

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Dušan Glozyga

**Právní úprava ochrany kvality ovzduší**

**Diplomová práce**

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 8. 2018

### **Čestné prohlášení**

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

*Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 171.601 znaků včetně mezer.*

V Praze dne .....

Podpis:

# OBSAH

Úvod .....	1
<b>1. Historický vývoj právní úpravy .....</b>	<b>3</b>
1.1. Počátky právní úpravy.....	4
1.2. Období po revoluci.....	5
1.3. Vstup do Evropské unie .....	7
<b>2. Ochrana ovzduší v mezinárodních právních systémech .....</b>	<b>10</b>
2.1. Ochrana ovzduší v mezinárodním právu veřejném.....	10
2.2. Ochrana ovzduší v evropském právu .....	12
<b>3. Platná právní úprava .....</b>	<b>16</b>
3.1. Působnost a struktura zákona o ochraně ovzduší .....	17
3.2. Základní pojmy platné právní úpravy ochrany kvality ovzduší.....	20
<b>4. Koncepční nástroje v ochraně kvality ovzduší .....</b>	<b>28</b>
4.1. Národní program snižování emisí České republiky .....	30
4.2. Programy zlepšování kvality ovzduší .....	32
<b>5. Administrativně-právní nástroje v ochraně kvality ovzduší.....</b>	<b>35</b>
5.1. Standardy kvality ovzduší .....	35
5.1.1. Přípustná úroveň znečištění .....	36
5.1.2. Přípustná úroveň znečišťování.....	38
5.2. Správní akty v oblasti ochrany ovzduší .....	42
5.2.1. Stanoviska.....	43
5.2.2. Závazná stanoviska .....	43
5.2.3. Povolení provozu .....	44
5.3. Povinnosti osob .....	49
5.3.1. Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů .....	49
5.3.2. Povinnosti provozovatelů vyjmenovaných stacionárních zdrojů .....	51

5.4. Nízkoemisní zóny.....	52
<b>6. Deliktní odpovědnost v ochraně ovzduší .....</b>	<b>55</b>
6.1. Nápravná opatření .....	55
6.2. Přestupky.....	57
6.3. Další druhy deliktní odpovědnosti .....	58
<b>7. Ekonomické nástroje v ochraně kvality ovzduší .....</b>	<b>60</b>
7.1. Negativní ekonomické nástroje.....	61
7.2. Pozitivní ekonomické nástroje .....	64
<b>8. Ochrana kvality ovzduší v judikatuře .....</b>	<b>67</b>
8.1. Kontrola lokálních topenišť .....	67
8.2. Žaloba statutárního města Ostrava proti nezákonnému zásahu státu.....	71
<b>Závěr .....</b>	<b>75</b>
<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>79</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>84</b>
<b>Klíčová slova.....</b>	<b>85</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>86</b>
<b>Key words .....</b>	<b>87</b>

# ÚVOD

Ochrana ovzduší je v současné době, kdy znečištění ovzduší představuje jeden z největších globálních problémů lidstva, životně důležitou činností. Kvalitní a čisté ovzduší je předpokladem pro kvalitní a zdravý život nejen lidí, ale i všech ekosystémů tvořících životní prostředí. Vnášením znečišťujících látek do ovzduší ze zdrojů majících původ hlavně v lidské činnosti se mění jeho přirozená rovnováha a chemické vlastnosti, což má za následek jeho poškozování, a tím i negativní vliv na životní prostředí. Role práva jako nástroje v ochraně ovzduší je dnes velmi významná a nezastupitelná, což vyplývá z faktu, že „znečištění ovzduší nezná státní hranice“ a jinak než koordinovaným postupem na mezinárodní úrovni a plněním závazků na vnitrostátní úrovni lze se znečištěním ovzduší jen obtížně bojovat.

Přesto se na celospolečenské úrovni ochrana ovzduší dostává do popředí ve větší míře až v posledních desetiletích, kdy se v důsledku technického rozvoje problém znečištění ovzduší začal stávat neúnosným a čisté ovzduší bylo čím dál větší vzácností, zato pohled na zdevastované krajiny čím dál běžnější.

V České republice se sice stav ovzduší za poslední zhruba dvě desítky let výrazně zlepšil, nicméně v kontextu Evropské unie se v tomto směru držíme mezi ostatními členskými státy nadále na chvostu. Největším problémem je dlouhodobé nedodržování imisních limitů pro suspendované částice  $PM_{10}$  a  $PM_{2,5}$  a benzo(a)pyrenu, kde se i přes značné úsilí a technický pokrok stále nedaří dosáhnout uspokojivých výsledků. Cílem právní regulace není ovšem zakázání všech činností, které znečištění ovzduší způsobují, ale omezení znečištění na společensky únosnou úroveň za využití prostředků nejlepších dostupných technik (BAT)<sup>1</sup>, které zajišťují vysoký stupeň ochrany životního prostředí. Ochrana ovzduší tak spočívá hlavně v prevenci dalšího vnášení znečišťujících látek do ovzduší a tím i snižování úrovně znečištění tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví a životní prostředí.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Z angl. Best available techniques.

<sup>2</sup> Viz také § 1 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Cílem mé diplomové práce je tak primárně popsat, analyzovat a zhodnotit aktuální právní úpravu v problematice ochrany ovzduší a pokusit se navrhnout vhodná řešení, která by úroveň ochrany ovzduší mohla posunout zase o krok dále. Práce se zaměřuje primárně na právní úpravu stacionárních zdrojů, jež představují největší zdroj znečištění ovzduší, a také na různé druhy nástrojů sloužících k jejich regulaci.

V úvodní části diplomové práce se věnuji historickému vývoji právní úpravy na vnitrostátní úrovni a ochraně ovzduší v mezinárodním kontextu. V další části se zaměřuji na platnou právní úpravu, její hlavní součásti a snažím se objasnit jednotlivé pojmy užívané v platné právní úpravě. Následující kapitoly představují největší část této diplomové práce, v nich uvádím jednotlivé nástroje ochrany ovzduší nabízené hlavně zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále také „zákon o ochraně ovzduší“). V závěrečné kapitole uvádím příklady z judikatury vnitrostátních soudů, kde byly řešeny některé otázky související s problematikou ochrany ovzduší. V závěru se pak snažím zhodnotit právní úpravu v celkovém kontextu a poskytnout řešení některých problémů.

# 1. HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Znečištění ovzduší můžeme z hlediska jeho původu rozdělit na dvě základní kategorie. První z nich představuje znečištění **antropogenní**, jehož původce je člověk a jeho činnost. Tento typ znečištění může být právem regulován. Pokud tedy právní předpis hovoří o ochraně ovzduší, je tím myšlena ochrana před umělým vnášením znečišťujících látek z lidských (antropogenních) zdrojů.

Znečištění ovzduší je ovšem i přirozeného původu, na který lidská činnost nemá vliv. Způsobují jej přírodní jevy jako písečné bouře, lesní požáry, sopečná činnost nebo rozkládající se těla uhynulých živočichů a rostlin. K těmto jevům dochází v přírodě nahodile a samovolně a člověk tak nad nimi ani nemůže mít efektivní kontrolu. Z tohoto hlediska ani nemohou být předmětem právní regulace.<sup>3</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že ovzduší bez znečišťujících látek prakticky nikdy neexistovalo. Jako všeobecný problém ovšem znečištěné ovzduší začíná být na počátku 14. století. V té době v Evropě vzrostl počet obyvatel, a v důsledku změn výrobních metod došlo i ke zvýšené poptávce po palivech. Zásoby palivového dříví byly vyčerpány a jeho místo nahradilo uhlí. Jeho používáním se natolik zhoršila kvalita ovzduší, že např. už v roce 1306 vydal anglický král Edward II. prohlášení, které zakazovalo používat v Londýně uhlí k topení. V českých zemích došlo k podobnému zákazu v 16. století, kdy bylo zakázáno topit uhlím v Praze a Rakovníku.<sup>4</sup>

Ke skutečně rozsáhlým emisím znečišťujících látek ovšem dochází až v době označované jako průmyslová revoluce, která probíhala v období od 18. do 19. století. Do té doby bylo dominantním odvětvím ekonomiky zemědělství. Uhlí se jako palivo začalo používat nejen k vytápění domů, ale také k tovární a strojní velkovýrobě. Následky s tím spojené se projevovaly hlavně ve velkých městech téměř okamžitě, právní předpisy ale byly přijímány často až s velkým zpožděním.

---

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 13. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>4</sup> HERČÍK, Miloslav, Jiří FIEDOR a Hana MÜLLEROVÁ. *Legislativa a ochrana životního prostředí*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008, s. 29. ISBN 978-80-248-1837-5.

## 1.1. Počátky právní úpravy

Nejinak tomu bylo i na našem území, kde první veřejnoprávní předpisy na ochranu ovzduší pochází z 50. let 20. století. Zpočátku se jednalo o úpravu na ministerské úrovni, kdy na základě zákonného zmocnění vydal v roce 1954 tehdejší ministr zdravotnictví Josef Plojhar nařízení č. 24 o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu. Opatření stanovená tímto nařízením měla ale velmi obecný charakter, tudíž v praxi nemohla být příliš účinná. Dalším předpisem na ministerské úrovni poté byla také vyhláška ministerstva financí o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší č. 178/1960 Sb., která obsahovala i sankce a penále ukládané podnikům za porušení stanovené povinnosti.<sup>5</sup>

První zákonnou úpravu představoval až zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší. Ten mimo jiné zavedl roční poplatkovou povinnost pro znečišťovatele ovzduší, který byl složen ze základního poplatku a přírážky. Přírážka se k poplatkům připočítávala podle oblastí, v nichž bylo ovzduší znečišťováno, např. v rekreačních a chráněných územích nebo územích sídlišť. Vedle poplatků byli znečišťovatelé povinni platit také pokuty, pokud neprovedli včas nebo vůbec uložená opatření nebo nedbali o řádnou údržbu apod. zařízení sloužících k omezení znečištění ovzduší. Zákon také zřídil Státní technickou inspekci ochrany ovzduší podřízenou tehdejšímu Ministerstvu lesního a vodního hospodářství jako kontrolní orgán s celostátní působností. V zásadě se jednalo o orgán podobný dnešní České inspekci životního prostředí, chyběla mu však pravomoc ukládat pokuty a stanovovat poplatky, ta příslušela okresním národním výborům. Zákon však nebyl v praxi příliš efektivní. Mezi jeho největší problémy patřila nízká výše poplatků, které se navíc týkaly jen vybraných znečišťovatelů. I vzhledem k celkovým tehdejším ekonomickým poměrům na našem území tak byl stav ovzduší velmi neuspokojivý a v oblasti severozápadních Čech nebo severní Moravy až katastrofální.<sup>6</sup> Vedle tohoto zákona existoval paralelně zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který upravoval oblast vytváření a ochrany zdravých a hygienicky nezávadných životních podmínek, které zahrnovaly i ochranu ovzduší.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 7.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>7</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 15. ISBN 978-80-210-8041-6.



Zákon o opatřeních proti znečištění ovzduší pak platil až do počátku 90. let, kdy došlo v oblasti ochrany ovzduší, resp. ochrany životního prostředí obecně, k velkým změnám.

## 1.2. Období po revoluci

K těmto změnám došlo i v důsledku tlaku ze strany veřejnosti právě kvůli neustále se zhoršujícímu se stavu ovzduší. V Teplicích, kde v listopadu roku 1989 převyšovaly povolené koncentrace řady znečišťujících látek včetně oxidu siřičitého až desetinásobně stanovené limity, vyšly ve dnech 11. - 13. listopadu, tedy jen několik dnů před pražskými událostmi ze dne 17. listopadu, stovky lidí demonstrovat „za čistší vzduch“<sup>8</sup>. Hned v lednu roku 1990, tedy v podstatě ihned po pádu totalitního režimu, bylo zřízeno Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán státní správy, v červenci roku 1991 pak nabyl účinnosti zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, kterým byla zřízena Česká inspekce životního prostředí jako orgán státní správy s celostátní působností, jenž je podřízen Ministerstvu životního prostředí<sup>9</sup>. Jedná se o specializovaný orgán zaměřený zejména na dozor nad dodržováním předpisů v oblasti životního prostředí, provádění kontrol a také, na rozdíl od Státní technické inspekce ochrany ovzduší, ukládá sankční opatření při porušování předpisů ochrany ovzduší<sup>10</sup>.

Na legislativní úrovni v oblasti ochrany ovzduší se porevoluční změny projevíly v podobě přijetí dvou nových zákonů. Na federální úrovni šlo o **zákon č. 309/1991 Sb., o ovzduší**, na republikové pak **zákon č. 389/1991 Sb., Zákon České národní rady o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění**. Nejdůležitější změnou, kterou nová legislativa přinesla, bylo rozdělení zdrojů znečištění na stacionární a mobilní, přičemž regulaci mobilních zdrojů zákon sám nezahrnoval. Regulace těchto zdrojů např. z hlediska automobilové dopravy byla obsažena v zákoně č. 38/1995 Sb., o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních

---

<sup>8</sup> BAROCH, Pavel. Revoluce 1989 nezačala v Praze, ale v Teplicích. Kvůli smogu [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupný z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/revoluce-1989-nezacala-v-praze-ale-v-teplicich-kvuli-smogu\\_324170.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/revoluce-1989-nezacala-v-praze-ale-v-teplicich-kvuli-smogu_324170.html)

<sup>9</sup> Viz § 1 odst. 1 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

<sup>10</sup> Přehled činnosti ČIŽP a přehled kompetencí v jednotlivých složkách životního prostředí [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupný z: <http://cizp.cz/Pusobnosti>

komunikacích<sup>11</sup>. Dalším krokem, který měl výrazně zlepšit stav ovzduší, bylo rozlišení zdrojů znečišťování na „nové“ a „stávající“. Pro zdroje nové pak platila z hlediska emisních limitů podmínka, že musely dosahovat hodnoty odpovídající nejlepším dosažitelným prostředkům s přihlédnutím k přiměřenosti výdajů na jejich pořízení.<sup>12</sup> Pro zdroje stávající sice takováto podmínka s nabytím účinnosti zákona neplatila, byla ale stanovena pětiletá maximální doba, do které musely stávající zdroje dosahovat stejných emisních limitů jako zdroje nové. Legislativa dále obsahovala nástroje administrativní, ekonomické i koncepční. Z administrativních nástrojů se jednalo hlavně o ukládání povinností provozovatelům zdrojů znečišťování nebo o souhlasy orgánů ochrany ovzduší, ať už k umístění a povolování staveb zdrojů znečišťování, nebo např. k návrhům územně plánovací dokumentace<sup>13</sup>. Ekonomické nástroje představovaly poplatky za znečišťování ovzduší, jejichž systém byl oproti zákonu z roku 1967 značně přebudován, a také pokuty. Poplatky se nově staly nástrojem pozitivní i negativní stimulace, když pro provozovatele, kteří splnili podmínky stanovené zákonem č. 389/1991, existoval odklad placení poplatku nebo i jeho prominutí. Nutno také dodat, že poplatková povinnost se týkala v zásadě všech provozovatelů stacionárních zdrojů<sup>14</sup>. Dále byla na federální úrovni § 13 zákona o ovzduší zavedena povinnost pro orgány ochrany ovzduší zpřístupňovat včasné a úplné informace o kvalitě ovzduší se zdůrazněním této povinnosti v případě smogové situace. Došlo tím tak k realizaci ústavního práva zakotveného v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů<sup>15</sup>.

V 90. letech byla přijata i řada dalších zákonů vztahujících se k problematice ochrany ovzduší. Šlo o předpisy určené pro oblast ochrany ozónové vrstvy Země v podobě zákona č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících (později nahrazen zákonem č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země), nebo zákon ČNR

---

<sup>11</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 15. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>12</sup> Viz § 6 odst. 4 zákona č. 309/1991 Sb., o ovzduší.

<sup>13</sup> Tamtéž, § 11 odst. 1.

<sup>14</sup> DVORÁK, Libor. *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 9.

<sup>15</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jenž zavedl povinnost vedení procesu EIA<sup>16</sup> u vybraných záměrů, které dosahovaly limitních hodnot v přílohách tohoto zákona. Výsledkem procesu posuzování vlivů bylo stanovisko EIA, bez něhož nemohl správní orgán vydat povolující rozhodnutí zejména ve stavebních řízeních.<sup>17</sup>

V období 90. let tak již lze hovořit o poměrně komplexní legislativní úpravě v oblasti ochrany ovzduší. V této době také došlo ke značnému poklesu emisí hlavních znečišťujících látek, a tím také ke zlepšení stavu ovzduší. Nicméně velkou měrou k tomu také přispěla transformace a restrukturalizace ekonomiky, kdy postupně klesal podíl těžkého průmyslu a naopak se zvyšoval podíl terciárního sektoru (služeb) na celkovém národním hospodářství.

### 1.3. Vstup do Evropské unie

V souvislosti s připravovaným vstupem České republiky do Evropské Unie a také rychlému vývoji v oboru ochrany ovzduší však bylo nutné legislativu v průběhu let upravit tak, aby vyhovovala evropským standardům. Výsledkem byl **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů**. Kromě transpozice příslušných unijních právních předpisů měl tento zákon ambice zahrnout i úpravu ochrany ozónové vrstvy a klimatického systému Země. Zrušen tak byl zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země. Důvodem pro jeho zrušení byl hlavně fakt, že nenaplňoval dostatečně závazky, které pro Českou republiku vyplývaly z mezinárodních smluv, zejména z Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy Země, resp. prováděcím Montrealským protokolem.<sup>18</sup>

V případě zákona č. 86/2002 Sb. lze hovořit o klasifikaci ochrany ovzduší na úsek imisní a emisní. Stalo se tak právě z důvodu implementace evropského práva, která převážně obsahovala imisní úpravu.

---

<sup>16</sup> Z anglického Environmental Impact Assessment, česky: Vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

<sup>17</sup> DVORÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 10.

<sup>18</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 15-16. ISBN 978-80-210-8041-6.

Z nových nástrojů na imisním úseku zákon zavedl zvláštní nástroj ochrany ovzduší, tzv. vymezené oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, pro které byla státní správa povinna vytvářet programy ke zlepšení kvality ovzduší k dosažení limitních hodnot ve lhůtách stanovených prováděcími předpisy. Zákon dále upravoval podmínky a postup vyhlášení smogových situací. Po vyhlášení vzniku smogové situace mohl orgán ochrany ovzduší výrazně zasahovat do činnosti soukromých subjektů. Provozovatelům stacionárních zdrojů mohl nařídít omezení nebo i zastavení provozu, provozovatelům mobilních zdrojů mohl nařídít omezení nebo zákaz tyto zdroje používat. Orgán ochrany ovzduší v těchto případech vycházel z konkrétních regulačních řádů, přičemž takovéto regulační opatření bylo možné vyhlásit jen na dobu nezbytně nutnou s uvedením důvodů, území a osob, na něž se regulační opatření vztahovalo, a uvedl v nich i konkrétní opatření uložená těmto osobám.<sup>19</sup>

Na emisním úseku byly základním nástrojem emisní limity pro stacionární zdroje. Zákon je rozděloval na obecné a specifické. Obecné emisní limity byly stanoveny pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich skupiny, specifické pak byly stanoveny pro jmenovitě uvedené stacionární zdroje. Konkrétní hodnoty těchto emisních limitů stanovovaly prováděcí právní předpisy, které byly v mnoha ohledech přísnější než požadavky legislativy Evropské unie.<sup>20</sup>

Zákon č. 86/2002 Sb. byl za dobu své účinnosti mnohokrát novelizován a postupem času ztrácel čím dál více na své integritě a přehlednosti. Mezi nejvýznamnější novely můžeme zařadit úpravu obsahu minimálního množství biopaliv v motorových benzinech a motorové naftě, jejíž podíl byl dalšími novelami ještě zvyšován, nebo novelu přijatou zejména z důvodu zhoršené kvality ovzduší v některých regionech (hlavně Ostravsko), která do právní úpravy zavedla nové nástroje ochrany ovzduší, a sice emisní stropy pro vymezené skupiny zdrojů a tzv. nízkoemisní zóny.<sup>21</sup>

Přestože zákon č. 86/2002 Sb. měl za cíl zahrnout i ochranu ozónové vrstvy a klimatického systému Země, bylo za jeho účinnosti nutné z důvodu transpozice příslušných unijních předpisů přijmout zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách

---

<sup>19</sup> DVORŽÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 12.

<sup>20</sup> Tamtéž.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 13-14.

obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který v této oblasti upravil zvláštní ekonomické nástroje. Tento zákon je sice dodnes účinný, ale obsahuje již jen tři paragrafy. Jeho přijetí ovšem předznamenalo nutnost úpravy ochrany ovzduší tak, jak vypadá v současné době, kdy opět na legislativní úrovni rozlišujeme zvlášť předpisy pro ochranu kvality ovzduší, pro ochranu ozónové vrstvy Země a pro ochranu klimatického systému Země.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 15-16. ISBN 978-80-210-8041-6.

## 2. OCHRANA OVZDUŠÍ V MEZINÁRODNÍCH PRÁVNÍCH SYSTÉMECH

### 2.1. Ochrana ovzduší v mezinárodním právu veřejném

Mezinárodní právo veřejné zaujímá v oblasti ochrany ovzduší poměrně zásadní roli. Vyplyvá to již ze samotného charakteru znečišťování ovzduší, které není jen vnitrostátní problematikou, ale má mnohdy také přeshraniční rozsah. Právo životního prostředí obecně je na mezinárodní scéně poměrně mladé odvětví. První mezinárodní smlouvy týkající se ochrany přírody pochází sice už z konce 19. století, motivací k jejich uzavírání ovšem nebyly důvody ochrany živočichů a rostlin, ale důvody ekonomické.<sup>23</sup>

Zlom v mezinárodním právu životního prostředí přinesla Konference o životním prostředí člověka, která se pod záštitou OSN konala ve Stockholmu v roce 1972 a která reagovala na globálně se zhoršující stav životního prostředí. Přijatý na ní byl velký počet dokumentů, z nichž nejdůležitější jsou z nich tři právně nezávazné dokumenty, a sice Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka, Akční plán a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednáních. Stockholmská konference změnila přístup, jakým se lidé stavěli k využívání přírodních zdrojů. Principy přijaté ve Stockholmské deklaraci jsou mnohdy uznávány dodnes, včetně principu uznání práva na příznivé životní prostředí jako jednoho ze základních lidských práv.<sup>24</sup>

V období po Stockholmské konferenci došlo k razantnímu nárůstu počtu uzavřených multilaterálních mezinárodních smluv v různých oblastech práva životního prostředí. Jednou z nich byla i dodnes významná Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států uzavřená v roce 1979 v Ženevě (Ženevská úmluva). Tuto úmluvu podepsalo celkem 34 států včetně bývalé Československé socialistické republiky, v platnost pak vstoupila v roce 1983. Text úmluvy samotné má jen obecný charakter, nenajdeme v ní ustanovení, která by stanovila konkrétní práva a povinnosti

---

<sup>23</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí - vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 15. ISBN 80-210-1723-6.

<sup>24</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, s. 102-103. ISBN 978-80-7400-338-7.

závazné pro signatářské státy, a proto ani odpovědnostní nebo vynucovací mechanismy.<sup>25</sup> Státy se v ní pouze zavázaly mimo jiné usilovat o omezení a postupné snížení znečištění ovzduší a jeho prevenci nebo provádět bez zbytečných průtahů ekologickou politiku a strategii ke snižování emisí škodlivých látek s využitím nejlepší a ekonomicky dostupné techniky.<sup>26</sup>

Ženevská úmluva byla později rozšířena o doposud osm prováděcích protokolů, které již její signatáře zavazují ke konkrétním povinnostem. Česká republika je smluvní stranou všech těchto protokolů, jež se týkají omezení vždy nějaké konkrétní znečišťující látky, například oxidů dusíku, síry, těžkých kovů nebo těkavých organických látek.

Pro Českou republiku jsou v rámci práva životního prostředí významné i mezinárodní smlouvy bilaterální uzavírané zejména se sousedními státy řešící lokální problémy nejen v oblasti ochrany ovzduší. V roce 1998 byla v Praze sjednána Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí, v níž se k dosažení cílů Dohody, což jsou obecně spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí a zlepšování kvality životního prostředí v pohraničním pásmu, státy zavázaly zpracovávat a uskutečňovat společné programy a předávat si informace o stavu životního prostředí, zdrojích a úrovni znečištění, ekologických programech a další. Realizace této spolupráce se v praxi uskutečňuje formou setkání expertů, konzultací, společných výzkumů a vědeckých prací, školení a dalších. Dále byla k provádění Dohody jmenována Komise, k jejímž úkolům patří určování směrů a cílů spolupráce, jmenování pracovních skupin k jejich realizaci a přijímání rozhodnutí. Předsednictví v tomto orgánu probíhá na úrovni ministrů životního prostředí obou států. Podobně jako výše zmíněné multilaterální mezinárodní smlouvy, tak i tato neobsahuje sankční mechanismy a spory z této Dohody jsou řešeny jen předmětem diplomacie.<sup>27</sup>

Zmíněná bilaterální dohoda s Polskem, ale i další takové uzavřené se sousedními státy, by mohly problematiku přeshraničního znečištění řešit daleko efektivněji než

---

<sup>25</sup> Řešení sporů upravuje článek 13 Úmluvy takto: „*Jestliže vznikne spor mezi dvěma nebo více smluvními stranami této úmluvy, pokud jde o její výklad nebo provádění, budou tyto hledat řešení jednáním nebo jakýmkoli jiným způsobem řešení sporů, který je přijatelný pro strany ve sporu.*“

<sup>26</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí - vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 103. ISBN 80-210-1723-6.

<sup>27</sup> Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/1999 Sb., o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí. Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=44&t=1999>

smlouvy multilaterální, kde smluvních stran je často několik desítek a státy tak nemají až tak velkou motivaci ke skutečnému naplňování cílů smluv a mohou si počínat mnohdy jen „alibisticky“. Regionální smlouvy řeší hlavně lokální problémy v místech jako je Moravskoslezský kraj, kde lidé žijící v blízkosti hranic s Polskem pocítují problémy s kvalitou ovzduší velmi výrazně. Stát se tak díky bilaterální dohodě může přímo skrze ni dožadovat nápravy a odkázat např. na podmínky sjednané v konkrétním závazném programu.

Ovšem problematikou kvality ovzduší se v poslední době zabývá také evropské právo, které oblast ochrany ovzduší dnes reguluje velmi výrazně a k jejímu dodržování má i potřebné sankční nástroje.

## **2.2. Ochrana ovzduší v evropském právu**

V rámci evropského práva životního prostředí patří právní úprava ochrany ovzduší k těm relativně mladším. Počátky unijního práva životního prostředí se objevují v sedmdesátých letech 20. století, tedy ve stejné době, kdy došlo k rozvoji tohoto úseku i v rámci práva mezinárodního. Do doby Stockholmské konference se Evropské společenství zaměřovalo výhradně na spolupráci v hospodářské oblasti. V průběhu Pařížského summitu v roce 1972 pak došlo ke shodě, že tento postup je nesprávný a představitelé členských států Společenství a Rada vydali prohlášení, ve kterém byly vymezeny cíle a postup k vytvoření politiky životního prostředí Společenství. Komise byla zároveň vyzvána k přijetí Akčního programu pro životní prostředí. V současné době je účinný již Sedmý akční program schválený pro období let 2014 až 2020.<sup>28</sup>

V primárním právu Evropského společenství se první zmínky o politice životního prostředí objevují až v roce 1987 v Jednotném evropském aktu, který do Smlouvy o založení EHS přidal Hlavu VII věnovanou životnímu prostředí. Maastrichtská smlouva z roku 1993 poté zahrnula ochranu životního prostředí mezi základní cíle Společenství a definovala její základní principy.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 80-81. ISBN 978-80-210-8366-0.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 83.



V současnosti je Evropská unie smluvní stranou všech výše zmiňovaných multilaterálních mezinárodních smluv na ochranu ovzduší, jejichž závazky reflektuje ve své sekundární normotvorbě. Úsek ochrany ovzduší je v evropském právu roztržštěn do značného množství právních předpisů, z nichž naprostou většinu představují směrnice. Většina z těchto směrnic se zaměřuje na regulaci nějaké konkrétní znečišťující látky nebo činnosti, některé z nich pak mají širší (rámcový) charakter. Níže uvádím některé z těchto směrnic, které mají na úseku ochrany ovzduší zásadní význam.

- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.** Jedná se o směrnici rámcového charakteru, která nahradila čtyři dřívější směrnice a spojila je v jeden akt. Směrnice stanovuje cílové imisní limity a systém hodnocení kvality ovzduší pro oxid siřičitý, oxidy dusíku, částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>, olovo, benzen, oxid uhelnatý a ozón závazný pro členské státy. Regulace částic PM<sub>2,5</sub> se objevuje vůbec poprvé, dříve byly regulovány pouze částice PM<sub>10</sub>. Dále směrnice upravuje informační povinnost členských států, kdy vnitrostátní orgány musí zajistit, aby veřejnost a příslušné organizace byly informovány o kvalitě vnějšího ovzduší, resp. koncentrací zmíněných znečišťujících látek.<sup>30</sup> Česká republika transpozici této směrnice provedla v zákoně o ochraně ovzduší. Nutno dodat, že tak učinila se zpožděním oproti termínu stanovenému směrnicí na 11. června 2010 a České republice tak hrozilo uplatnění sankcí ze strany Evropské komise.
- **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.** Tato směrnice určuje v příloze I imisní limity arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu ve vnějším ovzduší za účelem eliminace jejich škodlivých účinků na lidské zdraví a na životní prostředí. Mezi její další cíle patří vymezení společných metod a kritérií pro posuzování koncentrací předmětných látek a také zajištění dostatečných informací o koncentracích těchto látek a zpřístupnění těchto údajů veřejnosti.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 18-20. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>31</sup> Viz čl. 1 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. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0107>

- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).** Směrnice nahrazuje sedm do té doby samostatných směrnic. Je členěna na kapitoly odpovídající zhruba obsahu původních směrnic. Za obecný cíl si klade omezení vlivu průmyslových emisí na životní prostředí a zdraví lidí. K tomuto účelu stanovuje povinnosti pro průmyslová zařízení, která vykonávají činnosti vyjmenované v příloze I směrnice (např. energetika nebo výroba a zpracování kovů), mezi nimiž najdeme i použití nejlepších dostupných technik (BAT).<sup>32</sup> Povinnosti z této směrnice jsou v českém právu transponovány rovněž do zákona o ochraně ovzduší a také do tzv. emisní vyhlášky, nicméně v zákoně o ochraně ovzduší můžeme nalézt určité formulační odchylky od znění směrnice. Důvodem je jednak širší dopad některých ustanovení v zákoně o ochraně ovzduší než jaký je předpokládán směrnicí, neboť se týkají zdrojů, které směrnice nezohledňuje, a také zajištění srozumitelnosti textu na specifika české právní úpravy.<sup>33</sup>
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší.** Tato směrnice přikazuje členským státům nejpozději do roku 2010 omezit emise znečišťujících látek, a to oxidu siřičitého (SO<sub>2</sub>), oxidů dusíku (NO<sub>x</sub>), těkavých organických látek (VOC) a amoniaku (NH<sub>3</sub>), na množství nepřesahující emisní stropy uvedené v příloze I této směrnice, kde jsou tyto emisní stropy stanovené pro každý členský stát individuálně. Zároveň byly členské státy povinny do 1. října 2002 vypracovat pro zmíněné znečišťující látky programy pro postupné snižování emisí těchto látek.<sup>34</sup> Zákon o ochraně ovzduší všechny závazky plynoucí z této směrnice plně zohledňuje.

Uvedený výčet směrnic upravujících oblast ochrany ovzduší je pouze demonstrativní, právní úpravu tvoří dále více než tři desítky směrnic a několik rozhodnutí.

---

<sup>32</sup> Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32010L0075>

<sup>33</sup> DĚDIČ, Kurt. Směrnice o průmyslových emisích v novém zákoně o ochraně ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 46.

<sup>34</sup> Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší. Dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0081>

Právní předpisy ve formě nařízení Evropského parlamentu a Rady se v oblasti ochrany kvality ovzduší neuplatňují.

Pokud se podíváme na právní vývoj a současnou právní úpravu ochrany ovzduší České republiky, právní úpravu v mezinárodním právu a právu Evropské unie v celkovém kontextu, zjistíme, že právo ochrany ovzduší, potažmo právo životního prostředí obecně, se v posledních desetiletích stalo dynamicky se rozvíjející odvětví platného práva. Množství právních předpisů se neustále zvyšuje a zdokonaluje v reakci na aktuální trendy a potřeby. Nutno dodat, že tento trend je do značné míry vynucen okolnostmi, kdy se celosvětově stále zvyšuje průmyslová produkce, a tím i roste počet zdrojů znečišťování. Pokud by pak regulace ochrany ovzduší nebyla dostatečná, nebo dokonce neexistovala, mohly by se už dnes některé oblasti v České republice stát doslova neobyvatelnými a ekosystémy v nich nenávratně zničeny.

Otázkou je, zda současný trend, kdy pro problematiku ochrany ovzduší zejména v právu evropské unie existuje hned několik desítek právních předpisů, je vhodný. Právní materie se tím stává do značné míry nepřehledná a často i nesystematická, členské státy jsou zároveň nuceny velmi často měnit nebo přijímat nové národní předpisy a v případě, že tak neučiní v daných lhůtách, hrozí jim i dodatečné sankce ze strany Evropské komise. Pozitivní je určitě fakt, že z dlouhodobého hlediska klesá úroveň znečištění v podstatě všech sledovaných znečišťujících látek. Velký podíl na tom má právě i evropské právo sjednocením cílových imisních limitů, kterých musejí členské státy dosáhnout. Přesto však stále existují i oblasti jako je Moravskoslezský kraj, kde je z hlediska ochrany ovzduší stále co zlepšovat. Tento region patří mezi nejvíce znečištěné regiony v Evropě.

### 3. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Platná právní úprava na úseku ochrany kvality ovzduší (nebo také ochrany ovzduší před vnášením znečišťujících látek) je v současné době tvořena především zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který zrušil předchozí zákon č. 86/2002 Sb. Za poměrně krátkou dobu své účinnosti<sup>35</sup> byl již několikrát novelizován. Poslední novelou je zákon č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2018<sup>36</sup> a jeho cílem je hlavně zjednodušení zdlouhavého a složitého procesu povolování stavebních záměrů a zásadní zkrácení pořizování aktualizací zásad územních rozvoje krajů a změn územních a regulačních plánů. V zákoně o ochraně ovzduší tato novela upravila zejména působnost dotčených orgánů při povolovacím procesu pro projekty společného zájmu energetické infrastruktury, kde tímto dotčeným orgánem určuje Ministerstvo životního prostředí.<sup>37</sup> Schválena je již také další novela č. 172/2018 Sb.<sup>38</sup>, která mimo jiné transponuje nové směrnice nebo doplňuje novou přílohu č. 12, jež stanoví obsahové požadavky Národního programu snižování emisí České republiky.

Zákon o ochraně ovzduší byl Parlamentem ČR přijat z několika důvodů. Prvním z nich bylo, že zákon č. 86/2002 Sb. se kvůli mnoha novelizacím stal relativně nepřehledným a obtížně využitelným pro uživatele zákona. Vydání nového zákona tak bylo optimálnější řešením než opětovná novelizace zákona starého, která by navíc tento problém ani nemusela efektivně vyřešit. Dalším z hlavních důvodů přijetí byl převážně stagnující vývoj emisí a kvality ovzduší a v některých sektorech i zhoršení emisní bilance. Ještě za účinnosti starého zákona byly vypracovány analýzy, ze kterých vyplynula skutečnost, že nástroje užívané starým zákonem nefungují v praxi tak, jak by měly, a nenaplňují cíle stanovené vnitrostátní ani evropskou legislativou. Zefektivnit bylo potřeba hlavně koncepční nástroje ochrany ovzduší na všech úrovních, dále ekonomické nástroje včetně revize systému poplatků za znečišťování a také bylo nutné změnit plošný

---

<sup>35</sup> Zákon o ochraně ovzduší nabyl účinnosti až na několik ustanovení dne 1. 9. 2012.

<sup>36</sup> Zákon č. 225/2017 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>37</sup> Srov. Důvodová zpráva k zák. č. 225/2017 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupný z: <http://www.psp.cz/doc/00/11/62/00116230.pdf>

<sup>38</sup> Novela má dělenou účinnost, některá ustanovení nabydou účinnosti 1. 9. 2018, jiná pak 1. 1. 2019.

přístup uplatňování podmínek provozu u zdrojů znečišťování. Starý zákon byl také nedostatečně provázán s dalšími předpisy v oblasti ochrany životního prostředí, zejména v oblasti integrované prevence.<sup>39</sup>

Zákonodárce si za cíl nové právní úpravy stanovil „*dosáhnout dalšího snížení emisí znečišťujících látek a dosáhnout zlepšení kvality ovzduší při současném snížení nadbytečné administrativní zátěže a legislativních povinností.*“<sup>40</sup>

### 3.1. Působnost a struktura zákona o ochraně ovzduší

Zákon o ochraně ovzduší tvoří z velké části transpozice příslušných předpisů Evropské unie. V současné době zákon transponuje celkem devět směrnic, jejichž výčet nalezneme v poznámce pod čarou číslo 1 zákona o ochraně ovzduší.

Co se týče působnosti zákona o ochraně ovzduší, jak už bylo zmíněno výše, vyňata byla působnost v oblasti ochrany ozónové vrstvy a klimatického systému Země. Dále byla zcela vyňata úprava světelného znečištění (neboli také světelného smogu), která v zákoně č. 86/2002 Sb. upravena byla a nyní by měla být předmětem speciální právní úpravy. Zákon o ochraně ovzduší se rovněž nevztahuje na vnášení radionuklidů do ovzduší<sup>41</sup> a také na zdolávání požárů a práce na odstraňování následků nebezpečných epidemií, živelních pohrom i jiných mimořádných událostí.<sup>42</sup> Naopak v zákoně o ochraně ovzduší nalezneme úpravu problematiky biopaliv, práva a povinností dodavatelů pohonných hmot a působnost orgánů státní správy při sledování a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot v dopravě,<sup>43</sup> což z hlediska systematiky právní úpravy není vhodná varianta. Tato ustanovení by měla zařazena v předpisech pro ochranu klimatického systému Země.

---

<sup>39</sup>Viz. Sněmovní tisk 449/0, část č. 1/3, Důvodová zpráva k zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší., A. Obecná část, I. Důvod předložení. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347&pdf=1>

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> Viz § 1 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší. Na tuto oblast se vztahuje zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Viz § 1 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>43</sup> TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 17.

Z hlediska obsahu je zákon o ochraně ovzduší rozdělen na devět částí, které na sebe logicky navazují. Část první (§ 1 až § 2) tvoří úvodní ustanovení, kde je stanoven účel a předmět právní úpravy, působnost zákona a celá řada definičních ustanovení.

Část druhá (§ 3 až § 7) se vztahuje na znečištění a znečišťování ovzduší, je zde stanoveno, jak jsou určeny přípustné hodnoty znečištění a znečišťování, dále je stanoveno také posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění a zjišťování a vyhodnocení úrovně znečišťování. V závěru části druhé je pak upraven informační systém kvality ovzduší (ISKO), který vede Ministerstvo životního prostředí. Fakticky je ale provozováno Českým hydrometeorologickým ústavem.

Část třetí (§ 8 až § 15) upravuje nástroje ke snižování úrovně znečištění a znečišťování. Tyto nástroje rozdělujeme na koncepční, administrativně-právní a ekonomické. Mezi koncepční nástroje zákon řadí Národní program snižování emisí České republiky, který se vztahuje na celé území státu, a programy zlepšování kvality ovzduší, které se vztahují jen na určité zóny nebo aglomerace, pokud v nich jsou překračovány imisní limity pro znečišťující látky. Administrativně-právní nástroje pak zákon rozeznává následující: tzv. standardy kvality ovzduší, správní akty vydávané orgány ochrany ovzduší, nízkoemisní zóny a povinnosti osob. Jako ekonomický nástroj zákon uvádí tradiční poplatky za znečišťování ovzduší. Více k nástrojům ochrany ovzduší uvádím v dalších kapitolách.

Část čtvrtá zákona (§ 16 až § 21) obsahuje obecné a specifické povinnosti osob a kritéria udržitelnosti biopaliv, která, jak již bylo řečeno, do systematiky zákona nezapadají. Osobami se pak rozumí nejen provozovatelé stacionárních zdrojů, ale i jiné právnické a fyzické osoby, jež se při výkonu své činnosti mohou podílet na znečišťování ovzduší.

Část pátá (§ 22 až § 26) je věnována opatřením k nápravě a přestupkům fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Najdeme zde výčty skutkových podstat jednotlivých přestupků, sankce, jaké za jejich spáchání mohou být uloženy, a také určení příslušných správních orgánů k jejich projednání.

Část šestá (§ 27 až § 36) upravuje výkon státní správy a činnosti na podporu výkonu státní správy. Je zde stanoveno, jaké správní orgány vykonávají správní činnosti

na úseku ochrany ovzduší, dále pak postup kontrolních orgánů při výkonu kontrolní činnosti, povinnost orgánů ochrany ovzduší aktivně zpřístupňovat informace veřejnosti a povinnost Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky poskytovat vyjmenované údaje orgánům ochrany ovzduší podle zvláštního právního předpisu. Co se týče podpory výkonu státní správy, k této činnosti je nutná autorizace vydaná Ministerstvem životního prostředí, které ji může vydat fyzickým i právnickým osobám na jejich žádost. Takto autorizovaná osoba poté může např. měřit emise stacionárních zdrojů nebo zpracovávat odborné posudky. Ministerstvo životního prostředí dále může některé jím zajišťované činnosti v oblasti ochrany ovzduší přenést na tzv. pověřené osoby, které je vykonávají na základě zřizovací listiny nebo veřejnoprávní smlouvy.

Část sedmá zákona (§ 37 až § 39) stanovuje přechodné režimy u vybraných velkých stacionárních zdrojů, jichž se po určitou dobu netýkají zpřísněné specifické emisní limity pro některé znečišťující látky vzniklé transpozicí evropské legislativy.

Část osmá a část devátá (§ 40 až § 44) obsahují společná, přechodná a zrušovací ustanovení a ustanovení týkající se účinnosti zákona.

Součástí zákona o ochraně ovzduší je také celkem jedenáct příloh, kde najdeme např. imisní limity a povolený počet jejich překročení za kalendářní rok (příloha č. 1), výčet vyjmenovaných stacionárních zdrojů (příloha č. 2), smogové situace a podmínky jejich vzniku a ukončení (příloha č. 6) nebo sazby poplatků ze znečišťování (příloha č. 9).<sup>44</sup>

K provedení zákona o ochraně ovzduší byly vydány tyto prováděcí předpisy:

- **Vyhláška č. 415/2012 Sb.**, o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (dále také „emisní vyhláška“). Ta mimo jiné stanovuje obecné a specifické emisní limity znečišťování a intervaly, způsob a podrobná pravidla zjišťování úrovně znečištění měřením nebo výpočtem. Vzhledem k množství čistě technických ustanovení může být obtížné se v ní orientovat.

---

<sup>44</sup> TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 18-20.

- **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. 351/2012 Sb.**, o kritériích udržitelnosti biopaliv.
- **Nařízení vlády č. 56/2013 Sb.**, o stanovení pravidel pro zařízení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách.

### 3.2. Základní pojmy platné právní úpravy ochrany kvality ovzduší

V úvodu je nutné definovat pojem „*životní prostředí*“, jenž je pojmu ovzduší hierarchicky nadřazen. Podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále také „*zákon o životním prostředí*“) se životním prostředím rozumí „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*“<sup>45</sup>, přičemž ovzduší označuje jako jednu z jeho složek vedle vody, hornin, půdy, organismů, ekosystémů a energií. Jednotlivé složky životního prostředí jsou poté upraveny v jednotlivých složkových právních předpisech.

Oproti předchozí právní úpravě došlo v pojmosloví k několika změnám. Je to z důvodu, že nový zákon o ochraně ovzduší jednak transponuje příslušné právní předpisy Evropské unie<sup>46</sup>, jejichž značně rozsáhlou terminologií je nutné zohlednit, a také zužuje celkový rozsah definovaných pojmů, což bylo jedním z cílů nové právní úpravy.

Zákon o ochraně ovzduší definuje **ovzduší** jako „*vnější ovzduší v troposféře*“<sup>47</sup>. Toto vnější ovzduší je tak nutno odlišovat od vnitřního ovzduší, které představuje ovzduší v uzavřených prostorách budov sloužících ať už k bydlení, nebo také k provozování podnikatelských a jiných aktivit, na něž se vztahují předpisy na ochranu veřejného zdraví (hygienické, zdravotnické a pracovněprávní).<sup>48</sup> Působnost zákona o ochraně ovzduší se

<sup>45</sup> Viz § 2 zákona o životním prostředí.

<sup>46</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>47</sup> Tamtéž, § 2 písm. a).

<sup>48</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9. ISBN 978-80-7400-477-3.



nevztahuje rovněž na důlní ovzduší v podzemních důlních dílech<sup>49</sup> nebo na ovzduší „ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup“<sup>50</sup>. Troposférou pak je ta část atmosféry Země nacházející se od jejího povrchu do výše asi 11 kilometrů nad úroveň moře.

Jako **znečišťující látku** zákon o ochraně ovzduší označuje „každou látku, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem“<sup>51</sup>. Podobně jako stará právní úprava, tak i nová definuje tento pojem velmi obecně. Určitým rozdílem je ale zahrnutí látek, které obtěžují zápachem, do zákonné definice. V příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší sice najdeme výčet konkrétních znečišťujících látek, ale vzhledem k uvedené definici se jedná pouze o výčet demonstrativní.

Mezi hlavní znečišťující látky, kterým zákon o ochraně ovzduší věnuje zvýšenou pozornost, patří zejména:

- **Oxid siřičitý (SO<sub>2</sub>)**, ten je hlavní znečišťující látkou v ovzduší co do množství i účinků. Do ovzduší se dostává především spalováním fosilních paliv pro výrobu elektrické energie, ale i z dalších průmyslových zdrojů, např. zpracováním železných rud nebo výrobou koksu. Jeho negativní účinky se u člověka projevují zejména zvýšeným výskytem akutního a chronického astmatu, bronchitidy a plicního emfyzému (rozedmy plic).<sup>52</sup>
- **Oxidy dusíku (NO<sub>x</sub>)**, ty se v atmosféře vyskytují převážně ve formě oxidu dusnatého (NO) a oxidu dusičitého (NO<sub>2</sub>). Převážná část emisí NO<sub>x</sub> pochází ze spalování fosilních paliv při vysokých teplotách, z průmyslové výroby kyseliny dusičné a také z výfukových plynů motorových vozidel. Oxidy dusíku nepříznivě působí na vnitřní orgány lidí. V krvi se vážou na červené krevní barvivo a zhoršují přenos kyslíku z plic do krevního oběhu. Způsobují také onemocnění dýchacích cest a ve vyšších koncentracích i některá nádorová onemocnění.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Viz § 8b zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

<sup>50</sup> Viz § 3 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>51</sup> Tamtéž, § 2 písm. b).

<sup>52</sup> HERČÍK, Miloslav, Jiří FIEDOR a Hana MÜLLEROVÁ. *Legislativa a ochrana životního prostředí*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008, s. 33-34. ISBN 978-80-248-1837-5.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 34-36.

- **Oxid uhelnatý (CO)**, je běžná a velmi široce rozšířená znečišťující látka vznikající při nedokonalém spalování. Nalezneme jej v kouřových a výfukových plynech nebo v koksárenském, vysokopecním a generátorovém plynu. Oxid uhelnatý je velmi toxický, v krvi se váže na hemoglobin až stokrát pevněji než kyslík, což vede ke zhoršení přenosu kyslíku z plic do krevního oběhu. Následkem může být otrava nebo i smrt.<sup>54</sup>
- **Benzen (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>)**, který tvoří složku surové ropy a je přítomen i v automobilovém benzínu. Do ovzduší se tak dostává z dopravních prostředků a také při nedokonalém spalování v elektrárnách nebo domácích topeništích. Jedná se o karcinogenní látku způsobující např. nádory nosní dutiny, jater, prsu nebo leukémii.<sup>55</sup>
- **Suspendované částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>**<sup>56</sup>, jedná se o tuhé pevné (prachové) částice unášené vzduchem. Číselná hodnota pak představuje velikost těchto částic v jejich průměru určenou v mikrometrech. Jejich velikost, chemické složení a původ jsou velmi variabilní a různé druhy částic tak mohou mít na zdraví člověka různý vliv. Nejnebezpečnější jsou částice pocházející z dopravy a z průmyslových zdrojů využívajících spalovací procesy, např. energetika, hutnictví, spalovny odpadů, ale i lokální topeniště. Částice z těchto zdrojů mají poměrně velký povrch a mohou se vázat např. na polycyklické aromatické uhlovodíky nebo těžké kovy. U člověka způsobují různé druhy dýchacích obtíží. Částice s největším rozměrem 2,5 až 10 mikrometrů jsou při vdechování zadrženy v dýchacích cestách a je prokázán jejich vliv na množství akutních hospitalizací pro respirační potíže. Ještě nebezpečnější jsou pro zdraví lidí částice s největším rozměrem 2,5 mikrometrů. Ty jsou při vdechování zadržovány v plicních sklípcích a mají podíl na zvyšování úmrtnosti pro dýchací a srdečně-cévní potíže a choroby.<sup>57</sup>
- **Benzo(a)pyren**, který patří mezi polycyklické aromatické uhlovodíky (PAU), se nachází v černouhelném dehtu. Do ovzduší se dostává při nedokonalém spalování v elektrárnách, koksovárnách, ropných závodech, ale i v domácích topeništích (ty

<sup>54</sup> Tamtéž, s. 38.

<sup>55</sup> ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. 3., dopl. vyd. Brno: ZO ČSOP Veronica, c2010, s. 32. ISBN 978-80-87308-01-1.

<sup>56</sup> Zkratka je z anglického „particulate matter“.

<sup>57</sup> ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. 3., dopl. vyd. Brno: ZO ČSOP Veronica, c2010, s. 17-20. ISBN 978-80-87308-01-1.

podle některých údajů produkují až 90 % veškerých emisí této látky) a ve spalovacích motorech. Benzo(a)pyren je pro lidské zdraví velmi nebezpečná látka, jelikož je silně karcinogenní<sup>58</sup> a také mutagenní.<sup>59</sup>

- **Troposférický ozón (O<sub>3</sub>)**, ten se nachází v přízemních vrstvách atmosféry (na rozdíl od stratosférického ozónu) a se považuje za znečišťující a zdraví nebezpečnou látku. V troposféře vzniká v menším množství fotolýzou kyslíku, ve větší míře pak fotolýzou oxidů dusíku a také těkavých organických látek. Troposférický ozón je škodlivou látkou působící toxicky a agresivně na lidské zdraví. Při vystavení zvýšeným koncentracím způsobuje podráždění očí, nosních sliznic, kašel a bolesti hlavy. Škodlivě působí také na rostliny, u nichž zpomaluje jejich růst a vývoj kořenového systému.<sup>60</sup>

K dalším znečišťujícím látkám, které přímo vyjmenovává příloha č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, řadíme těžké kovy, jako např. arsen, kadmium a nikl.

**Znečišťování (emise)** je definováno jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší*“<sup>61</sup>. Jedná se tedy o proces, kdy znečišťující látka vstupuje ze zdroje do ovzduší. V důsledku tohoto procesu vzniká znečištění ovzduší. Jaké množství znečišťujících látek je přípustné vnášet do ovzduší, určují hlavně emisní limity a emisní stropy.

**Emisním limitem** se rozumí „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje*“.<sup>62</sup> Emisní limity tedy slouží k regulaci hlavně aktuálního znečišťování ovzduší. Platí totiž, že emise ze stacionárního zdroje nesmějí v žádném okamžiku překročit stanovený emisní limit a musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší.<sup>63</sup> Emisní limit

---

<sup>58</sup> HERČÍK, Miloslav, Jiří FIEDOR a Hana MÜLLEROVÁ. *Legislativa a ochrana životního prostředí*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008, s. 38-40. ISBN 978-80-248-1837-5.

<sup>59</sup> ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. 3., dopl. vyd. Brno: ZO ČSOP Veronica, c2010, s. 35-38. ISBN 978-80-87308-01-1.

<sup>60</sup> HERČÍK, Miloslav, Jiří FIEDOR a Hana MÜLLEROVÁ. *Legislativa a ochrana životního prostředí*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008, s. 36-37. ISBN 978-80-248-1837-5.

<sup>61</sup> Viz § 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>62</sup> Tamtéž, § 2 písm. i).

<sup>63</sup> Tamtéž, § 4 odst. 2.

bývá vyjádřen jako podíl dané znečišťující látky a objemu vypouštěného odpadního plynu (v jednotkách mg/m<sup>3</sup>).<sup>64</sup>

**Emisní strop** je definován jako „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok*“<sup>65</sup>. Vzhledem k této povaze tedy není vhodný jako jediný nástroj pro regulaci vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů. V praxi se tak zpravidla setkáme s uplatněním obou těchto nástrojů.

**Úrovní znečištění** se rozumí „*hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času*“<sup>66</sup>. Zákon tohoto pojmu využívá zejména pro vyjádření „přípustné úrovně znečištění.“ V praxi se také často setkáváme s pojmem „kvalita ovzduší“, který má stejný význam. Imisní limit je pak definován jako „*nejvýše přípustná úroveň znečištění stanovená tímto zákonem*“<sup>67</sup>.

Zdroje znečišťování ovzduší rozděluje zákon o ochraně ovzduší na dva základní typy, a sice stacionární a mobilní. **Stacionárním zdrojem** je „*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů*“<sup>68</sup>. Tento jeden z klíčových pojmů ochrany ovzduší předchozí právní úprava upravovala v několika ohledech odlišně a ne vždy konzistentně. V první řadě právní úprava dovolovala, aby se jeden stacionární zdroj dělil na další části. Za jeden stacionární zdroj jako celek se např. považovala celá teplárna namísto jednotlivých kotlů, z nichž se skládala. Dále také předchozí právní úprava užívala pojem „zařízení“ namísto „jednotky“, jak uvádí právní úprava nová. Vznikal tak interpretační problém, když pojmu „zařízení“ užívá též zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci, který zde má ale zcela jiný význam. Zákon o ochraně ovzduší naopak definuje stacionární zdroj jako nejmenší nedělitelnou technickou jednotku. K ní jsou pak přiřazeny veškeré technické jednotky, které se nepovažují za samostatný zdroj znečištění a které slouží pouze k provozu stacionárního zdroje nebo s ním souvisejí. Snahou zákonodárce je sice definovat tento pojem velmi široce, ale na druhou stranu není

---

MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 14. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>65</sup> Viz § 2 písm. j) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>66</sup> Tamtéž, § 2 písm. d).

<sup>67</sup> Tamtéž, § 2 písm. k).

<sup>68</sup> Tamtéž, § 2 písm. e).

s ohledem na § 1 zákona o ochraně ovzduší účelem regulovat úplně všechny zdroje znečišťování, tedy i ty zanedbatelné, a zatěžovat tak nadměrně provozovatele těchto zdrojů. Vyšší zátěž se pak týká těch provozovatelů stacionárních zdrojů, kteří přesáhnou stanovené minimální hranice výrobní nebo produkční kapacity, kde platí vyšší míra regulace. Výjimky v podobě technických jednotek používaných pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů, jež mezi stacionární zdroje neřadíme, je pak nutno posuzovat spíše restriktivně.<sup>69</sup>

Největší vliv na kvalitu ovzduší mají ze stacionárních zdrojů **spalovací stacionární zdroje**. Ty jsou definovány jako stacionární zdroje, ve kterých „*se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla*“.<sup>70</sup> Pod tuto definici lze subsumovat zdroje nejrůznějších typů a velikostí od domácích kotlů až po velké kotle v elektrárnách o výkonu i několik stovek MW.

Významné je rozdělení stacionárních zdrojů na **vyjmenované a nevyjmenované**. Všechny tzv. vyjmenované stacionární zdroje nalezneme v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, kde jsou rozděleny podle předmětů činnosti do 11 kategorií. Podle míry vlivu jednotlivých typů zdrojů na kvalitu ovzduší je pak v příloze uvedeno, zda je k provozu vyžadováno speciální opatření v podobě rozptylové studie, kompenzačního opatření nebo provozního řádu jako součásti povolení k provozu. Jde o značný rozdíl v pojetí oproti předchozí právní úpravě, která stacionární zdroje rozdělovala do čtyř skupin na zvláště velké, velké, střední a malé.<sup>71</sup>

Pro zařazení do příslušné kategorie v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší je klíčové pravidlo o sčítání jmenovitého tepleného příkonu spalovacích stacionárních zdrojů nebo celkové projektované kapacity jiných stacionárních zdrojů. Tyto hodnoty se u jednotlivých stacionárních zdrojů sčítají, pokud jsou označeny stejným kódem v příloze č. 2, jsou umístěny ve stejné provozovně a dochází u nich ke znečišťování společným výduchem nebo komínem bez ohledu na počet komínových průduchů. Až po provedení tohoto součtu se daný stacionární zdroj přiřadí do příslušné kategorie.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 10-13. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>70</sup> viz § 2 písm. g) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>71</sup> Viz § 4 zákona č. 86/2002 Sb., zákon o ochraně ovzduší.

<sup>72</sup> Viz § 4 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

**Provozovatelem** je „*právnícká nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje; není-li taková osoba známa nebo neexistuje, považuje se za provozovatele vlastník stacionárního zdroje*“. <sup>73</sup> Provozovatele obecně řadíme k adresátům právních norem ochrany ovzduší. Jen provozovateli stacionárního zdroje jsou ukládány povinnosti podle § 17 zákona o ochraně ovzduší. Konstrukce zákona o ochraně ovzduší z hlediska deliktů odpovědnosti v § 22 a násl. je pak úzce vázána právě na osobu provozovatele, kdy ten je ve většině případů osobou odpovědnou za porušení povinností dle tohoto zákona (ne tedy vlastník nebo nájemce stacionárního zdroje).

**Mobilní zdroj** je definován jako „*samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení*“. <sup>74</sup> Mobilní zdroj na rozdíl od stacionárního zdroje znečišťuje ovzduší při svém pohybu. Pod zákonnou definici můžeme řadit hlavně dopravní prostředky nejružnějšího charakteru, ale také např. motorové pily (jsou-li vybaveny spalovacím motorem). Zákon o ochraně ovzduší oproti předchozí právní úpravě pro tyto typy zdrojů upravuje nové nástroje jako emisní stropy pro skupiny mobilních zdrojů nebo nízkemisní zóny. Podrobnější úpravu těchto zdrojů však nalezneme v jiných právních předpisech, např. v zákoně č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, nebo v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. <sup>75</sup>

**Smogová situace** znamená „*stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM<sub>10</sub> nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze*“. <sup>76</sup> Vyhlášení smogové situace řadíme mezi specifické nástroje ochrany ovzduší, které má krátkodobou povahu. Smogová situace vzniká vlivem špatných rozptylových podmínek, kdy dochází k rychlému nárůstu koncentrací znečišťujících látek vyjmenovaných v definici a hrozí tak akutní negativní dopady na zdraví lidí nebo rostlin <sup>77</sup>. Příloha č. 6 k zákonu o ochraně ovzduší rozlišuje pro

---

<sup>73</sup> Tamtéž, § 2 písm. h).

<sup>74</sup> Tamtéž, § 2 písm. f).

<sup>75</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 13. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>76</sup> Viz § 10 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>77</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 102. ISBN 978-80-7400-477-3.

oxid siřičitý, oxid dusičitý a částice PM<sub>10</sub> dva typy sledovaných hodnot – informativní prahovou a regulační prahovou. Pro troposférický ozon pak tyto hodnoty nazývá informativní prahová a varovná prahová. Pokud srovnáme hodnoty obsažené v této příloze s přílohou č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší (hodnoty imisních limitů), zjistíme, že hodnoty rozhodné pro vyhlášení smogové situace jsou dvojnásobně, někde až trojnásobně, vyšší než hodnoty imisních limitů. Mezi podmínky pro vyhlášení smogové situace podle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší patří nejen překročení některé z uvedených prahových hodnot, zároveň je zde požadavek, že k tomuto překročení došlo v měřicí lokalitě, která představuje území s rozlohou alespoň 100 km<sup>2</sup> a také požadavek, aby smogová situace nebyla v dané oblasti jen ojedinělá, ale musí zde existovat rostoucí trend průměrných koncentrací zmíněných látek naměřených v této oblasti<sup>78</sup>. Podle dikce § 10 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší vyhláší vznik smogové situace i její ukončení Ministerstvo životního prostředí, a to neprodleně a ve veřejně přístupném informačním systému a v médiích<sup>79</sup>. Fakticky ale tuto povinnost na základě § 35 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší přeneslo na Český hydrometeorologický ústav. K uvedenému je nutné dodat, že v současné době dochází k dosažení prahových hodnot pro vyhlášení smogové situace téměř výhradně jen u částic PM<sub>10</sub>.

V případě potřeby jsou obce formou nařízení oprávněny při vzniku smogové situace vydat tzv. regulační řád. Ten obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel, např. uzavřením některých pozemních komunikací nebo omezení vjezdu silničních motorových vozidel do určitých oblastí obce. Pokud je ovšem zřejmé, že taková opatření nemohou přispět ke snížení úrovně znečištění, obec regulační řád nevydává. Tím je zabráněno, aby k vydávání regulačních řádů nedocházelo bezdůvodně.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Tamtéž, s. 103-104.

<sup>79</sup> Viz § 10 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>80</sup> Tamtéž, § 10 odst. 4.

## 4. KONCEPČNÍ NÁSTROJE V OCHRANĚ KVALITY OVZDUŠÍ

Koncepční nástroje jsou obecně v právu životního prostředí často užívaným nástrojem, ovšem otázka, které právem upravené nástroje pod tento termín podřadit, není vůbec jednoznačná. Pro jednotlivé složky životního prostředí jsou navíc tyto nástroje upraveny zvlášť, používají různé názvy a mnohdy je nejednoznačná i jejich právní forma, což navenek může působit značně chaoticky.<sup>81</sup> Obecně mezi tyto nástroje řadíme koncepcce, plány a programy, které se vyznačují určitou stálostí a dlouhodobostí.

Podle F. Dienstbiera by „koncepce“ měla splňovat tato kritéria: „*a) vytyčit cíle, jichž má být dosaženo, b) stanovit priority, c) rámcově vymezit oblasti řešení problému a prostředky, jichž má být dosaženo.*“<sup>82</sup>

Koncepční nástroje na úseku ochrany ovzduší můžeme dnes rozdělit na dva typy. Jednak to jsou nástroje uplatňované při územním plánování, jež se řídí zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Orgány ochrany ovzduší vydávají svá vyjádření a stanoviska při přípravě a schvalování plánovacích dokumentů, jako je například územně plánovací dokumentace. Dále se jedná o nástroje speciální, které upravuje zákon o ochraně ovzduší, těmi jsou Národní program snižování emisí České republiky a programy zlepšování kvality ovzduší.<sup>83</sup> Při srovnání současné a minulé právní tedy ubyl počet koncepčních nástrojů a snížila se tak zátěž na kraje a obce, které již programy pro snižování emisí nezpracovávají.

Důležitým aspektem všech typů koncepčních dokumentů je princip účasti veřejnosti při jejich přijímání. Koncepční dokumenty můžeme nepochybně podřadit pod

---

<sup>81</sup> FRANKOVÁ, Martina., Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: DIENSTBIER, F. a kol., *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník mezinárodní vědecké konference.* Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 23. ISBN 978-80-87382-13-4.

<sup>82</sup> DIENSTBIER, Filip., Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL, ed. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze : sborník konference.* Praha: Univerzita Karlova, 2003, s. 73. ISBN 80-85889-47-1.

<sup>83</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 35. ISBN 978-80-210-8041-6.



plány, programy a politiky týkající se životního prostředí podle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále také „Aarhuská úmluva“).<sup>84</sup> Pak ale platí, že by dotčená veřejnost měla mít možnost podílet se na jejich tvorbě (čl. 7 Aarhuské úmluvy), přičemž podle čl. 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy má být brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Programy zlepšování kvality ovzduší podle zákona o ochraně ovzduší mají formu opatření obecné povahy (OOP)<sup>85</sup>, kde může dotčená veřejnost podat k návrhu OOP připomínky, kterými je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.<sup>86</sup> Zákon o ochraně ovzduší obsahuje speciální ustanovení pro podání námitek proti návrhu programu zlepšování kvality ovzduší. Námitky může podat jen provozovatel stacionárního zdroje, u něhož byl při zpracování programu identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu.<sup>87</sup> O námitkách poté správní orgán vydá rozhodnutí, které obsahuje vlastní odůvodnění a které se uvede i jako součást odůvodnění OOP. Proti tomuto rozhodnutí sice není přípustné odvolání ani rozklad, možnost přezkumu u správního orgánu nebo správního soudu ale přípustná je. Pokud dojde ke změně nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách, může to být důvodem pro změnu OOP.<sup>88</sup>

Aarhuská úmluva dotčenou veřejnost jako „*veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“<sup>89</sup> Z výše uvedeného tak vyplývá, že postavení dotčené veřejnosti ve vnitrostátní právní úpravě vzhledem k právní povaze připomínek nemusí být tak až tak široké, jak Aarhuská úmluva předpokládá. Co se týče námitek, ty už jsou dostatečně efektivním nástrojem účasti veřejnosti, ovšem okruh oprávněných osob k jejich podání je v zákoně o ochraně ovzduší značně omezen.

---

<sup>84</sup> V právním řádu ČR publikována jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

<sup>85</sup> Viz § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>86</sup> Viz § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>87</sup> Viz § 9 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>88</sup> Viz § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>89</sup> Viz čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

Celkově se tak úprava přístupu veřejnosti v případě programů zlepšování kvality ovzduší dá označit za přijatelnou.<sup>90</sup>

V případě Národního programu pro snižování emisí České republiky je přístup veřejnosti při jeho projednávání daleko horší. Plyne to již ze samotné skutečnosti, že tento národní program zpracovává Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady. Národní program poté schvaluje vláda ve formě usnesení.<sup>91</sup> Neprobíhá tedy při zpracování a schvalování národního programu správní řízení, do něhož by se veřejnost mohla připojit, a ani zákon o ochraně ovzduší vůbec se zapojením veřejnosti nepočítá. Jedná se přitom o poměrně zásadní dokument, jenž stanoví cíle ochrany ovzduší v horizontu čtyř let.

#### 4.1. Národní program snižování emisí České republiky

Stěžejním koncepčním nástrojem současné právní úpravy je Národní program snižování emisí České republiky (dále také „NPSE“). Povinnost zpracovávat národní programy snižování emisí vyplývá ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší.

V současné době platný NPSE byl schválen usnesením vlády č. 978 dne 2. prosince 2015<sup>92</sup> a stal se součástí tzv. Střednědobé strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR, která zastřešuje koncepční nástroje politiky ochrany ovzduší, tedy jak NPSE, tak i všechny programy zlepšování kvality ovzduší<sup>93</sup>. NPSE byl přijat s určitým zpožděním, neboť předchozí NPSE byl v souladu s předchozí právní úpravou vydán ve formě nařízení vlády v roce 2007 s platností pět let. Aktuální NPSE je zpracován pro období do roku 2020 s výhledem do roku 2030.

---

<sup>90</sup> FRANKOVÁ, Martina., Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: DIENSTBIER, F. a kol., *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 29-30. ISBN 978-80-87382-13-4.

<sup>91</sup> Viz § 8 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>92</sup> Viz Národní program snižování emisí [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/narodni\\_program\\_s nizovani\\_emisi](https://www.mzp.cz/cz/narodni_program_s nizovani_emisi)

<sup>93</sup> Tamtéž.

Právní úprava NPSE je zakotvena v § 8 zákona o ochraně ovzduší. Ten stanoví orgány odpovědné za jeho zpracování, dobu jeho platnosti a také rámcově obsahové náležitosti NPSE. Současný NPSE je zpracován s přihlédnutím k mezinárodním závazkům České republiky, konkrétně je odkázáno na Göteborgský protokol k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší překračujícím hranice států ve znění revize přijaté v roce 2012, k závazkům plynoucím z práva evropského a také s ohledem na dlouhodobé neplnění imisních limitů některých znečišťujících látek, zejména suspendovaných částic PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, troposférického ozónu a benzo(a)pyrenu.<sup>94</sup>

Účelem NPSE je vyhodnocení současného systému posuzování a řízení kvality ovzduší v České republice, zda je tento systém dostatečný k dosažení a udržení vyhovující kvality ovzduší a k naplnění cílů a závazků stanovených právními předpisy. Dále je účelem stanovit strategický cíl, specifické cíle a priority ochrany ovzduší s ohledem na analýzu dosavadního vývoje ukazatelů kvality ovzduší a také formulovat nové scénáře, na jejichž bázi jsou navrženy korekce stávajících opatření nebo jsou přijata opatření nová.<sup>95</sup>

Konkrétně je současný NPSE rozdělen do čtyř hlav. Hlava I. obsahuje zmíněné základní cíle programu, důvody jeho přijetí a jeho časovou působnost. V hlavě II. najdeme podrobnou analýzu a zhodnocení stavu ovzduší za období od roku 2005 do roku 2012. Analytická část nezkoumá jen prostý vývoj ukazatelů u relevantních znečišťujících látek, ale vztahuje je také k některým makroekonomickým ukazatelům jako je vývoj HDP, celková národní spotřeba energie a její zdroje nebo vývoj výroby v těch sektorech průmyslu, které jsou relevantní z hlediska ochrany ovzduší. Hlava III. pak obsahuje návrhovou část, kde lze nalézt hlavní strategické a specifické cíle programu, které obsahují i konkrétní cílové národní emisní limity (stropy) pro rok 2020, tedy pro závěrečný rok plánované platnosti NPSE. V návrhové části jsou dále uvedena konkrétní opatření, kterých má být využito k naplnění plánovaných cílů programu. Těchto opatření jsou více než čtyři desítky a v rámci státní správy spadají do působnosti různých

---

<sup>94</sup> Viz Národní program snižování emisí České republiky, s. 5. [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni\\_program\\_snizovani\\_emisi/\\$FILE/000-NPSE\\_final-20151217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_snizovani_emisi/$FILE/000-NPSE_final-20151217.pdf)

<sup>95</sup> Tamtéž.

ministerstev<sup>96</sup>, které vystupují v roli gestorů. Návrhová část zahrnuje také rozpis předpokládaných výdajů pro realizaci programu, kde se celkové roční náklady pohybují okolo 100 miliard korun, což určitě není zanedbatelná částka. Hlava IV. pak obsahuje implementační část, kde jsou vyjmenovány možné zdroje financování programu. Ty zahrnují jednak státní rozpočet, Státní fond Životního prostředí a rozpočty krajů a obcí, ale také fondy Evropské unie a předpokládané soukromé zdroje<sup>97</sup>.

NPSE jako ústřední koncepční nástroj ekologické politiky státu působí poměrně komplexním dojmem. Najdeme v něm vše, co lze od plánovacího nástroje očekávat – analýzu a zhodnocení předchozího období, cíle a opatření pro nové období a také odhad nákladů a zdroje pro jejich financování. I přesto však tento nástroj nedokáže zabránit tomu, aby v některých oblastech České republiky dlouhodobě nedocházelo k překračování imisních limitů u sledovaných znečišťujících látek. Tento problém se pokouší řešit druhá skupina koncepčních nástrojů současné právní úpravy, a sice programy zlepšování kvality ovzduší.

V současné době je schválena novela zákona č. 172/2018 Sb., která mimo jiné v nové příloze č. 12 k zákonu o ochraně ovzduší rozšiřuje závazné obsahové náležitosti pro NPSE (s účinností od 1. 1. 2019).

## 4.2. Programy zlepšování kvality ovzduší

Druhou skupinu koncepčních nástrojů upravených zákonem o ochraně ovzduší tvoří Programy zlepšování kvality ovzduší (dále také „PZKO“). Zakotveny byly již v předchozí právní úpravě a současná z ní v mnohém vychází, přesto v ní ale nalezneme některé zásadní rozdíly.

PZKO jsou rovněž upraveny v zákoně o ochraně ovzduší, konkrétně v § 9, na který ještě navazuje § 41 odst. 2. Zákon, resp. jeho příloha č. 5, stanoví základní podmínky pro vydávání programů a také jeho obsahové náležitosti. PZKO se tak zpracovávají jen v případech, kdy v dané zóně nebo aglomeraci dojde k překročení

---

<sup>96</sup> Kromě Ministerstva životního prostředí to jsou Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo zemědělství.

<sup>97</sup> Soukromé zdroje a investice najdeme zejména v sektorech energetiky a výroby tepla.

imisních limitů, nebo pokud je imisní limit překonán vícekrát, než zákon dovoluje. Zón a aglomerací je pak celkem deset (7 zón a 3 aglomerace), což je jeden z rozdílů oproti předchozí úpravě, a najdeme je vyjmenovány v příloze č. 3 k zákonu o ochraně ovzduší. Zákon zároveň ukládá, že PZKO v případě překročení imisních limitů musejí být zpracovány do konce 18 měsíců od konce kalendářního roku, kdy k překročení imisního limitu došlo.

Obsahové náležitosti upravuje příloha č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší, podobně jako u NPSE jsou rozděleny na základní informace, kde jsou stanoveny základní cíle a působnost programu. U jednotlivých PZKO se také zohledňují individuální klimatické a topografické údaje každé zóny či aglomerace. Další součástí je analytická část s vyhodnocením úrovně znečištění v minulých letech a plánem pro následující období a také podrobně rozebraná přijatá opatření k naplňování cílů programu. V každém programu najdeme také výčet stacionárních zdrojů, u nichž byl zjištěn významný příspěvek k překročení imisního limitu.<sup>98</sup>

Z praktického hlediska musí být jednotlivé PZKO v souladu s NPSE, což zajišťuje jednotnost ekologické politiky státu. V opačném případě by tyto PZKO postrádaly smyslu a účelu.<sup>99</sup> Jelikož v praxi dochází ve všech zónách či aglomeracích k překračování imisních limitů, byly již všechny PZKO pro zóny a aglomerace zpracovány a vydány, a to v rámci projektu Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR v průběhu roku 2016.<sup>100</sup>

Proces zpracování a vydání PZKO je zároveň jednou z hlavních změn oproti předchozí právní úpravě. Podle ní programy zpracovávaly krajské nebo obecní úřady v obcích s počtem obyvatel nad 350.000. V současné úpravě je podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší zpracovatelem Ministerstvo životního prostředí, které spolupracuje s příslušným krajským nebo obecním úřadem. Důvodů pro tuto změnu je několik. Prvním z nich je větší efektivita regulace u těch zdrojů znečištění, u nichž není krajský nebo obecní úřad k tomu příslušný. Jedná se zejména o zdroje pocházející z dopravy

---

<sup>98</sup> Viz Příloha č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>99</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 37. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>100</sup> Programy zlepšování kvality ovzduší [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/programy\\_zlepsovani\\_kvality\\_ovzdusi](https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi)

a spalovací stacionární zdroje o jmenovitém příkonu do 300 kW. Pro tyto zdroje navíc může přímo Ministerstvo životního prostředí navrhnout právní předpisy nebo jejich změny nebo pro ně vytvářet dotační programy. Další důvod je finančního charakteru, kdy v programech sice byla stanovena řada konkrétních opatření k dosažení cílů programu, ale pro tato opatření nebyl vyhrazen dostatek finančních prostředků pro jejich realizaci, a tak zůstala jen na úrovni teorie. Třetím hlavním důvodem je otázka působnosti zpracovatele PZKO. Nová právní úprava už nerozděluje zóny a aglomerace tak, aby kopírovaly hranice krajů. Nově byly bývalé zóny a aglomerace sloučeny do větších celků, ale zachována byla efektivita řízení a posuzování úrovně znečištění ovzduší.<sup>101</sup>

Zákon o ochraně ovzduší pro PZKO stanoví v § 9 odst. 1 formu opatření obecné povahy, namísto dříve užívaných nařízení kraje, což se jeví jako mnohem vhodnější forma s ohledem na výše zmiňovanou problematiku účasti veřejnosti při tvorbě těchto programů. Ačkoliv se tedy formálně PZKO vydávají ve formě opatření obecné povahy, materiálně znaky opatření obecné povahy nespĺňují. PZKO nejsou přímo závazné pro adresáty vně veřejné správy. Obsahují sice výčet provozovatelů stacionárních zdrojů (adresátů) s významným příspěvkem k překročení imisních limitů, neukládají jim ovšem žádné povinnosti. Jen orgány ochrany ovzduší jsou vázány tím, že v podmínkách povolení provozu stacionárního zdroje jsou povinny zohlednit emisní stropy stanovené v příslušném PZKO.<sup>102</sup>

Vydaná PZKO se poté vyhláší ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, který je k nahlédnutí i na webu Ministerstva životního prostředí.<sup>103</sup> V praxi je pak samotný PZKO přílohou příslušného opatření obecné povahy stejně jako stanovisko SEA k návrhu PZKO, neboť vydání těchto programů podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

---

<sup>101</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 93-94. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>102</sup> HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty, s. 196. ISBN 978-80-7400-276-2.

<sup>103</sup> Viz Věstník MŽP [online]. [cit. 2018-01-08]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/vestnik\\_mzp](https://www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp).

## **5. ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ NÁSTROJE V OCHRANĚ KVALITY OVZDUŠÍ**

V oblasti práva životního prostředí obecně se nástroje označené souhrnně jako „administrativně-právní“ považují za nejdůležitější nástroj regulace. Ve svém souhrnu tvoří systém příkazů a zákazů, které regulují chování jejich adresátů vůči životnímu prostředí. Nejdůležitější a zároveň charakteristickou vlastností těchto nástrojů je jejich závaznost a vynutitelnost ze strany státní moci. Povinnosti ukládané subjektům práva mohou být ukládány jen na základě právních předpisů (*ex lege*), individuálních správních aktů vydaných příslušným správním orgánem na základě zákonného zmocnění (*ex actu*) nebo kombinací obou těchto způsobů.<sup>104</sup>

V oblasti ochrany ovzduší můžeme administrativně-právní nástroje rozdělit do několika skupin podle jejich charakteru, a to na standardy kvality ovzduší, správní akty vydávané v oblasti ochrany ovzduší a povinnosti osob. Do této skupiny nástrojů řadím i nízkoemisní zóny, jež jsou nástrojem specifické povahy.

### **5.1. Standardy kvality ovzduší**

Základním cílem ochrany ovzduší je snížení negativního vlivu znečištěného ovzduší na zdraví lidí a předcházení škodám na citlivých ekosystémech. K dosažení těchto cílů zákon o ochraně ovzduší stanovuje dva základní nástroje, které řadíme mezi nástroje administrativně-právní, a to přípustnou úroveň znečištění a přípustnou úroveň znečišťování ovzduší. Jak už z názvů těchto nástrojů vyplývá, cílem právní úpravy není zabránit jakémukoliv znečištění, ale pouze stanovit určité limity, které jsou ještě společensky akceptovatelné a které jsou zároveň v rovnováze mezi působením na lidské zdraví a ekosystémy a ekonomickým růstem. Pro stanovení těchto limitů zákonodárce využívá zejména vědeckých poznatků získaných při studiu vlivu znečišťujících látek na životní prostředí.

---

<sup>104</sup> SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA*, 2001. č. 3-4, s. 128-129.

### 5.1.1. Přípustná úroveň znečištění

Přípustná úroveň znečištění je představována závaznými imisními limity a přípustnými četnostmi jejich překročení. Současná právní úprava klade větší důraz na význam imisních limitů než právní úprava předchozí. Vyjádřeno je to už tím, že podle současné právní úpravy jsou imisní limity a přípustné četnosti jejich překročení stanoveny v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší<sup>105</sup>, zatímco v předchozí právní úpravě se tak dělo na základě nařízení vlády.

Samotné stanovení imisních limitů však nezaručuje, že i při jejich dodržování nedojde k poškozování lidského zdraví nebo ekosystémů. Některé znečišťující látky mají tzv. bezprahové působení a nebyla u nich v současné době prokázána koncentrace, která by nepředstavovala tato rizika. Jde např. o částice PM<sub>2,5</sub>, u nichž byly negativní účinky prokázány už při koncentraci 5 µg.m<sup>-3</sup>, ale stávající imisní limit podle přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší je pro tuto znečišťující látku 25 µg.m<sup>-3</sup>. Dosažení úrovně koncentrace okolo 5 µg.m<sup>-3</sup> je ovšem fakticky nemožné, neboť by to zároveň znemožňovalo být i minimální znečišťování z antropogenní činnosti. V budoucnu ovšem nelze zákonné zpřísnění imisního limitu této znečišťující látky vyloučit v souvislosti s technologickým pokrokem v zachytávání těchto částic. K tomu přispívá i fakt, že tento imisní limit byl již za účinnosti zákona o ochraně ovzduší jednou zpřísněn, a to zákonem č. 369/2016 Sb.<sup>106</sup>, který imisní limit upravil na 20 µg.m<sup>-3</sup>. Ovšem s účinností až od roku 2020.<sup>107</sup>

Imisní limity jsou v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší vyhlášeny zvlášť pro ochranu zdraví lidí, které zahrnují širší spektrum znečišťujících látek, a zvlášť pro ochranu ekosystémů a vegetace. Imisní limity pro ochranu ekosystémů a vegetace jsou stanoveny pouze pro oxid siřičitý a oxidy dusíku. Imisní limity pro ochranu zdraví lidí kromě těchto dvou zmíněných znečišťujících látek jsou stanoveny dále pro oxid uhelnatý,

---

<sup>105</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>106</sup> Zákon, 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.

<sup>107</sup> MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 40-41.



benzen, benzo(a)pyren, suspendované částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> a také těžké kovy arsen, kadmium a nikl.<sup>108</sup>

Imisní limit jako takový představuje hodnotu hmotnostní koncentrace zprůměrovanou za daný časový úsek. Podle délky tohoto časového úseku můžeme imisní limity dělit na dlouhodobé (časový úsek je celý kalendářní rok) a krátkodobé (časový úsek je 24 hodin, 8 hodin nebo 1 hodina). Jelikož by jednorázové překročení krátkodobých imisních limitů nemuselo mít příliš velkou výpovědní hodnotu (mohlo dojít např. k havárii při provozu stacionárního zdroje a k následnému úniku znečišťující látky se stanoveným krátkodobým imisním limitem), mají tyto imisní limity zároveň stanoveny přípustné četnosti jejich překročení. Za překročený imisní limit je tak považován až ten, u něhož je přípustná četnost překročení (za kalendářní rok) vyšší, než jak je stanoveno v příloze č. 1. Přípustná úroveň znečištění, resp. působnost zákona o ochraně ovzduší se však nevztahuje na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup<sup>109</sup> a také na ovzduší ve vnitřních prostorách budov, což souvisí s koncepcí ochrany tzv. vnějšího ovzduší.

Vnitrostátní úprava imisních limitů stanovených přílohou č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší se v plném rozsahu řídí právem Evropské unie, která svými předpisy stanovuje imisní limity pro všechny členské státy jednotně. Konkrétně jde o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu a Směrnici 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší. Tyto směrnice užívají různá označení pro označení přípustných hodnot znečištění, které se liší svou závazností. Rozdíly v této závaznosti jsou vyjádřeny v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší rozdělením imisních limitů do čtyř skupin. Imisní limity uvedené v bodě 1 a 2 (imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a imisní limity vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace) je nutno striktně dodržovat a za tím účelem postupovat přísněji než u imisních limitů uvedených v bodech 3 a 4

---

<sup>108</sup> Viz příloha č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>109</sup> Viz § 3 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

(emisní limity pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM<sub>10</sub> vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a emisní limity pro troposférický ozón), pro které je režim mírnější.<sup>110</sup>

K tomu se také vztahuje povaha emisních limitů pro orgány ochrany ovzduší. § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší stanoví, že emisní limity jsou pro orgány ochrany ovzduší závazné při výkonu jejich působnosti. To je významné ustanovení zejména pro vydávání správních aktů v oblasti ochrany ovzduší, kde při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu tyto orgány vycházejí mimo jiné i z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven emisní limit v bodech 1 a 2. Co se týče znečišťujících látek s emisními limity stanovenými v bodech 3 a 4, tak k nim orgány ochrany ovzduší pouze přihlížejí.<sup>111</sup>

Z výše uvedeného vyplývá také podstatný fakt, že emisní limity jsou pro provozovatele stacionárních zdrojů závazné pouze nepřímo. Nelze tedy po provozovatelích vymáhat to, že v dané oblasti dochází k překračování emisních limitů. Orgány ochrany ovzduší mají při své činnosti přijímat opatření, která zajistí dodržování emisních limitů v oblastech, kde dodržovány nejsou, a udržet hodnoty emisních limitů tam, kde dodržovány jsou. Mezi opatření k dodržování emisních limitů patří např. zpracování programů ke zlepšení kvality ovzduší (PZKO) nebo vytváření nízkoemisních zón.<sup>112</sup>

### 5.1.2. Přípustná úroveň znečišťování

Přípustná úroveň znečišťování je v české právní úpravě určena čtyřmi základními nástroji. Těmi jsou emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustná tmavost kouře.<sup>113</sup>

**Emisní limity** jsou velmi úspěšným a účinným nástrojem regulace, který v 90. letech 20. století způsobil razantní pokles emisí znečišťujících látek do ovzduší. Rozdělujeme je na obecné a specifické. Oba typy jsou na rozdíl od úpravy emisních limitů zakotveny v prováděcím právním předpisu, a to v emisní vyhlášce. Specifické emisní

---

<sup>110</sup> MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k emisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 41-42.

<sup>111</sup> Viz § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>112</sup> MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k emisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 43.

<sup>113</sup> Viz § 4 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

limity může pro vyjmenované stacionární zdroje také stanovit orgán ochrany ovzduší v povolení provozu. Zároveň ale platí, že takto stanovený specifický emisní limit musí být přísnější než specifický emisní limit pro daný typ stacionárního zdroje stanovený emisní vyhláškou. Dále platí, že pokud má stacionární zdroj stanoven jeden nebo více specifických emisních limitů nebo emisních stropů (ať už prováděcím předpisem nebo v povolení provozu), neplatí pro něj obecné emisní limity.<sup>114</sup> Konkrétní hodnoty emisních limitů vycházejí ze specifik daného typu stacionárního zdroje s ohledem na nejlepší dostupné techniky a jejich finanční dostupnost.

Obecné emisní limity mají podpůrnou funkci a uplatňují se u těch stacionárních zdrojů, které nejsou regulovány jinak. Hodnoty obecných emisních limitů by měly být dosažitelné pro všechny typy zdrojů. Jejich význam ale postupem času klesá z důvodu zaměření právní úpravy stále více na problematiku (vyjmenované) zdroje znečišťování ovzduší, a tím i na větší četnost ukládání specifických emisních limitů.<sup>115</sup>

**Emisní stropy** představují další formu regulace vnášení znečišťujících látek ze zdrojů. Kromě stacionárních a mobilních zdrojů (nebo jejich skupin) mohou být stanoveny i pro vymezené území<sup>116</sup>, přičemž obvykle se ukládají zároveň s emisními limity, resp. je doplňují.<sup>117</sup> Plošné ukládání emisních stropů namísto emisních limitů, které umožňují průběžnou kontrolu vypouštění znečišťujících látek, by mohlo vést až k překračování emisních limitů v dané oblasti z toho důvodu, že stacionární zdroj by mohl do ovzduší vnášet znečišťující látky nárazově nebo pouze v určitém období a vyčerpat tak roční kvótu emisí stanovenou emisním stropem, což nelze v praxi úplně vyloučit.

**Technické podmínky provozu** mají podobně jako emisní stropy doplňovat stanovené emisní limity. Tvoří je soubor pravidel a opatření závazných pro provoz stacionárního zdroje, které nemají zákonem stanoveny povinné náležitosti. Ve svém souhrnu mohou vytvářet provozní řád, který je však obligatorní součástí povolení provozu jen u určitých typů stacionárních zdrojů. Ukládají se zejména v případech, kdy je obtížné ověřit dodržování stanovených emisních limitů nebo také v případech, kdy je efektivnější

---

<sup>114</sup> Tamtéž, § 4 odst. 3.

<sup>115</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 45. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>116</sup> Viz § 4 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>117</sup> Tamtéž, § 4 odst. 5.

kontrolovat spíše vstupní suroviny nebo palivo pro provoz stacionárního zdroje, např. minimální stupně odsíření u spalovacích stacionárních zdrojů.<sup>118</sup> Tyto blíže určuje emisní vyhláška v § 15, resp. příloha č. 2 k této vyhlášce.

**Přípustná tmavost kouře** je dalším nástrojem sloužícím k dosažení přípustných hodnot znečištění ovzduší upravený v zákoně o ochraně ovzduší. Pro její zjišťování se podle současné právní úpravy používá metoda přímého pozorování s užitím Ringelmannovy stupnice, která sestává celkem ze šesti stupňů tmavosti kouře (stupeň 0 – 5, kdy stupeň 5 představuje 100% odstín černé barvy na bílém podkladě). Stupnice se při hodnocení porovnává s kouřovou vlečkou v místě výstupu kouře z komína.<sup>119</sup> Za vyhovující se považuje přípustná tmavost kouře, pokud průměrná tmavost kouře není tmavší než stupeň 2 Ringelmannovy stupnice nebo jiné barvy.<sup>120</sup> V dnešní době se v souvislosti s technickým pokrokem při měření emisí tento nástroj využívá jen při kontrolách spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech při vzniku důvodného podezření, že provozovatel tohoto zdroje porušuje své povinnosti uložené zákonem o ochraně ovzduší.<sup>121</sup>

Pokud u imisních limitů, resp. i přípustných četností jejich překročení hovoříme o závaznosti primárně pro orgány ochrany ovzduší, tak u stanovených výše zmíněných nástrojů platí primární závaznost pro provozovatele zdrojů znečištění ovzduší, která je právně vymahatelná. Dodržování emisních limitů, emisních stropů i technických podmínek provozu a přípustné tmavosti kouře patří také mezi základní povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů uložené zákonem o ochraně ovzduší.<sup>122</sup>

Co se týče zjišťování a vyhodnocení úrovně znečištění, zákon o ochraně ovzduší jasně stanovuje případy, kdy úroveň znečištění zjišťuje sám provozovatel na vlastní náklady<sup>123</sup> a také jakým způsobem. Zjišťování úrovně znečištění se provádí zásadně měřením<sup>124</sup>, a to v místě, za kterým již nedochází ke změnám ve složení

---

<sup>118</sup> MORÁVEK, Jirí., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 47. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>119</sup> Viz § 10 emisní vyhlášky.

<sup>120</sup> Tamtéž, § 11.

<sup>121</sup> Viz § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>122</sup> Tamtéž, § 17 odst. 1 písm. b).

<sup>123</sup> Tamtéž, § 6 odst. 1.

<sup>124</sup> Tamtéž, § 6 odst. 2.

odpadních plynů<sup>125</sup>. Výpočet se užije jen ve výjimečných případech, kdy např. nelze měřením zjistit skutečnou úroveň znečištění ze stacionárního zdroje.<sup>126</sup>

Měření emisí probíhá jednorázově nebo kontinuálně. Jednorázově se u stacionárních zdrojů provádí vždy po prvním uvedení stacionárního zdroje do provozu, při každé změně užívaného paliva, při každém zásahu do konstrukce nebo vybavení stacionárního zdroje, který by mohl mít za následek změnu úrovně znečištění a dále pak ve stanovených intervalech.<sup>127</sup> Kontinuální měření emisí zatěžuje provozovatele stacionárních zdrojů podstatně více než měření jednorázové, neboť zjišťování úrovně znečištění probíhá na stacionárním zdroji nepřetržitě. Týká se proto jen stacionárních zdrojů uvedených v části B přílohy č. 4 k zákonu o ochraně ovzduší, což jsou velké stacionární zdroje mající podstatný podíl na znečištění ovzduší.<sup>128</sup>

Důležitou činností pro ochranu ovzduší je také shromažďování a zveřejňování informací o výsledcích posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění. Ministerstvo životního prostředí za tímto účelem vede **informační systém kvality ovzduší (ISKO)**, jehož součástí je i registr emisí a stacionárních zdrojů. V něm jsou uvedeny informace o stacionárních zdrojích a množství vypouštěných emisí, které jsou do ovzduší vnášeny ze stacionárních a mobilních zdrojů.<sup>129</sup> Zvláště zveřejňování údajů o množství emisí v reálném čase z jednotlivých stanic uživateli poskytuje velmi užitečné informace o aktuálním stavu ovzduší.

Informační systém kvality ovzduší fakticky provozuje Český hydrometeorologický ústav,<sup>130</sup> na základě § 35 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší byla na něj tato činnost převedena.

Standardy kvality ovzduší tvoří jádro celé problematiky ochrany ovzduší. Tyto nástroje mají největší dopad na stav ovzduší a ve spojení zejména s povolením provozu jsou nejúčinnější metodou, jak poměrně jasně a přesně regulovat množství vnesených látek do ovzduší. Zákonodárci dává jejich povaha také poměrně snadnou cestu k úpravě

---

<sup>125</sup> Tamtéž, § 6 odst. 3.

<sup>126</sup> Tamtéž, § 6 odst. 2.

<sup>127</sup> Viz § 3 emisní vyhlášky.

<sup>128</sup> Viz § 6 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>129</sup> Tamtéž, § 7 odst. 1.

<sup>130</sup> Nahlédnout do informačního systému kvality ovzduší je možné prostřednictvím webu Českého hydrometeorologického ústavu, viz [http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web\\_generator/](http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web_generator/).

cílových hodnot, jakých má být dosaženo. Vzhledem k technickému pokroku, ekonomickému růstu, a tím i růstu počtu stacionárních zdrojů, i vnější regulaci imisních limitů ze strany Evropské unie, lze do budoucna očekávat další zpřísnování emisních limitů a stropů. Regulace imisních limitů evropským právem nevylučuje možnost zpřísnit je dále právem vnitrostátním, což zákonodárci nabízí možnost, jak dále zlepšit stav kvality ovzduší. V České republice by zpřísnění emisních limitů mohlo být vhodným řešením zejména pro suspendované částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>, u nichž dochází dlouhodobě k překračování imisních limitů, nejvíce pak v oblasti Ostravska.

## 5.2. Správní akty v oblasti ochrany ovzduší

Jestliže koncepční nástroje ochrany ovzduší mají obecný charakter a vyznačují se určitou dlouhodobostí a stálostí, což částečně platí i pro standardy kvality ovzduší, tak nástroje v podobě vydávání správních aktů se uplatňují vrchnostensky a zpravidla se používají při řešení konkrétních případů a také před samotným uvedením do provozu daného zdroje znečišťování.<sup>131</sup>

Tato kapitola se zaměřuje na typické správní akty používané v oblasti ochrany ovzduší, které se vztahují zejména na vyjmenované stacionární zdroje.

Z hlediska správního práva hovoříme o vydávání správních aktů jako o formě správní činnosti. Zákon o ochraně ovzduší hovoří konkrétně o stanovisku, závazném stanovisku a rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší (zejména povolení provozu). Dále sem řadíme i vyjádření příslušných orgánů ochrany ovzduší. Zmíněná ustanovení zákona mají kompetenční povahu, když určují, který orgán je příslušný k vydání konkrétního správního aktu. Na právní formu správního aktu je v praxi nutné brát zřetel, neboť každá z nich vyvolává odlišné právní následky. Obecnou úpravu těchto správních aktů spolu s podmínkami pro jejich vydání najdeme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, resp. ve stavebním zákoně.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> DIENSTBIER, Filip., Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava. In: DIENSTBIER, F. a kol., *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník mezinárodní vědecké konference.* Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 10. ISBN 978-80-87382-13-4.

<sup>132</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 109. ISBN 978-80-7400-477-3.

### 5.2.1. Stanoviska

Stanoviska jsou vydávány orgány ochrany ovzduší v koncepční fázi územního plánování podle stavebního zákona, kde vystupují v postavení dotčeného orgánu spolu s dalšími orgány, které zastupují další složky životního prostředí. Konkrétně zákon o ochraně ovzduší stanoví, že k politice územního rozvoje<sup>133</sup> a zásadám územního rozvoje<sup>134</sup> vydává v průběhu jejich pořizování stanovisko Ministerstvo životního prostředí<sup>135</sup>, k územnímu plánu<sup>136</sup> a regulačnímu plánu<sup>137</sup> obce vydává v průběhu jejich pořizování stanovisko krajský úřad.<sup>138</sup> Podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona jsou pak tato stanoviska svým obsahem závazná pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy, kterým se vydává územně plánovací dokumentace. Účelem vydávání těchto stanovisek je zajištění ochrany ovzduší v řízení o územním plánování, kde by např. mohlo nevhodným využitím území dojít k překračování imisních limitů. Orgán ochrany ovzduší dbá primárně na dodržování jednotlivých ustanovení zákona o ochraně ovzduší a k naplňování jeho cílů.

### 5.2.2. Závazná stanoviska

Závazná stanoviska jsou druhým typem správních aktů vydávaných orgány ochrany ovzduší a vzhledem k jejich povaze a využití v praxi patří k nejdůležitějším nástrojům právní regulace. Orgány ochrany ovzduší příslušné k vydání závazného stanoviska mají opět postavení dotčených orgánů. Závazná stanoviska se vydávají jako závazný podklad pro rozhodnutí prováděná v navazujících řízeních u jiného správního orgánu, typicky stavebního úřadu. Z hlediska územního plánování jde o jeho realizační fázi, v níž jsou vydávána územní rozhodnutí (resp. některý z jeho druhů), územní souhlasy nebo územní opatření. Mimo stavební úřad může být navazující řízení vedeno například u báňského úřadu.

K vydání závazného stanoviska jsou pro různé typy staveb příslušné i různé správní orgány. Významná z hlediska ochrany ovzduší je hlavně funkce krajského úřadu,

---

<sup>133</sup> Blíže k politice územního rozvoje viz § 31 a násl. stavebního zákona.

<sup>134</sup> Blíže k zásadám územního rozvoje viz § 36 a násl. stavebního zákona.

<sup>135</sup> Viz § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>136</sup> Blíže k územnímu plánu viz § 43 a násl. stavebního zákona.

<sup>137</sup> Blíže k regulačnímu plánu viz § 61 a násl. stavebního zákona.

<sup>138</sup> Viz § 11 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

jenž je příslušný k vydávání závazného stanoviska k umístění vyjmenovaného stacionárního zdroje a také závazného stanoviska k provedení stavby tohoto zdroje.<sup>139</sup>

Závazná stanoviska jsou v navazujícím řízení předpokladem k vydání rozhodnutí, ať už jde o rozhodnutí pozitivní či negativní. Jejich právní úpravu nalezneme v § 149 a násl. správního řádu. Pokud v navazujícím řízení závazné stanovisko vydáno nebylo, příslušný úřad vyzve žadatele k jeho doložení a do této doby může řízení přerušit. Pokud orgán ochrany ovzduší vydá zamítavé závazné stanovisko, nemůže ani příslušný úřad žádosti vyhovět a neprovádí ani další dokazování. Následně žádost o vydání rozhodnutí zamítne.<sup>140</sup>

Při o vydávání závazných stanovisek nemohou orgány ochrany ovzduší postupovat neomezeně. Vždy vychází z příslušných PZKO a také z imisních limitů v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, což jsou imisní limity, které musí být striktně dodržovány. K imisním limitům v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 jen přihlížejí. Orgány ochrany ovzduší při rozhodování, zda vydat pozitivní či negativní závazné stanovisko také zohledňují možný příspěvek nového zdroje znečištění do kontextu celkového stavu znečištění ovzduší v dané oblasti, dále také použité technologie a možnost v budoucnu využít dodatečná opatření ke snížení emisí.<sup>141</sup>

### 5.2.3. Povolení provozu

Povolení provozu můžeme považovat za nejvýznamnější administrativně-právní nástroj v kategorii správních aktů vydávaných v oblasti ochrany ovzduší. Vydává se jen pro vyjmenované stacionární zdroje. Z právního hlediska se jedná o druh rozhodnutí, které se vydává v samostatném řízení zahájeném na žádost nezávisle na tom, zda se ve věci vede řízení o vydání stavebního povolení podle stavebního zákona, což je zároveň i rozdíl oproti předchozí právní úpravě, kdy se toto řízení vedlo právě před stavebním úřadem. V praxi tato změna znamená nutnost vést řízení o povolení provozu i pro ty

---

<sup>139</sup> Tamtéž, § 11 odst. písm. b) a c).

<sup>140</sup> Viz § 149 odst. 2 a 3 správního řádu.

<sup>141</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 121-122. ISBN 978-80-7400-477-3.



vyjmenované stacionární zdroje, pro něž by nebylo nutné vést řízení podle stavebního zákona.<sup>142</sup>

Povolení provozu vydává krajský úřad. Stejně jako v případě vydávání závazných stanovisek platí i při řízení o povolení provozu povinnost krajského úřadu vycházet z příslušných PZKO a také z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, u kterých je stanoven imisní limit v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší.<sup>143</sup> Vydání nebo nevydání povolení provozu je tak předmětem správního uvážení krajského úřadu.

Obsah povolení provozu se skládá z několika obligatorních součástí a právní úprava se tomuto věnuje také podrobněji, než v případě stanovisek nebo závazných stanovisek. Obecně obsahuje povolení provozu závazné podmínky pro provoz stacionárního zdroje, jak stanoví § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Zároveň platí zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, a tak by povolení provozu nemělo obsahovat jiné podmínky pro provoz, než jaké taxativně stanoví zákon. Těmito podmínkami jsou zejména:

- **Specifické emisní limity** stanovené buď individuálně ve formě konkrétních hodnot pro konkrétní stacionární zdroj, jež je výsledkem řízení o povolení provozu, nebo obecným odkazem na emisní vyhlášku, která obsahuje výčet specifických emisních limitů pro určité typy zdrojů. Pokud jsou stanoveny specifické emisní limity formou konkrétních hodnot, musejí být v rozhodnutí tyto hodnoty také náležitě odůvodněny. Specifické emisní limity se mohou týkat jen jedné nebo i více znečišťujících látek.<sup>144</sup>
- **Emisní stropy** pro stacionární zdroj, pokud se tento jeví jako vhodný doplněk ke stanovenému specifickému emisnímu limitu.
- **Způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečišťování** krajský úřad uloží v povolení provozu, pokud zároveň stanoví specifický emisní limit.
- **Provozní řád** je oproti předchozí právní úpravě součástí povolení provozu a podléhá schválení krajským úřadem. Povinnost jej mít je obligatorní pouze pro stacionární zdroje uvedené ve sloupci C v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší,

---

<sup>142</sup> Tamtéž, s. 124.

<sup>143</sup> Viz § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>144</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 147-148. ISBN 978-80-7400-477-3.

povinné obsahové náležitosti pak najdeme v příloze č. 12 k emisní vyhlášce. Podle této provozní řád obsahuje hlavně podrobný soubor technických a organizačních opatření k zajištění provozu tohoto zdroje a také způsob předcházení haváriím a poruchám, resp. opatření, která budou přijata provozovatelem ke zmírnění důsledků havárií a poruch včetně režimů omezování nebo zastavování provozu stacionárního zdroje.

- **Technické podmínky provozu**, které se zpracovávají pro stacionární zdroje, u nichž se nezpracovává provozní řád. Tyto představují mírnější formu regulace, neboť pro ně už nenajdeme stanoveny konkrétní obsahové náležitosti. Jejich rozsah pak odpovídá konkrétní povaze daného stacionárního zdroje.
- **Zvláštní podmínky provozu při překročení regulační prahové hodnoty v případech vzniku smogové situace** podle § 10 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, které obvykle omezují provoz daného stacionárního zdroje nebo stanovují dodatečná opatření s cílem co nejdříve dostat úroveň znečištění zpět pod regulační prahové hodnoty. Tyto zvláštní podmínky krajský úřad stanoví pro stacionární zdroje, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění, přičemž vychází z příslušných PZKO, kde je seznam těchto zdrojů uveden.<sup>145</sup>
- **Kompenzační opatření**, pokud byla stacionárnímu zdroji uložena. Jedná se o nový nástroj, jehož účelem je zabránit, aby v lokalitách, kde dochází k překračování imisních limitů, nadále přibývalo stacionárních zdrojů s významným emisním příspěvkem. Krajský úřad může udělit povolení provozu stacionárního zdroje v takové oblasti i přes zákonný zákaz překročení imisních limitů při současném uložení kompenzačního opatření ze zvláštních (např. ekonomických) důvodů.

Co se týče časového omezení platnosti vydaného povolení provozu, krajský úřad může toto vydat na dobu časově omezenou, přičemž při stanovení konkrétní doby vychází z obvyklé doby životnosti stacionárního zdroje. Platí tedy, že pokud není v povolení provozu stanovena konkrétní doba platnosti, je uděleno na dobu neurčitou.

Výše uvedené neznamená, že jednou vydané povolení provozu, ať už časově omezené nebo ne, je nezměnitelné nebo nezrušitelné. § 13 zákona o ochraně ovzduší

---

<sup>145</sup> Viz § 10 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

upravuje nástroje, které se užijí ve třech situacích, kdy dojde k podstatným změnám okolností od doby vydání povolení provozu. První situací je změna povolení provozu na základě PZKO u stacionárních zdrojů, u nichž byl identifikován významný příspěvek k překročení imisních limitů. Krajský úřad poté prověří, zda není možné podmínky povolení provozu zpřísnit nebo zavést nové. Pokud zjistí, že to možné je, zahájí z moci úřední řízení o změně povolení provozu. To lze ale pouze za předpokladu, že provozovatel nebude muset vynaložit nepřiměřené náklady ke splnění nových podmínek.<sup>146</sup> Druhou situací je změna povolení provozu na základě změny okolností rozhodných pro stanovení závazných podmínek pro provoz zdroje. To může zahrnovat celou řadu důvodů, např. dlouhodobé změny znečištění ovzduší v dané oblasti, dostupnost modernějších technologií nebo nové skutečnosti, které v době původního řízení o povolení provozu nebyly krajskému úřadu známy.<sup>147</sup> Třetí situací je zrušení vydaného povolení provozu. To se užije v případě, že stacionární zdroj je dlouhodobě odstaven z provozu nebo když nikdy do provozu fakticky uveden nebyl. Řízení je možné zahájit jak na návrh, tak z moci úřední. Z moci úřední ale jen za předpokladu, že povolení provozu není z vážného důvodu využíváno déle než 8 let.<sup>148</sup> <sup>149</sup> Vzhledem k tomu, že možnost zpřísnění povolení provozu nebo stanovení dodatečných podmínek provozu provádí krajský úřad z moci úřední, může tím docházet k nadměrné administrativní zátěži.

Kromě výše zmíněných orgánů ochrany ovzduší má při vydávání závazných stanovisek a povolení provozu nebo rozhodování o zastavení provozu stacionárního zdroje zvláštní působnost také Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP).

ČIŽP je dotčeným orgánem v řízení o povolení provozu, kde může vydat své vyjádření. O vydání tohoto vyjádření ovšem musí být požádána ze strany krajského úřadu, nemůže tak činit samostatně v rámci své kontrolní činnosti. Vyjádření ČIŽP je ale pouze podkladem pro rozhodnutí krajského úřadu,<sup>150</sup> obsahem vyjádření není nijak vázán a může rozhodnout i v rozporu s ním, což ale musí náležitě odůvodnit, jinak by

---

<sup>146</sup> Tamtéž, § 13 odst. 1.

<sup>147</sup> Tamtéž, § 13 odst. 2.

<sup>148</sup> Tamtéž, § 13 odst. 3.

<sup>149</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 161-163. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>150</sup> Viz § 12 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné.<sup>151</sup> V tomto postupu spatřuji velký nedostatek pravomoci na straně ČIŽP. Tento orgán je sice jen kontrolní povahy, disponuje ale nepřeborným množstvím znalostí a také odborností a nestranností personálu, což na krajských úřadech nemusí být vždy zaručeno i z důvodů politických. *De lege ferenda* by se tak dalo uvažovat o posílení pozice ČIŽP, která by v řízení o povolení provozu mohla vydávat např. závazná stanoviska. Otázkou však je, zda by to do řízení nevneslo nežádoucí průtahy. Byla by zde ale nesporně posílena ochrana ovzduší jako taková.

Ke správním aktům vydávaným orgány ochrany ovzduší zbývá dodat poslední druh, a to **vyjádření**, mezi něž patří i výše zmíněná vyjádření ČIŽP. Obecně se právní forma vyjádření řídí § 154 a násl. (části čtvrtou) správního řádu. Pravomoc vydávat vyjádření mají tedy kromě ČIŽP i obecní úřady v řízení o vydání závazného stanoviska k umístění vyjmenovaného stacionárního zdroje na území této obce, kde vystupují v postavení dotčeného orgánu. Vydání vyjádření se děje jen na žádost krajského úřadu, který příslušnému obecnímu úřadu předá podklady ve věci. Samo vyjádření se pak stává podkladem pro vydání závazného stanoviska, není však pro krajský úřad závazné. Pokud se od znění vyjádření krajský úřad odchýlí, je povinen odůvodnit, proč tak učinil.<sup>152</sup>

K vydávání správních aktů je nutno dodat výjimku, kdy se závazná stanoviska a povolení provozu nevydávají. Jde o případ uvedený v § 40 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, kdy je vydání těchto správních aktů nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení (IPPC<sup>153</sup>) podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Řízení o vydání integrovaného povolení se stejně jako řízení o vydání povolení provozu zahajuje na žádost, o které také rozhoduje krajský úřad.

Smyslem integrovaného povolení je nahradit jedním rozhodnutím všechny správní akty, které by bylo nutné vydat v samostatných řízeních podle jednotlivých složkových předpisů, což by pro žadatele bylo náročné a zdlouhavé. Žadatel tedy podá žádost o vydání integrovaného povolení v případě, že při své činnosti bude např. využívat spalovací stacionární zdroj a zároveň nakládat s vodou a odpady. Integrované povolení

---

<sup>151</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 145. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>152</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 127. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>153</sup> z angl.. Integrated Pollution Prevention and Control.

vždy obsahuje závazné podmínky provozu zahrnující podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě složkových právních předpisů<sup>154</sup>, přičemž při stanovení závazných podmínek provozu (emisních limitů a stropů) krajský úřad vychází z nejlepších dostupných technik (BAT).<sup>155</sup>

### **5.3. Povinnosti osob**

Povinnosti osob (adresátů právních norem) tvoří další skupinu administrativně-právních nástrojů. Ukládat povinnosti nepodřízeným subjektům lze jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.<sup>156</sup> Ukládání povinností na základě správních aktů vydaných k tomu zákonem zmocněnými správními orgány bylo rozebráno v předchozí kapitole. Tato kapitola se věnuje ukládání povinností přímo na základě zákona o ochraně ovzduší obsažených v jeho části čtvrté se zaměřením na povinnosti ukládané provozovatelům stacionárních zdrojů.

Adresáty jednotlivých povinností jsou jednak všechny fyzické a právnické osoby, ale také jen určené subjekty (např. osoba uvádějící na trh v České republice paliva) a dále speciální subjekty, mezi které zákon o ochraně ovzduší řadí např. provozovatele stacionárních zdrojů.

#### **5.3.1. Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů**

Stejně jako zákon o ochraně ovzduší rozděluje stacionární zdroje na vyjmenované a nevyjmenované, povinnosti provozovatelů těchto zdrojů rozděluje na povinnosti provozovatelů jakýchkoliv stacionárních zdrojů (§ 17 odst. 1) a povinnosti provozovatelů jen vyjmenovaných stacionárních zdrojů (§ 17 odst. 3). K tomu ještě zákon stanoví zvláštní povinnosti pro provozovatele spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci (§ 17 odst. 2) a pro provozovatele stacionárních zdrojů, v nichž je tepelně zpracován odpad (§ 17 odst. 6).

---

<sup>154</sup> Viz § 13 odst. 6 zákona o integrované prevenci.

<sup>155</sup> Tamtéž, § 14 odst. 3.

<sup>156</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Mezi obecné povinnosti všech provozovatelů stacionárních zdrojů patří provozování stacionárního zdroje v souladu s podmínkami provozu stanovenými zákonem o ochraně ovzduší a jeho prováděcími předpisy a také s podmínkami výrobce a dodavatele.<sup>157</sup> Zákon tímto ustanovením rozšiřuje výčet závazných dokumentů pro provoz o dokumentaci výrobce a dodavatele, které tímto nesmí být provozovatelem opomíjeny. Dále se zde řadí zásadní povinnost dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře.<sup>158</sup> Zařazením této povinnosti mezi obecné ovšem může vzniknout potenciální problém pro stacionární zdroje, které v minulosti emisní limity neplnily nebo by je ani nebyly schopny plnit.<sup>159</sup> Mezi další obecné povinnosti patří povinnost spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na jejich kvalitu stanové v § 17 emisní vyhlášky a která jsou určena výrobcem stacionárního zdroje nebo jsou uvedena v povolení provozu.<sup>160</sup>

Právní úprava se nově zabývá také regulací malých spalovacích stacionárních zdrojů s příkonem od 10 do 300 kW užívaných k vytápění domácností, které jsou jedním z hlavních zdrojů znečišťování. Jejím provozovatelům ukládá povinnost dodržovat zvláštní emisní limity uvedené v příloze č. 11 k zákonu o ochraně ovzduší.<sup>161</sup> Podle přechodného ustanovení jsou jejich provozovatelé povinni provést výměnu nevyhovujících domácích kotlů do 1. 9. 2022, což se mi jeví jako dostatečně dlouhá doba k zajištění dodržování emisních limitů.<sup>162</sup> Navíc pro jejich výměnu mohou alespoň někteří z nich využít příspěvku z dotačního programu k tomu speciálně určenému (viz kapitola 7.2.).

Jednou z dalších obecných povinností je povinnost umožnit pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství za účelem kontroly dodržování uložených povinností.<sup>163</sup> Podle vyhlášeného znění zákona o ochraně ovzduší existovala v § 17 odst. 2 výjimka, podle které se tato povinnost nevztahovala na provozovatele stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro

---

<sup>157</sup> Viz § 17 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>158</sup> Tamtéž, § 17 odst. 1 písm. b).

<sup>159</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 220-221. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>160</sup> Viz § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>161</sup> Tamtéž, § 17 odst. 1 písm. g).

<sup>162</sup> Tamtéž, § 41 odst. 16.

<sup>163</sup> Tamtéž, § 17 odst. 1 písm. e).

rodinnou rekreaci, nešlo-li o prostory užívané k podnikání. Důvodem pro tuto výjimku byl střet dvou základních práv, a sice práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod na straně jedné a práva na ochranu zdraví podle článku 31 a práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod na straně druhé. Zákonodárce v době schvalování zákona o ochraně ovzduší dal přednost ochraně práva na nedotknutelnost obydlí. K zásadní změně v tomto přístupu došlo přijetím novely zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb.<sup>164</sup> Podle tohoto současného znění § 17 odst. 2 vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci, nejsou-li využívány k podnikání, porušil některou z obecných povinností a nelze-li toto porušení prokázat jinak než přímou kontrolou takového zdroje, jeho příslušenství nebo paliva, upozorní příslušný správní orgán na tuto skutečnost jeho provozovatele a poučí ho o možných následcích opakovaného důvodného podezření. Pokud by vzniklo, je vlastník nebo uživatel těchto prostor povinen umožnit kontrolujícímu přístup k takovému zdroji, jeho příslušenství nebo palivům.<sup>165</sup> Tato novela vzbudila v řadách veřejnosti poměrně velký ohlas a stala se také předmětem přezkumu u Ústavního soudu (viz kapitola 8.1.). K této povinnosti se váže zvláštní ustanovení v § 17 odst. 5, které výslovně zakazuje ve spalovacích stacionárních zdrojích o jmenovitě tepelném příkonu 300 kW a nižším, což jsou zdroje užívané právě také v domácnostech, spalovat hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplátky, což jsou druhy paliv, která nejsou pro použití v těchto zdrojích vhodná, a jejich spalováním by do ovzduší unikalo nadměrné množství znečišťujících látek.

### **5.3.2. Povinnosti provozovatelů vyjmenovaných stacionárních zdrojů**

Co se týče provozovatelů vyjmenovaných stacionárních zdrojů, zákon o ochraně ovzduší pro tyto v § 17 odst. 3 zakotvuje zvláštní povinnosti, které se užití kumulativně s povinnostmi obecnými. Mezi ně patří mimo jiné provozování stacionárního zdroje pouze na základě a v souladu s povolením provozu, zjišťování úrovně znečišťování pomocí měření nebo výpočtu, vedení evidence o údajích o stacionárním zdroji, jeho provozu a vstupech a výstupech z tohoto zdroje, odvádění znečišťujících látek ze

---

<sup>164</sup> Zákon, 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.

<sup>165</sup> Viz § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

stacionárního zdroje komínem nebo výduchem (není-li jinak stanoveno v povolení provozu), bezodkladné odstraňování technických závad a podávání zpráv o nich krajskému úřadu a ČIŽP a další.

Ustanovení obsažená v § 19 až § 21 zákona o ochraně ovzduší se týkají povinnosti dodavatelů pohonných hmot zajistit minimální množství biopaliv v nich obsažených a povinnosti snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot, což v rámci ochrany ovzduší spadá do oblasti ochrany klimatického systému Země, a nejsou tak ani předmětem této diplomové práce. *De lege ferenda* by zákonodárce měl tato ustanovení pro zajištění lepší systematiky právní úpravy zařadit do právního předpisu určenému k ochraně klimatického systému Země.

Zákon o ochraně ovzduší tak ukládá osobám skutečně mnoho druhů povinností. Otázkou je, zda je takto nastavený systém dostatečně efektivní. V praxi může nastat problém s kontrolami a vynucováním plnění povinností ze strany orgánů ochrany ovzduší, když tyto činnosti představují poměrně vysokou administrativní zátěž.

#### **5.4. Nízkoemisní zóny**

Všechny dosud uvedené nástroje ochrany ovzduší, ať už koncepční nebo administrativně-právní, řadíme do skupiny obecných nástrojů ochrany ovzduší. Nízkoemisní zóny patří spolu se smogovými situacemi a programy zlepšování kvality ovzduší<sup>166</sup> mezi specifické nástroje ochrany ovzduší, neboť se omezují jen k určitému území, na němž se také aplikují. Při absenci kapitoly zaměřené na specifické nástroje ochrany ovzduší uvádím tento nástroj v kapitole o nástrojích administrativně-právních, protože svým charakterem k nim mají nejbližší.

Podstatou nízkoemisních zón je stanovení oblasti s omezením provozu silničních motorových vozidel, do které smějí vjet pouze vozidla označená tzv. emisní plakétou (vydanou v České republice nebo i v jiném státě za podmínek stanovených zákonem), vozidla uvedená v příloze č. 8 k zákonu o ochraně ovzduší (např. vozidla integrovaného záchranného systému) a vozidla, jejichž provozovatel má na daném území trvalé bydliště

---

<sup>166</sup> PZKO se z hlediska systematiky dají řadit mezi koncepční i specifické nástroje ochrany ovzduší.



nebo přechodný pobyt.<sup>167</sup> Jedná se tedy o jeden z mála nástrojů nabízených zákonem o ochraně ovzduší k regulaci mobilních zdrojů.

Současná právní úprava vychází z novely zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb.<sup>168</sup>, která podstatně rozšířila oblasti, kde může být nízkoe emisní zóna stanovena a také změnila její právní formu. Podle vyhlášeného znění zákona o ochraně ovzduší mohla být nízkoe emisní zóna vyhlášena jen ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech a v případech překročení některého z imisních limitů také v této lokalitě.<sup>169</sup> Podle platné právní úpravy mohou být nízkoe emisní zóny vyhlášeny v podstatě kdekoliv, což z nich dělá nástroj s velkým potenciálem. Co se týče změny právní formy, tak podle platného znění stanovuje nízkoe emisní zóny rada obce ve formě opatření obecné povahy (OOP), zatímco podle vyhlášeného znění stanovovala obec nízkoe emisní zóny ve formě obecně závazné vyhlášky. Tato změna má nejen za následek změnu působnosti, když dnes je k vydání OOP oprávněn orgán přenesené působnosti, ale znamená také posílení principu účasti veřejnosti. Proti návrhu OOP může kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být dotčeny, podávat své připomínky. Rada obce je povinna se jimi zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění OOP.<sup>170</sup> Jde vlastně o podobný případ jako při vydávání PZKO, ovšem s tím rozdílem, že podávání námitek zákon v tomto případě výslovně zakazuje.<sup>171</sup>

Nízkoe emisní zóny se tak podle platného znění jeví jako ideální nástroj pro velká, ale i malá města a obce, a to zejména v případech, kdy jsou zároveň tzv. průjezdními trasami pro nákladní dopravu. Omezení vjezdu takových vozidel do nízkoe emisní zóny by pro obce neznamenal jen snížení emisí výfukových plynů obsahujících celou řadu znečišťujících látek a v zimních měsících i snížení rizika vyhlášení smogové situace, ale také snížení hluku, jehož hlavním zdrojem je právě silniční doprava.<sup>172</sup>

V rámci Evropské unie<sup>173</sup> se jedná o poměrně rozšířený a efektivní nástroj regulace emisí, proto je podle mého názoru až zarážející, že se v České republice prozatím

---

<sup>167</sup> Viz § 14 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>168</sup> Zákon, 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.

<sup>169</sup> Viz § 14 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ve vyhlášeném znění.

<sup>170</sup> Viz § 171 a násl. správního řádu.

<sup>171</sup> Viz § 14 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>172</sup> HEJČ, David. Nízkoe emisní zóny pod pokličkou. *České právo životního prostředí*. roč. 2013, č. 1, s. 67.

<sup>173</sup> Nejvíce nízkoe emisních zón nalezneme v Německu.

žádná obec nerozhodla pro vyhlášení nízkoemisní zóny, i když v Praze<sup>174</sup> nebo v Ostravě<sup>175</sup> o tom bylo alespoň uvažováno. *De lege ferenda* bych navrhol, aby se s ohledem na povahu a právní formu stalo vyhlášení nízkoemisní zóny povinné alespoň podobným způsobem jako PZKO, to znamená v těch obcích, kde dochází k překračování emisních limitů znečišťujících látek. Výjimku z tohoto pravidla by pak mohly tvořit menší obce s nižším počtem obyvatel, jehož hranici by stanovil zákon. Pro menší obce by tato povinnost mohla znamenat vysokou administrativní zátěž a s ohledem na počet projíždějících aut by v takové obci nebyl nástroj ani dostatečně efektivní. Naopak ve velkých městech by zavedení nízkoemisních zón znamenalo razantní úbytek smogových situací, zejména v zimních měsících.

---

<sup>174</sup> Praha se vrací k vizi nízkoemisních zón, na podobě se koalice neshodla [online]. [cit. 2018-08-26]. Dostupný z: [https://praha.idnes.cz/praha-ozivuje-nizkoemisni-zony-dna-/praha-zpravy.aspx?c=A170316\\_2312681\\_praha-zpravy\\_rsr](https://praha.idnes.cz/praha-ozivuje-nizkoemisni-zony-dna-/praha-zpravy.aspx?c=A170316_2312681_praha-zpravy_rsr)

<sup>175</sup> Ostrava odmítla nízkoemisní zóny. Za smogu by o vjezdu mohla rozhodnout SPZ [online]. [cit. 2018-08-26]. Dostupný z: [https://ostrava.idnes.cz/regulacni-rad-emise-smog-08d-/ostrava-zpravy.aspx?c=A180406\\_393759\\_ostrava-zpravy\\_woj](https://ostrava.idnes.cz/regulacni-rad-emise-smog-08d-/ostrava-zpravy.aspx?c=A180406_393759_ostrava-zpravy_woj)

## 6. DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ OVZDUŠÍ

V oblasti ochrany ovzduší se uplatňuje více druhů delikttní odpovědnosti, a to odpovědnost občanskoprávní, správněprávní a trestněprávní, přičemž tyto systémy jsou samostatné a uplatňují se nezávisle na sobě. Samotná delikttní odpovědnost v oblasti ochrany ovzduší znamená odpovědnost za protiprávní jednání, které spočívá v porušení povinnosti uložené zákonem.<sup>176</sup> Jelikož ochrana ovzduší je svěřena převážně správním orgánům, setkáváme se v praxi nejčastěji s uplatněním správněprávní odpovědnosti, které je i věnována převážná část této kapitoly. Zákon o ochraně ovzduší zakotvuje v části páté opatření k nápravě a přestupky, což jsou z povahy věci nástroje právě správněprávní odpovědnosti.

### 6.1. Nápravná opatření

Nápravná opatření (opatření k nápravě) jsou specifickým nástrojem sloužícím k nápravě ekologicky závadného stavu a nalezneme je i v dalších složkových předpisech. Tento nástroj je uplatňován podle principu „znečišťovatel platí“<sup>177</sup> (nebo též odpovědnosti původce), neboť v případě uložení nápravného opatření nese náklady na odstranění závadného stavu právě znečišťovatel, tedy osoba, která se dopustila porušení právních předpisů.<sup>178</sup>

Zákon o ochraně ovzduší upravuje dva speciální druhy nápravných opatření, a to opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje.<sup>179</sup> O uložení obou těchto speciálních druhů rozhodují příslušné orgány ochrany ovzduší ve správním řízení.

**Opatření ke zjednání nápravy** ukládá orgán ochrany ovzduší při zjištění, že provozovatel neplní své zákonné povinnosti nebo povinnosti obsažené v povolení provozu. Příslušným orgánem pro uložení opatření je u fyzických osob obecní úřad obce

---

<sup>176</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 73. ISBN 978-80-7400-338-7.

<sup>177</sup> Z angl.. Polluter pays principle. Tento princip vyžaduje, aby původce znečištění nesl sám náklady na jeho odstranění, zmírnění nebo jeho prevenci.

<sup>178</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 276. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>179</sup> Viz § 22 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

s rozšířenou působností, u právnických osob a podnikajících fyzických osob v případě, že se jedná o vyjmenovaný stacionární zdroj ČIŽP. Pokud se jedná o zdroj nevyjmenovaný, je příslušným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo ČIŽP.<sup>180</sup>

Rozhodnutí o **zastavení provozu stacionárního zdroje** je poměrně citelným represivním nástrojem k nápravě závadného stavu. Lze jej uložit jen ve dvou případech. Prvním z nich je situace, kdy uložení opatření ke zjednání nápravy není provedeno ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o opatření ke zjednání nápravy, a to se tak mívá svým účinkem. Pravidla pro stanovení příslušného orgánu jsou v tomto případě shodná jako u opatření ke zjednání nápravy. Druhým případem je situace, kdy provozovatel vyjmenovaného stacionárního zdroje provozuje tento zdroj bez povolení provozu. V tomto případě je příslušným orgánem pro vydání rozhodnutí jen ČIŽP.<sup>181</sup>

Řízení vedená u obou druhů nápravných opatření jsou považována za správní řízení a vztahují se na ně obecná ustanovení o správním řízení podle části druhé správního řádu. Zákon o ochraně ovzduší obsahuje zvláštní ustanovení o správním řízení v § 22 odst. 3, které nepřiznává odvolání proti rozhodnutí o zastavení provozu odkladný účinek, což pro provozovatele znamená fakt, že i v případě, že by jeho odvolání bylo úspěšné, je povinen do doby vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu provoz zastavit. Nicméně nepřiznání odkladného účinku má výrazně pozitivní dopady na kvalitu ovzduší, když nedochází k prodlužování závadného stavu. Z tohoto hlediska se naopak jeví jako nedostatek v právní úpravě přiznání odkladného účinku u odvolání proti rozhodnutí o opatření ke zjednání nápravy.

Na závěr této kapitoly je nutné dodat, že povinnosti plynoucí z rozhodnutí o nápravných opatřeních přecházejí ex lege na jejich právní nástupce.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Tamtéž.

<sup>181</sup> Tamtéž, § 22 odst. 2.

<sup>182</sup> Tamtéž, § 22 odst. 4.

## 6.2. Přestupky

Přestupky představují tradiční formu sankčních nástrojů užívaných i v mnoha dalších oblastech než je ochrana ovzduší. Obecným právním předpisem, který obsahuje úpravu podmínek odpovědnosti za přestupky, stejně jako vedení řízení o nich, je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také „zákon o přestupcích“). Nabytím účinnosti tohoto zákona došlo ke změnám v třídění jednotlivých druhů správních deliktů. Dřívější „jiné správní delikty“ byly nahrazeny souhrnným pojmem „přestupky“. Tuto změnu zohledňuje i zákon o ochraně ovzduší, který rozlišuje dvě kategorie přestupků, a sice přestupky fyzických osob (§ 23) a přestupky právnických a podnikajících fyzických osob (§ 25). Rozdělení na tyto kategorie přestupků má smysl kromě rozdělení skutkových podstat i z hlediska deliktní odpovědnosti. U fyzických osob se jedná o odpovědnost subjektivní (za zavinění), kdežto u fyzických osob podnikajících a právnických osob se jedná o objektivní odpovědnost (za následek, zavinění se nezkoumá) s možností liberace.<sup>183</sup> Podle zákona o přestupcích je přestupek „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“.<sup>184</sup> Zákon o přestupcích ani jeho doprovodný zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, neobsahuje žádnou skutkovou podstatu přestupku vztahující se k ochraně životního prostředí, jejich úprava je tak ponechána výhradně zvláštním zákonům.

Konstrukce skutkových podstat přestupků v zákoně o ochraně ovzduší vychází z porušování zákonných povinností osob stanovených v části čtvrté.

Pachatelům může být za spáchání přestupku uložena pokuta do výše 50.000,- Kč (pro některé přestupky jen do výše 20.000,- Kč), přičemž zákon nestanoví dolní hranici<sup>185</sup>. Konkrétní výše pokuty je předmětem správního uvážení daného správního orgánu, přičemž příslušným správním orgánem pro vedení řízení o přestupku fyzických osob je obecní úřad obce s rozšířenou působností.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> S tomu srov. § 13, § 15, § 20, § 22 a § 23 zákona o přestupcích.

<sup>184</sup> Viz § 5 zákona o přestupcích.

<sup>185</sup> Viz § 23 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>186</sup> Tamtéž, § 24.

Výčet přestupků právnických a podnikajících fyzických osob obsahujících více než 50 skutkových podstat nalezneme v § 25 zákona o ochraně ovzduší. Toto ustanovení je na rozdíl od § 23 členěno na odstavce vymezující okruh osob, které se mohou přestupku dopustit. Ovšem toto roztržidění může podle mého názoru působit lehce matoucím dojmem, protože některé skupiny osob, např. právě všechny právnícké a podnikající fyzické osoby, nalezneme ve více odstavcích, které na sebe číselně nenavazují.

Také maximální výše pokut za spáchání těchto přestupků má více stupňů než v případě fyzických osob. Pohybují se v rozmezí 20.000,- Kč až 10.000.000,- Kč, přičemž opět není stanovena dolní hranice.<sup>187</sup> Maximální výše pokut u některých přestupků ve výši 10.000.000,- Kč se může jevit jako vysoká, nicméně správní orgán by při aplikaci správního uvážení měl brát zřetel na osobu pachatele a jeho finanční poměry. Konkrétní výše pokuty by tak pro pachatele neměla být likvidační. Rovněž příslušných správních orgánů k vedení řízení o přestupku je vícero než u přestupků fyzických osob. Vést řízení tak mohou kromě obecního úřadu obce s rozšířenou působností v daných případech také ČIŽP nebo výjimečně celní úřad a Česká obchodní inspekce. Dojde-li k situaci, že řízení o přestupku zahájí z nějakého důvodu více příslušných správních orgánů, platí, že přestupek projedná ten správní orgán, který zahájil řízení dříve.<sup>188</sup>

### **6.3. Další druhy delikttní odpovědnosti**

Jak již bylo výše řečeno, v ochraně životního prostředí se uplatňují nezávisle na sobě i další druhy delikttní odpovědnosti.

Co se týče občanskoprávní odpovědnosti, zákon o ochraně ovzduší neobsahuje speciální úpravu odpovědnosti za škodu, přestože v oblasti ochrany ovzduší dochází ke vzniku škod na majetku v souvislosti s emisemi znečišťujících látek zejména z velkých stacionárních zdrojů znečišťování, např. poškozováním lesů nebo polí. Pro tyto případy je tedy nutné aplikovat obecnou právní úpravu o závazcích z deliktů v občanském zákoníku. Z té se uplatní zejména ustanovení o škodě z provozní činnosti nebo o škodě způsobené provozem zvláště nebezpečným. Nicméně určit přesnou výši škody nebo

---

<sup>187</sup> Tamtéž, § 25 odst. 7.

<sup>188</sup> Tamtéž, § 26 odst. 1.

prokázat příčinnou souvislost mezi vznikem škody a osobou za ní odpovědnou není v praxi snadná záležitost. Možné je i využití „sousedské žaloby“ při nadměrném obtěžování emisemi.<sup>189</sup>

Trestněprávní odpovědnost se v ochraně ovzduší uplatňuje jen velmi zřídka. Je to dáno i tím, že se trestní právo řídí zásadou subsidiarity trestní represe. Podle ní „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“<sup>190</sup> Pokud ale přesto dojde k uplatnění trestní odpovědnosti orgány činnými v trestním řízení, lze v oblasti ochrany ovzduší pachatele potrestat pouze za spáchání trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí<sup>191</sup> nebo poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti.<sup>192</sup> Žádné speciální trestné činy vztahující se výhradně k ochraně ovzduší trestní zákoník neobsahuje.

---

<sup>189</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 50. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>190</sup> Viz § 12 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>191</sup> Tamtéž, § 293.

<sup>192</sup> Tamtéž, § 294.

## 7. EKONOMICKÉ NÁSTROJE V OCHRANĚ KVALITY OVZDUŠÍ

Ekonomické (nebo též finanční) nástroje představují třetí velkou skupinu obecných nástrojů uplatňovaných v ochraně ovzduší. V ochraně životního prostředí se začaly užívat od konce 60. let 20. století z důvodu, že jednak nástroje administrativně-právní samy o sobě nedokázaly zajistit účinnou ochranu životního prostředí a bylo nutné hledat nástroje účinnější a hlavně finančně méně náročné, a také z důvodu hledání prostředků pro financování ochrany životního prostředí, která je velmi nákladná. Dnes se ekonomické nástroje v různých podobách objevují v právních řádech řady evropských států.<sup>193</sup>

Administrativně-právní nástroje jsou nástroji tzv. přímé regulace, to znamená, že jsou založeny na přímém stanovování požadavků na chování subjektů ze strany státu. Pro nástroje ekonomické je naproti tomu charakteristické jejich nepřímé působení na jejich subjekty, hovoříme o nich tedy jako o nástrojích nepřímé regulace. Nepřímá regulace znamená, že stát poskytuje subjektům možnost volby chování, které se od sebe liší ekologickou vhodností a ekonomickou výhodností, přičemž usiluje o dosažení souladu mezi ekonomickým zájmem regulovaných subjektů a veřejným zájmem na ochranu životního prostředí. Regulovaný subjekt se při existenci ekologicky vhodného chování, které je zároveň ekonomicky výhodnější dobrovolně rozhodne právě pro tuto možnost. V praxi se ovšem na volném trhu setkáváme se situací, kdy velká většina činností je ekonomicky výhodnější než ekologicky výhodnější varianta, pokud vůbec existuje. Je tedy nutné, aby v takových situacích zasáhl stát a využil ekonomické nástroje ke zvýhodnění ekologicky vhodnějších variant a naopak ekologicky nevýhodné varianty znevýhodnil.<sup>194</sup> Tuto funkci ekonomických nástrojů nazýváme funkcí motivační.

Pro ekonomické nástroje jsou charakteristické i další funkce. Funkce akumulární se projevuje jako shromažďování finančních prostředků uplatněním všech ekonomických nástrojů. Tyto prostředky se následně využívají k realizaci opatření na ochranu životního

---

<sup>193</sup> SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA*, 2001. č. 3-4, s. 142.

<sup>194</sup> Tamtéž, s. 143-144.



prostředí. Pokud jsou nashromážděné finanční prostředky využity k jiným účelům, hovoříme o funkci fiskální. Kdo je oprávněn s finančními prostředky nakládat, popřípadě k jakému účelu je smí použit, stanovují právní předpisy.<sup>195</sup> Další hlavní funkcí je funkce kompenzační. Ta má za cíl odstraňovat nebo alespoň zmírňovat újmu, kterou regulované činnosti způsobují na životní prostředí. Tato funkce se projevuje stanovením poplatků za znečišťování, jejichž výše závisí na výši způsobené újmy.<sup>196</sup>

Druhy ekonomických nástrojů můžeme rozdělit podle několika hledisek. Základní dělení je podle způsobu ekonomického působení nástroje na nástroje pozitivní a negativní. Ekonomicky pozitivní nástroje zvýhodňují ekologicky vhodné varianty a podporují tak její preference u subjektů těchto nástrojů, zatímco ekonomicky negativní nástroje se naopak snaží znevýhodňovat méně ekologicky vhodné varianty vytvořením dodatečných nákladů na jejich použití.<sup>197</sup>

## 7.1. Negativní ekonomické nástroje

Negativním ekonomickým nástrojem upraveným v zákoně o ochraně ovzduší je **poplatek za znečišťování**. V českém právním řádu se poplatky za znečišťování ovzduší objevily poprvé už v zákoně č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší. Od té doby se systém ukládání a vybírání poplatků výrazně změnil, základní funkce poplatku ovšem zůstala stejná. Zpoplatnění určité činnosti by mělo motivovat znečišťovatele, aby investoval do technických opatření, a tím i snížil množství emisí znečišťujících látek.

Základem právní úpravy poplatku za znečišťování je stanovení okruhu subjektů (poplatníků) poplatku. Zákon o ochraně ovzduší za poplatníky poplatku stanoví jen provozovatele vyjmenovaných stacionárních zdrojů.<sup>198</sup> Došlo tak k významné redukci okruhu poplatníků, když podle předchozí právní úpravy byli poplatkem zatíženi téměř všichni provozovatelé všech typů stacionárních zdrojů. Zákon o ochraně ovzduší také velmi zúžil rozsah znečišťujících látek podléhajících poplatkové povinnosti. Předmětem

---

<sup>195</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 686. ISBN 978-80-210-8366-0.

<sup>196</sup> SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA*, 2001. č. 3-4, s. 145.

<sup>197</sup> Tamtéž, s. 147.

<sup>198</sup> Viz § 15 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

poplatku za znečišťování jsou jen znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem, pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.<sup>199</sup> Provozovatel tedy musí mít pro danou znečišťující látku stanoven specifický emisní limit, emisní strop nebo technickou podmínku provozu, pokud je tak v ní uvedeno. V příloze č. 9 k zákonu o ochraně ovzduší nalezneme výčet znečišťujících látek podléhajících zpoplatnění a jednotlivé sazby poplatků za znečišťování. Zpoplatnění tak podléhají z důvodu snížení administrativní zátěže jen hlavní znečišťující látky, což jsou tuhé znečišťující látky (tedy hlavně částice PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>), oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky.<sup>200</sup>

Zákon o ochraně ovzduší dále stanoví některá osvobození a úlevy od placení poplatku. Od placení poplatku je jednak osvobozen provozovatel v situaci, kdy výše poplatku za všechny vypouštěné znečišťující látky ze stacionárního zdroje, nebo ze všech zdrojů, které tvoří provozovnu, nepřesáhne 50.000,- Kč.<sup>201</sup> Dále se poplatek za znečišťování poplatníkovi nevyměří za splnění některé z podmínek v § 15 odst. 6. Těmito podmínkami jsou např. rekonstrukce nebo modernizace stacionárního zdroje mající za následek výrazné snížení emisí znečišťujících látek nebo dosahování velmi nízkých emisních hodnot u stacionárních zdrojů, pro něž jsou specifikovány nejlepší dostupné techniky.

Výše poplatku se vypočte jako součin základu poplatku, kterým je množství emisí ze stacionárního zdroje (nebo zdrojů) v tunách<sup>202</sup>, sazby za danou znečišťující látku stanovenou v příloze č. 9 a koeficientu úrovně emisí uvedeného rovněž v příloze č. 9. Tento koeficient se vztahuje k určitému procentnímu rozsahu, který určuje, jaké emisní koncentrace dané znečišťující látky dosahoval stacionární zdroj v celém poplatkovém období (kalendářní rok) v poměru k nejlepším dostupným technikám (stanovených Evropskou komisí), nebo, nejsou-li nejlepší dostupné techniky specifikovány, ke stanovenému specifickému emisnímu limitu k tomuto stacionárnímu zdroji.<sup>203</sup> Celkovou výši poplatku pak tvoří součet poplatků za jednotlivé znečišťující látky.<sup>204</sup> Pro

---

<sup>199</sup> Tamtéž, § 15 odst. 2.

<sup>200</sup> Viz příloha č. 9 bod 1. k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>201</sup> Viz § 15 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>202</sup> Tamtéž, § 15 odst. 4.

<sup>203</sup> Viz příloha č. 9 bod 2. k zákonu o ochraně ovzduší.

<sup>204</sup> Viz § 15 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

provozovatele tato konstrukce výpočtu poplatku znamená další příležitost, jak výši poplatku co nejvíce snížit tím, že i přes stanovené specifické emisní limity bude stacionární zdroj provozovat co možná nejšetrněji a dosáhne tím tak na nižší hodnotu tohoto koeficientu. Problematické je ovšem pro provozovatele zjišťování emisní koncentrace po celé poplatkové období. To by znamenalo provádění měření emisí kontinuálně, což se podle právní úpravy vyžaduje jen u stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 4 k zákonu o ochraně ovzduší. Výhoda dosažení nízké úrovně koeficientu by se tak mohla týkat jen těchto stacionárních zdrojů.<sup>205</sup>

Správce poplatku odpovědný za jeho vyměření je krajský úřad místně příslušný podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů, jemuž také poplatník podává poplatkové přiznání.<sup>206</sup>

Současná právní úprava poplatku za znečišťování se dá hodnotit jako výhodná zejména pro provozovatele nevyjmenovaných stacionárních zdrojů, kteří poplatkovou povinnost vůbec nemají, a také pro provozovatele malých vyjmenovaných zdrojů, kteří nemusí dosáhnout na zákonnou hranici 50.000,- Kč a být tak od poplatku osvobozeni. Zároveň i provozovatelům větších vyjmenovaných zdrojů zákon nabízí některé úlevy, jejichž dosažení nemusí být pro provozovatele úplně nereálné.

Poplatky jako regulační nástroje mají své místo, ovšem jejich právní úprava mi připadá dost neefektivní. Stanovení poplatku jen pro několik málo znečišťujících látek, systém osvobození od jejich placení, a také výše poplatku, která je poměrně nízká, způsobují, že provozovatelé velkých zdrojů, u nichž by motivace k jejich modernizaci měla být nejvyšší, raději zaplatí tento poplatek, než aby investovali do nových technologií. *De lege ferenda* by se tak dalo v první řadě uvažovat o rozšíření počtu zpoplatněných znečišťujících látek a také o zvýšení poplatku, popř. také snížení hranice pro osvobození.

Obdobným nástrojem jako je poplatek za znečišťování u stacionárních zdrojů, je u mobilních zdrojů silniční daň ukládaná poplatníkům podle zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční. Motivační funkce tohoto nástroje se projevuje osvobozením od daně pro

---

<sup>205</sup> MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 180-181. ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>206</sup> Viz § 15 odst. 8, odst. 13 zákona o ochraně ovzduší.

určité typy vozidel (např. vozidla využívající elektrický nebo hybridní pohon nebo vozidla vybavená motorem určeným ke spalování automobilového benzínu a ethanolu 85)<sup>207</sup> a snížením sazby daně (např. u vozidla, od jehož první registrace k silničnímu provozu neuplynulo více než 9 let)<sup>208</sup>, čímž vozidlo splňuje přísnější emisní limity.<sup>209</sup>

## 7.2. Pozitivní ekonomické nástroje

Mezi ekonomicky pozitivní nástroje řadíme státem řízené finanční podpory nejrůznějšího charakteru. Mohou to být jednak daňová zvýhodnění nebo přímá finanční podpora ve formě dotací či zvýhodněných (bezúročných) půjček. Státní finanční podpora, ač se jedná dnes o rozšířený ekonomický nástroj, porušuje základní princip ekologické politiky, a sice princip „znečišťovatel platí“. Neplatí to však pro všechny typy podpor.<sup>210</sup>

V oblasti ochrany ovzduší jsou nejvyužívanějším nástrojem dotace, které poskytuje stát za konkrétním účelem na podporu ochrany ovzduší. V České republice je specificky zaměřenou institucí na financování ochrany životního prostředí Státní fond životního prostředí (dále také „SFŽP“), který administrativně řídí jednotlivé dotační programy.

V současné době nejvýznamnějším dotačním programem je **Operační program Životní prostředí 2014 – 2020** (dále také „OPŽP“), jehož obecným cílem je ochrana a zajištění kvalitního životního prostředí pro obyvatele České republiky. Tento program umožňuje financovat projekty z evropských strukturálních fondů určených na ochranu a zlepšování životního prostředí (Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský fond soudržnosti). OPŽP zpracovává Ministerstvo životního prostředí, zprostředkujícím orgánem je pak SFŽP. OPŽP se zaměřuje na podporu v určitých vyjmenovaných oblastech (tzv. prioritní osy). Prioritní osou číslo 2 je „zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech“ a vyčleněno na ni je zhruba 459 milionů eur, což představuje celkem

---

<sup>207</sup> Viz § 3 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

<sup>208</sup> Tamtéž, § 6 odst. 6.

<sup>209</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 43. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>210</sup> SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA*, 2001. č. 3-4, s. 152-153.

18 % z celkových alokovaných prostředků. O Poskytnutí dotace mohou žádat fyzické i právnické osoby, přičemž prostředky využívají zejména obce, kraje, školská zařízení nebo výzkumné a vědecké ústavy.<sup>211</sup>

Dalším v současné době probíhajícím dotačním programem je **Nová zelená úsporám**. Tento program navazuje na svého úspěšného předchůdce a podporuje zejména snižování energetické náročnosti rodinných a bytových domů pomocí komplexního nebo dílčího zateplení, stavby tzv. pasivních domů, stavby fotovoltaických systémů a další, přičemž výše dotace závisí na dosažených úsporách. Maximálně lze díky programu uspořit až 50 % vynaložených výdajů na projekt. Žadateli o podporu mohou být vlastníci nebo stavebníci rodinných domů (fyzické i právnické osoby), přičemž žádost lze podat pohodlně využitím online formuláře na webových stránkách programu. Podle současně platného programu lze o podpory žádat do konce kalendářního roku 2021 nebo do vyčerpání stanovené alokace.<sup>212</sup> Programu Nová zelená úsporám se dnes využívá velmi často zejména při rekonstrukcích panelových domů, kde zásadním způsobem ovlivňuje návratnost investic věnovaných do těchto rekonstrukcí (tzv. ROI index).

Dále existují dotační programy, které jsou vyhlášeny (a financovány) v rámci OPŽP. Z hlediska ochrany kvality ovzduší je nejvýznamnějším programem tzv. **Společný program na podporu výměny kotlů** (známý také jako „kotlíkové dotace“). Tento program funguje na základě spolupráce mezi Ministerstvem životního prostředí a kraji, které se do programu musejí aktivně zapojit. Cílem programu je snížit emise znečišťujících látek pocházejících ze spalovacích stacionárních zdrojů na tuhá paliva s výkonem do 50 kW, které se běžně používají v domácnostech, výměnou za nové, nízkoemisní kotle. Požádat o podporu může na základě výzvy daného kraje pouze fyzická osoba, která je vlastníkem nebo spoluvlastníkem rodinného domu nebo vlastníkem bytové jednotky v rodinném domě, pokud má písemný souhlas ostatních spoluvlastníků většinového podílu na rodinném domě.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Operační program Životní prostředí [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/operacni-program-zivotni-prostredi/>. Blíže k OPŽP viz Programový dokument OPŽP 2014-2020 [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.opzp.cz/obecne-pokyny/dokumenty>

<sup>212</sup> O programu Nová zelená úsporám [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.novazelenausporam.cz/o-programu/>

<sup>213</sup> STÁTNÍ PODPORA: dotační program na výměnu kotlů [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <http://www.portalobydleni.cz/zpravy/362-statni-podpora-dotacni-program-na-vymenu-kotlu/>

Dotační programy v oblasti ochrany ovzduší představují zajímavý nástroj pro zlepšování stavu ovzduší. Na jejich subjekty mohou mít rozhodující vliv při rozhodování o zvolení ekologicky vhodných řešení na úkor levnějších a ekologicky nevhodných řešení. Pokud se probíhající dotační programy v praxi osvědčí (což podle mého názoru alespoň pro program Nová zelená úsporám platí už nyní), měl by stát zřejmě dále pracovat na jejich rozvoji a zahrnout do dotačních programů další subjekty nebo činnosti, u nichž je nutná jejich regulace. Vytváření dalších dotačních programů by tak mělo být předmětem úvah *de lege ferenda*, např. dotační program mířený na obnovu vyjmenovaných stacionárních zdrojů by nebyl od věci.

## 8. OCHRANA KVALITY OVZDUŠÍ V JUDIKATUŘE

Vedle výše zmíněných různých druhů nástrojů má své místo v ochraně ovzduší také soudní judikatura. Soudy sice nemohou právo přímo vytvářet, ale svou autoritativní povahou jej mohou vykládat, což má význam i pro další směřování právní úpravy. Z výkladového hlediska jsou nejdůležitější soudní rozhodnutí nejvyšší instance (Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud) resp. nálezy Ústavního soudu. Níže uvedené případy jsem vybral právě z důvodu jejich možných dopadů pro další vývoj právní úpravy a také pro jejich všeobecnou sledovanost ze strany veřejnosti.

### 8.1. Kontrola lokálních topenišť

První zmíněný případ se týká návrhu skupiny poslanců na zrušení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“ zákona o ochraně ovzduší, ve znění už zmíněné novely zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb.<sup>214</sup> Napadená ustanovení obsahují úpravu kontroly lokálních topenišť, resp. úpravu skutkové podstaty přestupku vztaženému k této kontrole a výši pokuty za jeho spáchání.

Navrhovatelé ve svém návrhu namítali, že Listina základních práv a svobod (dále také „Listina“) umožňuje provést domovní prohlídku jen pro účely trestního řízení a jen na příkaz soudce. Omezit právo nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny<sup>215</sup> lze jen z taxativně vymezených důvodů v čl. 12 odst. 3 Listiny<sup>216</sup>, které nelze běžným zákonem rozšířit. Navrhovatelé také uvedli, že se možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí opírá o ochranu veřejného zdraví a právo na příznivé životní prostředí, přičemž mezi vstupem do obydlí a příznivými důsledky na veřejné zdraví nespátřují žádnou přímou vazbu. Listina v čl. 12 odst. 3 mezi výjimkami z nedotknutelnosti obydlí uvádí případy využívání

---

<sup>214</sup> Zákon, 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.

<sup>215</sup> Čl. 12 odst. 1 Listiny zní: „Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.“

<sup>216</sup> Čl. 12 odst. 3 Listiny zní: *Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem 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. 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.*

obydli pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, pokud je to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Rozšířit tyto výjimky o případy obydlí nevyužívaných k těmto činnostem tak není přípustné. V napadeném ustanovení § 23 odst. 1 písm. j)<sup>217</sup> navrhovatelé spatřovali nedostatek v nerozlišování mezi tím, zda dotčený prostor užívá přímo jeho vlastník, nebo jiná osoba, např. nájemce. Vlastník nemá právo zasahovat do práva nedotknutelnosti obydlí nájemce, ovšem skutková podstata přestupku je formulována způsobem, který umožňuje postihnout vlastníka, jenž nemusí být uživatelem obydlí a uživatele k umožnění kontroly ani nemůže jinak donutit.<sup>218</sup>

V prvním kroku meritorního přezkumu návrhu nejprve Ústavní soud vyloučil použití čl. 12 odst. 2 Listiny<sup>219</sup> v daném případě, neboť se týká jen institutu domovních prohlídek v trestním řízení jako intenzivnějších zásahů do nedotknutelnosti obydlí, než je kontrola podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. Naopak Ústavní soud uvádí, že je nutno na tento případ aplikovat čl. 12 odst. 3 Listiny, kde jsou stanoveny případy možného omezení práva na nedotknutelnost obydlí. Ústavní soud se rovněž vyjadřuje i k samotnému pojmu „obydlí“ jak jej užívá Listina a také Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“) a také pojmu „domov“, který užívá Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Tyto pojmy vyjadřují v zásadě totéž a lze shrnout, že jde o „*prostorově chápanou životní sféru, kterou si jednotlivec opatřil; jestliže ji zbavil obecné přístupnosti, pak tato sféra spadá pod materiální obsah práva na soukromí.*“<sup>220</sup>

Dále Ústavní soud zkoumal, zda napadená právní úprava představuje „zákonný základ“ pro omezení práva na nedotknutelnost obydlí, neboť čl. 12 odst. 3 Listiny vyhrazuje jako formální podmínku pro omezení tohoto práva formu zákona jako aktu Parlamentu. Rovněž byly přezkoumány i materiální podmínky zákonné úpravy, když ji ústavní soud podrobil tzv. testu kvality zákona dovozeného Evropským soudem pro lidská práva. Tento test se skládá ze tří částí: požadavku (právní úpravy) na dostupnost,

---

<sup>217</sup> § 23 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší zní: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako vlastník nebo uživatel prostor, v nichž je provozován spalovací stacionární zdroj, v rozporu s § 17 odst. 2 neumožní kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství nebo používaným palivům za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona.*“

<sup>218</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 1-4.

<sup>219</sup> Čl. 12 odst. 2 Listiny zní: „*Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon.*“

<sup>220</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 25.



požadavku na předvídatelnost a požadavku na dostatečné záruky před svévolnou aplikací. Po všech těchto stránkách právní úprava obstála. Zákon o ochraně ovzduší je, coby akt Parlamentu, vyhlášen ve sbírce zákonů, čímž splňuje podmínky podle čl. 13 odst. 3 Listiny a zároveň i požadavek dostupnosti. Provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů také umožňuje předvídat, jak se chovat, aby předešli kontrole spalovacího zdroje a aby nenaplnili skutkovou podstatu přestupku v § 23 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší. Požadavek na dostatečné záruky před svévolnou aplikací je také splněn, neboť ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší upravuje stupňovitý mechanismus své aplikace. Ten spočívá v povinnosti správního orgánu nejprve písemně upozornit provozovatele na základě důvodného podezření, že nevykonává některou ze svých zákonných povinností a poučí jej o následcích opakovaného důvodného podezření, což je samotné provedení kontroly v obydlí provozovatele. Kontrola lokálního topeniště je tedy až krajní, konečné řešení situace. Další zárukou proti svévoli je také použití závazného postupu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) při samotném vykonání této kontroly. Podobně vyhovující se Ústavnímu soudu jeví i úprava skutkové podstaty přestupku v § 23 odst. 1 písm. j). Postižen trestem za spáchání přestupku bude vlastník spalovacího stacionárního zdroje, pokud je zároveň i jeho uživatelem. Pokud vlastník nebude současně provozovatelem tohoto zdroje v prostorech užívaných někým jiným, bude postižen uživatel daných prostor.<sup>221</sup>

V poslední části přezkumu se Ústavní soud zabýval proporcionalitou napadené právní úpravy. K tomu použil tradiční test proporcionality (přiměřenosti), který se skládá ze tří kroků. V prvním kroku Ústavní soud posuzuje způsobilost naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti). Zkoumá se tedy, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného než omezeného základního práva. Ve druhém kroku Ústavní soud zjišťuje, zda byl vybrán ten prostředek, který je vůči omezenému základnímu právu nejšetrnější (kritérium nezbytnosti). Posledním krokem je posouzení přiměřenosti (proporcionality) v užším smyslu. V tomto kroku se zjišťuje, zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Jen splněním všech tří dílčích kritérií může být právní úprava uznána jako vyhovující.

---

<sup>221</sup> Tamtéž, bod 29-35.

Ústavní soud nepochyboval o tom, že právní úprava sleduje legitimní cíl, kterým je ochrana práva na příznivé životní prostředí lidí a také ochrana zdraví osob, které mohou být rušeny či zasaženy emisemi z předmětných zdrojů používaných nezákonným způsobem. Tento cíl je předvídan i čl. 12 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tedy konstatoval, že předmětná právní úprava kritérium vhodnosti splňuje.<sup>222</sup>

V dalším kroku Ústavní soud zkoumal, zda zákonodárce nemohl zvolit šetrnější řešení vůči právu na nedotknutelnost obydlí provozovatelů předmětných zdrojů. Takové řešení ovšem musí spolehlivě dosáhnout sledovaných legitimních cílů nebo alespoň ve srovnatelné míře. Ústavní soud v odůvodnění vycházel z vyjádření vlády a z důvodové zprávy k předmětné novele zákona o ochraně ovzduší. Vláda uvedla, že jiná opatření, která by nezahrnovala vstup do obydlí za účelem kontroly (např. měření tmavosti kouře), neumožní spolehlivé prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje. Důvodová zpráva uvádí, že ostatní možné nástroje ke snížení emisí ze spalovacích stacionárních zdrojů se již využívají. Jsou jimi regulace trhu se spalovacími zdroji a zákaz užívání určitých paliv v těchto zdrojích (ten řadíme k administrativně-právním nástrojům) a Společný program na podporu výměny kotlů, který řadíme mezi ekonomické nástroje pozitivního charakteru. Ústavní soud dále s ohledem na dělbu moci nedomýšlel jiné možné účinné prostředky, které by mohly vést k naplnění legitimních cílů, a konstatoval, že s uvedenými argumenty nemůže než souhlasit. Ústavní soud také poukázal na zahraniční právní úpravu této problematiky, kdy např. německá nebo rakouská právní úprava obdobné kontroly umožňuje.<sup>223</sup>

V závěrečném kroku testu proporcionality posuzoval Ústavní soud předmětnou právní úpravu z hlediska přiměřenosti ve vazbě ke svému cíli, a zda je právní úprava v rovnováze mezi kolidujícími zájmy. V tomto případě jde o střet domovní svobody provozovatelů stacionárních zdrojů podle čl. 12 Listiny a čl. 8 Úmluvy a ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob podle čl. 31 a čl. 35 Listiny. Ústavní soud dospěl k závěru, že právní úprava představuje na stupnici závažnosti omezení základního práva „podstatný – mírný – nízký“ jen „mírné“ omezení práva na nedotknutelnost obydlí. Provedení kontroly podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší

---

<sup>222</sup> Tamtéž, bod 41

<sup>223</sup> Tamtéž, bod 42-47.

nepředstavuje natolik intenzivní zásah, jakým je např. zmíněná domovní prohlídka podle čl. 12 odst. 2 Listiny. Provedení kontroly může provozovatel stacionárního zdroje zamezit na rozdíl od provedení domovní prohlídky, i když jen za cenu hrozící pokuty. Kontrolní orgán má také právo přístupu jen ke stacionárnímu zdroji a nesmí vstupovat do jiných prostor. Na druhou stranu Ústavní soud shledal uspokojení zájmu na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí jako „podstatné“.<sup>224</sup>

Ústavní soud v závěru nálezu s ohledem na všechny výše uvedené důvody konstatoval, že neshledal důvody ke zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně ovzduší, neboť k porušování práva na nedotknutelnost obydlí nevedou, a návrh na zrušení těchto ustanovení proto zamítl.<sup>225</sup>

S odůvodněním a závěrem Ústavního soudu se plně ztotožňuji. Ochrana práva na příznivé životní prostředí a ochrana veřejného zdraví v tomto případě hodnotově převyšuje individuální právo na ochranu nedotknutelnosti obydlí. Stanovený způsob provedení kontrol považuji za velmi citlivý, když do práva na nedotknutelnost obydlí zasahují jen minimálně a přitom v nezbytně nutné míře. Současná právní úprava by měla přinést zlepšení kvality ovzduší zejména na českých venkovech, kde se obvykle nachází vysoký počet domácích kotlů na poměrně malém území.

Právní názor Ústavního soudu vyjádřený v této kauze může mít podstatný vliv na další směřování právní úpravy. Zákonomárci dává oporu, a v určitém směru i návod, jak upravit nové nástroje nebo povinnosti, u nichž by docházelo ke konfliktu základních práv a svobod.

## **8.2. Žaloba statutárního města Ostrava proti nezákonnému zásahu státu**

Zatímco Ústavní soud se v minulosti zabýval návrhy na zrušení ustanovení právních předpisů už mnohokrát (viz tedy i předchozí případ), typ a důvod podané žaloby ve druhém sledovaném případě byl do té doby neviděný.

---

<sup>224</sup> Tamtéž, bod 58-60.

<sup>225</sup> Tamtéž, bod 65.

Žaloba statutárního města Ostrava (dále také „město Ostrava“) proti nezákonnému zásahu byla podána dne 21. 5. 2010 u Městského soudu v Praze proti vládě České republiky, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu dopravy (dále také „Žalovaní“). Město Ostrava se v žalobě domáhalo rozhodnutí, kterým by Žalovaným bylo zakázáno pokračovat v porušování jeho práva na příznivé životní prostředí. Toto porušování bylo spatřováno v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší z důvodu překračování imisních a emisních limitů znečišťujících látek v územní působnosti města Ostravy stanovené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu a vnitrostátními právními předpisy k ochraně ovzduší. Dále město Ostrava namítalo nesprávnou implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního spatřovanou ve fázi praktického provádění nevytvořením efektivního vynucovacího systému k dodržování imisních limitů stanovených ve výše uvedené směrnici. Město Ostrava zároveň Žalovaným přikazovalo, aby přijali a realizovali konkrétní opatření, která by vedla k dodržování stanovených imisních limitů znečišťujících látek v územní působnosti města Ostravy.<sup>226</sup> Tato žaloba tedy byla podána ještě za účinnosti předchozí právní úpravy a byla podána zejména z důvodu nespokojenosti a mnohdy až kritickému stavu ovzduší v předmětné oblasti, která se hlavně v zimních měsících stávala neúnosnou.

Město Ostrava dále v žalobě uvedlo, že ze strany státu není zajištěno, aby úrovně znečišťujících látek, konkrétně oxidu siřičitého, částic PM<sub>10</sub>, olova a oxidu uhelnatého nepřekračovaly v územní působnosti města Ostravy předepsané mezní hodnoty. Město Ostrava označuje odpovědnost státu za tuto situaci za objektivní a absolutní (tj. odpovědnost za výsledek bez možnosti liberace).<sup>227</sup>

Městský soud v Praze rozdělil žalobní petit na část zákazovou a část příkazovou (viz předchozí odstavec). Příkazovou část shledal v rozporu s ustanovením § 87 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, protože nesměřuje k obnovení stavu před zásahem, jak vyžaduje předmětné ustanovení, ale ke stanovení nové povinnosti, což už předmětné ustanovení neumožňuje. Městský soud v Praze tak této části žalobního petitu nemohl vyhovět. V zákazové části má Městský soud v Praze jednoznačně za prokázané,

---

<sup>226</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2014, č.j. 6 As 1/2014 – 30.

<sup>227</sup> Tamtéž.

že v územní působnosti stěžovatele dochází k porušování imisních limitů stanovených jak evropskými, tak vnitrostátními právními předpisy. Ovšem Město Ostrava neprokázalo, že se Žalovaní dopouštějí nezákonné nečinnosti, a také, že mezi takovouto nezákonnou nečinností (pokud by existovala) a prokázaným nezákonným následkem existuje příčinná souvislost. Důkazní břemeno přitom leží na straně města Ostravy.<sup>228</sup>

Městský soud v Praze tak z uvedených důvodů shledal žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji.<sup>229</sup> Proti tomuto rozhodnutí město Ostrava podalo kasační stížnost. Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a tudíž ji ve svém rozsudku zamítl. V odůvodnění se pak Nejvyšší správní soud více méně ztotožňuje s odůvodněním Městského soudu v Praze a dále se např. vyjadřuje k novému zákonu o ochraně ovzduší, který se v průběhu řízení stal účinným a který by měl reflektovat a překonávat některé nedostatky předchozí právní úpravy.<sup>230</sup>

I přes neúspěch města Ostravy v tomto řízení je ale podstatný fakt, že tímto otvírá možnost iniciovat podobná řízení i pro další obce nebo jednotlivce. Pokud by pak tito případní žalobci unesli důkazní břemeno, bylo by zajímavé sledovat, jaké důsledky by to přineslo pro žalované správní orgány, resp. pro žalobce, a zda by takové soudní rozhodnutí mělo vliv i na rozhodovací činnost orgánů ochrany ovzduší obecně nebo na zákonodárce.

Otázkou však zůstává, kdo je tedy v konečném důsledku odpovědný za nedodržování imisních limitů, zde konkrétně v Ostravě. Město žalovalo jen tři orgány státní správy, o nichž bylo rozhodnuto, že odpovědnost za tento stav nenesou, resp. nedošlo k prokázání příčinné souvislosti mezi činností těchto orgánů a nepříznivým stavem ovzduší. Podle mého názoru nese z Žalovaných stran minimálně Ministerstvo životního prostředí alespoň částečnou odpovědnost za tento stav. Je to proto, že koncepční nástroje užívané v České republice k ochraně ovzduší jednak přímo zpracovává (v případě NPSE a PZKO) a zároveň by mělo být i tím orgánem, kdo bude odpovědný za jejich dodržování zejména v části týkajících se jednotlivých opatření ke zlepšování kvality ovzduší. Opatření nejružnějšího charakteru i pro konkrétní provozovatele

---

<sup>228</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.10.2013, č.j. 3 A 54/2010 – 233.

<sup>229</sup> Tamtéž.

<sup>230</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2014, č.j. 6 As 1/2014 – 30.

nalezneme např. v PZKO aglomerace Ostrava / Karviná / Frýdek – Místek desítky, ale ta provozovatele přímo k jejich provedení nezavazují. Zde podle mého názoru nastupuje odpovědnost krajského úřadu, který by měl tato opatření realizovat v praxi skrze změny v povolení provozu nebo dalším zpřísnováním podmínek provozu pro zdroje nové. Změna už jednou vydaného povolení provozu je ale v praxi administrativně náročný proces a jeho realizace může být zdlouhavá. Ministerstvo životního prostředí by ale i přes tuto náročnost mělo být schopno dodržování těchto opatření u krajského úřadu vynutit.<sup>231</sup>

Řešením této situace *de lege ferenda* by mohlo být zavedení závaznosti PZKO pro provozovatele stacionárních zdrojů s významným emisním příspěvkem. Právě tito provozovatelé mohou proti návrhu PZKO podat námitku, což jim zajišťuje vyšší míru ochrany než v případě připomínek. Za tímto účelem by dále bylo nutné vytvoření donucovacího mechanismu, např. v podobě pokut nebo možností omezit nebo zastavit provoz takového zdroje, a také stanovení donucovacího orgánu, což by podle mého mělo být Ministerstvo životního prostředí.

---

<sup>231</sup> Viz § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

## ZÁVĚR

Právní úprava ochrany ovzduší tvoří v dnešní době již pevnou součást právního řádu. Vzhledem k tomu, že ovzduší je jednou ze základních složek životního prostředí umožňující život na Zemi a jeho kvalita má přímý vliv na zdraví lidí a stav životního prostředí, je nutné jeho znečišťování nebrat na lehkou váhu. Legislativa ochrany ovzduší se proto neustále vyvíjí a zdokonaluje, což má také za následek, že současná právní úprava je podle mého názoru poměrně komplexní, ale zejména v prováděcích právních předpisech k zákonu o ochraně ovzduší i složitá pro orientaci.

Základním kamenem právní úpravy je stále poměrně mladý zákon o ochraně ovzduší, od něhož si zákonodárce sliboval hlavně obecné zlepšení kvality ovzduší, snížení administrativní zátěže pro orgány ochrany ovzduší a zvýšení přehlednosti právní úpravy. Na svého předchůdce přitom plynule navazuje a k žádným prudkým změnám v koncepci zákona nedošlo. To je dáno i tím, že zákonodárce postupoval při tvorbě zákona o ochraně ovzduší velmi systematicky a na základě analýz předchozí právní úpravy.

Co se týče dosažení těchto cílů, k určitému zlepšování kvality ovzduší od nabytí účinnosti zákona skutečně dochází. Nicméně tento posun je jen pozvolný a ani nová právní úprava nezabránila překračování imisních limitů. Největším problémem tak stále zůstávají emise suspendovaných částic  $PM_{10}$  a  $PM_{2,5}$  a karcinogenního benzo(a)pyrenu, což je ze strany veřejnosti vnímáno velmi negativně. Ke snížení administrativní zátěže došlo hlavně díky vedení společného řízení pro všechny stacionární zdroje v rámci celé provozovny (čímž odpadla povinnost vést řízení pro každý stacionární zdroj samostatně), zredukováním poplatkové povinnosti jen na několik málo znečišťujících látek a snížením počtu koncepčních nástrojů. Zákon o ochraně ovzduší se mi jeví jako velmi přehledný právní předpis. Rozdělení na jednotlivé logicky navazující části umožňuje jeho uživatelům snadnou orientaci.

Do systematiky zákona ovšem rozhodně nezapadají ustanovení o biopalivech a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot. Ta by měla být upravena v jiném právním předpisu. *De lege ferenda* by tak mělo dojít k jejich odstranění ze zákona

o ochraně ovzduší. Bohužel však v současné době schválená novela zákona č. 172/2018 Sb., ještě naopak rozšiřuje okruh těchto ustanovení.

Dalším malým negativem z hlediska systematiky může být fakt, že během relativně krátké doby účinnosti zákona o ochraně ovzduší došlo již k několika novelizacím. Zatím nelze tvrdit, že by tyto novely měly vliv na přehlednost zákona, ovšem příliš časté novelizace byly příčinou nepřehlednosti předchozí právní úpravy, a tím i potřeby přijmout zákon úplně nový.

Na druhou stranu struktura prováděcích právních předpisů k zákonu o ochraně ovzduší už tak přehledná není. Platí to zejména pro emisní vyhlášku, která obsahuje spoustu technických informací k provádění měření emisí apod. Orientovat se v ní tak mohou mít problém i zkušení odborníci.

V praxi je ochrana ovzduší realizována prostřednictvím jednotlivých druhů nástrojů, z nichž je většina zakotvena v zákoně o ochraně ovzduší. Na tyto nástroje je zaměřena i převážná část mé práce, ve které bylo mou snahou jednak jejich setřídění do jednotlivých skupin a také jejich charakteristika podle znění zákona.

Nástroje koncepční jsou základem ekologické politiky státu, když určují dlouhodobé cíle a záměry. Z toho důvodu by o jejich podobě měla mít možnost spolurozhodovat i veřejnost, která je v konečném důsledku těmito nástroji dotčena. Podle současné právní úpravy se ovšem princip účasti veřejnosti uplatňuje jen při přijímání programu zlepšování kvality ovzduší (PZKO), a to ještě v omezené míře. Předmětem úvah *de lege ferenda* by tak mělo být zapojení alespoň odborné veřejnosti do procesu přijímání Národního programu snižování emisí České republiky, což je stěžejní koncepční nástroj.

S PZKO podle mého názoru souvisí další problém, a sice jejich nezávaznost pro provozovatele stacionárních zdrojů s významným emisním příspěvkem, kteří jsou v PZKO přímo uvedeni. PZKO pro tyto provozovatele sice navrhuje opatření za účelem snižování emisí, ale v praxi pro ně nejsou závazná, což může být jedna z příčin jen mírného zlepšování kvality ovzduší.

Z nástrojů administrativně-právních jsou stěžejní hlavně standardy kvality ovzduší. Imisní limity přímo ovlivňují stav kvality ovzduší určením maximální povolené



koncentrace znečišťujících látek v ovzduší. Jejich konkrétní hodnoty jsou regulovány směrnici Evropské unie, v jejímž zájmu je nadále tyto limity zpřísnovat. Zpřísnění by ale mohlo znamenat pro Českou republiku další problémy a riziko sankcí ze strany Evropské unie, neboť i s dodržováním současných imisních limitů má Česká republika velké problémy.

Ze správních aktů vydávaných orgány ochrany ovzduší je nejzásadnější povolení provozu vydávané krajským úřadem. V něm stanovené podmínky provozu mohou jít až do velkých detailů, což může být zatěžující nejen pro provozovatele, ale i pro kontrolní orgán při kontrole jejich dodržování. V souvislosti s řízením o vydání povolení provozu spatřuji zásadní problém v nedostatečné pravomoci ČIŽP, která má v řízení postavení dotčeného orgánu. Domnívám se, že udělení pravomoci vydávat v řízení např. závazné stanovisko by vzhledem k profesionalitě ČIŽP bylo na místě a mělo by také být předmětem úvah *de lege ferenda*. Zároveň by došlo alespoň k částečnému přesunu administrativní zátěže z už tak vytížených krajských úřadů na ČIŽP.

Poměrně velkou vlnu kritiky sklidila novela zákona o ochraně ovzduší, která zavedla pravomoc kontroly lokálních topenišť přímo v obydlích jejich provozovatelů při opakovaném důvodném podezření na neplnění zákonných povinností. Návrh na její zrušení projednával i Ústavní soud, který podle mého názoru rozhodl velmi správně, když návrh zamítl. Svým právním názorem dal také najevo, jak bude muset zákonodárce postupovat, pokud bude chtít přijmout obdobná opatření, v nichž budou v konfliktu různá základní práva a svobody.

Pozitivně podle mého názoru působí také poměrně nový nástroj, a to nízkoemisní zóny sloužící k regulaci mobilních zdrojů znečišťování. Ty mají po novelizaci velký příslib pro vyčištění měst od emisí a hluku ze silniční dopravy. Bohužel se ale zdá, že se je prozatím v žádném z měst nevyplatí vyhlásit, a tak stále zůstáváme jednou ze zemí Evropské unie bez nízkoemisních zón. Změnu by určitě přineslo zavedení povinnosti nízkoemisní zónu vyhlásit v případě měst, kde dochází k překračování imisních limitů.

Ještě efektivnějšími než administrativně-právní nástroje mohou podle mého názoru být ekonomické nástroje, jsou-li správně nastaveny. Současný model poplatků za znečišťování ovšem není příliš efektivní. Nízká výše poplatků nemá tu správnou motivaci pro provozovatele velkých stacionárních zdrojů, kterým se místo investic do nových

technologií vyplatí uhradit poplatky. Řešením by mohlo být zvýšení sazeb poplatků např. spolu s výhodným dotačním programem zaměřeným právě na obnovu velkých stacionárních zdrojů.

Pokud mám hodnotit právní úpravu ochrany kvality ovzduší v jejím celkovém kontextu s ohledem na její vysokou komplexnost, tak musím hodnotit v zásadě pozitivně. I přes zmíněný výčet nalezených nedostatků působí právní úprava uceleným dojmem, zaměřeným především na praxi se schopností reagovat na moderní trendy v oblasti ochrany ovzduší. Vyjmenované nedostatky nejsou úplně zásadní v tom smyslu, že by narušovaly koncepci zákona o ochraně ovzduší, ale jsou jen dílčího charakteru, což by se v praxi dalo řešit vhodnými novelizacemi.

Nicméně ochrana ovzduší není podle mého názoru jen o právních předpisech, nástrojích v nich upravených nebo v jejich uplatňování v praxi. Jde také o přístup každého jednotlivce, jak se k ovzduší bude chovat, protože v něm koneckonců žije i on sám.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## 1. Seznam použité literatury

- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DĚDIČ, Kurt. Směrnice o průmyslových emisích v novém zákoně o ochraně ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 46-52.
- DIENSTBIER, Filip., Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava. In: DIENSTBIER, F. a kol., *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 9-12. ISBN 978-80-87382-13-4.
- DIENSTBIER, Filip., Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL, ed. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze : sborník konference*. Praha: Univerzita Karlova, 2003, s. 73-87. ISBN 80-85889-47-1.
- DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 7-16.
- FRANKOVÁ, Martina., Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: DIENSTBIER, F. a kol., *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 23-37. ISBN 978-80-87382-13-4.
- HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.
- HEJČ, David. Nízkoemisní zóny pod pokličkou. *České právo životního prostředí*. roč. 2013, č. 1, s. 65-93.
- HERČÍK, Miloslav, Jiří FIEDOR a Hana MÜLLEROVÁ. *Legislativa a ochrana životního prostředí*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008. 186 s. ISBN 978-80-248-1837-5.

- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí - vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1723-6.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 624 s. ISBN 978-80-210-8041-6.
- MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 40-45.
- MORÁVEK, Jiří., TOMÁŠKOVÁ, Veronika., BERNARD, Michal., VÍCHA, Ondřej.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 435 s. ISBN 978-80-7400-477-3.
- SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinum. *Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA*, 2001. č. 3-4, s. 115-181.
- ŠUTA, Miroslav. *Účinky výfukových plynů z automobilů na lidské zdraví*. 3., dopl. vyd. Brno: ZO ČSOP Veronica, c2010. ISBN 978-80-87308-01-1.
- TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. roč. 2012, č. 2, s. 17-39.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

- BAROCH, Pavel. Revoluce 1989 nezačala v Praze, ale v Teplicích. Kvůli smogu [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupný z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/revoluce-1989-nezacala-v-praze-ale-v-teplicich-kvuli-smogu\\_324170.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/revoluce-1989-nezacala-v-praze-ale-v-teplicich-kvuli-smogu_324170.html)
- ISKO – Informační systém kvality ovzduší [online]. [cit. 2018-08-15]. Dostupný z: [http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web\\_generator/](http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web_generator/)
- Národní program snižování emisí České republiky, s. 5. [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni\\_program\\_s nizovani\\_emisi/\\$FILE/OOO-NPSE\\_final-20151217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_s nizovani_emisi/$FILE/OOO-NPSE_final-20151217.pdf)
- Národní program snižování emisí [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/narodni\\_program\\_s nizovani\\_emisi](https://www.mzp.cz/cz/narodni_program_s nizovani_emisi)

- O programu Nová zelená úsporám [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.novazelenausporam.cz/o-programu/>
- Operační program Životní prostředí [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/operacni-program-zivotni-prostredi/>
- Ostrava odmítla nízkoemisní zóny. Za smogu by o vjezdu mohla rozhodnout SPZ [online]. [cit. 2018-08-26]. Dostupný z: [https://ostrava.idnes.cz/regulacni-rad-emise-smog-08d-/ostrava-zpravy.aspx?c=A180406\\_393759\\_ostrava-zpravy\\_woj](https://ostrava.idnes.cz/regulacni-rad-emise-smog-08d-/ostrava-zpravy.aspx?c=A180406_393759_ostrava-zpravy_woj)
- Praha se vrací k vizi nízkoemisních zón, na podobě se koalice neshodla [online]. [cit. 2018-08-26]. Dostupný z: [https://praha.idnes.cz/praha-ozivuje-nizkoemisni-zony-dna-/praha-zpravy.aspx?c=A170316\\_2312681\\_praha-zpravy\\_rsr](https://praha.idnes.cz/praha-ozivuje-nizkoemisni-zony-dna-/praha-zpravy.aspx?c=A170316_2312681_praha-zpravy_rsr)
- Programový dokument OPŽP 2014-2020 [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <https://www.opzp.cz/obecne-pokyny/dokumenty>
- Programy zlepšování kvality ovzduší [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/programy\\_zlepsovani\\_kvality\\_ovzdusi](https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi)
- Přehled činnosti ČIŽP a přehled kompetencí v jednotlivých složkách životního prostředí [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupný z: <http://cizp.cz/Pusobnosti>
- STÁTNI PODPORA: dotační program na výměnu kotlů [online]. [cit. 2018-08-23]. Dostupný z: <http://www.portalobydleni.cz/zpravy/362-statni-podpora-dotacni-program-na-vymenu-kotlu/>
- Věstník MŽP [online]. [cit. 2018-01-08]. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/cz/vestnik\\_mzp](https://www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp)

### **3. Seznam použitých právních předpisů**

- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
- Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 309/1991 Sb., o ovzduší.
- Zákon č. 389/1991 Sb., Zákon České národní rady o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění

- 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. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční.
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů
- Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.
- Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/1999 Sb., o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.
- 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

#### 4. Seznam použité judikatury

- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2014, č.j. 6 As 1/2014 – 30
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.10.2013, č.j. 3 A 54/2010 – 233

#### 5. Seznam ostatních zdrojů

- DRASTÍKOVÁ, Lenka. *Nová právní úprava ochrany kvality ovzduší*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Karolina Žáková.
- KUBICOVÁ, Barbora. *Stav ovzduší v Moravskoslezském kraji z právního pohledu*. Praha, 2017. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Karolina Žáková.
- KUNERT, Petr. *Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním ze stacionárních zdrojů*. Praha, 2013. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka.
- MROVĚC, Martin. *Právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka.
- Sněmovní tisk 449/0, část č. 1/3, Důvodová zpráva k zák. č. 201/2012 Sb, o ochraně ovzduší., A. Obecná část, I. Důvod předložení. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347&pdf=1>

# PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY KVALITY OVZDUŠÍ

## ABSTRAKT

Tato diplomová práce se zabývá problematikou právní úpravy ochrany kvality ovzduší. Cílem této práce je popsat, analyzovat a zhodnotit stav aktuální právní úpravy, kterou představuje především zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. V úvodní části se práce zaměřuje na historický vývoj právní úpravy, její hlavní milníky a právní úpravu podle mezinárodního a evropského práva a její dopady na vnitrostátní právní úpravu. Dále se práce zaměřuje na platnou právní úpravu, její cíle, součásti a objasňuje její základní pojmy. Převážnou část práce tvoří právní úprava jednotlivých druhů nástrojů upravených hlavně v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, se zaměřením na stacionární zdroje znečišťování. Tyto nástroje jsou tříděny do tradičních skupin, které představují koncepční, administrativně-právní a ekonomické nástroje. Kapitola o koncepčních nástrojích se zaměřuje na dva základní programové nástroje, a sice na Národní program snižování emisí České republiky a na programy zlepšování kvality ovzduší a jejich význam v právní úpravě. Kapitola o administrativně-právních nástrojích obsahuje úpravu standardů kvality ovzduší, správních aktů vydávaných orgány ochrany ovzduší a povinnostem osob uložených zákonem. Z ekonomických nástrojů se práce zabývá především poplatky za znečišťování a různými dotačními programy. Na tuto část navazuje kapitola o delikt ní odpovědnosti v oblasti ochrany ovzduší, zaměřená primárně na úpravu správněprávní delikt ní odpovědnosti. Závěrečná kapitola se věnuje vybraným případům z judikatury českých soudů, které lze v oblasti ochrany ovzduší považovat za významné. V závěru práce jsou shrnuty získané dílčí poznatky a uvedena pozitiva a negativa právní úpravy. U nalezených nedostatků právní úpravy je navrženo jejich možné řešení v praxi. V úplném závěru je pak právní úprava zhodnocena ve svém celkovém kontextu.



## **KLÍČOVÁ SLOVA**

- Znečištění ovzduší
- Ochrana kvality ovzduší
- Stacionární zdroje znečištění

# **LEGAL REGULATION OF AIR QUALITY PROTECTION**

## **ABSTRACT**

This thesis deals with the issues associated with the legal regulation of air quality protection. The main objective is to describe, analyse and evaluate the condition of the current legal regulation which is mainly represented by the Act no. 201/2012 Coll., on the protection of air. The introductory part of the thesis focuses on the historical development of the legal regulation, its primary milestones, as well as legal regulation according to International and European Law and its impact on the internal national legislation. Furthermore, the thesis also focuses on the currently valid legal regulation and its components and clarifies its basic terminology. The largest portion of the thesis focuses on the legal regulation of the individual instruments regulated primarily by the Act no. 201/2012 Coll., on the protection of air, with the primary focus being the stationary sources of pollution. These instruments are sorted into traditional groups, each respectively representing conceptual, administrative-legal and economic instruments. The chapter on conceptual instruments primarily focuses on the two fundamental instrumental programs, that is a) - The National Emission Reduction Program of the Czech Republic, and b) - programs aimed at improving air quality and their importance in legal regulation. The chapter on administrative-legal instruments contains the amendments of air quality standards, administrative acts issued by air quality protection authorities and the personal duties enforced by law. Regarding the economic instruments, this thesis primarily deals with the pollution charges and various subsidy programs. This chapter is followed by the chapter on delicts in the context of air quality protection, which is primarily directed at the regulation of delictual liability. The final chapter is dedicated to selected cases from the case law of Czech courts, which are to be considered as significant in the context of air quality protection. The pros and cons of the legal regulation, along with the summary of the gathered partial insights, are presented in the conclusion of the thesis. For the discovered shortcomings in the legal regulation, a possible practical solution is proposed. Then, in the final conclusion, the legal regulation is evaluated within the entirety of its context.

## **KEY WORDS**

- Air pollution
- Air quality protection
- Stationary sources of pollution