. Na částice polévatého prachu se také vážou těkavé organické látky,

¹⁰¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola VII. Ochrana složek životního prostředí a ekosystémů. Oddíl 1. Ochrana ovzduší a ozonové vrstvy Země. In: DAMOHORSKÝ a kol. Právo životního prostředí, s. 256.

¹⁰² Článek Polévatý prach PM₁₀, PM_{2,5}, PM_{1,0} umístěný na webu www.cistenebe.cz. Dostupné [online] na: <http://www.cistenebe.cz/stav-ovzdusi-na-ostravsku/slovnicek-pojmu/13-poletavy-prach-pm10-pm25-pm10>, cit. 20. 4. 2017.

kteří v organismu působí toxicky a mívají mutagenní či karcinogenní účinky. Tyto látky mají škodlivý vliv a široké spektrum účinků na srdečně-cévní a respirační ústrojí. Dráždí sliznice dýchacích cest, čímž snižují samočisticí schopnost celého dýchacího ústrojí a omezují přirozené obranné mechanismy. Častá infekční onemocnění pak mohou vést k chronickému zánětu průdušek a chronické obstrukční nemoci plic s následným přetížením pravé srdeční komory a oběhovým selháváním.¹⁰³

Benzo(a)pyren (PaB) je aromatická organická látka vznikající při hoření organického materiálu.¹⁰⁴ Patří mezi polycyklické aromatické uhlovodíky, které mají schopnost přetrvávat v prostředí a kumulovat se v živých organismech. Rovněž se na ni navazují další prvky a látky, např. těžké kovy. Řada těchto sloučenin má toxické, mutagenní či karcinogenní vlastnosti. Benzo(a)pyren je od roku 2012 zařazen v databázi Mezinárodní agentury pro výzkum rakoviny (IARC, *International Agency for Research on Cancer*) do skupiny 1, jako tzv. prokázaný karcinogen. Při posuzování vlivů na lidský organismus se v případě karcinogenů vychází z tzv. teorie bezprahového působení, podle které neexistuje žádná mezní hodnota, pod níž by působení dané látky neznamenaloz riziko vzniku nádorových onemocnění. Tyto rizikové a nebezpečné vlivy především na lidské zdraví a životní prostředí jsou základním důvodem pro přijímání nástrojů pro prevenci znečišťování a ke snižování znečištění již vzniklého.

5.2 Základní právní úprava ochrany ovzduší

Řada ustanovení českých právních předpisů týkajících se ochrany ovzduší má svůj základ v předpisech Evropské unie. Právní úprava ochrany této složky patří mezi nejpodrobněji upravené oblasti ochrany životního prostředí v právu

¹⁰³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2015, s. 3. Dostupné [online] na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzduisi/\\$FILE/000-Zdravotni_rizika_2015-20170105.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzduisi/$FILE/000-Zdravotni_rizika_2015-20170105.pdf), cit. 20. 4. 2017.

¹⁰⁴ VÁLEK, Petr: Benzo(a)pyren. Nedatováno. Dostupné [online] na www.arnika.org/benzoapyren, cit. 20. 4. 2017

EU. Mezi nejdůležitější právní předpisy patří rámcová směrnice EP a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu ze dne 21. května 2008 a směrnice EP a Rady 2004/107/ES o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší ze dne 15. prosince 2004, které se dopodrobna věnují posuzování úrovně znečištění ovzduší. Směrnice 2008/50/ES rovněž upravuje cíle v oblasti kvality ovzduší v podobě přípustných úrovní jeho znečištění. Vedle těchto dvou předpisů je také vhodné zmínit směrnici EP a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích ze dne 24. listopadu 2010 a směrnici EP a Rady 2001/81/ES o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší ze dne 23. října 2001. Protože směrnice určují toliko cíle, kterých má být v oblasti ochrany ovzduší dosaženo, státy mají relativně širokou možnost uvážení jakým způsobem danou problematiku upravit.

Základními právními předpisy regulujícími ochranu ovzduší v České republice jsou zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. Tyto zákony jsou pak prováděny vyhláškami Ministerstva životního prostředí a nařízeními vlády, kterými jsou Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, Vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, Vyhláška č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší, Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách a Nařízení vlády č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv. Všechny tyto předpisy komplexně upravují problematiku ochrany ovzduší v České republice. Za jejím účelem stanovují povinnosti jednotlivým subjektům, které by ovzduší mohly znečišťovat nebo které ho svou činností už znečišťují.

5.3 Povinnosti provozovatelů „malých“ stacionárních zdrojů

Okruh znečišťovatelů ovzduší je velmi široký. Povinnosti stanovené v OvzdZ dopadají na velké množství subjektů od provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší, jako jsou např. spalovny odpadu, přes výrobce a dodavatele paliv a některých vybraných výrobků (kotlů, barev a pohonných hmot) až po nepodnikající fyzické osoby. V závislosti na činnosti těchto subjektů definuje OvzdZ různé povinnosti a také sankce za jejich nedodržení.¹⁰⁵ Povinnosti jsou upraveny především v ustanoveních § 16 - § 22 OvzdZ a jsou stanoveny fyzickým a právnickým osobám specifikovaným v jednotlivých odstavcích těchto ustanovení. Některé povinnosti v těchto paragrafech stanovené zavazují každého, jako například spalování pouze suchých rostlinných materiálů neznečištěných chemickými látkami v § 16 odst. 4. Jiné zavazují pouze v daném ustanovení určený subjekt. V ustanovení § 17 jde o povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů, § 18 se zaměřuje na osoby nakládající s vybranými barvami, laky a výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel a §19 - § 21 upravuje povinnosti dodavatelů pohonných hmot. Protože se jednotlivé povinnosti různí a není hlavní náplní této práce detailně všechny rozebrat, bude pozornost věnována jen povinnostem relevantním z hlediska obsahu a cíle této práce, tedy povinnostem provozovatelů stacionárních zdrojů, s akcentem na provozovatele stacionárních zdrojů nevyjmenovaných v příloze č. 2 k OvzdZ.

Je nutno předestřít, že tendence omezovat vedle velkých průmyslových znečišťovatelů i soukromé fyzické osoby naráží na nemalou míru kritiky. Hlavním argumentem odpůrců je skutečnost, že vedle znečištění z průmyslu je znečišťování produkované fyzickými osobami zanedbatelné. Tento argument lze přijmout, avšak nikoli bez dalšího. Za prvé je třeba si uvědomit, že v rámci daného regionu je větší počet fyzických osob, které se na znečišťování ovzduší podílejí, ať už při jízdě autem nebo při topení v domácnostech. Z malých zdrojů vytápění umístěných v rodinných domech pak dochází z důvodu nízkých komínů

¹⁰⁵ § 2 [Definice]. In: MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší: komentář. 1.vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 5.

k rozptylu škodlivin pouze do nejbližšího okolí zdroje. Byť tyto emise nejsou tak velké jako u průmyslových znečišťovatelů, jsou lidmi žijícími v okolí vnímány jako závažnější. Za druhé nelze pominout skutečnost, že současný průmysl je právě s ohledem na ochranu životního prostředí značně regulován. Provozovatel zařízení musí splnit nemalé množství podmínek stanovených napříč celým procesem od zahájení stavebního řízení, až po samotný provoz závodu. Podmínky jsou stanovovány v rámci posuzování vlivu záměrů na životní prostředí, dále v řízení o vydání integrovaného povolení a obsahují je i samotná stavební povolení a rozhodnutí o kolaudaci.

Dále je v rámci úvodu do této problematiky nutné vyložit základní pojem, se kterým bude v následujícím textu pracováno, a to pojem spalovací stacionární zdroj. Stacionárním zdrojem se podle § 2 písm. e) OvzdZ rozumí *„ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat“*, spalovacím stacionárním zdrojem pak podle písm. g) téhož ustanovení *„stacionární zdroj, ve kterém se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla“*. Do této skupiny patří široké spektrum zdrojů od domácích venkovních zahradních grilů přes krbová kamna a kotle pro ústřední vytápění v rodinných a bytových domech až po velké kotle v teplárnách a elektrárnách. Takové zdroje tedy mohou provozovat jak fyzické nepodnikající osoby, tak i fyzické osoby podnikající a rovněž i osoby právnické. Pro OvzdZ je primárně lhostejné, kdo daný stacionární zdroj vlastní, důležitá je faktická činnost provozování. Pouze není-li osoba provozovatele známa nebo neexistuje, považuje se za něj vlastník stacionárního zdroje.

Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů jsou většinou stanoveny ve formě zákazů určitého jednání a v případě jejich porušení vzniká deliktní odpovědnost buď za přestupek, nebo za správní delikt podle subjektivních vlastností provozovatele.

5.3.1 Povinnosti podle § 17 OvzdZ

Jako první z povinností je uvedena povinnost uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj a činnosti nebo technologie související s jeho provozem nebo zajištěním jeho provozu, které mají vliv na úroveň znečištění, v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými OvzdZ, jeho prováděcími právními předpisy a výrobcem a dodavatelem stacionárního zdroje, pokud tyto podmínky pro jeho provoz v technické dokumentaci stanoví.¹⁰⁶ Toto ustanovení bylo novelizováno zákonem č. 369/2016 Sb., který vedle podmínek stanovených výrobcem přidal i podmínky stanovené dodavatelem stacionárního zdroje. Podle důvodové zprávy je v případech komplexnějších stacionárních zdrojů vhodnější hovořit o dodavateli technologie než o výrobcí zdroje, který nemusí mít natolik rozsáhlé znalosti, aby podmínky provozu stanovil. Podle tohoto ustanovení tedy všichni provozovatelé stacionárních zdrojů mají přímo ze zákona povinnost řídit se podmínkami provozu stanovenými vedle zákonných a podzákonných norem rovněž podmínkami, stanovenými výrobcí a dodavateli. Pro úplnost je rovněž nutné dodat, že se povinnost nevztahuje pouze k provozu stacionárního zdroje jako takového, ale rovněž na činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění ovzduší.

Druhou důležitou povinností pro provozovatele je dodržování přípustné úrovně znečišťování podle § 4 OvzdZ spočívající ve splnění emisních limitů, emisních stropů, technických podmínek provozu a přípustné tmavosti kouře. Toto ustanovení je zajímavé ze dvou ohledů. Jednak proto, že povinnost dodržovat emisní limity se týká i zdrojů, které emisní limity nikdy neplnily, resp. nikdy nedocházelo k jejich měření. To se týká spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech. Druhým zajímavým aspektem je, že se povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře dostala do zákona až v závěru legislativního procesu, a to z důvodu absence regulačních nástrojů, které by cílily právě na jejich

¹⁰⁶ Ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

provozovatele.¹⁰⁷ Možná právě z tohoto důvodu jsou za nedodržování přípustné tmavosti kouře sankcionovány pouze a jen fyzické osoby v rámci odpovědnosti za přestupek podle § 23 odst. 1 písm. c) OvzdZ. Pro podnikající fyzické osoby a osoby právnické žádná sankce za správní delikt stanovena není, ačkoli povinnost se ze zákona vztahuje na všechny provozovatele stacionárních zdrojů.

Další z povinností je povinnost spalovat ve stacionární zdroji paliva stanovená pouze právním předpisem nebo určená výrobcem, spalování odpadu je pak možné pouze ve stacionárním zdroji, ve kterém je jeho spalování výslovně povoleno orgánem ochrany ovzduší. K této povinnosti se rovněž váže i zákaz spalovat ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW (včetně) hnědé uhlí, lignit, uhelné kaly a proplástky. Nedodržování této povinnosti je příčinou zhoršování kvality ovzduší v mnoha oblastech České republiky. Výše vyjmenovaná paliva a odpad nejsou určeny pro spalování v „malých“ stacionárních zdrojích určených pro vytápění v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci. Tyto stacionární zdroje nejsou uzpůsobeny pro takové spalování. Nedisponují zařízeními ke snižování emisí a dochází tak k tomu, že do ovzduší jsou vypouštěny látky, které způsobují výrazné zhoršení jeho stavu. Jedná se především o bezz(o)a)pyren, ale i další chlorované organické látky a těžké kovy. Tyto látky představují výrazné zdravotní riziko. K rozptylu těchto škodlivin pak vzhledem k nízké rozptylové výšce komínů dochází pouze v nejbližším okolí. Navzdory skutečnosti, že spalování odpadu je zakázáno v zařízeních, která k tomuto účelu nejsou určena a k jejichž provozu nebyl příslušným krajským úřadem udělen souhlas¹⁰⁸, jedná se v prostředí České republiky o pravděpodobně relativně běžnou praxi.¹⁰⁹

Se zákazem spalovat ve stacionárních zdrojích o tepelném příkonu do 300 kW včetně koresponduje rovněž snaha omezit jejich dostupnost na trhu. Prodejci

¹⁰⁷ § 17 [Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje]. In: MORÁVEK, Jiří. Zákon o ochraně ovzduší: komentář, s. 220 a 221.

¹⁰⁸ Podle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů.

¹⁰⁹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2015, s 18.

těchto paliv podléhají kontrole ze strany České obchodní inspekce, která na základě zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, kontroluje uvádění těchto výrobků na trh. Tato kontrola tak je preventivním opatřením, které by mělo napomoci tomu, že provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci nebudou topit zakázanými palivy. Přes tuto snahu zákonodárce nicméně opatření nezabrání nejpálčivějšímu problému, kterým je spalování odpadů.

Od 1. září 2022 mají provozovatelé stacionárních zdrojů na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW povinnost provozovat pro teplovodní soustavu ústředního vytápění takový zdroj, který bude splňovat minimální emisní požadavky uvedené v příloze č. 11 k OvzdZ. Tento požadavek je reakcí na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie¹¹⁰ a měl by v dlouhodobém časovém horizontu přispět ke zlepšování kvality ovzduší, jelikož vytápění domácností se na jeho zhoršování výrazně podílí. Cílem je, aby do stanoveného termínu byly domácnosti vybaveny moderními zdroji s kvalitními filtry pro snižování emisí. V souvislosti s tím byl Ministerstvem životního prostředí spuštěn program tzv. Kotlíkových dotací na výměnu kotlů a tepelných čerpadel pro rodinné domy financovaný ze Státního fondu životního prostředí a fondů Evropské unie.

Provozovatelé výše uvedených „malých“ stacionárních zdrojů pro vytápění mají rovněž povinnost jednou za dva kalendářní roky provádět prostřednictvím odborně způsobilé osoby kontrolu jeho technického stavu a provozu. Tato povinnost byla v zákoně zakotvena od jeho přijetí, nicméně její splnění bylo odloženo do 31. 12. 2016, zejména z důvodu proškolení odborně způsobilých osob výrobci stacionárních zdrojů. Takové osoby po dokončení školení získají od daného výrobce oprávnění k instalaci stacionárního zdroje, k jeho provozu a

¹¹⁰ Tato směrnice stanovuje rámec pro určení minimálních požadavků na začlenění environmentálních aspektů do výrobků spalujících energii s cílem zlepšit jejich vliv na životní prostředí. Pouze výrobky splňující tyto požadavky budou moci být prodávány a používány v EU. Dostupné [online] na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aen0018>, cit. 30. 3. 2017

údržbě, přičemž se žádná další autorizace ze strany orgánů ochrany ovzduší nevyžaduje. Předchozí zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, opravňoval k výkonu této činnosti pouze osoby vycvičené v oboru kominictví. Není vyloučeno, že odborně způsobilou osobou se může stát i osoba s výučním listem v kominické profesi, nicméně musí být držitelem certifikátu od výrobce zdroje. V případě, že výrobce spalovacího zdroje není znám, zanikl nebo neurčil oprávněnou osobu, může být kontrola provedena odborně způsobilou osobou oprávněnou jiným výrobcem k provádění kontroly technického stavu a provozu stejného typu spalovacího stacionárního zdroje. Odborně způsobilá osoba zdroj prohlédne, zkontroluje jeho stav, způsob jeho instalace a údržby. V případě, že neshledá žádné porušení, ani závady, vydá potvrzení o uskutečnění kontroly. V opačném případě do takového potvrzení sepíše veškeré zjištěné nedostatky. Provozovatel stacionárního zdroje je pak povinen na výzvu orgánu ochrany ovzduší toto potvrzení předložit. K takovému vyžádání by mělo docházet zejména v případech, kdy orgán ochrany ovzduší na základě podnětů občanů nebo z vlastní úřední činnosti bude mít podezření na nedodržování povinností stanovených OvzdZ. Ustanovením o povinnosti revize stacionárních zdrojů, která byla popsána výše, nejsou dotčeny povinnosti kontroly spalinových cest u menších spalovacích zdrojů vyplývajících z jiných právních předpisů, jako je např. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.¹¹¹

Dále mají provozovatelé stacionárních zdrojů povinnost předkládat příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace o provozu stacionárního zdroje a jeho emisích. Rovněž musí umožnit osobám pověřeným orgány ochrany přírody přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Také jsou povinni provést kompenzační opatření uložená krajským úřadem podle § 11 odst. 5, provozovat spalovací stacionární zdroj na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj

¹¹¹ § 17 [Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje]. In: MORÁVEK a kol. Zákon o ochraně ovzduší: komentář, s. 225

tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, v souladu s minimálními požadavky uvedenými v příloze č. 11 k tomuto zákonu.

Všechny výše zmíněné povinnosti byly do OvzdZ zakomponovány proto, aby byl naplněn základní cíl tohoto zákona, kterým je podle § 1 odst. 1 předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví, snížena zátěž životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší, které poškozují ekosystémy, a vytvořeny předpoklady pro regeneraci složek životního prostředí, které byly důsledkem znečištění ovzduší poškozeny.

Souhrn těchto a dalších zákonem zakotvených povinností se zdá být dostatečným pro splnění výše uvedeného cíle. Přestože se celkový stav znečištění ovzduší od 90. let zlepšuje, nelze v žádném případě současnou situaci považovat za příznivou. V roce 2015 byly 24 hodinové limity doporučené Světovou zdravotnickou organizací pro ochranu lidského zdraví v případě suspendovaných částic PM₁₀ a PM_{2,5} překročeny téměř na celém území ČR, konkrétně na 92,9% území pro částice PM₁₀ a na 99,2% území pro částice PM_{2,5}. Vyšší koncentrace těchto látek v ovzduší jsou zaznamenávány během chladného období roku, což souvisí se zhoršenými rozptylovými podmínkami v tomto období, ale zároveň s vyššími hodnotami emisí částic ze stacionárních zdrojů určených k vytápění. Zároveň je nutno podotknout, že rok 2015 byl mimořádně teplý, v listopadu, prosinci a lednu se oproti průměru méně často vyskytovaly nepříznivé rozptylové podmínky, přesto byly v některých lokalitách překračovány denní i roční limity. Je jasné, že se na emisích suspendovaných částic podílí mnohem více faktorů, nicméně lokální topeniště se dle Českého hydrometeorologického ústavu na vnášení těchto látek do ovzduší podílejí 34% pro částice PM₁₀, resp. 51% pro částice PM_{2,5}.¹¹²

¹¹² Grafická ročenka ČHMÚ pro rok 2015. Nedatováno. Dostupné [online] na http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/15groc/gr15cz/IV1_PM_CZ.html, cit. 17. 2. 2017.

5.4 Hlavní problémy právní úpravy účinné do 31. 12. 2016

Nastavení povinností provozovatelů stacionárních zdrojů, a zejména spalovacích zdrojů sloužících k vytápění domácností je pro předcházení znečišťování kvality ovzduší a jeho následné zlepšování bezesporu dostačující, hlavním problémem je však jejich nedodržování. Zcela zásadním způsobem bývají opomíjeny zejména podmínky provozu spalovacích stacionárních zdrojů, především požadavek na spalování paliv určených výrobcem. Zákaz spalování odpadů je často provozovateli brán na lehkou váhu.¹¹³ Tato skutečnost byla způsobena obzvláště tím, že až do 1. ledna 2017 nebylo možné efektivně kontrolovat plnění povinností podle OvzdZ v případě spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech. Ustanovení § 17 odst. 2 OvzdZ před novelou č. 369/2016 Sb., stanovilo, že „*povinnost uvedená v odstavci 1 písm. l) se nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost.*“ Tím byla prakticky vyloučena jakákoli přímá kontrola plnění zákonem stanovených podmínek a značně ztíženo prokazování a postih jejich porušování.

Na tuto skutečnost upozorňovalo již Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje, které v roce 2013 předložilo návrh novely zákona, která by výše citované ustanovení zrušila. Vláda k tomuto návrhu zákona vyjádřila nesouhlas s tím, že jde o zjevně nepřiměřený zásah do Listinou základních práv a svobod zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí. Dále ve svém stanovisku uvedla, že „*nedochází k akutnímu ohrožení života nebo zdraví osob, protože negativní následky jsou způsobeny dlouhodobým působením značného počtu zdrojů znečišťování, což zásah do individuálního lidského práva neospravedlňuje.*“¹¹⁵ Mimo to zároveň

¹¹³ § 17 [Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje]. In: MORÁVEK a kol. Zákon o ochraně ovzduší: komentář, s. 220.

¹¹⁴ Povinnost právnických osob a podnikajících fyzických osob umožnit přístup kontrolujícím osobám ke stacionárnímu zdroji.

¹¹⁵ VLÁDA: Příloha k usnesení vlády ze dne 24. července 2013 č. 547: Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (sněmovní tisk č. 1095). Dostupné [online] na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN999BNKFU>, cit. 25. 4. 2017.

usnesením č. 547 ze dne 24. července 2013 uložila ministru životního prostředí zevrubně analyzovat problematiku zkvalitňování ovzduší obcí a do 30. listopadu téhož roku předložit vládě legislativní návrh umožňující řešit danou problematiku bez zásahů do základních lidských práv. Vzhledem k politické nestabilitě, která v daném období panovala, nebyl žádný legislativní návrh projednán, nicméně analýza vypracována byla. Dokument s názvem „*Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinnosti provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší*“¹¹⁶ byl zařazen na jednání vlády 14. července 2014. Na základě této analýzy pak Ministerstvo životního prostředí vypracovalo návrh novely zákona, který byl přijat 19. října 2016. Přijímání této novely se však neobešlo bez problémů a kritiky ze strany některých poslanců a senátorů právě z toho důvodu, že nově koncipované ustanovení § 17 odst. 2 zásadním způsobem prolamuje právo na nedotknutelnost obydlí. Již v úvodu této práce bylo zmíněno, že zástupci některých politických stran zvažovali iniciování řízení podle §65 a násl. zákona o Ústavním soudu¹¹⁷ o zrušení daného ustanovení z důvodu jeho neústavnosti.

5.5 Ústavnost prolomení nedotknutelnosti obydlí ve prospěch ochrany ovzduší

Jak již bylo rozebráno výše, k omezení základního práva nebo svobody v demokratickém právním státě může dojít dvěma způsoby. Prvním případem je situace, kdy Listina výslovně zmocňuje zákonodárce, aby za určitých podmínek dané základní právo omezil. Druhou situací, kdy může dojít k omezení základního práva nebo svobody, ačkoli Listina toto *a priori* nepředpokládá, je případ vzájemné kolize dvou základních práv nebo kolize základního práva s jinou ústavně chráněnou hodnotou, která však nemá povahu základního práva a svobody, ale jedná se o veřejný statek.

¹¹⁶ Příloha č. 1

¹¹⁷ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

V případě posuzování ústavnosti kontroly nad dodržováním povinností provozovateli stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech tak lze rovněž uvažovat ve dvou rovinách. První z nich představuje výslovné zmocnění zákonodárce v zakotvené v čl. 12 odst. 3 Listiny, druhá pak vzájemné poměrování kolize mezi právem na nedotknutelnost obydlí a práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35, resp. životním prostředím coby veřejným zájmem. Jak již bylo uvedeno v předchozí části, omezení nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 3 je možné pouze za kumulativního splnění několika podmínek. Zásah musí být upraven formou zákona, být v demokratické společnosti nezbytný a sledovat legitimní cíl, kterým je ochrana života nebo zdraví osob, ochrana práv a svobod druhých nebo odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Již při projednávání novelizace OvzdZ navrhované zastupitelstvem Moravskoslezského kraje v roce 2013 měla vláda připomínku, že nedochází k akutnímu a bezprostřednímu ohrožení života a zdraví osob a tudíž, že takovýto zásah odůvodněný ochranou života a zdraví není v souladu s ústavními předpisy a dále, že snížení celkového množství vypouštěných emisí lze dosáhnout i jinými způsoby, např. regulací trhu se stacionárními zdroji nebo podporou pořizování stacionárních zdrojů nových, šetrnějších k životnímu prostředí.¹¹⁸

S touto argumentací lze souhlasit pouze potud, že existují i jiné způsoby, kterými lze podpořit snižování množství vypouštěných emisí. Poněkud diskutabilní však je tvrzení o neexistenci akutního ohrožení lidského života a zdraví. Jak již bylo předestřeno výše, vdechování jemných prachových částic působí velmi negativně na lidský organismus. Krátkodobé expozice způsobují zejména onemocnění srdečně cévního a dýchacího ústrojí, ty dlouhodobé pak mají za následek vyšší úmrtnost na tyto choroby, včetně rakoviny plic, s čímž souvisí i zkrácení délky života. Základním ukazatelem zdravotních dopadů je odhad počtu předčasně zemřelých osob nad 30 let věku s vyloučením vnějších příčin úmrtí.

¹¹⁸ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší. Červen 2014, s. 16.

Světová zdravotnická organizace v rámci projektu HRAPIE¹¹⁹ v závěrečné zprávě doporučila pro hodnocení zdravotních dopadů v důsledku expozice prachových částic použití funkce koncentrace-účinek. Za použití této metody a statistických údajů dospěl Státní zdravotní ústav k závěru, že v důsledku znečištění ovzduší prachovými částicemi byla celková úmrtnost navýšena o 4,1%¹²⁰ v porovnání se stavem, kdyby ovzduší znečištěno nebylo. Pro doplnění lze uvést i odhad počtu ztracených let života (tzv. *YLLs*, *Years of Life Lost*), který lze vypočítat opět za použití funkce koncentrace-účinek a statistických údajů o úmrtnosti obyvatelstva v daném území. Podle údajů pro rok 2014¹²¹ činí odhad počtu ztracených let života v důsledku dlouhodobé expozice aerosolovým částicím pro dospělé obyvatele České republiky 102 550 let. Velmi zjednodušeně řečeno, každý obyvatel České republiky starší 30 let v roce 2014 ztratil v průměru 5,6 dnů života v důsledku předčasné úmrtnosti způsobené právě znečištěním ovzduší.¹²² S ohledem na výše uvedené lze tvrdit, že riziko poškození lidského zdraví v důsledku emisí znečišťujících látek do ovzduší bezpochyby existuje a rozhodně není nezanedbatelné.

Vzhledem k tomu, že však v rámci přípravy novely zákona převážil názor, že podmínky stanovené čl. 12 odst. 3 Listiny k prolomení nedotknutelnosti obydlí u kontrol provozu stacionárních zdrojů nejsou splněny, musel být zásah do nedotknutelnosti odůvodněn prioritou práva na příznivé životní prostředí v rámci

¹¹⁹ Plným názvem Health risks of air pollution in Europe. Jedná se o projekt Světové zdravotnické organizace zaměřený na studium vlivu znečištění ovzduší na lidské zdraví. Dostupné [online] na <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/health-risks-of-air-pollution-in-europe-hrapie-project.-new-emerging-risks-to-health-from-air-pollution-results-from-the-survey-of-experts>, cit. 25. 5. 2017.

¹²⁰ STÁTNÍ ZDRAVOTNÍ ÚSTAV. Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystem I. Zdravotní důsledky a rizika znečištění ovzduší. Odborná zpráva za rok 2015. Praha. Září 2016, s. 42. Dostupné [online] na <http://www.szu.cz/tema/zivotni-prostredi/odborna-zprava-ovzdusi-za-rok-2015?highlightWords=ovzdu%C5%A1%C3%AD>, cit. 25. 5. 2017.

¹²¹ Vzhledem k dostupnosti demografických údajů lze tento odhad zpracovat pro rok přecházející vypracování zprávy, tj. rok 2014. Odborná zpráva pro rok 2016 doposud zpracována nebyla.

¹²² STÁTNÍ ZDRAVOTNÍ ÚSTAV. Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystem I. Zdravotní důsledky a rizika znečištění ovzduší. Odborná zpráva za rok 2015, s. 44.

poměřování v kolizi stojících základních práv, a to při respektování principu proporcionality. V následujících podkapitolách bude hodnoceno splnění kritérií ústavnosti prolomení nedotknutelnosti obydlí ve prospěch kontrol spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech právě v rámci principu proporcionality.

5.5.1 Vhodnost

Prvním kritériem hodnocení je vhodnost, tedy posouzení, zda je dané opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle. Hlavním cílem právní úpravy bylo zakotvit efektivní prostředek vynucování plnění povinností upravených v zákoně o ochraně ovzduší vůči provozovatelům stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech. Přímá bezprostřední kontrola stacionárního zdroje tento cíl nade vši pochybnost splňuje. Předkladatel zákona v důvodové zprávě zdůrazňuje zejména preventivní funkci tohoto opatření a předpokládá, že ke kontrolám v domácnostech bude docházet pouze výjimečně a že samotná možnost kontroly bude pozitivně motivovat provozovatele spalovacích stacionárních zdrojů k chování souladnému se zákonem.¹²³ Tím by mělo dojít ke snížení případů vypouštění škodlivin do ovzduší, což může rovněž pozitivně ovlivnit kvalitu života obyvatel v obcích a mít příznivé účinky na jejich zdraví. Důsledkem změny právní úpravy by rovněž mělo být i zvýšení povědomí obyvatel o jejich podílu a vlivu na stav ovzduší v jejich obci. V rámci projednávání zákona v poslanecké sněmovně byly vznášeny připomínky, že tato preventivní funkce je předkladatelem zákona přeceňována, totiž že novela cílí na případy nenapravitelných provozovatelů stacionárních zdrojů, kteří na hrozbu kontroly nebudou nijak reagovat buď z toho důvodu, že jde o občany s určitými návyky z minulosti nebo o občany sociálně slabší, kteří na kvalitní paliva a

¹²³ VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 369/2016 Dz, s. 56. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 25. 4. 2017.

ekologicky šetrné stacionární zdroje nemají prostředky.¹²⁴ Konkrétní dopady nového ustanovení však ukáže až jeho budoucí aplikace. Sám Ústavní soud zastává názor, že není možné, aby v rámci dokazování v řízení o abstraktní kontrole norem prováděl analýzu budoucích dopadů posuzovaného ustanovení a na jejím základě je případně derogoval.¹²⁵ Dalším dílčím cílem nové právní úpravy je umožnit orgánům ochrany ovzduší efektivní kontrolu dodržování povinností dle OvzdZ a dát těmto orgánům účinný prostředek k jednoznačnému prokázání porušování povinností v rámci správního řízení. Vzhledem k tomu, že před 1. lednem 2017 nebyla orgánům ochrany ovzduší umožněna žádná přímá kontrola stacionárních zdrojů a paliv v domácnostech, tento cíl je, nehledě na to, zda bude mít novelizované ustanovení skutečně výrazný preventivní účinek či nikoli, beze zbytku naplněn. Kritérium vhodnosti je tedy v posuzovaném případě splněno.

5.5.2 Potřebnost

Pro určení, zda je splněna druhá z podmínek, a sice podmínka potřebnosti, je nezbytné posoudit, zda existují jiná opatření, která by v menší míře zasahovala právo na nedotknutelnost obydlí, ať už jsou v praxi běžně používána nebo jde toliko o návrhy, které by však bylo možné realizovat například jinou změnou právní úpravy.

5.5.2.1 Měření tmavosti kouře

Způsobem, který je v dnešní době využíván, je použití tzv. Ringelmannovy metody, určené ke zjišťování, zda povinný subjekt dodržuje přípustnou tmavost kouře podle ustanovení § 4 OvzdZ a ustanovení § 10 a 11 prováděcí vyhlášky

¹²⁴ Příspěvek poslance RNDr. Jana Zahradníka na 42. schůzi poslanecké sněmovny ze středy 2. března v obecné rozpravě k bodu 61 - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 678/ - první čtení. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b05706101.htm>; cit. 25. 3. 2017.

¹²⁵ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 113, dostupné na www.nalus.usoud.cz, cit. 25. 3. 2017.

Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Tato metoda je podrobně upravena výše zmíněnou vyhláškou Ministerstva životního prostředí a je založena na porovnávání tmavosti emise z komína (tzv. kouřové vlečky) se stupnicí o 6 polích¹²⁶, odlišně zbarvených odstíny šedé barvy. Tmavost pozorované kouřové vlečky je závislá na množství tuhých látek, které jsou v ní obsaženy. S výjimkou doby roztápění stacionárního zdroje, kdy je obsah tuhých látek v kouři vyšší, nesmí být tmavost kouře větší, než je stupeň 2 stupnice, nebo barvy jiné (např. černé, nahnědlé nebo nažloutlé). Tento způsob se na první pohled jeví být jedním z nejlepších a nejjednodušších řešení při prokazování toho, zda provozovatelé stacionárních zdrojů dodržují zákonem stanovené povinnosti, nicméně nejedná se o příliš efektivní prostředek. Hlavním problémem je reálná možnost použití této metody. Pro její aplikaci je nutné splnit řadu podmínek, stanovených v § 10 odst. 3 vyhlášky č. 415/2012 Sb. Za prvé, směr kouřové vlečky vystupující z komína musí být přibližně v pravém úhlu na směr pozorování, což fakticky znamená, že měření by mělo být prováděno prakticky za bezvětří. Druhý požadavek se týká okolního prostředí. Pozadí měřené kouřové vlečky musí tvořit rozptýlené světlo oblohy během dne, přičemž měření nelze provádět proti slunci, zástavbě nebo okolnímu terénu. Tyto požadavky tak činí Ringelmannovu metodu naprosto nepoužitelnou. Jen málo domů je umístěno mimo zástavbu a takovým způsobem, aby bylo možné sledovat kouř vycházející z jejich komínů proti volnému nebi, navíc k měření musí být příznivé rozptylové podmínky, jelikož tmavost kouře nelze určovat proti zatažené obloze. Ke spalování nežádoucích paliv navíc dochází častěji ve večerních hodinách, kdy je měření naprosto nerealizovatelné. Třetí, v podstatě jedinou snáze splnitelnou podmínkou je nutnost držet Ringelmannovu stupnici ve volně natažené paži tak, že se síť slije do rozdílných stupňů šedé barvy. Samotné měření pak sestává z 30 stanovení stupně tmavosti kouře v pravidelných půlminutových intervalech,

¹²⁶ Příloha č. 2

přičemž délka jednoho odečtu trvá 5 sekund a ve výsledcích se nezohledňuje doba prvních 30 minut uvádění stacionárního zdroje do provozu.¹²⁷

Vzhledem k tomu, že vyjmenované podmínky pro sledování jsou velice obtížně splnitelné a také k tomu, že při pozorování jde vždy o subjektivní názor osoby realizující měření, jeví se tato metoda pro dosažení výše zmíněných cílů právní úpravy naprosto nedostatečnou.

5.5.2.2 Povinné revize a kontroly

Další z možností prokazování jsou povinné revize technického stavu a provozu stacionárních zdrojů zakotvené v ustanovení § 17 odst. 1 písm. h), které jsou realizovány odborně způsobilými osobami proškolenými výrobcem stacionárního zdroje a dále čištění, kontrola a revize spalinových cest¹²⁸ podle zákona České národní rady č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, jež provádí osoby, které jsou držiteli živnostenského oprávnění v oboru kominictví. V případě revize spalinových cest musejí být tyto osoby rovněž revizními techniky ve smyslu zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů. Protože tyto možnosti trpí ve vztahu k dosažení zamýšleného cíle obdobnými nedostatky, budou rozebrány v této části práce zároveň. Povinnost jednou za dva roky provést revizi stacionárního zdroje podle § 17 odst. 1 písm. h) OvzdZ byla podrobně rozebrána výše. Co se týká povinnosti provést čištění, kontrolu a revizi spalinových cest, tato byla původně upravena nařízením vlády č. 91/2010 Sb., o podmínkách požární bezpečnosti při provozu komínů, kouřovodů a spotřebičů paliv. Tento předpis byl s účinností k 1. lednu 2016 zrušen zákonem č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů. Úprava revizí byla přesunuta do zákona o požární ochraně. Od 1. ledna

¹²⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Příloha č. 4. Sdělení Ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300kW a nižším, s. 24. Dostupné [online] na http://www.mzp.cz/cz/spalovaci_stacionarni_zdroje_300kW_sdeleni, cit. 27. 4. 2017.

¹²⁸ Spalinovou cestou se dle §43 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb, o požární ochraně rozumí „dutina určená k odvodu spalin do volného ovzduší.“

2016 nejen revize, ale i čištění a kontrola spalinových cest jsou upraveny v části třetí, konkrétně v § 45 až § 47 tohoto zákona a dále ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalinové cesty. Co se týká čištění a kontroly spalinové cesty, lhůty a četnosti provádění, jsou stanoveny v závislosti na výkonu připojeného spotřebiče paliv¹²⁹ a druhu paliva v tomto spotřebiči spalovaném. Po vyčištění a kontrole předá oprávněná osoba (držitel živnostenského oprávnění v oboru kominictví) objednateli písemnou zprávu o provedeném čištění nebo kontrole spalinové cesty. Revize spalinové cesty je prováděna pouze v určitých situacích, předvídaných v § 3 vyhlášky č. 34/2016, kterými jsou např. uvedení nové spalinové cesty do provozu, změna druhu paliva připojeného spotřebiče paliv nebo komínový požár. Písemná zpráva je objednateli předána rovněž po provedení revize. V případě, že jsou při těchto činnostech zjištěny nedostatky, které bezprostředně ohrožují zdraví, život nebo majetek, oznámí je oprávněná osoba nebo revizní technik podle povahy nedostatku příslušnému stavebnímu úřadu nebo orgánu státního požárního dozoru. Problematickou z hlediska ochrany ovzduší se zde jeví skutečnost, že důvodem pro „nahlášení“ nedostatků je pouze existence takových pochybení, které bezprostředně ohrožují život, zdraví nebo majetek, nikoli každé pochybení, kterého se vlastník připojeného spotřebiče dopustí, navíc předmětná ustanovení primárně necílí na ochranu životního prostředí. Úskalím, které je spojeno s oběma druhy povinností, jak podle OvzdZ, tak podle zákona o požární ochraně, je skutečnost, že v obou případech je to vlastník stacionárního zdroje, kdo musí revizi stacionárního zdroje nebo spalinové cesty objednat a také za ni zaplatit. Osoby, které vykonávají revizi, nemají (vyjma výše zmíněné) povinnost hlásit nedodržování zákonů příslušným orgánům ochrany ovzduší. Vzhledem k tomu, že osoby provádějící revize nejsou úředními osobami, ale soukromými subjekty, existuje zde mnohem vyšší prostor pro manipulaci s kontrolními protokoly revizí stacionárních zdrojů nebo zpráv o kontrole, čištění nebo revizi spalinových cest a prostor pro korupci. Na tento nedostatek upozorňuje rovněž Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů stacionárních

¹²⁹ Pro účely této práce je spotřebič paliv chápán jako spalovací stacionární zdroj.

zdrojů umístěných v domácnostech z roku 2014. V původní verzi zákona o ochraně ovzduší bylo uvažováno o České inspekci životního prostředí jako pověřeném orgánu na úrovni obce, která by vstupovala do domácností za účelem kontroly provozu stacionárních zdrojů a používaných paliv. V rámci připomínkového řízení však byla tato možnost z původního návrhu vypuštěna právě s ohledem na nesouhlas s prolomením práva na nedotknutelnost obydlí.¹³⁰

Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům spočívajícím v absenci povinnosti osob provádějících revizi hlásit orgánům ochrany ovzduší zjištěná pochybení a ve snadné možnosti zmanipulování kontrolních protokolů a zpráv, není tedy použití těchto institutů samo o sobě schopno naplnit cíl sledovaný novelou zákona.

5.5.2.3 Nepřímé důkazy

Třetím možným způsobem dokazování (ne)dodržování povinností stanovených v OvzdZ, je použití nepřímých důkazů, jako jsou doklady o nákupu odpovídajícího paliva pro konkrétní stacionární zdroj, případně doklady o odkládání komunálního odpadu na místa k tomu určená podle ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Vzhledem k tomu, že nikde není stanovena povinnost takové dokumenty předkládat, není možné požadovat jejich předložení v rámci správního řízení, resp. ukládat sankce pro nedodržování předpisů pouze na základě jejich nedoložení. Nadto tyto doklady jsou pouze prostředkem k prokázání „nevin“ účastníka správního řízení, jelikož osoba, která namísto paliv určených výrobcem a dodavatelem stacionárního zdroje v něm pálí odpad, bude těžko takovým dokumentem disponovat. Ministerstvo životního prostředí ve svém Sdělení ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů vyjmenovává další důkazní prostředky,

¹³⁰ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší, s. 7.

jako jsou výpovědi svědků, videodokumentace nebo fotografie.¹³¹ Videodokumentace, jejíž délka by měla pokrývat minimálně 30 minutový záznam, za účelem prokázání, že se nejedná o fázi rozpalování stacionárního zdroje, a fotografie trpí obdobnými nedostatky jako měření pomocí Ringelmannovy metody popsané výše. Vždy lze namítat zkreslení pořízeného záznamu nebo obrazu způsobené nevhodnými rozptylovými podmínkami a napadat jeho kvalitu. V případě fotografie lze rovněž argumentovat tím, že se jednalo právě o fázi roztápění. Co se týká svědeckých výpovědí, tyto by se mohly jevit jako dobrý prostředek k prokázání, zda daný provozovatel dodržuje podmínky stanovené zákonem, nicméně ne vždy jsou sousedé ochotni výpověď podat, z obavy z možného zhoršení sousedských vztahů.

5.5.2.4 Využití bezpilotních letounů

Vedle těchto víceméně tradičních způsobů existují i návrhy na zapojení moderních technologií, které by měly šetrněji a bez zásahu do soukromí osob monitorovat dodržování povinností. Přímou na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v obecné rozpravě k novele zákona o ovzduší byla diskutována možnost zapojení bezpilotních letounů, tzv. dronů, které by létaly nad komíny rodinných domů a odebíraly vzorky z kouřových vleček. Ministr životního prostředí Richard Brabec potvrdil, že Český hydrometeorologický ústav třetím rokem testuje možnost jejich využití.¹³² Tento způsob kontroly je prozatím pouze ve fázi zkoušek, nicméně už nyní se objevují jeho první nedostatky, které budou následně rozebrány. Stanovení pravidel pro manipulaci s bezpilotními letouny má ve své gesci Úřad pro civilní letectví, který je podřízen Ministerstvu

¹³¹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení Ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300kW a nižším, s. 11. Dostupné [online] na http://www.mzp.cz/cz/spalovaci_stacionarni_zdroje_300kW_sdeleni, cit. 5. 3. 2017.

¹³² Příspěvek Ministra životního prostředí Richarda Brabce na 42. schůzi poslanecké sněmovny ze středy 2. března v obecné rozpravě v prvním čtení k bodu 61 - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 678/. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b05706101.htm>; cit. 16. 4. 2017

dopravy¹³³. Pravidla pro jejich použití a provoz jsou stanoveny v leteckém předpise Ministerstva dopravy L2 – Pravidla létání, v Doplnku X.¹³⁴ Hlavní problémy spojené s použitím dronů jako mechanismu pro kontrolu provozovatelů stacionárních zdrojů jsou tři. Prvním a zřejmě nejvíce zásadním je nutnost existence příznivých povětrnostních podmínek. V případě silného větru, deště nebo sněžení není totiž možné bezpilotní letouny použít. Navíc drony nejsou uzpůsobeny k jejich provozování po setmění, tudíž vyvstává stejný problém jako s měřeními pomocí Ringelmannovy metody. Druhým úskalím je ohrožení bezpečnosti obyvatel. Bezpilotní letouny jsou vyráběny v několika velikostech a váží v rozmezí jednotek až desítek kilogramů.¹³⁵ Vzhledem k možnému nebezpečí pádu dronu a zranění osob není vhodné tato zařízení používat v zástavbě. Za třetí, poněkud spornou se jeví otázka, zda takovéto použití dronu není rovněž zásahem do ústavně zaručených práv. Konkrétně jde o právo na soukromí upravené v čl. 10 odst. 2 a 3, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a také na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Problematikou bezpilotních letounů a možným porušováním zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, se zabýval i Úřad pro ochranu osobních údajů, který v roce 2013 vydal stanovisko ke zpracování osobních údajů prostřednictvím záznamu z kamer, kterými jsou vybavena bezpilotní letadla.¹³⁶ Podle tohoto stanoviska „prostřednictvím kamerových zařízení umístěných na bezpilotních letadlech je

¹³³ Úřad je zřízen dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ ÚŘAD PRO CIVILNÍ LETECTVÍ. Informace související s provozem bezpilotních letadel a modelů letadel. Nedatováno Dostupné [online] na <http://www.caa.cz/letadla-bez-pilota-na-palube/informace-souvisejici-s-provozem-bezpilotnich-letadel-a-1>; cit. 16. 4. 2017.

¹³⁵ NOVÁK, Vítek. Předpisy pro létání s drony v ČR, 29. 6. 2016. Dostupné [online] na <http://www.droneweb.cz/legislativa-provozu-dronu/item/37-predpisy-pro-letani-s-drony-v-cr>, cit. 16. 4. 2017.

¹³⁶ ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2013 – Zpracování osobních údajů prostřednictvím záznamu z kamer, kterými jsou vybavena bezpilotní letadla. Dostupné [online] na <https://www.uouu.cz/stanovisko-c-1-2013-zpracovani-osobnich-udaju-prostrednictvim-zaznamu-z-kamer-kterymi-jsou-vybavena-bezpilotni-letadla/d-1557/p1=1099>, cit. 16. 4. 2017.

možné systematicky zachycovat a dále zpracovávat záběry identifikovaných nebo identifikovatelných fyzických osob, a to včetně ryze soukromého prostředí, ve kterém se tyto osoby pohybují nebo které obývají (zahrady, byty apod.). Lze tak poměrně jednoduchou cestou získat osobní údaje i z prostředí, které by jinak bylo velmi obtížně dostupné.“

Vzhledem k výše uvedenému, zejm. ke skutečnostem, že možnost použití dronů je závislá na příznivých povětrnostních a světelných podmínkách a že by jejich využívání rovněž představovalo zásah do práva zaručeného Listinou, nejeví se tato metoda jako vhodná varianta k přímým kontrolám v domácnostech.

5.5.2.5 Soukromoprávní ochrana

Taktéž je vhodné zmínit i alternativu spočívající v ochraně podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tedy ochranu v rámci práva soukromého. Tuto možnost obsahuje i Sdělení k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším vydané Ministerstvem životního prostředí. Občanský zákoník limituje vlastníky nemovitých věcí tak, že při nakládání se svým majetkem nesmí omezovat jiné osoby. Dále tak činí v mnoha kazuistických ustanoveních, upravujících zejména tzv. sousedská práva. Právě v rámci těchto omezení je také zakotveno pravidlo, podle kterého se vlastník zdrží všeho, „*co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku.*“¹³⁷ V případě, že vlastník nemovitosti obtěžuje své okolí nad obvyklou míru, jeho sousedé mají právo domáhat se záporní žalobou toho, aby se vlastník nemovitosti nežádoucího jednání zdržel. Sousedská žaloba může být v určitých situacích řešením nastalé situace, nicméně je nepřijatelné považovat ji za alternativu ke kontrolám zakotveným v § 17 odst. 2 OvzdZ. Je to stát, který má povinnost dbát o ochranu životního prostředí a jako takový musí

¹³⁷ Ustanovení § 1013 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

aktivně konat v jeho prospěch a je to stát, který má dohlížet nad plněním povinností, které sám stanovil. Z těchto povinností se nelze vyvázat odkazem na to, že existuje soukromoprávní způsob řešení situace. Před účinností novely, tj. před 1. lednem 2017 však samy orgány ochrany ovzduší odkazovaly osoby, které upozorňovaly na porušování zákona a obtěžování imisemi znečišťujících látek, právě na civilní soudní řízení.¹³⁸

Vedle této skutečnosti je poměrně problematický také samotný proces, jelikož při současné vytíženosti, či lépe řečeno, přetíženosti soudů v České republice reálně hrozí, že případný spor nebude rozhodnut v řádu několika málo týdnů, ale spíše měsíců, ne-li let. Samozřejmě je možné v těchto případech podat návrh na vydání předběžného opatření, nicméně tomuto návrhu nemusí být vždy vyhověno a navíc nejde o konečné řešení. Soudní řízení s sebou také nese určité náklady. Minimálně je nutné uhradit soudní poplatek. V případě určení, zda jde o imise nepřiměřené místním poměrům, může být nařízeno vypracování znaleckého posudku a při neúspěchu ve sporu může být vyžadováno vedle nákladů řízení protistrany také nahrazení nákladů státu na jeho pořízení. Je vhodné poukázat rovněž na skutečnost, že žalobce má povinnost svá tvrzení, tedy že obtěžování překračuje stanovenou mez a podstatně omezuje obvyklé užívání jeho pozemku, také prokázat. K prokázání těchto skutečností pak bude nutné doložit důkazy, získané výše zmíněnými způsoby. V případě, že by se žalobci podařilo veškerá svá tvrzení prokázat a soud by rozsudkem stanovil povinnost zdržet se nežádoucích činností, záleží čistě na žalovaném, jakým způsobem vnikání imisí omezí. Aktivní povinnost konat totiž soud v rámci řízení o zápůřčí žalobě nestanoví. Závěrem je potřeba ještě podotknout, že vzhledem k tomu, že předmětem sousedské žaloby není peněžité plnění ani aktivní povinnost konat, je i výkon pravomocného rozsudku jen velmi obtížně realizovatelný.

¹³⁸ VLÁDA. Důvodová zpráva k zákonu č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 369/2016 Dz, s. 43. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 21. 4. 2017.

Jak vyplývá z této zevrubné analýzy způsobů, které by mohly být považovány za alternativu k přímým kontrolám spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech, ani jedno z těchto řešení nepředstavuje mírnější a stejně efektivní prostředek k dosažení stanoveného cíle. Je pravdou, že tyto prostředky, s výjimkou použití bezpilotních letadel, u nichž je tato otázka minimálně diskutabilní, nezasahují do Listinou zakotvených základních práv a svobod, nicméně žádný z nich sám o sobě neumožňuje efektivní vynucování plnění povinností podle OvzdZ. Pokud by tomu tak skutečně bylo, nebylo by nutné žádným způsobem zákon č. 201/2012 Sb. novelizovat. Předkladatelé novely však zakotvením možností přímých kontrol reagovali právě na fakt, že dosavadní, mírnější metody byly absolutně nedostačující.

5.5.3 Přiměřenost

Posledním hlediskem je kritérium přiměřenosti omezení základního práva, které má dva základní aspekty. Prvním z nich je požadavek minimalizace zásahu do omezovaného základního práva, druhým pak poměrování závažnosti důsledků tohoto omezení.

Ustanovení § 17 odst. 2 OvzdZ účinné od 1. 1. 2017 zní: *„Vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost písemně upozorní a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo*

uživatel těchto prostor je povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.“

Co se týká požadavku minimalizace zásahu do nedotknutelnosti obydlí, přijatá právní úprava obsahuje několik důležitých předpokladů, kterými možnost přímé kontroly stacionárních zdrojů v domácnostech podmiňuje. Bez jejich splnění není možné vstoupit do domácnosti za účelem ověření, zda osoba dodržuje povinnosti dle OvdZ.

Prvním z předpokladů je nutnost existence důvodného podezření. Pojem důvodnosti podezření sice není nikde v právním řádu upraven, nicméně k jeho naplnění musí být k dispozici jasné, přesvědčivé a věrohodné důkazy, nikoliv pouhé domněnky.¹³⁹ Nelze tedy pouze na základě ničím nepodloženého oznámení okamžitě přistoupit ke kontrole stacionárního zdroje. K vyvození závěru o důvodnosti podezření mohou sloužit postupy popsané výše v rámci analýzy přiměřenosti novelizovaného ustanovení, tedy měření pomocí Ringelmannovy metody, videozáznamy nebo fotodokumentace. V případě, že se ukáže podezření z nezákonné činnosti jako důvodné, orgán ochrany ovzduší, kterým je podle OvdZ obecní úřad obce s rozšířenou působností, zašle provozovateli stacionárního zdroje písemné upozornění s poučením o jeho zákonných povinnostech. K přímé kontrole stacionárního zdroje lze přistoupit až tehdy, pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že provozovatel opětovně nebo nadále porušuje nebo nedodržuje povinnosti stanovené OvdZ.

Další podmínkou je dodržení zásady subsidiarity, podle níž lze kontrolu provést pouze v případě, že porušení povinnosti bez kontroly nelze prokázat. Otázkou je, nakolik bude tato podmínka v jednotlivých případech posuzována, resp. nakolik bude překážkou při provádění kontrol s ohledem na argumenty, které byly předloženy a zdůvodněny výše a které vedou k názoru, jež zastává i

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2011, sp. zn. 4 Azs 60/2007. Dostupné [online] na www.nssoud.cz, cit. 21. 4. 2017.

Ministerstvo životního prostředí,¹⁴⁰ tedy že bez přímé kontroly spalovacího stacionárního zdroje nelze nedodržování povinností prokázat. Posledním restriktivním požadavkem je omezení prostoru, v němž má kontrola probíhat, a sice toliko na místě, kde se stacionární zdroj a palivo nachází. S ohledem na množství podmínek realizace a prostorové omezení kontroly lze požadavek co nejmenšího zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí považovat za splněný.

Druhým dílčím aspektem hodnocení přiměřenosti opatření je stanovení míry závažnosti zásahu do toho kterého práva nebo veřejného statku. Argumentaci pomocí systematiky Listiny nelze v této situaci považovat za stěžejní, jak již bylo naznačeno v části týkající se obecného řešení kolize základních práv. Je třeba si uvědomit základní skutečnost, již několikrát zdůrazněnou, že bez příznivého životního prostředí, v konkrétním případě tedy bez příznivého stavu ovzduší,¹⁴¹ nelze garantovat právo na život a zdraví lidí. Jak bylo uvedeno výše, vypouštění škodlivých látek do ovzduší vede k respiračním obtížím. Některé emitované sloučeniny mohou mít rovněž karcinogenní či mutagenní účinky na lidský organismus. Naproti tomu možnost kontroly a prolomení nedotknutelnosti obydlí, k jejíž realizaci může dojít pouze kumulativním splněním několika restriktivních podmínek, se nejeví jako zásah do základního práva, který by nešetřil jeho podstaty a smyslu a který by nebyl v demokratickém právním státě možný. Navíc ustanovení § 17 odst. 2 cílí na ty provozovatele stacionárních zdrojů, kteří povinnosti stanovené zákonem nedodržují. Pokud tedy poměrujeme zájem na zdraví občanů státu, ohrožované emisí škodlivých látek do ovzduší na jedné straně a narušení soukromí a nepohodlí kontrolovaných osob, u nichž existuje důvodné podezření, že tyto látky do ovzduší vypouštějí, na straně druhé, musí první ze jmenovaných zákonitě převážet.

¹⁴⁰ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší, s. 22.

¹⁴¹ Příznivým stavem je myšlen stav znečištění v mezích stanovených zákonem.

Závěrem lze tedy stručně shrnout, že omezení nedotknutelnosti obydlí zavedené novelou zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb. splňuje všechny tři požadavky používané Ústavním soudem při posuzování ústavnosti opatření zasahujících do základních práv. Jeho aplikací lze dosáhnout stanoveného cíle, tj. efektivní kontroly a dodržování povinností vyplývajících z OvzdZ. Neexistuje jiný mírnější prostředek, který by mohl stejně efektivně tento sledovaný cíl naplnit. Zároveň dikce § 17 odst. 2 s ohledem na restriktivně stanovené předpoklady aplikace tohoto ustanovení splňuje i kritérium proporcionality v užším smyslu, tedy minimální zásah do nedotknutelnosti obydlí. Vzhledem ke všem výše uvedeným argumentům je možno zhodnotit, že nově zavedená možnost kontrol provozovatelů stacionárních zdrojů v domácnostech je v souladu s ústavními požadavky a principy demokratického právního státu, a tedy není protiústavní.

5.6 Sporné otázky při aplikaci novelizovaného § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší

Nové ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší by s největší pravděpodobností obstálo při posuzování jeho ústavnosti, přesto existují určitá úskalí týkající se jeho výkladu a aplikace. Jednotlivé problematické body jsou podrobeny analýze v následujících podkapitolách.

5.6.1 Kontrola jako prostředek ultima ratio

Prvním z problematických aspektů je již výše zmiňovaný požadavek subsidiarity zásahu. Ustanovení § 17 odst. 2 předpokládá možnost kontroly pouze v případě, nelze-li porušení zákona prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv. Vzhledem k tomu, že právní úprava byla přijímaná právě z toho důvodu, že jiným způsobem porušení povinností prokázat nelze, jeví se tento předpoklad jako nadbytečný. Na druhou stranu by právě jeho splnění mohlo možnost kontroly fakticky znemožnit, pokud bychom připustili, že porušování povinností lze prokázat nepřímo, a to

postupy zmíněnými výše, v rámci hodnocení přiměřenosti nové úpravy. Je nejasné, jakým způsobem bude splnění této podmínky posuzováno. Tato otázka bude muset být řešena v rámci správního soudnictví, konkrétně při rozhodování o žalobách proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

5.6.2 Omezení doby pro vznik opakovaného podezření

Důvodová zpráva k novele OvzdZ při úpravě postupu dle § 17 odst. 2 předpokládá použití zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu). Podle ní je postup při kontrole řešen v tomto zákoně komplexně a není proto potřeba zavádět zvláštní pravidla pro její průběh.¹⁴² Není jisté, zda předkladatel novely OvzdZ opomněl do zákona přidat ustanovení, které by na kontrolní řád odkazovalo, nebo tento odkaz považoval za nadbytečný. Pro druhý přístup by mohla svědčit díkce § 1 odst. 1 kontrolního řádu upravujícího působnost tohoto zákona, podle kterého se kontrolní řád použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů a osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, právnických a fyzických osob. V souladu s tímto ustanovením lze dospět k názoru, že i při absenci odkazu na kontrolní řád se tento podle § 17 odst. 2 OvzdZ na kontroly vztahuje.

Kontrolní řád je sice komplexním předpisem upravujícím postup kontrolních orgánů, nicméně konkrétní specifika kontroly musí stanovit ten který speciální zákon. Poměrně zásadním nedostatkem OvzdZ v tomto ohledu je absence vymezení doby, během níž musí dojít k opakovanému vzniku důvodného podezření na porušování povinností, aby mohla být kontrola realizována. Původní návrh novely sice počítal s omezením doby pro vznik opakovaného důvodného podezření na 12 měsíců, Poslanecké sněmovně však byl návrh zákona předložen bez tohoto omezení. Zákon o ochraně ovzduší tedy ve svém platném a účinném

¹⁴² VLÁDA. Důvodová zpráva k zákonu č. 369/2016 Sb., s.49.

znění tuto dobu nijak neupravuje. Nevyřešenou tedy zůstává otázka, zda možnost kontroly není nijak časově omezena a v případě, že je provozovatel stacionárního zdroje jednou upozorněn, může již ke kontrole dojít kdykoli bez ohledu na to, jak dlouhý byl časový úsek mezi prvním a druhým „vznikem důvodného podezření“, nebo zda je tato doba omezena některým jiným právním předpisem.

Věcná působnost kontrolního řádu, jak bylo naznačeno výše, se vztahuje pouze na postup při kontrole, nikoli před ní¹⁴³ a z povahy věci žádné takové ustanovení neobsahuje. Pokud uvažujeme o subsidiárním použití zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je namísto aplikovat část čtvrtou upravující vyjádření, osvědčení a sdělení, neboť svou povahou se oznámení o existenci důvodného podezření těmto úkonům blíží. Nicméně právě vzhledem k tomu, že správní řád obsahuje pouze obecnou úpravu činností a úkonů správních orgánů, nelze ve vztahu ke lhůtě pro opakovaný vznik důvodného podezření na takto specifickou a ojedinělou právní úpravu najít žádné použitelné ustanovení.

Jedinou možnou alternativou se zdá být použití zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, konkrétně jeho § 20, který upravuje lhůtu pro projednání přestupku. Po 1. červenci 2017 by se pak dalo analogicky použít ustanovení §30 zákona č. 150/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který má zákon o přestupcích nahradit. Podle § 20 zákona o přestupcích „*přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok*“. Stejnou dobu upravuje i zákon o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že „*promlčecí doba činí 1 rok nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000,- Kč.*“¹⁴⁴ Poněkud problematickou se jeví skutečnost, že v situaci, kdy orgán ochrany ovzduší oznamuje provozovateli stacionárního zdroje, že má důvodné podezření na porušování povinností

¹⁴³ Výjimkou je pak § 3 upravující postup před zahájením kontroly, podle kterého kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu, přičemž o nich je povinen pořídit záznam a skutečnosti takto získané mohou sloužit jako podklad pro kontrolní zjištění.

¹⁴⁴ V případě povinností provozovatelů stacionárních zdrojů podle OvzdZ se uplatní pouze roční promlčecí doba, jelikož za žádný z přestupků tento zákon neumožňuje uložit pokutu vyšší než 50.000,- Kč.

stanovených OvzdZ, není jasné, zda byl přestupek skutečně spáchán, či nikoli a předpokládat tuto skutečnost je v rozporu se zásadou presumpce nevinny. Ta je ostatně nově explicitně stanovena v § 69 zákona č. 150/2016 Sb., jako reakce na dřívější soudní rozhodnutí, podle kterých se tato zásada nevztahuje toliko pouze na řízení trestní, ale i na řízení podle zákona o přestupcích.¹⁴⁵ Vzhledem k tomu, že v případech, kdy je přestupek skutečně spáchán, běží roční promlčecí doba, bylo by vhodné stejným způsobem omezit i možnost realizace kontroly v domácnosti v případě opakovaného vzniku důvodného podezření. Nejlepším způsobem by samozřejmě bylo doplnění příslušného ustanovení OvzdZ. Je otázkou, zda rozhodovací praxe sama dojde k analogickému použití promlčecí doby, resp. lhůty pro projednání přestupku podle zákona o přestupcích platného a účinného do 1. července 2017 nebo přistoupí s ohledem na zásadu presumpce nevinny na výklad časově neomezené možnosti kontroly. Ani jedno z těchto řešení se v rámci správního a posléze soudního rozhodování neobejde bez komplikací a bude proto nutné sjednotit rozhodovací praxi, což je proces poněkud zdlouhavý.

5.6.3 Obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán ochrany ovzduší

Dalším úskalím je samotná realizace kontroly. Oprávnění vyplývající z §17 odst. 2 OvzdZ je svěřeno do kompetencí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Vzhledem k velikosti obcí tzv. první kategorie a obcí s pověřeným obecním úřadem se tato úprava zdá na první pohled docela logickou. Jejím základem je předpoklad, že obce, které jsou podle přílohy č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, obcemi tzv. třetí kategorie, disponují většími personálními kapacitami a technickým zázemím a jsou tedy pro výkon kontrol nejvhodnějšími. Problémem však může být vzdálenost některých obcí

¹⁴⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. Března 2009, sp. zn. 7 As 9/2009. Dostupné [online] na www.nssoud.cz, cit. 23. 4. 2017.

s pověřeným obecním úřadem od obcí nižších kategorií, jak lze demonstrovat na následujícím příkladu.

V okrese Bruntál, u česko-polské státní hranice leží obec Hlinka. Jde o malou obec se 192 obyvateli,¹⁴⁶ přičemž tato obec nemá ani vlastní školu. Obcí s pověřeným obecním úřadem ve vztahu ke správní činnosti Hlinky je obec Osoblaha, obcí s rozšířenou působností pak město Krnov. Vzdálenost mezi Krnovem a Hlinkou je cca 31 km¹⁴⁷. Lze si představit situaci, kdy občan Hlinky podá k městskému úřadu v Krnově podnět k prošetření, zda jeho soused nespaluje namísto zákonem stanovených paliv ve svém stacionárním zdroji odpad, přičemž toto podezření doloží například jen několika málo fotografiemi sousedova komína. V souladu s § 3 správního řádu, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Nelze obecně přijmout názor, že by pouze pár fotografií zakládalo důvodné podezření o nedodržování povinností dle OvzdZ. Zároveň nelze občana podávajícího podnět vyzývat k doplnění dalších důkazů. Orgánu ochrany ovzduší tedy nezbude než na místě samém ověřit, zda se podnět zakládá na pravdě a zda okolnosti skutečně zakládají důvodné podezření o porušování povinností. Vzhledem ke geografické poloze obou obcí, zejména k jejich vzájemné vzdálenosti a ke skutečnosti, že trasa z Krnova do Hlinky vede podhůřím Jeseníku, Zlatohorské vrchoviny a Opavských hor¹⁴⁸ ležících v Polsku, je v zimních měsících velmi obtížné se do příhraničních obcí na severovýchodě republiky dopravit. To komplikuje jak možnost ověřit, zda zde opravdu existuje důvodné podezření na chování nesouladné se zákonem, tak samotnou realizaci kontroly. Vzhledem k tomu, že k vytápění domácností dochází zejména v zimním období, bylo by vhodné zakotvit možnost kooperace s obecní policií, která by byla schopná operativně ověřit, zda ono důvodné podezření existuje. V případě kontrol

¹⁴⁶ Údaj z roku 2016, dostupný [online] na webových stránkách obce <http://www.obchlinka.cz/>; cit. 24. 4. 2017.

¹⁴⁷ Údaj dostupný [online] z webové stránky <https://www.google.cz/maps>, cit. 25. 5. 2017.

¹⁴⁸ V polštině *Góry Opawskie*

samotných by pak mohla dbát o jejich klidný průběh. Rovněž se nabízí možnost využití institutu dožádání podle § 13 odst. 1 správního řádu. Zda a jak bude vzdálenost obcí s rozšířenou působností ovlivňovat realizaci kontrol, ukáže až čas. V současné chvíli není k dispozici dostatečné množství dat pro vyvození kvalifikovaného závěru.

5.6.4 Prokazování důvodného podezření

Posledním sporným bodem při aplikaci novelizovaného ustanovení OvzdZ je otázka prokazování vzniku onoho důvodného podezření. Jak již bylo naznačeno výše, nelze zakládat existenci důvodného podezření na pouhých domněnkách. Na základě podnětů od občanů, které nebudou ničím doloženy, není možné bez dalšího ověření oznamovat provozovatelům stacionárních zdrojů, že pravděpodobně nedodrží zákonem stanovené povinnosti a už vůbec není možné provádět u nich kontrolu. Je však otázkou, nakolik musí být důvodnost podezření prokázána a jaké důkazy musí být opatřeny. Lze souhlasit s myšlenkou, že požadavky na prokázání důvodnosti podezření budou jiné, v případě oznamování a jiné v situaci, kdy již má být přistoupeno ke kontrole. Vzhledem k tomu, že kontrola stacionárního zdroje představuje zásah do soukromí jeho provozovatele, musí být existence důvodného podezření prokázána ve vyšší míře, než tomu bude před odesláním oznámení. Nevyřešenou otázkou zůstává, jaké důkazy bude možné považovat za dostačující. Bohužel, žádný zákon, prováděcí právní předpis a ani nově vydaná metodika Ministerstva životního prostředí ¹⁴⁹ tuto problematiku neupravují.

¹⁴⁹ Sdělení ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitěm tepelném příkonu 300 kW a nižším ze dne 11. dubna 2017. Dostupné [online] na http://www.mzp.cz/cz/spalovaci_stacionarni_zdroje_300kW_sdeleni, cit. 25. 4. 2017.

6 Závěr

Zakotvení katalogu základních lidských práv je v současné době jedním ze základních aspektů moderních demokratických právních států. Myšlenka základních lidských práv a svobod se postupně rozvíjela, v závislosti na vývoji společnosti. Postupem doby se k právům na svobodu, rovnost¹⁵⁰, bezpečnost a právo postavit se proti útlaku ze strany státu začala přidávat práva další. Současné katalogy lidských práv také nejsou uzavřeným výčtem, s vědeckým pokrokem a modernizací společnosti se neustále se vyvíjejí a přibývají nová základní práva¹⁵¹.

Jedním z „mladších“ základních práv je právo na příznivé životní prostředí. Vývoj zakotvení tohoto práva mezi práva základní lze pozorovat v rámci tří velkých mezinárodních konferencí, a sice Konference Organizace spojených národů o životním prostředí ve Stockholmu, Konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro a Světový summit o udržitelném rozvoji v Johannesburgu. Výstupem první z těchto konferencí byla Závěrečná deklarace o životním prostředí, jež zakotvila princip, který uznává právo na příznivé životní prostředí jako jedno ze základních lidských práv. Změna ve vnímání práva na příznivé životní prostředí pak iniciovala proces ekologizace základních práv, jinak označovaný také jako tzv. zelenání ústav.

V rámci ekologizace základních práv se vyvinuly tři základní přístupy. Prvním je rozšíření ochrany životního prostředí v rámci ostatních základních práv, aniž by bylo konstituováno právo nové. Druhý přístup předpokládá zakotvení práva na příznivé životní prostředí coby nového samostatného základního práva. Třetí pojetí garantuje právo na příznivé životní prostředí prostřednictvím ústavně zaručených procesních práv. Druhý zmíněný přístup je typický spíše pro právo vnitrostátní, první a třetí pak pro právo mezinárodní. Rozšíření ochrany

¹⁵⁰ V případě USA lze o rovnosti hovořit zpočátku pouze omezeně, toliko ve vztahu k obyvatelstvu bílé pleti.

¹⁵¹ Příkladem může být Úmluva o lidských právech a biomedicině z roku 1997, která upravuje práva pacientů v souvislosti s medicinou, léčbou a výzkumem.

základních práv o kvalitu životního prostředí se projevuje např. při rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, který podřazuje některé aspekty ochrany životního prostředí pod právo na ochranu soukromí. Ochrana životního prostředí skrze procedurální oprávnění veřejnosti pak vyústila v přijetí tzv. Aarhuské úmluvy. V českém prostředí lze hovořit o tzv. „trojjediném schizofrenním přístupu“, kdy v každém z jednotlivých odstavců článku 35 Listiny lze vysledovat jedno z výše představených pojetí.

Právo na příznivé životní prostředí je upraveno v rámci hlavy IV. Listiny, jako jedno z práv hospodářských, sociálních a kulturních, spadajících pod režim čl. 41 Listiny. Tento článek omezuje v něm vyjmenovaná základní práva v tom směru, že se jich nelze domáhat přímo, ale pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Tato koncepce svádí k interpretaci, že práva obsažená v hlavě čtvrté nejsou rovnocenná, někteří autoři je zařazují mezi tzv. ústavní *soft law*. Dle názoru autorky je toto označení nesprávné, neboť termín *soft law* ve svém původním významu označuje právně nevynutitelný nástroj a užívá se zejména ve vztahu k deklaracím a prohlášením v oboru mezinárodního práva veřejného. S ohledem na to, že jsou tato práva garantována v předpisech nejvyšší právní síly a jako taková mohou omezovat práva jiná a v důsledku rozporu s nimi je možné zrušit právní předpis, nelze o vynutitelnosti těchto základních práv pochybovat.

Co se týká možnosti omezení jiných práv ve prospěch práva na příznivé životní prostředí, v rámci Listiny existují 3 způsoby, jak k takovému omezení může dojít. Prvním je příkaz stanovený v čl. 35 odst. 3 listiny, podle kterého nikdo nesmí nad míru stanovenou zákonem při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky. Toto ustanovení se vztahuje k výkonu jakéhokoliv práva, nikoli jen práva základního, nicméně zákaz se týká ohrožování a poškozování nad míru stanovenou příslušnými zákony. Druhým způsobem je omezení základních práv, u nichž to Listina sama explicitně předvídá. Takto je omezeno např. právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny, kdy jeho výkon nesmí poškozovat mimo jiné přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem nebo právo na svobodu pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 3 Listiny, kdy tato práva mohou

být omezena na vymezených územích z důvodu ochrany přírody. Třetí možností omezení základního práva ve prospěch práva na příznivé životní prostředí, je jejich vzájemná kolize. V takovém případě k omezení základního práva může dojít v případě dodržení dvou základních podmínek. První z nich je povinnost šetřit podstatu a smysl omezovaného základního práva, která je stanovena v čl. 4 odst. 4 Listiny, druhým pak dodržení principu proporcionality¹⁵², jehož základní aspekty stanovil Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti.

Jednou z dílčích oblastí práva životního prostředí je ochrana ovzduší. Ovzduším se rozumí plynný obal Země, jehož přirozené chemické složení je základní podmínkou pro život. Vlivem především lidské činnosti, ale i některých přírodních procesů dochází k jeho znečišťování. Do ovzduší jsou vnášeny cizorodé látky, případně dochází k nadměrnému zvyšování koncentrace látek v ovzduší běžně zastoupených. Toto znečišťování pak vede k některým závažným problémům, jako jsou změny klimatického systému země, kyselá depozice, nepříznivé ovlivňování stavu ekosystémů a další. Největší znečištění představují částice polévatého prachu tzv. PM částice a dále benzo(a)pyren. Jmenované látky se dostávají do ovzduší v důsledku spalování fosilních paliv pro výrobu elektrické energie a v průmyslovém využití, dále prostřednictvím emisí z dopravy a také při spalování paliv sloužících k vytápění rodinných domů, bytů a jiných staveb.

Ochrana ovzduší pak spočívá v zakotvení povinností jednotlivých znečišťovatelů ovzduší tak, aby docházelo ke snížení emise těchto škodlivin. Právní úprava ochrany ovzduší patří na úrovni Evropské unie mezi nejpodrobněji upravené oblasti týkající se ochrany životního prostředí. Co do formy převládají směrnice, přičemž tou základní je směrnice EP a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Česká republika požadavky směrnic transponuje prostřednictvím zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o fluorovaných skleníkových plynech a prováděcích předpisů.

¹⁵² Respektive principu racionality v případě omezování hospodářských, sociálních a kulturních práv zakotvených v hlavě IV. Listiny.

Základním předpisem v České republice je zákon o ochraně ovzduší, který upravuje povinnosti jednotlivých znečišťovatelů životního prostředí. Pro provozovatele tzv. „malých“ stacionárních zdrojů stanoví OvzdZ řadu povinností ve svém ustanovení § 17. Mezi tyto povinnosti patří např. provozování spalovacího stacionárního zdroje v souladu s podmínkami jeho provozu stanovenými OvzdZ, prováděcími předpisy, výrobci a dodavateli stacionárních zdrojů, dodržování přípustné úrovně znečišťování podle § 4, spalování paliv stanovených právním předpisem nebo určených výrobcem, s nímž koresponduje také zákaz spalování odpadu, a podobně. Všechny povinnosti stanovené v OvzdZ směřují k dosažení základního cíle OvzdZ, tedy k předcházení znečišťování kvality ovzduší a jeho následnému zlepšování. Zásadním problémem je však jejich nedodržování. Podmínky provozu spalovacích stacionárních zdrojů bývají provozovateli často opomíjeny, ve stacionárních zdrojích jsou spalována nevhodná, či zakázaná paliva nebo dokonce odpad. Hlavní příčinou nedodržování stanovených povinností byla zejména absence možnosti jakékoli kontroly ze strany orgánů ochrany ovzduší. Ty až do 1. ledna 2017 neměly možnost přímé kontroly spalovacích stacionárních zdrojů a paliv v domácnostech. Zásadním pokrokem v této oblasti bylo přijetí zákona č. 369/2016, který novelizoval OvzdZ a zakotvil v § 17 odst. 2 možnost vstupu orgánů ochrany ovzduší do domácností za účelem kontroly dodržování povinností stanovených tímto zákonem.

Přijímání této právní úpravy se neobešlo bez komplikací, mnoho poslanců mělo k této nové úpravě výhrady, a to z důvodu zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí. Někteří z nich pak po schválení zákona avizovali možnost podání návrhu na zrušení tohoto ustanovení k Ústavnímu soudu. Přestože Ústavní soud o této záležitosti doposud nerozhodoval, lze v rámci jím nastavených parametrů ústavnost tohoto ustanovení zhodnotit.

Článek 12 odst. 3 Listiny umožňuje omezení práva na nedotknutelnost obydlí, mj. z důvodu ochrany života nebo zdraví osob, je-li to v demokratické společnosti nezbytné. Přestože dosavadní výzkumy a statistiky opakovaně potvrzují závažný negativní vliv znečištěného ovzduší na zdraví lidí, v rámci legislativního procesu převážil názor, že podmínky k omezení podle odstavce 3

článku 12 splněny nebyly. Z tohoto důvodu bylo přikročeno i k posouzení ustanovení novelizovaného §17 odst. 2 OvzdZ z hlediska principu proporcionality.

Prvním kritériem hodnocení v rámci principu proporcionality je vhodnost daného opatření, tedy posouzení, zda lze tímto opatřením dosáhnout stanoveného cíle. V případě novely OvzdZ bylo jedním z hlavních cílů vedle preventivní funkce umožnit orgánům ochrany ovzduší efektivní kontrolu dodržování povinností podle zákona. Přímá kontrola spalovacích stacionárních zdrojů a paliv tento cíl nade vše pochybnost splňuje. Druhé kritérium pak zkoumá dané opatření z hlediska jeho potřebnosti. Posuzuje se, zda existují jiná opatření, která by v menší míře zasahovala do omezovaného práva. V konkrétním případě se jeví jako vhodný mírnější prostředek použití Ringelmannovy metody měření tmavosti kouře, pravidelné revize a kontroly spalovacích stacionárních zdrojů a spalinových cest, použití nepřímých důkazů jako jsou fotografie nebo videozáznamy nebo zapojení moderních technologií v podobě využití bezpilotních letounů. Při bližším zkoumání však všechny tyto jiné prostředky trpí zásadními nedostatky, nejčastěji v podobě nutnosti splnění příznivých povětrnostních podmínek. V případě kontrol a revizí zde existuje vysoké riziko korupce. Lze tedy shrnout, že žádný z mírnějších prostředků, které by v dané situaci přicházely v úvahu, neumožňují dosažení základního cíle právní úpravy tak, jako možnost přímého přístupu ke spalovacímu stacionárnímu zdroji. Posledním je požadavek přiměřenosti, spočívající v co nejmenším možném zásahu do omezovaného základního práva. Samotné ustanovení týkající se možnosti kontroly k její realizaci předpokládá řadu omezujících podmínek, které je třeba kumulativně splnit. K prolomení nedotknutelnosti obydlí tedy dojde pouze v případě, že opakovaně vznikne důvodné podezření na porušování povinností stanovených zákonem, přičemž při prvním důvodném podezření zašle orgán ochrany ovzduší provozovateli pouze oznámení o jeho vzniku. Další podmínkou je požadavek přiměřenosti, který spočívá v tom, že ke kontrole lze přistoupit až ve chvíli, kdy nelze porušení zákona prokázat bez jejího provedení. Samotná možnost vstupu je omezena i prostorově, orgán ochrany ovzduší má právo vstoupit pouze do místnosti, kde se nachází spalovací stacionární zdroj a kde je uskladněno palivo.

Vzhledem k této restrikci lze uzavřít, že i třetí požadavek principu proporcionality je v daném případě splněn a nové ustanovení § 17 odst. 2 tedy není protiústavní.

Přijetí novely zákona o ochraně ovzduší a s ním spojené možnosti kontroly spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech lze považovat za pozitivní posun směrem k efektivní vykonatelnosti plnění povinností dle tohoto zákona, nicméně již po přijetí nového ustanovení § 17 odst. 2 vyvstává několik problematických otázek týkajících se jeho aplikace. První z nich je požadavek přiměřenosti, který může představovat faktickou nemožnost jakékoli kontroly, a to z důvodu možnosti prokazovat porušování zákona i nepřímými důkazy. Na druhou stranu v důvodové zprávě předkladatel argumentuje, že bez možnosti kontrol v domácnostech prokazovat porušování povinností podle OvzdZ prakticky nelze. Tato podmínka v zákoně se tudíž jeví jako nadbytečná.

Druhým, poměrně zásadním nedostatkem je absence vymezení doby, v níž musí dojít k opakovanému vzniku důvodného podezření, aby mohla být kontrola realizována. Původní koncepce sice počítala s omezením na období jedné topné sezony, nicméně ve finální podobě návrhu zákona se toto ohraničení již neobjevilo. Z hlediska aplikační praxe tedy mohou nastat dvě situace. První z nich je neomezená možnost kontroly při vzniku dalšího důvodného podezření po odeslání výzvy, druhou pak analogické použití některé lhůty z jiných zákonů. V úvahu přichází pouze § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích upravující lhůtu pro projednání přestupku. Od 1. července 2017 pak ustanovení § 30 zákona č. 150/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který zakotvuje promlčecí dobu. Druhá z možností se na první pohled může jevit jako přijatelné řešení, nicméně v případě oznamování o podezření z porušení povinností není postaveno na jisto, zda se napomínaný provozovatel spalovacího stacionárního zdroje přestupku dopustil, či nikoli. Presumovat tuto skutečnost je v rozporu se zásadou presumpce nevinny.

Třetím problematickým aspektem je stanovení pravomocí týkající se kontrol. Zcela logicky byly kontrolami pověřeny obecní úřady obcí s rozšířenou působností, aby výkon pravomoci orgánu ochrany ovzduší nebyl tříštěn. Faktická

realizace kontroly však tímto naráží na komplikace, zejména v oblastech, kde je vzdálenost obcí s rozšířenou působností od obcí „základních“ několik desítek kilometrů. V současné situaci zatím není jasné, zda a jaké bude tato skutečnost působit problémy.

Posledním, ale nikoli nejméně problematickým je způsob prokazování vzniku důvodného podezření. Důvodnost podezření nemohou zakládat pouhé domněnky správních orgánů nebo ničím nedoložené podněty od občanů, proto bude nutné důvodnost podezření doložit konkrétními důkazy. Těmito důkazy pak mohou být výše zmiňovaná Ringelmannova metoda měření tmavosti kouře, fotografie a videodokumentace, nicméně vzhledem k nedostatkům těchto metod lze jen stěží odhadnout, zda budou tyto prostředky dostačující pro prokázání důvodného podezření.

Lze tedy uzavřít, že ačkoli prolomení nedotknutelnosti obydlí ve prospěch ochrany životního prostředí v případě kontrol provozovatelů stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech je ústavně konformní, zůstává otázkou, jaký reálný vliv bude mít toto omezení na dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší.

Seznam zdrojů

Monografie

- DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal a STEJSKAL, Vojtěch. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7
- KLÍMA, Karel a kolektiv. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. Praktik. ISBN 978-80-87576-10-6.
- MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší: komentář. 1.vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-477-3.
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. Zákony - komentáře. ISBN 80-7201-391-2.
- PAVLÍČEK, Václav, GRONSKÝ, Ján, HŘEBEJK, Jiří, a kolektiv. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student. ISBN 978-80-7502-084-0.
- PAVLÍČEK, Václav, HOFMANNOVÁ, Helena. Občanská a lidská práva v současné době. Praha: Auditorium, 2014. ISBN 978-80-87284-51-3.
- SUDRE, Frédéric. Mezinárodní a evropské právo lidských práv. 2. upr. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1485-7.
- ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.
- VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5.

- WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kolektiv. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7357-750-6

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

Mezinárodní úmluvy a dokumenty

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Deklarace Konference Organizace spojených národů o životním prostředí

Právní předpisy Evropské unie

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie

České právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

- Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- Zákon č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech
- Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru)
- Zákon České národní rady č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů
- Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci

- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání)
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší) účinný do 1. 9. 2012
- Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách
- Nařízení vlády č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv
- Nařízení vlády č. 91/2010 Sb., o podmínkách požární bezpečnosti při provozu komínů, kouřovodů a spotřebičů paliv účinné do 1. 1. 2016
- Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší
- 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
- Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší
- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalinové cesty

Judikatura

Judikatura Evropského soudu pro Lidská práva

- EHCR: Case of Amman v. Switzerland, 16. 2. 2000, application no. 27798/95
- EHCR: Case of Demades v. Turkey, 22. 4. 2008 application no. 16219/90
- ECHR: Case of Guerra and others v. Italy, 19. 2. 1998, application no. 14967/89
- ECHR: Case of Chapman v. The United Kingdom, 18. 1. Application no. 27238/95
- EHCR: Case of Kopp v. Switzerland, 25. 3. 1998, application no. 23224/94
- EHCR: Case of Kyrtatos v. Greece, 22. 8. 2003, application no. 41666/98
- EHCR: Case of Leander v. Sweden, 26. 3. 1987, application no. 9248/81
- EHCR Case of Lopéz Ostra v Spain, 9. 12. 1994, application no. 16798/90
- ECHR: Case of McCann and others v. The United Kingdom, 27. 9. 1995 application no. 18984/91
- EHCR: Case of Messina v. Italy (No. 2), 28. 9. 2000, application no. 25498/94
- ECHR: Case of Moreno Gómez v. Spain , 16. 2. 2005, application no. 4143/02
- ECHR: Case of Prokopovich v. Russia, 18. 2. 2005, application no. 58255/00
- EHCR: Case of Rotaru v. Romania, 4. 5. 2000 ve application no. 28341/95
- EHCR: Case of Uzun v. Germany, 20. 7. 2006, application no. 48544/99

Judikatura Ústavního soudu

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08
- Nález III. senátu Ústavního soudu ze dne 22. května 1997, sp. zn. III. ÚS 287/96
- Nález III. senátu Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97
- Nález IV. senátu Ústavního soudu ze dne 1. června 2006, sp. zn. IV. ÚS 8/05

Ostatní judikatura českých soudů

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2011, sp. zn. 4 Azs 60/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. Března 2009, sp. zn. 7 As 9/2009
- Nález Nejvyššího správního soudu Československé republiky Boh. adm. 124
- Zpráva Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 11. 2. 1979, sp. zn. Tpjf 33/79

Ostatní zdroje

- ČESKÝ HYDROMETEOROLOGICKÝ ÚSTAV. Grafická ročenka ČHMÚ pro rok 2015. Dostupné [online] na http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/15groc/gr15cz/IV1_PM_CZ.html
- ČT24. Kontroly, čím lidé doma topí, chce napadnout pravice u Ústavního soudu. Česká televize, 7. 9. 2016. Dostupné [online] na <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1899527-kontroly-cim-lide-doma-topi-chce-napadnout-pravice-u-ustavniho-soudu>
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2015. Dostupné [online] na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_zneciste_ni_ovzdusi/\\$FILE/000-Zdravotni_rizika_2015-20170105.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_zneciste_ni_ovzdusi/$FILE/000-Zdravotni_rizika_2015-20170105.pdf), cit. 20. 4. 2017.
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Sdělení Ministerstva životního prostředí, odboru ochrany ovzduší k provozování a ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300kW a nižším. Dostupné [online] na http://www.mzp.cz/cz/spalovaci_stacionarni_zdroje_300kW_sdeleni
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší. Červen 2014. Získáno na základě žádosti dle zákona 106/199 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Viz příloha č. 1 této práce.
- NOVÁK, Vítek. Předpisy pro létání s drony v ČR. Droneweb, 29. 2. 2016. Dostupné [online] na <http://www.droneweb.cz/legislativa-provozu-dronu/item/37-predpisy-pro-letani-s-drony-v-cr>

- Polétavý prach PM10, PM2,5, PM1,0. Čisté nebe, nedatováno. Dostupné [online] na <http://www.cistenebe.cz/stav-ovzdusi-na-ostravsku/slovnicek-pojmu/13-poletavy-prach-pm10-pm25-pm10>
- SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Usnesení Senátu z 9. schůze, konané dne 18. června 2015, č. 157 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /senátní tisk č. 87/, bod 8. Dostupné [online] na <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/76372/64217>
- STÁTNI ZDRAVOTNÍ ÚSTAV. Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystem I. Zdravotní důsledky a rizika znečištění ovzduší. Odborná zpráva za rok 2015. Praha. Zář 2016. Dostupné [online] na <http://www.szu.cz/tema/zivotni-prostredi/odborna-zprava-ovzdusi-za-rok-2015?highlightWords=ovzdu%C5%A1%C3%AD>
- Stenoprotokol z 26. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 10. března 2015. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/26-1.html#q14>
- Stenoprotokol ze 42. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 2. března 2016. Dostupné [online] na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/042schuz/bqbs/b05706101.htm>
- ÚŘAD PRO CIVILNÍ LETECTVÍ. Informace související s provozem bezpilotních letadel a modelů letadel. Dostupné [online] na <http://www.caa.cz/letadla-bez-pilota-na-palube/informace-souvisejici-s-provozem-bezpilotnich-letadel-a-1>
- ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2013 – Zpracování osobních údajů prostřednictvím záznamu z kamer, kterými jsou vybavena bezpilotní letadla. Dostupné [online] na <https://www.uoou.cz/stanovisko-c-1-2013->

[zpracovani-osobnich-udaju-prostrednictvim-zaznamu-z-kamer-kterymi-jsoou-vybavena-bezpilotni-letadla/d-1557/p1=1099](http://www.beck-online.cz/uzneseni-vlady-ze-dne-24-zerence-2013-547-1095)

- VÁLEK, Petr: Benzo(a)pyren. Arnika, nedatováno. Dostupné [online] na www.arnika.org/benzoapyren
- VESELÝ, Libor. Historie lidských práv. Parlamentní listy, 24. 7. 2014. Dostupné [online] na <http://www.parlamentnilisty.cz/profily/Libor-Vesely-48704/clanek/Historie-lidskych-prav-34021>
- VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 369/2016 Dz. Dostupné [online] na www.beck-online.cz
- VLÁDA: Usnesení vlády ze dne 24. července 2013 č. 547: Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (sněmovní tisk č. 1095). Dostupné [online] na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN999BNKFU>

Internetové zdroje:

- <https://www.beck-online.cz>
- <https://www.cbd.int>
- <https://www.cisty-komin.cz>
- <https://cites.org>
- <http://www.euro.who.int>
- <https://www.google.cz/maps>
- <http://hudoc.echr.coe.int>
- <http://nalus.usoud.cz>
- <http://nssoud.cz>
- <http://www.obechlinka.cz/>

- <https://sustainabledevelopment.un.org>
- <http://www.un.org>
- <http://www.un-documents.net>
- <https://www.unece.org>
- <http://unfccc.int>
- <https://www.zakonyprolidi.cz/>

Abstrakt

Ochrana základních práv a svobod je základním pilířem každé moderní demokratické společnosti. Tato práva jsou upravena v řadě mezinárodních smluv a zároveň je zakotvují jednotlivé státy ve svých ústavách. Česká republika není výjimkou. Při uplatňování základních práv dochází čas od času k jejich vzájemným konfliktům a jedno z práv musí druhému ustoupit. Tato diplomová práce pojednává o vzájemné kolizi práva na příznivé životní prostředí a práva na nedotknutelnost obydlí. Hlavním tématem je nová úprava zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, která od 1. ledna 2017 umožňuje přímou kontrolu spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a paliv v domácnostech.

Abstract

The protection of fundamental rights and freedoms is the basic element of every modern democratic society. These rights are regulated in many international treaties and at the same time the states set them out in their constitutions. The Czech Republic is no exception. In the application of fundamental rights conflicts occur from time to time, and one of the rights must retreat to another. This thesis deals with the collision of the right to favourable environment and the right to inviolability of the home. The main theme is the new regulation of the Act no. 201/2012 Coll. on Air Protection, which from January 1st, 2017 allows the direct control of the combustion stationary air pollution sources and fuels in the households.

Resumé

Diplomovou práci lze rozdělit (mimo Úvod a Závěr) na 2 základní celky. První z nich se zabývá vzájemným konfliktem základních lidských práv v obecné rovině. Druhý představuje kolizi práva na příznivé životní prostředí a práva na nedotknutelnost obydlí v kontextu nové úpravy Zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

První dvě kapitoly po úvodu diplomové práce představují dvě základní práva, jejichž vzájemný konflikt je hlavním tématem této práce. Jedná se o právo na příznivé životní prostředí a právo na nedotknutelnost obydlí.

Kapitola o právu na příznivé životní prostředí zevrubně popisuje jeho vývoj a základní přístupy k úpravě tohoto práva na vnitrostátní a mezinárodní úrovni. Dále je zmíněna úprava práva na příznivé životní prostředí v České republice.

Kapitola pojednávající o právu na nedotknutelnost obydlí představuje základní východiska koncepce tohoto práva, jeho úpravu v českém právním řádu a dále podmínky a možnosti jeho omezení.

Další (v pořadí čtvrtá) kapitola se věnuje možnostem omezení základních práv a řešení jejich vzájemného konfliktu. Jsou zde popsány základní podmínky zásahu do základních práv, které je nutno dodržet, aby tento zásah nebyl v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Tyto podmínky vycházejí z rozhodovací praxe Ústavního soudu, který zavedl posuzování ústavnosti v rámci tzv. principu proporcionality. Dále je upozorněno na odlišný charakter základních práv a svobod podle hlavy IV. Listiny, u kterých se při posuzování možnosti jejich omezení používá test racionality.

Pátá kapitola je zaměřena na ochranu ovzduší. Vymezuje základní předmět ochrany ovzduší hlavní rizika a zdroje jeho znečišťování a uvádí základní prameny právní úpravy v České republice a Evropské unii. Následuje část věnující se základním povinnostem provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů

znečištění ovzduší nevyjmenovaných v příloze č. 2 Zákona o ochraně ovzduší. Další část se zaměřuje na hodnocení ústavnosti nové právní úpravy umožňující kontrolu plnění těchto povinností v domácnostech provozovatelů. Na závěr této kapitoly je pak upozorněno na některé problematické aspekty této nové právní úpravy.

Závěrečná kapitola obsahuje shrnutí celé diplomové práce a uvádí základní myšlenky a závěry diplomové práce.

Summary

The thesis can be divided (beside the Introduction and Conclusion chapters) into 2 basic parts. The first deals with the mutual conflict of fundamental human rights in general terms. The second one presents a collision of the right to favourable environment and the right to inviolability of the home in the context of the new amendment to Act no. 201/2012 Coll., On the Protection of Air.

The first two chapters, after the Introduction chapter of the thesis, states two fundamental rights whose conflict is the main theme of this paper. These rights are the right to favourable environment and the right to inviolability of the home.

The chapter which deals with the right to favourable environment describes its evolution and basic stances to the regulation of this right at national and also the international level. The regulation of the right to favourable environment in the Czech Republic is also mentioned.

The chapter dealing with the right to inviolability of the home presents the basic principles of the concept of this right, its modification in the Czech legal order and the conditions and possibilities of its limitation.

The next (the 4th) chapter deals with the possibilities of limitation of fundamental rights and resolving their mutual conflicts. It describes the main

conditions for interference with fundamental rights which must be observed, so that this interference is not in contradiction with the Constitution and the Charter of Fundamental rights and Freedoms. These conditions are based on the decision-making practice of the Constitutional Court, which introduced the assessment of constitutionality under the principle of proportionality. This chapter also points out to the different nature of fundamental rights and freedoms which are set of in the Title IV. of the Charter for which the rationality test is used when assessing the possibilities of their limitation.

The fifth chapter focuses on air protection. It defines the principal subject of air protection as the main risks and sources of its pollution and provides basic sources of legal regulation in the Czech Republic and the European Union. The following section deals with the main obligations of operators of the combustion stationary air pollution sources which are not listed in the Annex no. 2 to the Act on Air Protection. The next part focuses on the assessment of constitutionality of the new amendment allowing the control of the fulfilment of these obligations in the households of the operators. At the end of this chapter some problematic aspects of this new legislation are highlighted.

The Conclusion chapter presents a summary of the whole thesis and states the main ideas and conclusions of the paper.

Název diplomové práce

Název v českém jazyce: Konflikt ochrany životního prostředí s právem na nedotknutelnost obydlí

Název v anglickém jazyce: Conflict of environmental protection with the right to inviolability of the home

Klíčová slova

Právo na příznivé životní prostředí

Nedotknutelnost obydlí

Ochrana ovzduší

Key words

Right to a favorable environment

Inviolability of the home

Air protection

Vlastní přílohy

Příloha č. 1

„Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší“

ANALÝZA PROBLÉMŮ A MOŽNOSTÍ ŘEŠENÍ KONTRLOVATELNOSTI PLNĚNÍ POVINNOSTÍ PROVOZOVATELŮ SPALOVACÍCH STACIONÁRNÍCH ZDROJŮ UMÍSTĚNÝCH V DOMÁCNOSTECH Z HLEDISKA OCHRANY OVZDUŠÍ



Ministerstvo životního prostředí

ČERVEN 2014

1. ÚVOD

Jedním z významných problémů ČR vzhledem ke kvalitě ovzduší je překračování imisních limitů vyhlášených pro ochranu zdraví lidí pro jemné prachové částice (PM₁₀). Velký podíl na této situaci mají emise ze sektoru vytápění domácností. Na základě v současnosti používané metodiky se podíl zdrojů na pevná paliva v domácnostech na celkových emisích PM₁₀ pohybuje ve výši více než jedné třetiny a v případě polycyklických aromatických uhlovodíků (PAH) ve výši přibližně dvou třetin na celkových emisích. Tyto zdroje způsobují značné znečištění ovzduší v přízemních vrstvách atmosféry nejen prachovými částicemi a PAH, ale i např. toxickými sloučeninami jako jsou oxid uhelnatý, oxidy dusíku, oxidy síry, sloučeniny chlóru včetně tzv. persistentních organických látek typu polychlorovaných bifenyly (PCB) a polychlorovaných dibenzodioxinů (PCDD) a polychlorovaných dibenzofuranů (PCDF), atd. **K rozptylu těchto škodlivin z malých zdrojů dochází pouze v nejbližším okolí, a to především z důvodů nízkých komínů.**

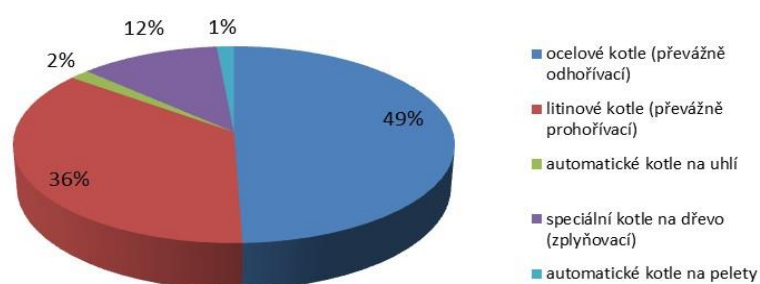
Dále je nutno podotknout, že **vliv spalovacího zdroje na ovzduší ovlivňuje typ a stáří spalovacího zařízení, způsob jeho obsluhy a údržby a rovněž také kvalita používaného paliva.** Velmi často dochází ke spalování nevhodných paliv či dokonce odpadu. Tyto skutečnosti nejsou sledovány a nemohou být proto při inventarizaci emisí zohledněny. Výše uvedené podíly sektoru vytápění domácností na národních emisích je proto nutné považovat za spodní odhady reálného stavu.

Jemné prachové částice (PM₁₀ a PM_{2,5}) jsou významným **rizikovým faktorem s mnohočetným efektem na lidské zdraví.** Účinek částic závisí na jejich velikosti, tvaru a chemickém složení. Velikost částic je rozhodující pro průnik a ukládání v dýchacím traktu, přičemž jsou na částicích vázány látky typu PAH, těžké kovy, PCDD/F aj., které mají **karcinogenní či mutagenní účinky.**

Tyto problémy jsou dále umocněny stářím zdrojů, které v mnoha případech překračuje jejich životnost a také zvyšujícími se cenami ekologicky šetrných paliv. Při současném vývoji cen plynu a elektřiny bude uhlí a dřevo stále cenově jedním z nejvýhodnějších způsobů vytápění a pro sociálně slabší také nejdostupnější. **Lze proto očekávat, že statisíce domácností v ČR budou ještě dlouhou dobu závislé na vytápění pevnými palivy.** Velmi rozšířené je také doplňkové vytápění pevnými palivy vedle hlavního zdroje, kterým je plyn či elektřina, přičemž konkrétní rozsah a emise s tím spojené zatím nejsou zachyceny oficiální statistikou. Další problém způsobují provozovatelé větších zdrojů, kteří spotřebovávají velké množství kvalitní dřevní biomasy (podpora výroby elektřiny) a na menší zdroje na tuhá paliva pak zbývá méně kvalitní biomasa nebo uhlí. Velká poptávka po biomase ze strany velkých zdrojů a značný objem vývozu rovněž ovlivňuje cenu dřeva a pelet na domácím trhu.

Z dat Českého statistického úřadu (ČSÚ) vycházejících z posledního Sčítání lidí, bytů a domů z roku 2011 vyplývá, že u cca 660 tis. bytů v bytových a rodinných domech bylo uvedeno jako hlavní zdroj vytápění spalování pevných paliv. V následujícím grafu je uveden odhadovaný podíl jednotlivých typů spalovacích zdrojů na pevná paliva.

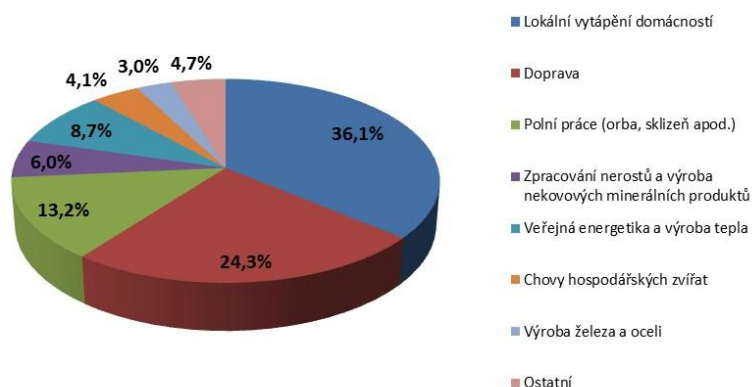
Graf: Podíl jednotlivých typů spalovacích zdrojů na pevná paliva



Zdroj dat: Výzkumné energetické centrum, VŠB TUO

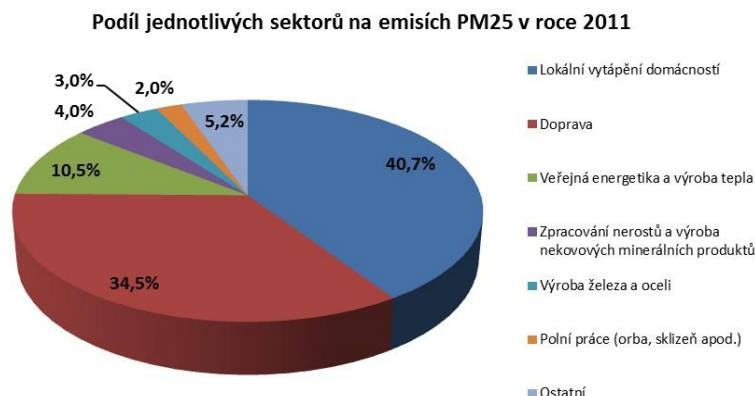
Graf: Podíl sektorů na národních primárních emisích prachových částic frakce PM₁₀ (2011)

Podíl jednotlivých sektorů na emisích PM₁₀ v roce 2011



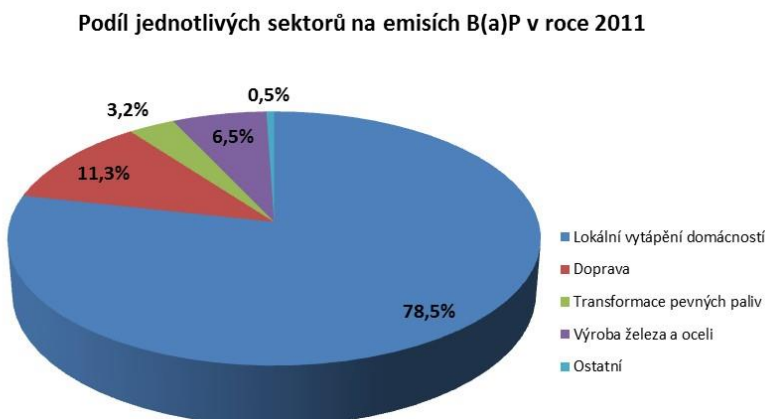
Zdroj dat: ČHMÚ

Graf: Podíl sektorů na národních primárních emisích prachových částic frakce PM_{2,5} (2011)



Zdroj dat: ČHMÚ

Graf: Podíl sektorů na národních benzo(a)pyrenu (2011)



Zdroj dat: ČHMÚ

Vláda přijala svým usnesením č. 630 ze dne 11. června 2007 Národní program snižování emisí ČR a uložila ministru životního prostředí mimo jiné pracovat na II. etapě ekologické daňové reformy a zpracovat komplexní novelu zákona o ochraně ovzduší, která bude mimo jiné řešit kontrolovatelnost malých spalovacích zdrojů v domácnostech a omezí spalování tuhých paliv v malých zdrojích. Nový zákon o ochraně ovzduší byl v souladu s cit. usnesením přijat a navrhl některé (nepřímé) nástroje v boji proti znečištění ovzduší z malých spalovacích stacionárních zdrojů (viz kapitola 2.).

2. SOUČASNÁ SITUACE V ČR

Míra vlivu lokálních spalovacích zdrojů na kvalitu ovzduší je dána typem spalovacího zařízení (technickou úrovní kotlem), kvalitou spalovaného paliva, technickým stavem a údržbou spalovacího zařízení a spalinových cest a kvalitou obsluhy spalovacího zařízení.

2.1. Technická úroveň spalovacího zařízení

Výrobci spalovacích zařízení v ČR a v celé Evropské unii by měli **na trh uvádět kotle v souladu s evropskou harmonizovanou normou ČSN EN 303–5** (kotle pro ústřední vytápění na pevná paliva s ruční nebo samočinnou dodávkou, o jmenovitém tepelném výkonu nejvýše 300 kW). Tato evropská norma do roku 2012, dělila kotle do 3 tříd podle energetické účinnosti, množství emisí vybraných znečišťujících látek (oxid uhelnatý, prach a celkový organický uhlík) v členění podle typu paliva a způsobu přikládání. Aktualizace normy v roce 2012 vypustila první dvě nejhorší třídy (1. a 2.) a přidala třídu 4 a 5, nově certifikované kotle tedy musí splňovat požadavky alespoň 3. třídy. V současnosti provozované kotle na tuhá paliva lze rozdělit následujícími způsoby:

Rozdělení dle způsobu
dodávky paliva:

- kotle s ručním přikládáním
- kotle automatickým přikládáním

Rozdělení dle konstrukce ohniště u kotlů s ručním přikládáním:

- prohořivací,
- odhořivací
- zplyňovací.

Pro ilustraci je v následné tabulce uveden rozdíl mezi emisními třídami v případě spalování fosilního paliva v zařízení s ručním dodáváním paliva. Jedná se o tabelované hodnoty, ve skutečném provozu jsou dosahovány vyšší emise.

Jmenovitý výkon zařízení (kW)	Mezní hodnoty emisí v mg/m ³ při 10% O ₂								
	CO (oxid uhelnatý)			Celkový org. uhlík (TOC)			Prach		
	třída 1	třída 2	třída 3	třída 1	třída 2	třída 3	třída 1	třída 2	třída 3
≤ 50	25 000	8 000	5000	2 000	300	150	180	150	125
> 50-150	12 500	5 000	2500	1 500	200	100	180	150	125
>150-300	12 500	2 000	1200	1 500	200	100	180	150	125

Jmenovitý výkon zařízení (kW)	Mezní hodnoty emisí v mg/m ³ při 10% O ₂					
	CO (oxid uhelnatý)		Celkový org. uhlík (TOC)		Prach	
	třída 4	třída 5	třída 4	třída 5	třída 4	třída 5
0-300	1 200	700	50	30	75	60

S ohledem na důležitost technické úrovně spalovacího zařízení **stanovil zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen zákon o ochraně ovzduší), emisní požadavky na spalovací zdroje o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW včetně, určené jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění umístované na trh (příloha č. 10 zákona o ochraně ovzduší).** Tyto požadavky jsou rozděleny do dvou fází, v období 1. 1. 2014 - 31. 12. 2017 odpovídají 3. emisní třídě a od 1. 1. 2018 4. emisní třídě v případě kotlů. **Kotle s ručním přikládáním prohořivacího typu (do kterých je možné vhazovat i nevhodná paliva či odpady) navržené parametry nesplňují.** Stanovené emisní parametry se vztahují i na ostatní druhy spalovacích zdrojů určených jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, jako jsou krbové vložky, krbová kamna s tepelným výměníkem apod.

Současně **zákon stanovuje s účinností od 1. 1. 2022 povinnost provozovat pouze spalovací zdroje, které svými emisními parametry odpovídají (v případě kotlů) 3. emisní třídě (viz § 17 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 41 odst. 16 zákona o ochraně ovzduší).** Ani jedna z těchto povinností se nicméně netýká topidel typu kamna a krby a z povinnosti vztážené k roku 2022 jsou vyjmuty kotle o jmenovitém tepelném příkonu menším než 10 kW.

V domácnostech v ČR dominují kotle na ruční přikládání odhořivacího a prohořivacího typu, které tvoří cca 70 – 80 %. U těchto kotlů je ovšem možné v mnohem větší míře a s menším rizikem jeho poškození spalovat nejen palivo určené výrobcem daného zařízení, ale i palivo neurčené výrobcem či dokonce odpad.

2.2. Technický stav a údržba

Zákon o ochraně ovzduší dále ukládá povinnost provádět jednou za 2 roky kontrolu technického stavu a provozu spalovacích zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 10-300 kW určených jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (viz § 17 odst. 1 písm.

h)). První kontrola, kterou budou provádět odborně způsobilé osoby proškolené výrobcem spalovacích zdrojů k jeho instalaci, provozu a údržbě, musí být provedena do konce roku 2016 (viz § 41 odst. 15 zákona o ochraně ovzduší).

Ministerstvo připravuje metodický návod k provádění těchto kontrol včetně stanovení základních bodů, na které by se kontrola měla soustředit.

Povinností provozovatelů malých spalovacích zdrojů je také **kontrola a revize spalinových cest podle nařízení vlády č. 91/2010 Sb.**, o podmínkách požární bezpečnosti při provozu komínů, kouřovodů a spotřebičů paliv. Toto nařízení vlády definuje pravidelné kontroly spalinových cest a čištění spalinových cest s následující četností

Výkon připojeného zařízení	Činnost	Druh paliva připojeného spotřebiče			
		Pevné		Kapalné	Plynné
Celoroční provoz	Sezónní provoz				
do 50 kW včetně	Čištění spal. cesty	3x	2x	3x	1x
	Kontrola spal. cesty	1x		1x	1x
	Výběr pevných částí a kondenzátu	1x		1x	1x
nad 50 kW	Kontrola a čištění spal. cesty	2x		1x	1x
	Výběr pevných částí a kondenzátu	2x		1x	1x
	Čištění spotřebiče paliv	2x		nejméně dle návodu výrobce	

Činnosti popsané v tabulce výše provádí osoba, která je držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví, přičemž čištění spalinové cesty s připojeným spalovacím zdrojem na pevná paliva s výkonem do 50 kW lze provádět svépomocí.

Nařízení vlády č. 91/2010 Sb. dále definuje povinnost revize spalinové cesty v případech změny druhu paliva připojeného spalovacího zařízení, před uvedením spalinové cesty do provozu, po každé stavební úpravě komína, před výměnou nebo novou instalací spalovacího zařízení, po komínovém požáru a v případě poškození spalinové cesty. Tuto revizi provádí osoba, jež je držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví a zároveň revizním technikem komínů nebo revizním technikem spalinových cest.

2.3. Obsluha a provoz

Provozovatel zdroje musí **dodržovat přípustnou tmavost kouře a dle občanského zákoníku také neobtěžovat kouřem a zápachem osoby ve svém okolí**. K prokázání obtěžování kouřem může jako důkazní materiál obecní úřad využít svědectví sousedů, účtenky k zakoupení paliva či videozáznam o min. délce 30 min (aby se prokázalo, že se jedná o ustálené spalování a nikoliv jen o fázi roztápění). **Nicméně k předmětnému zdroji znečišťování ovzduší přístup nemá**. Prokázání porušování povinností provozovatele spalovacího zdroje o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW včetně vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší spadá do **kompetencí obecního úřadu obce s rozšířenou působností**. Je však třeba konstatovat, že porušování těchto povinností provozovatelem zdroje umístěného v domácnosti **je v důsledku nedostatečných kontrolních kompetencí komplikované**.

Výše zmíněné **kontroly technického stavu a provozu vyplývající ze zákona o ochraně ovzduší by měly rovněž přispět k zajištění správného způsobu provozování spalovacích zdrojů**. Odborně způsobilé osoby proškolené výrobcem spalovacích zdrojů mj. ke správnému způsobu jejich provozování, budou moci v rámci prováděných kontrol upozorňovat na chyby v provozování zdrojů a poskytovat poradenství k odstranění nedostatků. Protokoly o revizi má provozovatel povinnost na vyžádání předložit obci s rozšířenou působností.

Za účelem minimalizace prostoru pro manipulaci s protokoly o revizi a prostor pro korupci, byla původně navržena možnost kontrolovat činnost osob provádějících kontroly technického stavu a provozu spalovacích zdrojů přímo v domácnostech. V souvislosti s touto činností bylo uvažováno o České inspekci životního prostředí nebo pověřené úřední osobě na úrovni obce. V případě zjištění závažných pochybení (např. zfalšování protokolu o revizi) měla být dle tohoto návrhu udělována vysoká pokuta. Předpokládalo se, že tato kontrolní činnost by byla vzhledem k očekávané vysoké administrativní náročnosti prováděna pouze výjimečně a plnila by zejména „odstrašující funkci“. V rámci meziresortního připomínkového řízení (či projednávání pozměňovacích návrhů na přímé kontroly) byly některými členy vlády vzneseny zásadní připomínky (např. ministerstvo spravedlnosti) vyzdvihující práva na nedotknutelnost obydlí a tedy nemožnost vstupovat kontrolním orgánem do domácností navrženým způsobem. Vhodnější způsob však nebyl navržen, proto byla možnost kontroly domácností vypuštěna.

2.4. Paliva

Zákon o ochraně ovzduší stanovuje, že spalování látek ve zdrojích znečišťování ovzduší, které nejsou palivy určenými výrobcí jejich zařízení (tedy včetně odpadů), je zakázáno. Zákon o ochraně ovzduší v § 17 odst. 5 stanoví zákaz spalování hnědého uhlí energetického, lignitu, uhelných kalů a proplátek ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším. Od roku 2013 došlo také ke zpřísnění požadavků na pevná paliva včetně výlisků z biomasy a to prostřednictvím přílohy č. 3 vyhlášky 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“).

2.5. Nelegální spalování odpadu

Navzdory skutečnosti, že **spalování odpadu je zakázáno v zařízeních, která k tomuto účelu nejsou určena a povolena** (viz § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění), jedná se v prostředí ČR o pravděpodobně relativně běžnou praxi. Často je rozsáhlé porušování této povinnosti spojeno i s porušením § 12 odst. 3 zákona o odpadech, kdy odpad přebírá do svého vlastnictví osoba, která k tomu není oprávněná. **Nelegální spalování odpadu je oproti řádnému provozu zařízení zdrojem významně vyšších emisí znečišťujících látek, především benzo(a)pyrenu ale i PCDD/F, PCB a dalších chlorovaných organických látek a těžkých kovů.** Tyto látky představují výrazné zdravotní riziko a následkem nízké rozptylové výšky komínů je jejich expozicí postižena velmi intenzivně relativně malá skupina okolních obyvatel. Jakékoli postižení této praxe a vynucení povinností daných zákonem o ochraně ovzduší a zákonem o odpadech naráží na nutnost ochrany domovní svobody, orgány ochrany ovzduší tak v podstatě nemají prostředky, jak ochránit obyvatele před touto velmi nebezpečnou činností. Je pravděpodobné, že spolu s modernizací kotlů bude řada lidí od praxe spalování odpadu ustupovat, neboť nové (a dražší) kotle jsou vůči různým chemickým látkám obsaženým v odpadu a spalínách více citlivé než tradiční kotle litinové. Spalování odpadu však není omezeno na kotle, ale dochází k němu i v topidlech či na volném ohništi, přičemž na tyto zdroje se výše uvedená nová opatření zavedená zákonem o ochraně ovzduší prakticky nevztahují.

2.6. Shrnutí současného stavu

Legislativní opatření přijatá za účelem snížení emisí znečišťujících látek ze sektoru spalovacích zdrojů umístěných v domácnostech řadí Českou republiku v kontextu EU po bok států se zodpovědným přístupem k této problematice

(například Německa). Významné zlepšení stávající situace lze však očekávat spíše v horizontu roku 2022, přičemž i tento cíl (výměna velké části stávajících kotlů) může být ohrožen s ohledem na nedostatečné veřejné zdroje k podpoře nákupu nových kotlů či změně zdroje vytápění. Nástroj pravidelných revizí může pomoci odstranit praxi, ke které dochází například z nevědomosti (nevhodná regulace) nebo v důsledku špatného stavu zařízení. Všechna opatření jsou však zaměřena na běžný provoz zařízení probíhající více méně v souladu s legislativními předpisy. Určitá skupina provozovatelů zdrojů, kteří z různých důvodů spalují odpad nebo paliva neurčená výrobcem zařízení, nemusí být těmito prostředky postižena a příslušná zákonná ustanovení zůstávají bez možnosti místního šetření u zdroje prakticky nevyzpytatelná.

3. EKONOMICKÉ NÁSTROJE K PODPOŘE OBMĚNY ZDROJŮ V DOMÁCNOSTECH

3.1. Stávající a připravované ekonomické nástroje

V oblasti ochrany ovzduší se v současnosti u malých zdrojů znečišťování (domácností) uplatňují následující ekonomické nástroje:

- Ekologické daně - daň z pevných paliv, z elektřiny a zemního plynu;
- Dotace (Nová zelená úsporám, Společný program na podporu výměny kotlů – tzv. „kotlíkové dotace“)

Stávající nastavení ekologických daní nestimuluje primárně ke snižování emisí znečišťujících látek.

V rámci programu Nová zelená úsporám lze očekávat dosažení analogických ekologických efektů, jakých bylo dosaženo podporou investičních akcí na využití obnovitelných zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody v programu Zelená úsporám. Společný program na podporu výměny kotlů umožňuje navíc podpořit i kotle na fosilní paliva, nicméně dosahované efekty odpovídají omezeným finančními prostředkům.

Připravovaný Operační program Životní prostředí na období 2014-2020 zahrnuje specifický cíl 1: Snižit emise z lokálního vytápění domácností podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek. Tohoto specifického cíle bude dosaženo prostřednictvím náhrady zastaralých spalovacích zařízení na pevná paliva novými, environmentálně šetrnými způsoby vytápění. Předpokládá se podpořit výměnu cca. 120 tis.

spalovacích zdrojů. Cílovým územím je zde celá ČR, přičemž důraz bude kladen na oblasti s překračovanými imisními limity a vysokým podílem sektoru vytápění domácností na jejich překračování.

3.2. Další ekonomické nástroje zvažované při přípravě zákona č. 201/2012 Sb.

V rámci přípravy zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší byly zvažovány také následující ekonomické nástroje:

- Nástroje negativní motivace (poplatky či daně);
- Nástroje pozitivní motivace (odpočty a dotace).

3.2.1. Nástroje negativní motivace (poplatky / daně)

Pro malé zdroje znečišťování ovzduší, včetně domácností, byly uvažovány následující varianty ekonomického znevýhodnění nevyhovujících kotlů:

- a) prostřednictvím daně z nemovitosti;
- b) prostřednictvím místního poplatku;
- c) prostřednictvím poplatku za znečišťování ovzduší (za nevyhovující spalovací zdroj);
- d) zvýšením spotřební daně z pevných paliv
- e) domácnosti nebudou zpoplatněny – nulová varianta

a) Zpoplatnění prostřednictvím daně z nemovitosti

Zde se jednalo o převedení stávajících poplatků za malé spalovací zdroje ze zákona o ochraně ovzduší na **novou ekologickou složku daně z nemovitosti** (příp. zavedení nového koeficientu daně z nemovitosti stanovenou zákonem o dani z nemovitosti) a její rozšíření i na domácnosti. Plátce daně z nemovitosti by jednou za 3 roky podával daňové přiznání k dani z nemovitosti, jehož přílohou by byl protokol o revizi, z něhož by jednoduše vyplývalo, zda má být uplatněna složka daně za nevyhovující spalovací zdroj.

Výhody:

- vysoká účinnost nástroje;
- obec není zatížena administrativou;
- využití zavedeného systému daně;
- povinné pro všechny “malé“ spalovací zdroje (včetně domácností);
- stejné podmínky platí pro celou ČR;
- výnos z daně bude příjmem obce.

Nevýhody:

- zvýšení administrativní zátěže spojené se správou daně z nemovitosti (včetně jejího vymáhání a kontroly), která by postihla finanční úřady;
- sazba daně z nemovitosti je v současnosti nízká. Vzhledem k tomu, že navrhovaná „přirážka“ k dani z nemovitosti by byla několikanásobně vyšší než samotná daň, lze předpokládat všeobecný nesouhlas;
- v případě nedostatečného navázání na dotace hrozí negativní dopad na sociálně slabé občany.

Po diskuzi s Ministerstvem financí bylo od této varianty odstoupeno ještě před projednáváním současného zákona o ochraně ovzduší v meziresortním připomínkovém řízení. Důvodem byla opačná koncepce Ministerstva financí v oblasti daní z nemovitosti, která naopak počítala s jejich budoucím navyšováním, a nikoliv s daňovými úlevami.

b) Zpoplatnění prostřednictvím místního poplatku

Bylo zvažováno umožnit rozhodovat o zpoplatnění na lokální úrovni. Přímo obecní zastupitelstva by tak v závislosti na stavu znečištění ovzduší v obci (formou obecně závazné vyhlášky) rozhodla o zavedení poplatků.

Výhody:

- poplatek by byl zaveden pouze tam, kde by byly administrativní náklady spojené s jeho výběrem nižší než výnosy;
- docházelo by k přenesení kompetencí na nižší úroveň, zástupci obce znají reálné možnosti občanů a mohly by podle toho nastavit výši, splatnost a osvobození od místního poplatku.
- výnos z poplatku by byl příjmem obce, tj. sama obec je motivována k jeho zavedení;

Nevýhody:

- velké riziko, že by obec (hlavně malá) poplatek nezavedla (politické důvody);
- pokud by obec poplatek nezavedla, nebude dosaženo požadovaného cíle
- zvýšení administrativní zátěže spojené se správou místního poplatku (včetně jeho vymáhání a kontroly)
- v případě nedostatečného navázání na dotace hrozí negativní dopad na sociálně slabé občany.

Poplatek by ve většině případů nebyl zaváděn s ohledem vztahy lidí v obcích, jeho vymáhání by mohlo působit problémy (obdobně jako u poplatků za komunální odpad u sociálně slabších) a jistou roli by hrála i snaha udržet si voliče pro další volební období. Zavedení poplatku by tedy bylo pravděpodobně obecně neúčinné.

c) Zpoplatnění prostřednictvím zákona o ochraně ovzduší

Bylo zvažováno i ponechání dřívějších poplatků za znečišťování ovzduší placených provozovateli malých zdrojů dle předchozího zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a rozšíření tohoto zpoplatnění na domácnosti.

Roční výše poplatku v prvním roce měla činit 500 Kč. V každém dalším roce by se poplatek zvyšoval vždy o 500 Kč, a to až do výše 3000 Kč. Tento poplatek měl vymáhat obecní úřad. 50 % výnosu z těchto poplatků mělo být příjmem obce, na jejímž území se stacionární zdroj nachází, a 50 % mělo být příjmem příslušné obce s rozšířenou působností.

Výhody:

- logické, zachovává zaběhlý systém;
- obec nemá na výběr, poplatek je dán zákonem;
- poměrně vysoká účinnost, která však bude závislá na aktivitě obce.

Nevýhody:

- zvýšení administrativní zátěže spojené se správou místního poplatku (včetně jeho vymáhání a kontroly);
- neochota obcí důsledně dohlížet na fungování tohoto nástroje na místní úrovni;
- v případě nedostatečného navázání na dotace hrozí negativní dopad na sociálně slabé občany.

Tento návrh byl zapracován do návrhu zákona rozeslaného do meziresortního připomínkového řízení. Na základě zásadních připomínek z mnoha připomínkových míst byl však vypuštěn.

d) Zvýšení spotřební daně z pevných paliv

Tato varianta by mohla být uplatněna jako samostatná či jako doplněk k variantám č. 1, 2 a 3. Bylo navrženo zvýšení spotřební daně z pevných paliv, kterou platí domácnosti. Současná sazba daně je 8,50 Kč za GJ spalného tepla.

Výhody:

- využití stávajícího systému daně;
- podpora této varianty ze strany MF.

Nevýhody:

- nezohledňují se technické parametry kotle;
- daň se nevztahuje na všechna pevná paliva, pouze na uhlí;
- v případě nedostatečného navázání na dotace by hrozil negativní dopad na sociálně slabé občany.

Tato varianta je v gesci Ministerstva financí. Z politických důvodů nebyla tehdy využita (odpor ke zvyšování těchto spotřebních daní).

3.2.2. Nástroje pozitivní motivace - odpočet při pořízení ekologicky šetrného kotle

V rámci daně z příjmu fyzických osob byl navrhnout odpočet od základu daně při nákupu spalovacího zdroje splňujícího stanovené technické a emisní požadavky. Tento nástroj by byl časově omezen na období do konce roku 2019.

U fyzických osob by se jednalo, vzhledem k cenám spalovacích zdrojů, o odpočet od základu daně ve výši 100 % pořizovací ceny. Odpočet by byl uplatňován na základě dokladu o koupi zdroje a protokolu o revizi zdroje.

Výhody:

- může uplatnit každý, kdo si pořídí spalovací zdroj splňující stanovené požadavky a platí daň z příjmu;
- vysoká motivace pro občany k výměně kotle (cca 20 % z pořizovací ceny kotle se vrátí prostřednictvím odpočtu);
- časově omezený nástroj (z hlediska propadu příjmů státního rozpočtu a z hlediska rychlejší obměny).

Nevýhody:

- občané, kteří neplatí daň z příjmu, nemohou uplatnit odpočet.

Od odpočtu při pořízení ekologicky šetrného kotle bylo odstoupeno ještě před meziresortním připomínkovým řízením, a to po zásadním odmítnutí ze strany MF. Uváděné důvody se týkaly zejména komplikováním daňového systému, zatímco MF se jej snaží zjednodušovat a odstraňovat daňové slevy a výjimky.

4. ANALÝZA KOLIZE ÚSTAVNÍCH PRÁV, ZEJMÉNA PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A NEDOTKNUTELNOSTI OBYDLÍ A JEJICH APLIKACE V PRAXI

4.1. Ochrana životního prostředí v Ústavě ČR a ústavně garantované právo na příznivé životní prostředí

Základními ústavními normami České republiky, které garantují ochranu životního prostředí a právo na příznivé životní prostředí jsou Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) a Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.). Ochrana životního prostředí a právo na příznivé životní prostředí je ve stávajícím českém ústavním pořádku zakotvena především v čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Nepřímo je tato ochrana dotčena a ovlivněna dalšími ústavními právy a povinnostmi.

Článek 35 Listiny, garantující právo na příznivé životní prostředí, obsahuje nejen subjektivní právo každého na příznivé životní prostředí (odstavec 1), ale současně povinnost každého neohrožovat ani poškozovat životní prostředí výkonem svých práv (odstavec 3). Povinnost nepoškozovat není absolutní, její limity definuje zákon. Jednou z forem těchto limitů jsou i imisní limity stanovené zákonem o ochraně ovzduší, které jsou na velkém území České republiky překračovány.

Stát má stanovenou jasnou povinnost vedoucí k zajištění ochrany životního prostředí v souladu s výše uvedeným čl. 7 Ústavy. Státu je tedy dána široká pravomoc v aktivní ochraně životního prostředí. Orgány státní moci mají možnost, příslušnost i povinnost určovat podmínky pro soulad norem a chování se zájmy životního prostředí. Mají dostatečnou diskreční pravomoc v otázkách životního prostředí a zároveň i odpovědnost a povinnost zasáhnout, aby bylo dosaženo vysoké ochrany životního prostředí tak, jak to vyžadují příslušné nadnárodní normy a principy ochrany životního prostředí. Je evidentní, že výkonné i zákonodárné orgány by při své činnosti (včetně tvorby legislativních předpisů) měly vždy mít na paměti naplnění tohoto ústavního ustanovení, tedy soulad s Ústavou, jakož i s Listinou a jejím čl. 35. Stát je na základě těchto a dalších ústavních ustanovení odpovědný a povinný k výkonu takové státní moci, která garantuje právo každého na příznivé životní prostředí. Je to právě stát, jenž má největší (svrchované) možnosti jak chránit životního prostředí, nakládat s přírodními zdroji a zabránit jejich poškozování, degradaci či dokonce zániku.

Příznivé životní prostředí je nejen právem, ale současně i povinností a odpovědností všech do tohoto práva každého nezasahovat. Odpovědnost a povinnost ochrany je dána nejen státu, ale i všem osobám.

Právo na příznivé životní prostředí je úzce spjato a propojeno i s dalšími ústavními právy. V některých případech se hovoří o kolizi více ústavních práv tam, kde hranice jednoho práva může být narušena výkonem práva druhého. Právo na příznivé životní prostředí je však třeba považovat za neopomenutelné při výkladu všech dalších dotčených ústavních norem a zákonů. Zatímco toto právo úzce souvisí například s právem na život, ochranu zdraví či tělesnou integritu, určitý střet a potřeba jasné regulace a vymezení je zjevná i v případě výkonu práva vlastnického, svobody podnikání, nedotknutelnosti osoby či obydlí.

4.2. Právo na nedotknutelnost obydlí

Podle článku 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je obydlí nedotknutelné a není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Odstavec 2 tohoto článku dále stanoví, že domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Pro účely kontroly dodržování povinností osob správním orgánem je pak nejpodstatnější ustanovení odstavce 3, podle něhož *„jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, a to jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku“*. Nedotknutelnost obydlí tedy není neomezeným základním právem, ale Listina sama připouští jeho omezení prostřednictvím institutu domovní prohlídky nebo jiného zákonem dovoleného důvodu. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

Listina obsah institutu obydlí blíže nespecifikuje, obydlí není ani jinými právními předpisy definováno. Lze jím však rozumět prostor sloužící k bydlení (byty, rodinné domky, rekreační chaty, bytové náhrady, místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení jako koleje a ubytovny, ale i pronajatý hotelový pokoj apod.) a prostory k němu náležející, za které je třeba považovat všechny prostory, k jejichž užívání opravňuje vlastnický titul nebo jiný právní titul, který opravňuje k užívání daného prostoru k bydlení či obývání (viz např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09, bod 18). Judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) je institut obydlí vnímán ještě širěji a vychází z jeho těsného sejetí s právem na ochranu soukromí před neoprávněnými zásahy ze strany veřejné moci. ESLP vyslovil názor, že v moderní době nelze vést ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení a soukromím realizovaným v pracovním prostředí osoby, proto pod právo na respektování obydlí podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy zahrnuje i požadavek respektu k soukromí sídla společnosti, poboček či provozoven právnických osob (srov. např.

rozhodnutí ze dne 16. 4. 2002 ve věci *Société Colas Est. proti Francii*). Přestože tento výklad pojmu obydlí učiněný ESLP může být považován za příliš extenzivní, je třeba přiznat, že právo na nedotknutelnost obydlí nelze z prostorového hlediska vykládat naopak příliš restriktivně a že například na kotelnu či sklep (ale třeba i zahradu) rodinného domu je nutno toto právo také vztahovat.

Právo na nedotknutelnost obydlí zakotvené v Listině má sloužit k uchování elementárního soukromí, které nemá být nikým bez souhlasu rušeno. Proto zřejmě za obydlí nelze považovat např. společné prostory bytového domu (chodby, vestibul, kotelnu apod.). Tyto prostory užívají všichni obyvatelé, kteří zpravidla nejsou osobami navzájem si blízkými, často se ani neznají, proto zde podle našeho názoru není na místě dovolávat se ochrany soukromí.

4.3. Kolize základních ústavních práv

K omezení základního práva nebo svobody v demokratickém právním státě může dojít ve dvou případech (viz např. nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

Ústavní úprava základního práva či svobody v některých případech výslovně zmocňuje zákonodárce, aby za určitých podmínek, resp. z hlediska ústavně vymezených cílů, zákonem základní právo či svobodu omezil. V případě práva na nedotknutelnost obydlí je jeho omezení předpokládání v čl. 12 odst. 2 a 3. K omezení základních práv či svobod však může dojít, i když Listina jejich omezení nepředpokládá, a to v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek). Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp.zn. Pl.ÚS 15/96 (280/1996 Sb.) konstatoval, že ústavní prostor pro omezení základního práva zákonodárcem je určen požadavkem šetření podstaty a smyslu omezovaného nebo vymezovaného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Čl. 4 odst. 4 Listiny sice výslovně nezahrnuje případ kolize základních práv, neboť se vztahuje pouze na tzv. kvalifikovaná práva (tj. ta, jež obsahují specifickou limitační klauzuli) obsažená v Listině, ale Ústavní soud rozšířil jeho aplikaci i na případy kolize. V případě kolize s jinými základními právy nebo veřejnými statky (jako je např. příznivé životní prostředí) je třeba vzájemně zvažovat v kolizi stojící základní práva a svobody nebo veřejné statky a sledovat při tom následující tři kritéria (tzv. třístupňový test proporcionality):

1. **kritérium vhodnosti**, tj. posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku),
2. **kritérium potřeby** spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými

- opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě,
3. **porovnání závažnosti** obou kolidujících základních práv nebo veřejných statků, což znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva; výchozím bodem pro toto třetí kritérium je premisa, že základní práva jsou prima facie rovnocenná, jinými slovy, že ačkoliv Listina obsahuje široký katalog základních práv, formálně mezi nimi není žádná hierarchie.

Pokud by zákonodárce došel k závěru, že priorita jednoho práva před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je opodstatněná, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž **využití všech možností minimalizace zásahu** do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.

V případě posuzování kontroly dodržování povinností ze strany provozovatele stacionárního spalovacího zdroje jakožto legitimního účelu pro povolení vstupu do obydlí se na základě výše uvedeného nabízí otázka, zda by byla nedotknutelnost obydlí omezena na základě zmocnění pro zákonodárce uvedeného v čl. 12 odst. 3 Listiny nebo je nutno ji hodnotit jako omezení na základě kolize s jiným základním právem nebo ústavou chráněným veřejným statkem (příznivým životním prostředím).

Jak již bylo uvedeno výše, podle čl. 12 odst. 3, lze jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí dovolit, jsou-li splněny následující podmínky:

1. Zásah je upraven **zákonnou formou**.
2. **Nezbytnost** zásahu v demokratické společnosti; znamená to, že zákonodárce nedisponuje neomezenou volnou úvahou, jaké zásahy v zákoně povolí. Případné zásahy do nedotknutelnosti obydlí musí představovat **nejzazší řešení** nezbytné k dosažení legitimních cílů v tomto článku stanovených (viz níže bod 3).
3. **Legitimní cíl** (zájem), a to buď ochrana života, nebo zdraví osob, ochrana práv a svobod druhých anebo odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.

Kontrola dodržování povinností provozovatelem stacionárního zdroje byla v nedávné době opakovaně některými členy vlády označena za ne v souladu s Ústavou (viz např. průběh připomínkového řízení k návrhu zákona o ochraně ovzduší nebo nesouhlasné stanovisko vlády k návrhu zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002

Sb. – sněmovní tisk 1009 z roku 2010 či sněmovní tisk 1095 z roku 2013). Ministerstvo spravedlnosti se k této věci vyjádřilo v tom smyslu, že aby se dalo hovořit o oprávněném zásahu do nedotknutelnosti obydlí, muselo by docházet k akutnímu ohrožení života nebo zdraví osob. Ministerstvo spravedlnosti uvedlo názor, že v tomto případě není tato podmínka splněna, protože *„negativní následky jsou způsobeny dlouhodobým působením značného počtu zdrojů znečišťování, což dle našeho názoru zásah do individuálního lidského práva neospravedlňuje. Listina základní práv a svobod v čl. 12 odst. 3 rovněž stanoví, že zásahy do práva na nedotknutelnost obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné. Snížení celkového množství emisí lze dosáhnout i jinými prostředky např. regulací trhu se stacionárními zdroji nebo aktivní podporou při pořízení nového zdroje a požadavek nezbytnosti tak dle našeho názoru splněn není.“* Přestože právo na nedotknutelnost obydlí dané Listinou není absolutní a nepřekročitelné, pokud má dojít k jeho omezení, musí být takové opatření přiměřené (zásada proporcionality).

Vzhledem k převaze názoru, že podmínky předvídané v čl. 12 odst. 3 Listiny pro prolomení nedotknutelnosti obydlí u kontroly provozu stacionárního zdroje splněny nejsou (zejména nezbytnost, resp. naléhavost zásahu do nedotknutelnosti obydlí), měl by být případný zásah do nedotknutelnosti v tomto případě odůvodněn prioritou práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1) a právem každého na ochranu zdraví (čl. 31). Je tedy nutno obhájit splnění výše uvedených kritérií pro přiznání priority těchto práv a zároveň splnit požadavek minimalizace zásahu do základního práva.

4.4. Příklady umožnění vstupu do obydlí a omezení práva na nedotknutelnost obydlí v jiných právních předpisech ČR

a) Exekuce

Omezení nedotknutelnosti obydlí zahrnuje i postup soudních exekutorů podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. (Toto srovnání však pokládáme za nepřiliš přiléhavé pro účely srovnání s kontrolou dodržování povinností provozovatelem stacionárního spalovacího zdroje.) Soudní exekutor může začít provádět exekuci až poté, co je k tomu usnesením exekučního soudu pověřen, přičemž naprosto nezbytným předpokladem je zde existence exekučního titulu, kterým je pravomocné rozhodnutí soudu o uložení povinnosti, resp. přiznání práva. Zájmem stojícím v tomto případě nad nedotknutelností obydlí je zájem státu na vymahatelnosti práva obecně. Rovněž správní řád umožňuje – veden potřebou zajistit důsledný výkon rozhodnutí veřejné moci - provést exekuci, pokud jde o nepeněžitá plnění, odebráním movité věci. Pro její provedení stanoví povinnost každého (tedy nejen povinného) umožnit přístup na

místa, kde je třeba exekuci provést (§ 114, § 125 a § 126 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). I zde však platí, že předpokladem samotného zahájení exekuce je existence vykonatelného exekučního titulu a že jakkoli dává zákon exekučním správním orgánům příslušnou pravomoc, musejí tyto orgány při jejím využívání respektovat zejména čl. 4 odst. 4 Listiny, tzn. šetřit podstatu a smysl práva na nedotknutelnost obydlí a nezneužít jeho omezení k jiným účelům, než pro které bylo omezeno. Exekuce prováděná tímto způsobem je každopádně vždy oblastí nanejvýše citlivou a je při ní nutno postupovat se zvláštním zřetelem na zákonnost a na zajištění důkazů o jejím průběhu. Samotný exekuční řád postup exekutorů při provádění exekuce v obydlí povinného nijak neupravuje, pouze v § 69 odkazuje na občanský soudní řád, jehož ustanovení mají být přiměřeně použita na provádění exekuce prodejem movitých věcí a nemovitostí. V zákoně č. 99/1963 Sb., občanském soudním řádu, ve znění pozdějších předpisů, je tato problematika upravena v § 325a a § 325b. Oprávnění vykonavatele k nucenému vstupu do obydlí povinného je v souladu s čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod odůvodněno nezbytností ochrany práva oprávněného na vymáhání jeho pohledávky přiznané exekučním titulem.

b) Stavební zákon

§ 172 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. (stavební zákon) uvádí, že:

„(3) Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.“

Ustanovení § 172 stavebního zákona upravuje vstupy na pozemky a do staveb, přičemž pokud se jedná o obydlí, jsou tyto pravomoci omezeny pouze na akutní stavy ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti osob.

c) Zákon o zbraních

§ 29 odst. 1 písm. n) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, v platném znění, uvádí, že:

„(1) Držitel zbrojního průkazu skupiny A až E je povinen n) umožnit příslušnému útvaru policie vstup do obydlí za účelem kontroly zabezpečení zbraní, je-li držitelem zbraně kategorie A.“

d) Zákon o ochraně veřejného zdraví

§ 88 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění, uvádí, že:

“ (1) ...Pokud hrozí šíření nákazy, zvýšený výskyt přenašečů infekčních onemocnění a škodlivých nebo epidemiologicky významných členovců, hlodavců a dalších živočichů a ke zjištění ohniska nákazy, k nařízení, provedení a kontrole protiepidemických opatření mohou v mimořádných případech hodných zvláštního zřetele vstupovat do obydlí fyzických osob. Fyzické osoby jsou povinny jim tento vstup umožnit a strpět či provést opatření nařízená podle tohoto zákona k zamezení vzniku a šíření infekčních onemocnění. “

e) Zákon o Policii ČR

§ 40 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, v platném znění, uvádí, že:

„(1) Policista je oprávněn vstoupit bez souhlasu uživatele do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek a provést tam potřebné úkony nebo jiná opatření jen tehdy, jestliže věc nesnese odkladu a vstup tam je nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti.

(2) Oprávnění podle odstavce 1 má policista také v případě

- a) důvodného podezření, že se na místě uvedeném v odstavci 1 nachází zemřelý,*
- b) pronásledování osoby, nebo*
- c) vstupu do jiného prostoru nebo na pozemek, má-li důvodné podezření, že se tam nachází týrané zvíře. “*

Z druhého odstavce písm. c) tohoto ustanovení je patrné, že v případě důvodného podezření na týrání zvířete již zákonodárce shledal, že veřejný zájem stojící proti nedotknutelnosti obydlí je zde slabší než v předchozích případech, a umožnil policistovi pouze vstup do jiného prostoru nebo na pozemky, nikoli do obydlí. Jiným prostorem se rozumí jiné nebytové prostory, provozovny apod., ale mohou to být také např. automobily a jiné dopravní prostředky.

f) Zákon o sociálně – právní ochraně dětí

§ 53 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění, uvádí, že: *„(2) Rodiče jsou povinni*

b) umožnit za podmínek uvedených v § 52 odst. 3 návštěvu zaměstnance orgánu sociálněprávní ochrany a zaměstnance obce s rozšířenou působností zařazeného do obecního úřadu v obydlí, popřípadě v jiném prostředí, kde dítě žije, je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví dítěte nebo pro ochranu jeho práv. “

g) Zákon o ochraně hospodářské soutěže

§ 200h občanského soudního řádu + zák. č. 143/2001 Sb. (ochrana hospodářské soutěže) uvádí následující:

„§ 200h

Řízení o předběžném souhlasu s provedením šetření v jiných než obchodních prostorách ve věcech ochrany hospodářské soutěže

Je-li důvodné podezření, že se při šetření narušení hospodářské soutěže podle zvláštního právního předpisu ^{34b)} nacházejí obchodní knihy nebo jiné záznamy v jiných než obchodních prostorách, včetně bytů fyzických osob, které jsou statutárními orgány nebo jejich členy nebo zaměstnanci (dále jen "jiné než obchodní prostory"), a má-li být takové šetření v těchto prostorách provedeno, může se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Komise Evropských společenství návrhem u soudu domáhat, aby soud vyslovil s takovým šetřením souhlas.

Návrh musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4, § 79 odst. 1) obsahovat označení jiných než obchodních prostor, v nichž má být šetření provedeno, a musí v něm být uveden předmět a účel šetření, doba, ve které má být šetření provedeno, a skutečnosti, které dokládají důvodné podezření podle odstavce 1.

Účastníkem řízení je navrhovatel a osoba, která užívá jiné než obchodní prostory, v nichž má být šetření provedeno (dále jen "uživatel"). Je-li navrhovatelem Komise Evropských společenství, je účastníkem i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.“

Možnost provádět šetření v jiných než obchodních prostorách vyplývá pro šetření prováděné Evropskou komisí přímo z příslušného evropského nařízení, které je bezprostředně použitelné v každém členském státě. Důvodové zpráva k novele zákona o ochraně hospodářské soutěže uvádí toto: „Šetření v jiných než obchodních prostorách může probíhat jen zcela výjimečně, pokud vznikne důvodné podezření, že se v takových prostorách nacházejí dokumenty nezbytné pro prokázání vážného porušení pravidel hospodářské soutěže. Šetření v jiných než obchodních prostorách tak může vést k prokázání nejzávažnějších forem protisoutěžního jednání, což je nezbytné k efektivní ochraně hospodářské soutěže, která sama je předpokladem k plnému využití práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost, zaručenému v čl. 26 odst. 1 Listiny. Možnost provádět šetření v jiných než obchodních prostorách tedy přispívá k účinné ochraně hospodářské soutěže a k plné realizaci práva podnikat a je tak v kontextu celého soutěžního práva nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých. Možnost provádět šetření v jiných než obchodních prostorách je i v souladu s principy demokratické společnosti. Tento závěr je podtržen skutečností, že nad rámec požadavků Listiny bude takové šetření podmíněno předchozím povolením nezávislého soudu. Pro závěr o demokratičnosti tohoto oprávnění svědčí i skutečnost, že bude realizovatelné ve všech členských státech Evropské unie.

34b) § 21 a 21b zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 340/2004 Sb.

Na okraj je nutno připomenout, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který je obecným předpisem pro postup kontrolních orgánů v případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup, kontrolu v obydlí výslovně vylučuje (viz § 7).

4.5. Stávající právní úprava v zákoně o ochraně ovzduší

Zákon o ochraně ovzduší v § 17 odst. 1 písm. c) ukládá provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů povinnost používat pouze paliva určená výrobcem zdroje. Výrobce spalovacího stacionárního zdroje specifikuje (v technické dokumentaci výrobku), pro která paliva je daný spalovací zdroj určen, a pro něž jeho výrobce garantuje výstupní emise. Spalování jiných (výrobcem neurčených) paliv, třebaže splňujících požadavky prováděcího právního předpisu k zákonu o ochraně ovzduší, je v daném spalovacím stacionárním zdroji zakázáno. § 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší stanoví provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře. Metody jejího zjišťování jsou uvedeny v emisní vyhlášce.

Ustanovení § 17 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně ovzduší stanoví provozovatelům stacionárních zdrojů **povinnost umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekcí přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle zákona.** Zákon o ochraně ovzduší umožňuje kontrolu spalovacích stacionárních zdrojů za výše uvedeným účelem i v kotelnách bytových domů a v prostorách rodinných domů, sloužících výhradně pro podnikatelskou činnost. **Výše uvedená povinnost umožnění vstupu se však podle § 17 odst. 2 zákona výslovně nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci (nejde-li tedy o prostory užívané pro podnikatelskou činnost).**

Dle § 17 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně ovzduší musí provozovatelé 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 požadavky uvedenými v příloze č. 11 k zákonu, v případě kotlů jedná se o požadavky na třetí emisní třídu dle normy ČSN EN 303 – 5. Zákon o ochraně ovzduší v § 41 odst. 16 stanoví, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, je povinen provozovat zdroj v souladu

s požadavky uvedenými v § 17 odst. 1 písm. g) zákona nejpozději do 10 let od nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy nejpozději od 1. září 2022).

Z § 17 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů povinnost provádět jednou za dva kalendářní roky prostřednictvím osoby, která byla proškolená výrobcem spalovacího stacionárního zdroje a má od něj udělené oprávnění k jeho instalaci, provozu a údržbě (dále jen „odborně způsobilá osoba“), kontrolu technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, a předkládat na vyžádání obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností doklad o provedení této kontroly vystavený odborně způsobilou osobou potvrzující, že stacionární zdroj je instalován, provozován a udržován v souladu s pokyny výrobce a zákonem. Zákon o ochraně ovzduší dále stanoví v § 41 odst. 15, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, je povinen zajistit provedení první kontroly technického stavu a provozu zdroje podle § 17 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší nejpozději do 31. prosince 2016.

Podle § 16 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší osoba, která uvádí na trh v České republice spalovací stacionární zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, je povinna prokázat certifikátem podle jiného právního předpisu, že spalovací stacionární zdroj splňuje emisní požadavky podle přílohy č. 10 k zákonu o ochraně ovzduší. Tyto požadavky platí od 1. 1. 2014 (v případě kotlů na pevná paliva se jedná o třetí emisní třídu dle normy ČSN EN 303 – 5). Požadavky na dotčené zdroje jsou pak zpřísněny od 1. 1. 2018 (v případě kotlů na pevná paliva se jedná o čtvrtou emisní třídu dle normy ČSN EN 303 – 5).

Orgánem veřejné správy (orgánem ochrany ovzduší) příslušným ke kontrole dodržování povinností provozovateli lokálních zdrojů a k ukládání nápravných opatření a pokut za jejich porušení je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Porušení povinností stanovených zákonem ze strany fyzických osob nepodnikajících je přestupkem podle § 45 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění. Podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, projednává porušování zákona o ochraně ovzduší v případě fyzických osob nepodnikajících obecní úřad obce s rozšířenou působností. V případě prokázání spáchání přestupku lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč (viz § 23 zákona o ochraně ovzduší).

Orgány ochrany ovzduší se dlouhodobě zabývají stížnostmi a upozorněními na sousedy, kteří spalují nesprávným způsobem paliva či dokonce spalují odpady. Stěžovatelé jsou často opakovaně či trvale obtěžováni imisemi znečišťujících látek, které narušují jejich soukromý život a mají dopady na jejich zdraví. Není pochyb, že ohrožen je nejen výkon např. vlastnického práva, ale i práva na ochranu zdraví, resp. práva na příznivé životní prostředí.

Vzhledem k časté nemožnosti zajistit nápravu v rámci řízení podle zákona o ochraně ovzduší je také doporučováno občanům stěžujícím si na obtěžující kouř a zápach v okolí svého bydliště řešit tento stav cestou občanskoprávního řízení před soudem na základě § 1013 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., podle kterého se „vlastník zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod“.

4.6. Řešení kontrolovatelnosti domácností ve státech EU a v Norsku a Švýcarsku

Za účelem získání lepšího přehledu o povinnostech týkající se malých spalovacích zdrojů v Evropě, požádala ČR členské státy EU a Norsko a Švýcarsko o zodpovězení otázek souvisejících s problémy malých spalovacích zdrojů a možností kontroly.

Z 29 oslovených zemí (EU 27 – bez ČR, Norsko, Švýcarsko) odpovědělo na zasláné dotazy 22 zemí. Odpovědi byly velmi různorodé a jejich vyhodnocení bylo proto velmi obtížné. Kontrolu domácností z hlediska spalování paliv a odpadů má více či méně legislativně ošetřeno 13 z 22 zemí. Ošetření je buď na celostátní úrovni (např. Švédsko) nebo na regionální úrovni (např. Itálie). Časté jsou kombinace obojího (např. Rakousko, Německo). Pravidelnou, obvykle každoroční, kontrolu funkce spalovacích zařízení provozovaných v domácnostech má legislativně upraveno například Dánsko, Francie, Itálie, Německo, Norsko, Rakousko či Švýcarsko. Provedení takové kontroly však neznamená, že by nebylo možné řešit mimořádné situace na základě stížnosti. Nutno podotknout, že některé státy, které nemají legislativně ošetřenou kontrolu spalovacích zařízení v domácnostech, tento problém řešit nemusí. Jedná se zejména o státy, kde kvůli klimatickým podmínkám prakticky nedochází ke spalování paliv za účelem vytápění domácností v lokálních topeništích (např. Portugalsko). Případně jde o státy, kde obyvatelé velmi citlivě přistupují k

otázkám životního prostředí a respektu ke svému okolí, a vynucovací legislativní prostředky nejsou nutné (např. Norsko).

Z hlediska přístupu kontrolních orgánů do obydlí za účelem provedení kontroly je možné v zaslaných odpovědích vysledovat více různých přístupů. Země, ve kterých je dána povinnost každoroční kontroly spalovacích zařízení v domácnostech, mají určené osoby (např. kominík), který má přístup do domácnosti po předchozím ohlášení návštěvy. Země, ve kterých není legislativně ošetřen přístup do domácnosti kvůli provedení pravidelné kontroly vyplývající za zákona, mají ošetřen přístup do domácnosti buď tak, že přístup je umožněn po souhlasu majitele nemovitosti nebo na základě soudního příkazu. Například ve Švédsku však není přístup do domácnosti k provedení namátkové kontroly omezen a Regulační úřad má neomezené právo vstupovat do domácnosti za účelem provedení kontrol. Druhá část zemí (např. Řecko, Chorvatsko, Litva) nemají zákonem ošetřen přístup do domácnosti za účelem provedení kontroly a přístup je tak na základě práva na nedotknutelnost obydlí omezen pouze na ty situace, kdy s ním souhlasí majitel nemovitosti. V Itálii se předpokládá umožnění vstupu do obydlí za účelem provedení kontroly provozu spalovacího zdroje; pokud není přístup umožněn, může být uložena pokuta. V mnoha odpovědích jednotlivých států bylo uváděno, že ke spalování nekvalitních paliv nebo odpadu nedochází, protože by si to obyvatelé nedovolili. Podobně je odpovídáno na dotaz ohledně zabránění zneužívání institutu kontrol k šikanování sousedů.

5. ZÁVĚR A NÁVRH ŘEŠENÍ

Domácnosti představují z hlediska jakékoliv regulace velmi citlivý sektor, a proto je nezbytné zvolit sadu nástrojů, které zajistí dosažení cíle v přijatelném horizontu a současně budou sociálně únosné.

Domníváme se, že je potřeba se znovu zabývat otázkou možnosti zavedení kontrol spalovacích stacionárních zdrojů i v soukromých obydlích.

MŽP navrhuje znovu předložit návrh úpravy zákona o ochraně ovzduší, který bude respektovat všechny principy ochrany ústavních práv a striktní podmínky pro možné omezení některého z nich.

Zákon o ochraně ovzduší již obsahuje některé nepřímé nástroje k řešení kritické situace související s provozem lokálních spalovacích zdrojů umístěných v domácnostech (jedná se například o povinné kontroly jednou za dva roky, které si provozovatel nechá vykonat odborně způsobilou osobou, nebo požadavky na spalovací kotle uváděné na trh). Zákon o ochraně ovzduší současně zavedl od r. 2022 požadavek na provoz pouze takových kotlů, které splňují již dnes

minimální emisní standardy vycházející z technických norem, v případě kotlů odpovídají emisní třídě 3 (na trh jsou dnes běžně dodávány kotle splňující třídy 4 a 5).

Bez možnosti přímé kontroly spalovacích zdrojů, jejichž provozovatel zjevně neplní požadavky zákona, ale bez místního šetření to nelze doložit, není možné dosáhnout účinných opatření v boji za ochranu zdraví lidí v okolí, kteří tímto nezodpovědným jednáním trpí. Tyto případy jsou předmětem opakovaných stížností, které nelze účinně vyřešit a v přestupkovém řízení nelze předložit dostatek důkazů.

Jak vyplývá z informací o právních úpravách jiných členských států, možnosti přímých kontrol nejsou ojedinělé, jsou ve vyspělých moderních státech běžné a není v nich spatřován zásah do ústavních práv osob. Je třeba si uvědomit, že i právo na příznivé životní prostředí patří mezi ústavně garantovaná práva každého českého občana.

Ministerstvo životního prostředí si v minulosti nechalo několika oslovenými nezávislými advokátními kancelářemi udělat ústavní rozbor možnosti kontroly spalovacích zdrojů v domácnostech. Z provedených analýz shodně vyplývalo, že omezení práva vlastnického a práva na nedotknutelnost obydlí možné je, pokud je tím současně chráněno jiné ústavní právo a jsou respektovány principy, k nimž se opakovaně vyjádřil Ústavní soud a které jsou uvedeny v tomto dokumentu.

Navrhujeme znovu předložit návrh úpravy zákona o ochraně ovzduší, který by za jasně definovaných striktních podmínek umožnil v některých problémových případech kontrolu znečištění přímo u zdroje. Kontrolu by prováděla pověřená úřední osoba, například za asistence městské policie a odborně způsobilé osoby.

Z provedených analýz plynou tyto základní obecné požadavky na možnou právní úpravu zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí:

- zvážit všechny možnosti minimalizace takového zásahu a stanovit co možná nejúplnější pravidla pro postup oprávněných úředních osob při provádění kontroly dostatečně odůvodnit nezbytnost provádění kontroly spalovacích zdrojů v domácnostech (požadavek proporcionality – viz výše), a to zejména
 - rozsáhlost jevu spalování nevhodných paliv a odpadů v lokálních topeništích, příp. dalších porušení zákonných povinností,
 - závažnost dopadů porušování povinností provozovatelů domácích stacionárních zdrojů na životní prostředí a zejména lidské zdraví,

- vyhodnotit, že institut kontrol v domácnostech skutečně umožní dosažení sledovaného cíle, tedy významného zlepšení životního prostředí a zdraví obyvatel,
- odůvodnit, proč jiné (mírnější) prostředky a postupy dosažení sledovaného cíle neumožňují.

Vzhledem k účelu přístupu kontrolního orgánu ke stacionárnímu zdroji v domácnosti, kterým je kontrola dodržování povinností jeho provozovatele, by kontrola měla být neohlášená. Lze však uvažovat i o variantě kontroly předem řádně ohlášené. Je zřejmé, že kontrola provozování spalovacího zdroje v domácnosti by neměla být prováděna na základě svévole, tzn. kdykoliv a bezdůvodně u libovolně vybraného subjektu, **ale pouze na základě důvodného podezření na porušování povinností.**

V případě umožnění vstupu do domácnosti z provedené právní analýzy vyplynula potřeba vypořádat se s následujícími základními obecnými požadavky na možnou právní úpravu zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí z důvodu priority práva na příznivé životní prostředí a práva každého na ochranu zdraví:

zvážit všechny možnosti minimalizace takového zásahu a stanovit co možná nejúplnější pravidla pro postup oprávněných úředních osob při provádění kontroly

Provozovatel malého spalovacího zdroje (do 300 kW) musí v případě provozování tohoto zdroje postupovat dle pokynů výrobce daného zařízení, dodržovat přípustnou tmavost kouře, nesmí spalovat jiná paliva než paliva určená výrobcem spalovacího zdroje a nesmí spalovat odpad. V případě důvodného podezření na nedodržování zákonem stanovených povinností, by byla provedena kontrola, za účasti úředních osob pověřených obecním úřadem obce s rozšířenou působností. K této kontrole si kontrolující pracovník může přizvat odborně způsobilou osobu, která při kontrole stanoví konkrétní příčinu. Cílem kontroly v domácnosti tedy bude zjištění, zda došlo skutečně k porušení některé z povinností provozovatele a příp. jaké, za což může být následně uložena sankce, příp. nápravné opatření. Je otázkou ke zvážení, zda by kontrola byla prováděna na základě podnětu a opakovaných stížností, a to na ohlášení předem nebo bez ohlášení.

dostatečně odůvodnit nezbytnost provádění kontroly spalovacích zdrojů v domácnostech (požadavek proporcionality – viz výše), a to zejména - rozsáhlost jevu spalování nevhodných paliv a odpadů v lokálních topeništích, příp. dalších porušení zákonných povinností, - závažnost dopadů porušování povinností provozovatelů domácích stacionárních zdrojů na životní prostředí a zejména lidské zdraví,

Zdůvodnění bude založeno na zdravotních dopadech a na tom, že porušováním zákonných povinností by docházelo k omezování ústavních práv a svobod jiných (na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví). Závažnost dopadů porušování povinností je dána dlouhodobým ohrožováním, které má prokazatelné negativní zdravotní dopady. Při zdůvodnění nezbytnosti provádění kontrol v domácnostech se zdůrazní princip subsidiarity tzn., že ostatní prostředky řešení tohoto problému se ukázaly neúčinnými k zajištění ochrany lidského zdraví, a proto je třeba přikročit i k tomuto nejzazšímu řešení.

vyhodnotit, že institut kontrol v domácnostech skutečně umožní dosažení sledovaného cíle, tedy významného zlepšení životního prostředí a zdraví obyvatel

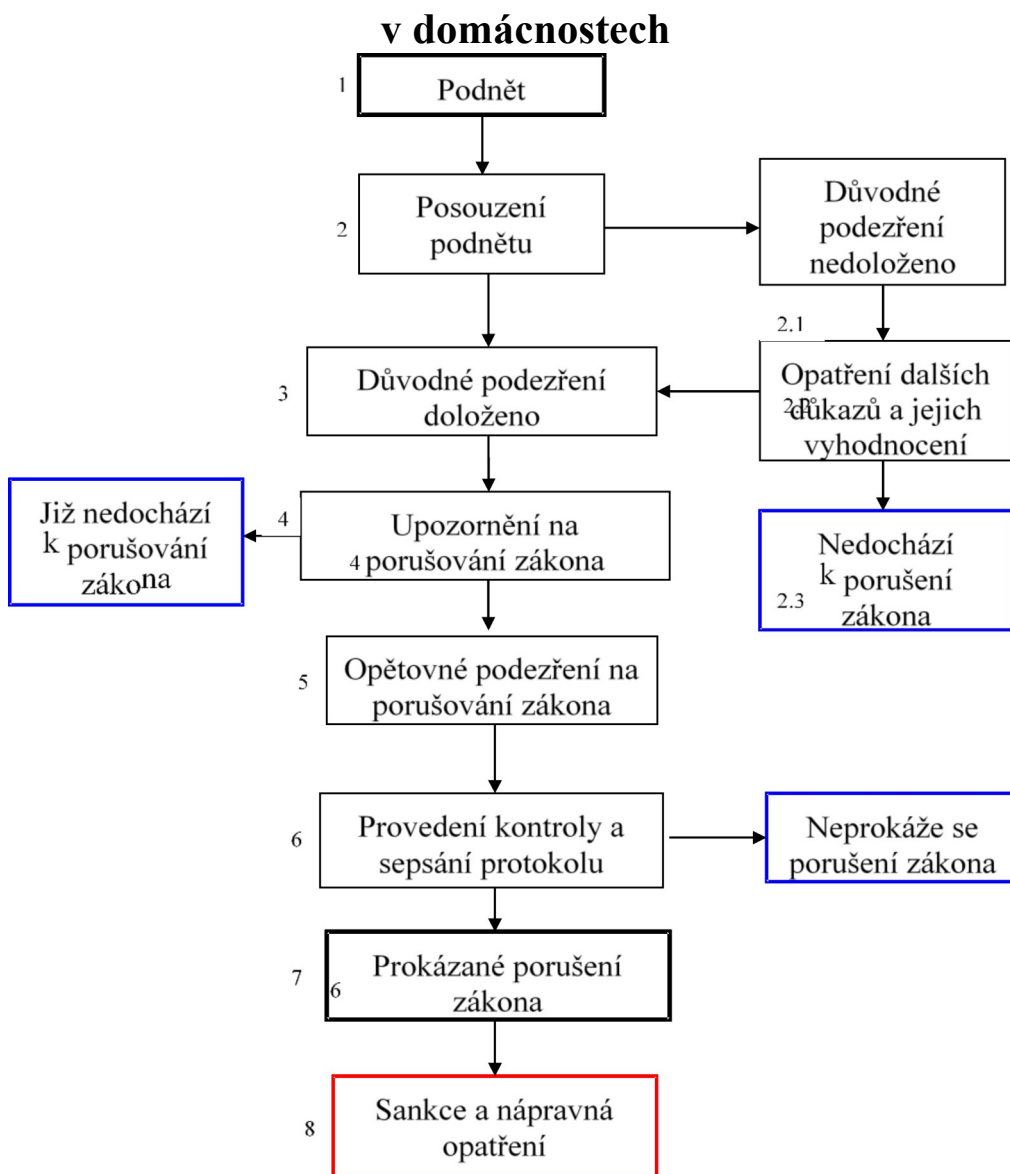
Ve zdůvodnění bude uvedeno, že bez vstupu do obydlí nelze zjistit skutečnou příčinu resp. porušení konkrétní povinnosti a nelze tak účinně uložit nápravu stavu a vymáhat ji.

odůvodnit, proč jiné (mírnější) prostředky a postupy dosažení sledovaného cíle neumožňují,

Ve zdůvodnění bude uvedeno, že je prováděna informační kampaň, poskytovány dotace na obměnu kotlů, při oprávněném podezření na porušování povinností provozovatele malého stacionárního zdroje se postupuje nejprve bez vstupu do obydlí a tím jsou vyčerpány všechny možnosti dosažení cíle bez vstupu do obydlí. Až teprve v případě, že se jedná o opakované podezření (a omezování práv a svobod jiných), by byl zákonem umožněn vstup do obydlí pověřeného orgánu ochrany ovzduší, za asistence odborně způsobilé osoby, příp. příslušníka městské policie.

V příloze uvádíme návrh možného legislativního řešení v rámci zákona o ochraně ovzduší, který by navázal na již zavedené nástroje a opatření.

Schéma návrhu kontroly spalovacích zdrojů umístěných



Popis schématu návrhu kontroly:

- 1) Orgán ochrany ovzduší obdrží podnět/stížnost na porušování zákona.
- 2) Na základě obdržených dokumentů (foto, video, vyjádření svědků, aj.), které jsou přílohou stížnosti, správní orgán uváží, zda stížnost zakládá důvodné podezření na porušování povinností stanovených zákonem.
- 2.1) V případě že stížnost není doložena dostatečnými podklady zakládajícími důvodné podezření, vyžádá si správní orgán doplnění podkladů (podklady viz výše, další svědectví aj.) nebo si je sám opatří (měření tmavosti kouře, příp. měření jinou metodou, např. FTIR).
- 3) Důvodné podezření bylo doloženo.
- 4) Orgán ochrany ovzduší upozorní provozovatele, že provozem tohoto zdroje dochází k porušování povinností stanovených zákonem a současně jej vyzve k doložení dokladu o provedení kontroly technického stavu, kontroly spalinových cest, příp. k předložení dalších dokladů (např. doklad o zakoupení paliva apod.). Současně s touto výzvou zašle provozovateli příp. protokol z provedeného měření tmavosti kouře nebo jiného měření.
- 5) Existuje důvodné podezření na opětovné porušování zákona (kroky 1 až 3).
- 6) V případě opakovaného porušení zákonem daných povinností může orgán ochrany ovzduší provést, za účasti odborně způsobilé osoby, kontrolu spalovacího zdroje. V rámci kontroly si kontroloři vyžádají dokumentaci ke stacionárnímu zdroji a k palivu (nebyly-li již předloženy dříve), ověří správnou instalaci stacionárního zdroje a připojení na spalinové cesty, provedou optickou kontrolu spalovacího zdroje (čistotu výměňkových ploch, technický stav vnějšího opláštění, pokud nebude zdroj v provozu tak také spalovací komory a zatápěcí klapky, vstupních a čistících otvorů, přívodních cest spalovacího vzduchu a paliva a odvodu odpadního plynu), dále funkčnost regulačních prvků a způsob provozu zdroje. Dále bude provedena kontrola používaného paliva (zda je používáno palivo určené výrobcem spalovacího zdroje). V případě potřeby mohou být odebrány vzorky popela, úsad ve spalinových cestách (v případě spalování dřeva) a/nebo paliva k provedení následných analýz.
- 7) Kontrolou bylo prokázáno porušení konkrétních povinností vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší.
- 8) Provozovateli bude uložena sankce a budou uložena nápravná opatření.

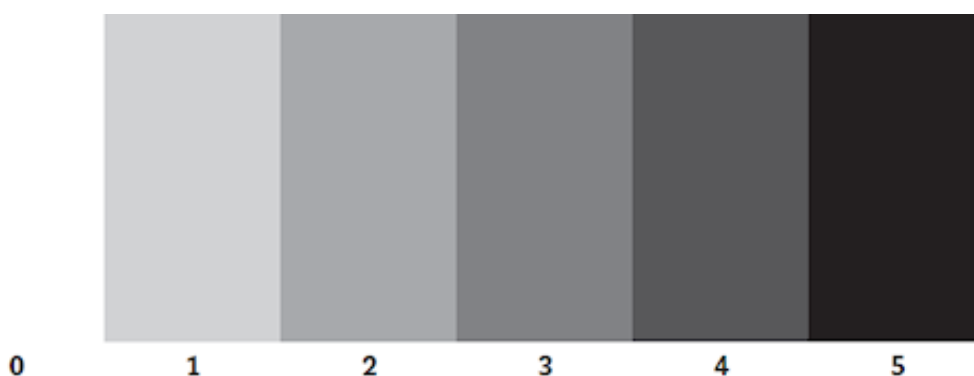
VARIANTNĚ:

- i) může být do kontroly zapojena městská policie, která by buď přímo prováděla kontrolu na místě (výhoda operativnosti i ve večerních hodinách), anebo minimálně dohlížela na bezpečný průběh kontroly a dala jí větší vážnost. Předpokladem pro toto rozšíření kompetencí městské policie je předchozí dohoda s ministerstvem vnitra a zajištění odborného školení strážníků,
- ii) může být zváženo, zda kontrola plnění požadavků zákona či jeho porušování bude na ohlášení nebo bez ohlášení. V případě neumožnění vstupu za účelem provedení kontroly, může být uložena pořádková pokuta (presumpce nedodržování zákonem daných povinností).

Zdroj: MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší. Červen 2014.

Příloha č. 2

Ringelmannova stupnice měření tmavosti kouře



Zdroj: <http://www.cisty-komin.cz/img/ringelmannova-stupnice.png>