

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Michaela Dvorská

**Právní regulace znečištění ovzduší na komunální úrovni**

**Diplomová práce**

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. 2. 2015

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

V Brně dne .....

.....  
Autorka diplomové práce

## Poděkování

Mé velké díky patří v první řadě panu JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za jeho nápady, poznámky, podněty, rady a odborné vedení mé práce. S jeho pomocí se mi podařilo dovést prvotní úvahy o tématu až k této podobě diplomové práce.

Při psaní mi dále velice pomohly i poznatky paní Mgr. Veroniky Tomáškové a pana Dr. Jana Kalbheima, kteří se mi ochotně věnovali, a paní PhDr. Milena Horálková, která mi vždy poradila s nejasnostmi v překladu. Také jim chci na tomto místě poděkovat.

Jsem velmi vděčná za to, že jsem se při studiu mohla blíže zabývat právě právem životního prostředí, děkuji proto zejména panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., který ve mně vzbudil zájem o tento obor, a všem ostatním z Katedry práva životního prostředí na naší fakultě, protože tento zájem stylem výuky a nejrůznějšími akcemi dále rozvíjeli.

Všichni výše jmenovaní v nemalé míře přispěli k tomu, že mi můj čas strávený na Právnické fakultě připadal zajímavý, přínosný a příjemný.

Ke konci studia bych však nikdy nemohla dospět bez podpory mých nejbližších, kteří pro mě měli pochopení a slova útěch, kdykoliv jsem si zoufala. Chtěla bych na tomto místě vyjádřit svůj vděk za to, že je mám. Děkuji kamarádům, že se v průběhu zkouškového zastavili a vytrhli mě na chvíli ze studijních chmur, děkuji mamince za všechny ty rozhovory, během nichž jsem si ujasňovala, co je skutečně důležité, děkuji Mírovi, podle něhož jsem se vždycky učila až moc, i když jsem měla zcela opačný pocit, děkuji sestře a bratrovi, že mě v tom nenechali a mohla jsem se k nim uchýlit, když jsem nevěděla kudy kam. Děkuji svému příteli, že se mnou tuto životní etapu přestál a dodával mi odvalu.

## Obsah

Poděkování.....	3
Seznam použitých zkratk.....	1
1. Úvod.....	2
2. Stav ovzduší.....	4
2.1. Znečišťování a znečištění ovzduší.....	4
2.1.1. Zdroje znečišťování ovzduší.....	6
2.1.2. Současný stav ovzduší v ČR a Evropě.....	9
2.2. Imisní limity jako cílové hodnoty pro stav ovzduší.....	11
2.2.1. Účel imisních limitů.....	12
2.2.2. Imisní limity v legislativě EU.....	13
2.2.3. Imisní limity v ČR.....	14
2.2.4. Uplatnění a závaznost imisních limitů.....	15
3. Koncepční nástroje ochrany ovzduší.....	17
3.1. Koncepční nástroje podle zákona o ochraně ovzduší.....	18
3.2. Územní plánování jako koncepční nástroj ochrany ovzduší.....	22
3.2.1. Územní plán.....	22
3.2.2. Regulační plán.....	25
3.2.3. Obec jako dotčená obec.....	26
4. Administrativní nástroje (povolovací řízení).....	28
4.1. Územní řízení.....	28
4.1.1. Obec jako účastník územního řízení.....	29
4.1.2. Obecní úřad jako dotčený orgán u umístování stacionárních zdrojů.....	29
4.1.3. Obecní úřad jako dotčený orgán u umístování komunikací.....	32
4.2. Stavební řízení a kolaudační souhlas.....	34
5. Aktuální problém – SZTE jako nástroj ochrany ovzduší.....	36
5.1. Problematika odpojování od SZTE.....	36
5.2. Možnosti regulace SZTE.....	36
5.2.1. Možnosti v rámci územního plánování.....	38
5.2.2. Možnosti v rámci stavebního řízení.....	40
5.3. Shrnutí.....	41
6. Regulace nevyjmenovaných stacionárních zdrojů znečišťování.....	44
6.1. Regulace tzv. lokálních topenišť.....	44
6.1.1. Povinnosti osob.....	45

6.1.2.	Kontroly dodržování povinností.....	49
6.1.3.	Snahy o změnu právní úpravy.....	52
6.1.4.	Ústavněprávní aspekty kontrol domácích topenišť .....	55
6.2.	Právní úprava domácích topenišť v Německu .....	62
6.2.1.	Povinnosti provozovatelů.....	62
6.2.2.	Kontrola dodržování povinností.....	62
6.2.3.	Kontroly prováděné kominíky .....	65
6.2.4.	Srovnání české a německé úpravy .....	67
6.3.	Otevřená ohniště .....	69
6.3.1.	Právní úprava a základní pojmy .....	69
6.3.2.	Ústavněprávní mantinely obecně závazných vyhlášek .....	72
6.3.3.	Srovnání s úpravou v Německu .....	74
7.	Závěr .....	76
	Seznam použitých zdrojů .....	81
	Příloha č. 1 .....	92
	Příloha č. 2 .....	93
	Příloha č. 3 .....	95
	Resümee – Rechtliche Regulierung der Luftverschmutzung auf der kommunalen Ebene .....	97
	Název práce v anglickém jazyce .....	98
	Abstrakt.....	98
	Abstract .....	98
	Klíčová slova.....	99
	Key words .....	99

## **Seznam použitých zkratk**

BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz (spolkový zákon o ochraně před imisemi)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
ORP	obec s rozšířenou působností
PZKO	Program zlepšování kvality ovzduší
StavZ	stavební zákon
SZTE	system zásobování tepelnou energií
SŘ	správní řád
ÚEK	územní energetická koncepce
ZOO	zákon o ochraně ovzduší

# 1. Úvod

K tomu, že se moje práce bude zabývat právní regulací znečišťování ovzduší na komunální úrovni, vedla dlouhá cesta. Po celou dobu mého studia jsem se na víkendy vracela zpátky domů, na venkov. A během zimy mě znovu a znovu překvapovalo, že se Praha, ani se zástupy aut neustále proudícími jejími silnicemi a ulicemi a s tendencí ke smogovým situacím, nemůže vyrovnat zápachu, který mě vždy uvítal, když jsem vystoupila z vlaku v rodném městečku. A pak jsem šla kolem všech těch domů, z nichž přesto, že je v naší obci již takřka 20 let zaveden plyn, stoupal hustý tmavý kouř, a přemýšlela jsem, proč s tím nikdo nic neudělá. Teprve v pátém ročníku jsem začala mít představu, kdo a jak by do tohoto problému mohl zasáhnout. Tehdy se pro mě také kotle, v nichž někteří sousedi zatápějí bůhví čím, staly stacionárními zdroji znečišťování ovzduší a obecní úřad orgánem ochrany ovzduší, který má určité pravomoci k regulaci znečišťování ovzduší a mohl by snad nějak zakročit i vůči těm čoudícím komínům.

Zájem o téma, které jsem si nakonec zvolila pro svou diplomovou práci, však ve mně vzbudila především výuka práva životního prostředí na naší fakultě, zejména pak článek Mgr. Veroniky Tomáškové *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší*, který jsme si měli přečíst v rámci přípravy na seminář a který mě velmi zaujal. Vzhledem k tomu, že byl zcela nový zákon o ovzduší přijat po poměrně krátké době od toho předešlého, jsem začala být opravdu zvědavá, jaké přínosy od něj lze očekávat a kde naopak situaci nevylepší.

Problematika ochrany ovzduší si mě tímto definitivně získala. Rozhodla jsem se, že se ve své diplomové práci zaměřím na to, jakým způsobem je možné regulovat znečišťování ovzduší. Regulaci na komunální úrovni jsem si vybrala z toho důvodu, že jsou to právě obce a obecní úřady, které jsou nejbližší lidem, které se mohou zajímat o to, čím si doma topí každý z nás, a které mají zároveň v rukou zodpovědnost za sice méně významné, ale nespočetné zdroje znečišťování ovzduší. Komunální úroveň rozumím jak obce (jako územní samosprávné celky se samostatnou působností), tak obecní úřady či obecní úřady s rozšířenou působností (které vykonávají působnost přenesenou). Kritériem je nikoliv způsob tvorby vůle správního orgánu, ale to, na jaké úrovni vzniká, tedy blízkost občanům.

Za cíl své práce jsem si stanovila zejména zjistit a popsat, jaké možnosti regulace na komunální úrovni náš právní řád poskytuje, zamyslet se nad tím, do jaké míry jsou tyto možnosti dostačující či naopak nadbytečné, a tam, kde to bude účelné, se podívat na zahraniční úpravu (pro blízkost právní úpravy a vzhledem ke svým znalostem cizích jazyků jsem si pro srovnání zvolila sousední Německo). Ačkoliv je možné regulovat na komunální úrovni jak stacionární zdroje znečišťování ovzduší, tak zdroje mobilní, rozhodla jsem se zaměřit na prvně zmíněnou skupinu, na niž se váže ucelený soubor problémů územním plánem počínaje a kontrolami provozu zdrojů konče. Ráda bych potvrdila nebo vyvrátila tezi: Nový zákon o ochraně ovzduší zlepšuje postavení obcí a obecních úřadů při regulaci znečišťování ovzduší.

Má práce se člení na 5 kapitol. V první kapitole začnu stavem ovzduší. Je důležité zabývat se nejprve kvalitou ovzduší vůbec, důvody, proč ovzduší chceme chránit, povahou znečištění a způsoby, kterými je znečišťováno. S tím souvisí snaha státu stanovit určité meze, za něž by se znečištění ovzduší nemělo dostat, a které se v právním řádu projevují jako tzv. imisní limity. Budu se tedy stručně zabývat i tím, co imisní limity jsou a k čemu slouží.

V druhé kapitole se zaměřím na koncepční nástroje a jejich úlohu při ochraně ovzduší. Roli zde hrají nejen specifické koncepční nástroje upravené v zákoně o ochraně ovzduší, ale také územní plánování, díky němuž je možné plošně a dopředu ovlivnit podobu znečišťování ovzduší.

Následně se ve třetí kapitole podívám na administrativní nástroje, jejichž používání úzce souvisí s nástroji koncepčními a díky nimž mohou správní orgány na komunální úrovni ovlivnit výstavbu budoucích nových zdrojů.

Ve čtvrté kapitole popíšu aktuální problém systému zásobování tepelnou energií, která je praktickým příkladem a ukázkou toho, jak uvedené nástroje mohou fungovat, co na komunální úrovni lze a co nelze regulovat, jaké postupy jsou legální a které již naopak neobstojí.

V závěrečné páté kapitole se budu zabývat velmi zajímavou problematikou regulace tzv. domácích topenišť a otevřených ohnišť a ústavněprávními otázkami, které vzbuzují. Pokusím se nastínit různé pohledy na věc a i na základě srovnání s úpravou v sousedním Německu dospět k závěru ohledně ústavnosti různých řešení.



## 2. Stav ovzduší

Znečištění ovzduší je jedním ze závažných globálních problémů životního prostředí, se kterým se společnost v současné době potýká. Z přírodovědeckého hlediska se jedná o kvalitu ovzduší v troposféře, konkrétně v její části zvané mezní vrstva<sup>1</sup> (tedy v nejspodnější části atmosféry), v níž se projevuje bezprostřední vliv zemského povrchu.<sup>2</sup> Z hlediska práva životního prostředí je předmětem úpravy znečištění vnějšího ovzduší, zatímco ovzduším uvnitř budov a jiných objektů se zabývají hygienické či pracovněprávní předpisy.<sup>3</sup> Pod pojem ovzduší nelze zahrnovat ani ovzduší v podzemních důlních prostorech či v jeho specificky vymezených částech (ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost přístup – § 3 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší<sup>4</sup>).<sup>5</sup>

Vliv činnosti člověka na ekosystém Země je od dob průmyslové revoluce velice významný, také atmosféra je vystavena antropogennímu znečišťování, které již dávno přesáhlo míru, s níž by si dokázaly poradit přirozené samočistící procesy. V důsledku toho dochází k narůstajícímu znečištění ovzduší, které způsobuje jak problémy typicky globálního rázu, jimiž jsou například zesilování skleníkového efektu a narušování ozonoféry, tak problémy regionální, mezi něž patří dálkový přenos znečišťujících látek či tzv. kyselá deště, a konečně problémy lokální, zejména pak redukční (zimní) smog. Kvalita ovzduší významně ovlivňuje zdravotní stav lidské populace, ekosystémy, horniny, materiály, konstrukce a stavby, proto je vypouštění znečišťujících látek sledováno a regulováno.<sup>6</sup>

### 2.1. Znečišťování a znečištění ovzduší

Znečišťování lze obecně z věcného hlediska vymezit jako uvolňování či vnášení jedné či více určitým způsobem specifikovaných látek do prostředí. Jaké látky jsou pro dané prostředí nežádoucí, a mají být proto z právního hlediska považovány za znečišťující, stanoví zákon. V případě ovzduší je znečišťující látkou „každá látka,

---

<sup>1</sup> Tato vrstva sahá zpravidla do 1-2 km nad zemským povrchem, dosahuje však výrazně výše nad vysokými pohořími. (HŮNOVÁ, I., JANOUŠKOVÁ, S., Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší, s. 12).

<sup>2</sup> HŮNOVÁ, I., JANOUŠKOVÁ, S., Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší, s. 7.

<sup>3</sup> DAMOHORSKÝ, M., Právo životního prostředí, s. 255.

<sup>4</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále i „ZOO“).

<sup>5</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, s. 10.

<sup>6</sup> HŮNOVÁ, I., JANOUŠKOVÁ, S., cit 2, s. 14, 38.

kteřá svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem“, tato definice uvedená v § 2 písm. b) ZOO vychází ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší<sup>7</sup>. Oproti dřívější úpravě<sup>8</sup> došlo k rozšíření o látky vyvolávající pachový vjem. Vnášení znečišťujících látek do ovzduší (znečišťování ovzduší) se označuje jako emise<sup>9</sup>. Jejich chemickými reakcemi, popřípadě v důsledku jejich přenosu či rozptylu v ovzduší, vzniká znečištění ovzduší, tzv. imise. Koncentrace znečišťujících látek v ovzduší se sleduje, monitorovanými látkami jsou zejména oxid siřičitý (SO<sub>2</sub>), oxidy dusíku (NO<sub>x</sub>)<sup>10</sup>, prašný aerosol či suspendované (prachové) částice (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>1</sub>)<sup>11</sup>, oxid uhelnatý (CO), přízemní (troposférický) ozon (O<sub>3</sub>) a vybrané těžké kovy v prašném aerosolu – olovo (Pb) a kadmium (Cd). Tento soubor dlouhodoběji měřených látek však doplňují mnohé další, např. persistentní organické polutanty (tzv. POPs z anglického *persistent organic pollutants*), mezi něž patří benzo-(a)-pyren.<sup>12</sup>

Hlavními důsledky emisí znečišťujících látek do ovzduší jsou: zesilování skleníkového efektu, poškozování ozonové vrstvy Země, acidifikace prostředí („kyselá deště“) a v neposlední řadě narušování a poškozování ostatních přírodních složek, ekosystémů a zdraví člověka. Jakkoli spolu tyto problémy souvisí, právní úprava na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni je řeší poněkud odděleně, za pomoci zvláštních předpisů<sup>13</sup>. V práci se zabývám pouze obecným znečišťováním ovzduší, proto látky poškozující ozonovou vrstvu a skleníkové plyny nebudou předmětem dalšího rozboru.

---

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší“).

§ 2 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší: „(...) znečišťující látkou jakákoliv látka vnesená do vnějšího ovzduší nebo v něm druhotně vznikající, která má přímo a nebo může mít po fyzikální nebo chemické přeměně nebo po spolupůsobení s jinou látkou škodlivý vliv na život a zdraví lidí a zvířat, na životní prostředí, na klimatický systém Země nebo na hmotný majetek.“

<sup>9</sup> Jedná se o vypouštění nebo únik příměsí do atmosféry, tj. primární znečišťování ovzduší, naproti tomu znečišťování sekundární znečišťování vzniká z tzv. prekurzorů v důsledku různých chemických a fyzikálních pochodů přímo v atmosféře. (HŮNOVÁ, I., JANOŠKOVÁ, S., cit 2, s. 41)

<sup>10</sup> NO<sub>x</sub> označuje sumu oxidu dusnatého a dusičitého, index „x“ vyjadřuje nejistotu týkající se relativního množství NO a NO<sub>2</sub>, které je značně proměnlivé geograficky i v čase.

<sup>11</sup> PM je zkratkou pro „*particulate matter*“, tedy pro drobné částice pevného skupenství rozptýlené ve vzduchu – jemný prach. Index označuje jejich velikost v mikrometrech.

<sup>12</sup> HŮNOVÁ, I., JANOŠKOVÁ, S., cit. 2, s. 60.

<sup>13</sup> Obecné znečišťování ovzduší je na různých úrovních upraveno např. v Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší, ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a v zákoně o ochraně ovzduší, zatímco pro ochranu ozonové vrstvy vznikla Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy a zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země a problematikou klimatických změn se zabývá Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, z národních předpisů pak např. zákon č. 695/2004 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

### 2.1.1. Zdroje znečištění ovzduší

Aby bylo možné porozumět znečištění ovzduší a efektivně jej regulovat, je nejprve třeba udělat si přehled o možných zdrojích znečišťujících látek, o jejich vlivu na kvalitu ovzduší, o jejich četnosti atp. V následujícím výkladu je použito členění věcné, podle nejrůznějších vlastností zdrojů znečištění, zároveň je vysvětleno, jakým způsobem toto členění reflektuje právní úprava.

Nejvýznamnějším dělením je dělení na zdroje stacionární a mobilní, kritériem je zde to, jak zdroj mění polohu v prostoru a čase. Pro stacionární zdroje platí, že svou polohu nemění, kdežto mobilní ano. Toto rozlišení ovšem závisí i na tom, jaké prostorové a časové měřítko je bráno v úvahu.<sup>14</sup> Dělení na stacionární a mobilní zdroje je zároveň dělením právním, zákon o ochraně ovzduší oba pojmy definuje. Stacionárním zdrojem je „*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat*“ [§ 2 písm. e) ZOO]. V nové úpravě došlo ke zpřesnění definice, neboť starší úprava nepoužívala pojem stacionární zdroj vždy zcela konzistentně, z některých ustanovení se dalo vyvodit, že se skládá z dalších částí (např. že je jím celá teplárna a jednotlivé kotle jsou pouze zařízeními, která stacionární zdroj tvoří), což je ovšem chybné pojetí. Stacionárním zdrojem je tedy vždy nejmenší, dále již nedělitelná technická jednotka.<sup>15</sup> Stacionárním zdrojem však může být i určitá činnost, která znečišťuje nebo by mohla znečišťovat. Takovou činností jsou například tiskařské činnosti, aplikace nátěrových hmot, skladování prašných surovin atd. Mobilní zdroj je potom v § 2 písm. f) ZOO 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.*“ Zákon upouští od demonstrativního výčtu, kterým byla doplněna definice v předchozí právní úpravě. Bude se však typicky jednat o automobily, vlaky, letadla, ale i motorové pily nebo sekačky. Pro rozlišení stacionárních a mobilních zdrojů je zásadní právě ono vybavení spalovacím motorem, přičemž motor musí sloužit k pohonu (pohybu) nebo být zabudován jako nedílná součást technologického vybavení, a právě z jeho provozu mají vznikat emise. Zařízení, které by naproti tomu bylo provozováno na více místech, neboť je možné jej přemísťovat, ale hlavním zdrojem znečišťujících látek by u něj nebyla pohonná

<sup>14</sup> HŮNOVÁ, I., JANOUŠKOVÁ, S., cit 2, s. 44.

<sup>15</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 12.

jednotka, nýbrž činnost, k níž je používáno, je třeba zařadit mezi stacionární zdroje. Jedná se např. o mobilní drtičky kameniva či stavební suti, přemístitelné výroby apod.<sup>16</sup>

Stacionární zdroje byly v předešlém zákoně o ochraně ovzduší z roku 2002<sup>17</sup> dále děleny podle míry vlivu na ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé. Nový zákon toto dělení nepřejal, rozlišuje však zdroje vyjmenované a nevyjmenované v příloze č. 2 k zákonu. Pro nové členění byla do jisté míry využita struktura kategorizace podle předchozí úpravy, obecnou inspirací však byla i podobná koncepce v zákoně o posuzování vlivu za životní prostředí<sup>18</sup> a v zákoně o integrované prevenci.<sup>19,20</sup> Odlišná úprava pro mobilní zdroje, stacionární zdroje vyjmenované a nevyjmenované není samoučelná, vychází z praktických potřeb. Zatímco vyjmenované zdroje lze, jakožto významné znečišťovatele, regulovat individuálně<sup>21</sup>, u nevyjmenovaných zdrojů, které jsou typicky malé, ovšem velmi četné, a u mobilních zdrojů, není možné regulovat jeden každý zdroj zvlášť. Vliv těchto zdrojů je znatelný spíše až v souhrnu, je třeba nastavit podmínky více obecně, regulovat je spíše plošně. Obce nemají příliš mnoho kompetencí, co se týče významných znečišťovatelů, důležitou roli však hrají při regulaci menších znečišťovatelů a mobilních zdrojů.

Další možné členění zdrojů je podle původu znečišťování. Znečišťování ovzduší vzniká do jisté míry přirozeně, např. výbuchem sopky, prашnými bouřemi či bakteriální činností. Z tohoto hlediska tedy dělíme zdroje na přirozené a antropogenní. Vzhledem k tomu, že zmíněné přirozené procesy člověk nedokáže ovlivnit, je nutné regulovat lidskou činnost, při níž vznikají emise, ačkoliv u některých látek se příspěvek z antropogenních a přirozených zdrojů pohybuje ve stejném řádu.<sup>22,23</sup> V právu toto

---

<sup>16</sup> BEJČKOVÁ, P., Mobilní zdroje podle zákona o ochraně ovzduší [online].

<sup>17</sup> Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 53.

<sup>21</sup> Příkladem může být povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, v němž se stanovují závazné podmínky pro provoz konkrétního zdroje (specifické emisní limity, emisní stropy, technické podmínky, kompenzační opatření atp. - §12 odst. 4 ZOO). Provozovatelé vyjmenovaných stacionárních zdrojů mají také oproti provozovatelům zdrojů nevyjmenovaných více povinností - viz např. §17 odst. 3 ZOO.

<sup>22</sup> Platí to např. pro emise SO<sub>2</sub> a NO<sub>x</sub>. „Antropogenní emise se však zpravidla ve svém důsledku projevují daleko více, protože mají vyšší specifické emisní toky, jinými slovy, emisní koncentrace jsou mnohem

dělení nenajdeme, nicméně z logiky věci vyplývá, že právní regulaci mohou podléhat pouze antropogenní zdroje, právo tedy bere v úvahu pouze je, zdroji přirozenými se nezabývá.

Podle umístění lze zdroje dělit na přízemní, vyvýšené a výškové. Toto dělení je významné především kvůli rozdílnému způsobu, kterým se emise z těchto zdrojů projeví. Zatímco přízemní zdroje emitují látky v bezprostřední blízkosti zemského povrchu (někdy přímo do tzv. dýchací zóny), zdroje vyvýšené je emitují v určité výšce nad zemským povrchem (typicky za pomoci vysokých komínů). Zdroje výškové (zejména letadla) pak vypouštějí znečišťující látky ve výšce několika kilometrů nad povrchem Země. Přízemními zdroji jsou například skládky, lomy, lokální topeniště či automobilová doprava, tyto zdroje ovlivňují ovzduší ve svém nejbližším okolí. Naproti tomu vyvýšené zdroje (elektrárny, teplárny a průmyslové závody s vysokými komíny) nemusí nutně zhoršovat lokální situaci, ovšem za tu cenu, že značnou měrou přispívají k dálkovému přenosu znečišťujících látek, což může vést k acidifikaci prostředí i v oblastech relativně čistých, které nemají vlastní lokální znečišťovatele.<sup>24</sup> V právu se toto členění nepoužívá.

Posledním možným dělení je rozlišování zdrojů bodových (např. komín), lineárních (kterými může být doprava na dálnici či řece), plošných (tvoří je město jako celek, průmyslová aglomerace, povrchový důl apod.) a objemových (o nich se hovoří v souvislosti s katastrofami).<sup>25</sup> Tyto pojmy jsou ovšem používány pouze v praxi, zákonem nejsou nijak definovány. Zákon č. 86/2002 Sb. sice v § 3 odst. 9 stanovil, že se při výstavbě liniového zdroje znečištění vyžaduje vypracování rozptylové studie, nicméně nynější úprava toto ustanovení nepřejala a o liniových zdrojích se nezmiňuje. Ačkoliv by z věcného hlediska mohla silnice, na níž dochází k nepřetržitému provozu, představovat z dlouhodobějšího časového měřítka lineární stacionární zdroj znečišťování, v právním členění takto uvažovat nelze. U pozemních komunikací je tedy vždy zdrojem znečištění provoz jednotlivých mobilních zdrojů. Ani u plošných zdrojů

---

*vyšší v oblastech s intenzivní lidskou činností než v oblastech odlehlých a od zdrojů vzdálených.*“ (HŮNOVÁ, I., JANOŠKOVÁ, S., cit 2, s. 43).

<sup>23</sup> Tamtéž, s. 43.

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 43.

<sup>25</sup> Tamtéž, s. 43.

se nejedná o zvláštní zákonnou kategorii zdrojů znečišťování, u těchto činností, prováděných obvykle na větší ploše, je potřeba identifikovat jednotlivé zdroje.<sup>26</sup>

### 2.1.2. Současný stav ovzduší v ČR a Evropě

Od 60. let 20. století začala být v důsledku tíživých smogových situací (např. Londýn 1952) věnována stavu ovzduší větší pozornost jak ze strany veřejnosti, tak na politické scéně. Bylo přijato množství právních předpisů, které měly vést k omezení znečišťování, a kvalita ovzduší se od té doby stále sleduje. O tom, jaké konkrétní kvality by měl stav ovzduší dosáhnout, bude pojednáno dále, následující výklad má osvětlit výchozí pozici, tedy nynější stav ovzduší a vývoj v posledních letech, který je nezbytným východiskem pro předvídání vývoje do budoucna.

Stav ovzduší, jeho kvalita, ale i znečišťující látky, které aktuálně způsobují největší problémy, jsou proměnlivé v místě i v čase. S většími koncentracemi se většinou vcelku logicky setkáváme v urbanistických a průmyslových částech území, zatímco na odlehlejších místech bývá kvalita ovzduší lepší. Pozorovat lze ovšem i poměrně výrazný vývoj v čase – ve 20. století bylo závažné znečištění ovzduší ve velkých průmyslových městech Evropy poměrně běžné, v posledních desetiletích se ovšem kvalita ovzduší v Evropě zlepšila. Podařilo se snížit emise mnoha znečišťujících látek, některé na druhou stranu stále představují značné riziko.<sup>27</sup> Hovoříme-li o kvalitě ovzduší, je třeba si uvědomit, že ji neovlivňují pouze emise znečišťujících látek, ale také soubor dalších vlivů, který zahrnuje výšku emisí, chemické transformace, reakce způsobené slunečním zářením, konkrétní podobu krajiny a zejména počasí<sup>28</sup>. Z toho důvodu není vždy snížení emisí následováno odpovídajícím poklesem koncentrace v ovzduší, a tedy i zlepšením stavu ovzduší.<sup>29</sup>

V Evropě je v současné době nastartován trend postupného snižování emisí znečišťujících látek. Ze Zprávy o kvalitě ovzduší v Evropě (*Air quality in Europe –*

---

<sup>26</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 14.

<sup>27</sup> EVROPSKÁ AGENTURA PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, S každým nádechem, s. 21.

<sup>28</sup> Například spotřeba energie, a tedy i produkce znečištění z její výroby, se zvyšuje s nízkými teplotami během zimy (výroba tepla), ale i s horkými dny během léta (energetické nároky klimatizování). Meteorologické podmínky dále ovlivňují rozptyl znečišťujících látek v ovzduší, v letním období je vznik přízemního ozonu podporován vysokými teplotami a intenzivním slunečním svitem, atp. (MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Zpráva o životním prostředí České republiky 2012, s. 14).

<sup>29</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, EEA Report: Air quality in Europe - 2013 report, s. 9.

report)<sup>30</sup> vyplývá, že v období 2002-2011 koncentrace hlavních znečišťujících látek klesala. Ze sledovaných látek se jedná zejména o oxid siřičitý<sup>31</sup>, oxid uhelnatý, benzen, těžké kovy. Tento vývoj má vliv nejen na kvalitu ovzduší, ale také na zdraví lidí. U jiných látek však výsledky nejsou jednoznačné, riziko představují zejména PM (způsobují kardiovaskulární onemocnění, mají vliv na centrální nervovou soustavu, dráždí sliznice a způsobují potíže s dýcháním, mohou být příčinou plicních onemocnění i rakoviny), přízemní ozón (problémy s dýcháním, kardiovaskulární onemocnění, ale také vliv na vegetaci) a benzo-(a)-pyren (problémy s dýcháním, rakovina plic). Ekosystémům kromě těchto látek škodí především eutrofizace a acidifikace způsobovaná zejména sloučeninami oxidu dusíku.

K situaci v České republice, jak ji shrnuje Zpráva o životním prostředí 2012<sup>32</sup>, lze říci, že plošně nedochází k překračování stanovených imisních limitů koncentrací znečišťujících látek. Plněny jsou zejména limity pro arsen, kadmium, nikl a olovo, oxid siřičitý a oxid uhelnatý. V některých regionech a lokalitách je však kvalita ovzduší stále nevyhovující. Dochází zde k překračování limitů pro prachové částice, opakovaně také pro benzo-(a)-pyren a přízemní ozon. V dopravně zatížených oblastech je překračován limit pro oxid dusičitý, lokálně byl překročen limit pro benzen.<sup>33</sup> Navzdory pokračujícímu poklesu emisí od roku 2000 se kvalita ovzduší na území ČR výrazně nezlepšuje.

Významné je, že se určitým způsobem proměnil poměr, v němž jednotlivé skupiny znečišťovatelů přispívají k celkovému znečištění ovzduší. Ačkoliv se v některých sektorech daří emise dané látky snižovat, u jiných znečišťovatelů došlo k jejich nárůstu. Na celkovém znečištění ovzduší se dnes ve větší míře než dříve podílí spalování paliva v silniční dopravě a v domácnostech.<sup>34</sup> V případě domácností je tomu tak např. u PM – emise prachových částic ze spalování v sektoru firem, veřejných budov a domácností vzrostly od r. 2002 o přibližně 7%. Tento sektor je nyní z hlediska emisí prachových částic v EU nejvýznamnějším (u PM<sub>2,5</sub> zde vzniká dokonce přibližně polovina emisí). Tento posun ve struktuře znečištění z hlediska jednotlivých skupin

---

<sup>30</sup> Cit. 29.

<sup>31</sup> U něj nastalo zřejmě nejvýraznější zlepšení, jeho emise klesly v EU mezi lety 2002 a 2011 asi o jednu třetinu (EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, cit. 29).

<sup>32</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Zpráva o životním prostředí České republiky 2012.

<sup>33</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Informace o vyhodnocení výsledků imisního monitoringu v roce 2012, s. 7.

<sup>34</sup> EVROPSKÁ AGENTURA PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, cit. 27, s. 27.

znečišťovateli potvrzuje i Zpráva o životním prostředí z roku 2012: „S poklesem negativních vlivů na životní prostředí z velkých zdrojů znečišťování roste význam spotřeby domácností, zejména lokálního vytápění, spotřeby energie a vody a produkce odpadů, které ovlivňují celkový stav a vývoj životního prostředí v ČR.“ Podobně situaci charakterizuje také důvodová zpráva k zákonu o ochraně ovzduší z r. 2012: „Od roku 1990 došlo vlivem restrukturalizace národního hospodářství, která vedla k omezení či zastavení mnoha silně znečišťujících výrobních procesů, postupným náběhem účinnosti nového zákona o ochraně ovzduší (dosažení přísných emisních limitů u velkých a středních zdrojů znečišťování ovzduší), který vyvrcholil ke konci roku 1998, a vlivem státem podporovaného přechodu od vytápění domácností pevnými palivy k vytápění zemním plynem, k velmi výraznému snížení emisí znečišťujících látek do ovzduší. Od tohoto roku emise znečišťujících látek dále neklesají, naopak z některých sektorů (doprava, domácnosti) stále mírně narůstají.“<sup>35</sup>

Právě z toho důvodu, že význam dopravy a domácností coby zdrojů znečišťování ovzduší stoupá, je zásadní zkoumat možnosti jejich regulace a snažit se jejich negativní vliv omezit, v čemž mohou velkou roli hrát i činitelé na komunální úrovni.

## **2.2. Imisní limity jako cílové hodnoty pro stav ovzduší**

Ačkoliv za poslední desetiletí došlo, jak bylo právě popsáno, k poměrně výraznému zlepšení kvality ovzduší, stále ještě nedosahují koncentrace znečišťujících látek v ovzduší hodnot, které by byly z hlediska lidského zdraví i prosperování ekosystémů žádoucí. Potvrzuje to i fakt, že u většiny sledovaných látek je výrazné procento obyvatel vystaveno koncentraci, která je podle hodnot doporučených Směrnicí Světové zdravotnické organizace pro kvalitu ovzduší nadlimitní (např. u oxidu siřičitého jde o 46-54% městského obyvatelstva v EU).<sup>36</sup>

Podle Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) ovšem mezi základní (lidská) práva patří také právo na příznivé životní prostředí.<sup>37</sup> Ovzduší je jednou z důležitých složek životního prostředí, také ono by mělo být příznivé, tedy dosahovat

---

<sup>35</sup> Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online], s. 94.

<sup>36</sup> Vyplývá to např. z pojednání o jednotlivých znečišťujících látkách ve Zprávě o kvalitě ovzduší v Evropě (EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, cit. 29).

<sup>37</sup> § 35 odst. 1 předpisu č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.



určité kvality. Podle čl. 41 Listiny je možné toto právo realizovat pouze v mezích zákona, kterým je v případě čl. 35 Listiny zákon o životním prostředí<sup>38</sup>. Ten však nikde nedefinuje, co se rozumí příznivým životním prostředím (potažmo tedy příznivým stavem ovzduší). Z toho vyplývá, že konkrétní náplň subjektivního práva na příznivé životní prostředí je možné odvozovat až z jednotlivých zákonů, které stanoví určité hranice znečištění. U příznivého stavu ovzduší to pak budou limity stanovené v zákoně o ochraně ovzduší neboli imisní limity.

Imisní limity vyjadřují přípustnou míru znečišťování ovzduší ve smyslu § 8 zákona o životním prostředí, znamenají únosnou míru zatížení území ve smyslu § 11 téhož zákona a zároveň jsou hodnotami, na jejichž dodržení má obyvatelstvo ústavně zaručené právo.

### 2.2.1. Účel imisních limitů

Imisní limity jsou stanoveny za účelem základní ochrany lidského zdraví, vegetace a ekosystémů před důsledky znečištění ovzduší, představují nejvýše přípustnou úroveň znečištění, kterou je ještě možné právně tolerovat. Ochrana je ovšem pouze základní a kvalita ovzduší se posuzuje ve vztahu k hodnotám, které stanoví právní předpisy. Tyto hodnoty jsou společenským kompromisem, nereflktují pouze vliv znečištění ovzduší na obyvatelstvo, ekosystémy a vegetaci, ale také potřebu ekonomického rozvoje, pokroku a růstu společnosti. Přípustné úrovně znečištění tedy nezaručují, že při jejich plnění nebude docházet k žádnému ohrožení chráněných hodnot.<sup>39</sup> Porovnáme-li imisní limity stanovené právními předpisy s hodnotami koncentrací znečišťujících látek, které doporučuje Světová zdravotnická organizace, je zjevné, že limity v právních předpisech jsou zpravidla vyšší.<sup>40</sup> To je ovšem pochopitelné, imisní limity musí být nastaveny tak, aby na jednu stranu přispívaly k ochraně zdraví, ekosystémů a vegetace, ale na druhou stranu bylo jejich dosažení reálné, protože v opačném případě by limity nebyly splňovány nikde, tudíž by se pozornost nekoncentrovala v oblastech s nejvyššími hodnotami znečištění, ale bylo by

<sup>38</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 21.

<sup>40</sup> Příkladem může být koncentrace PM<sub>2,5</sub>. Stávající imisní limit je 20 ug·m<sup>-3</sup>, negativní účinky na lidské zdraví však byly pozorovány již při koncentraci 5 ug·m<sup>-3</sup>. Této hodnoty je při jakékoli lidské činnosti nemožné dosáhnout, neboť v místech mimo dosah znečištění se koncentrace pohybuje mezi 3 až 5 ug·m<sup>-3</sup>. Hodnota doporučená Světovou zdravotnickou organizací je 10 ug·m<sup>-3</sup>. Imisní limit je kompromisem mezi ochranou zdraví obyvatel a hospodářskými potřebami společnosti. (MORÁVEK, J., Nový přístup k imisním limitům, s. 40-41)

třeba plošných opatření, k čemuž by již kapacita zejm. orgánů ochrany ovzduší nemusela stačit. Zpřísnění limitů bude možné a účelné ve chvíli, kdy nebudou překračovány dosavadní limity.

### 2.2.2. Imisní limity v legislativě EU

Pro českou právní úpravu a politiku je poměrně zásadní právní úprava a politika životního prostředí Evropské unie. Z hlediska ochrany ovzduší jsou relevantní zejména směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích.

Evropská unie přijala rozsáhlou právní úpravu, která zakotvuje standardy pro ochranu zdraví a cíle pro množství znečišťujících látek v ovzduší. Evropská legislativa zabývající se ochranou ovzduší je vystavěna na určitých principech, jedním z nich je, že by měly být informace o kvalitě ovzduší zpřístupněny veřejnosti, dále jsou členské státy zavázány rozdělit svá území na zóny a aglomerace, v nichž mají provést vyhodnocení znečištění ovzduší pomocí měření, modelování a jiných empirických technik, a pro místa s vysokými hodnotami připravit plány nebo programy, aby zajistily soulad s úrovněmi znečištění ovzduší.<sup>41</sup>

V Evropské unii jsou imisní limity stanoveny jednotně pro všechny členské státy, a to v již zmíněné směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, dále pak ve směrnici 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. Tyto právní akty zavádějí řadu pojmů pro přípustné úrovně znečištění pro jednotlivé znečišťující látky, z limitů, které je třeba plnit celoročně, lze zmínit „mezí hodnotu“ (*limit value*)<sup>42</sup>, „cílovou hodnotu“ (*target value*)<sup>43</sup>, účelem obou je zabránit nebo předcházet škodlivým účinkům na zdraví člověka nebo životní prostředí jako celek, „kritickou úroveň“ (*critical level*)<sup>44</sup>, nad níž může docházet k nepříznivým účinkům např. na stromy a rostliny, nikoli však na člověka, a „dlouhodobý cíl“ (*long-term objective*)<sup>45</sup>, jímž rozumíme úroveň, které má být dosaženo v dlouhodobém horizontu. Tyto úrovně znečištění se liší svou závazností

---

<sup>41</sup> EUROPEAN COMMISSION, Air Quality Standards [online].

<sup>42</sup> Čl. 2 bod 5 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

<sup>43</sup> Čl. 2 bod 9 tamtéž.

<sup>44</sup> Čl. 2 bod 6 tamtéž.

<sup>45</sup> Čl. 2 bod 14 tamtéž.

(mezní hodnoty má být dosaženo ve stanovené lhůtě, která již poté nesmí být překročena, zatímco cílové hodnoty má být dosaženo *pokud možno ve stanovené lhůtě*), ale také způsobem vyhodnocení. Lhůty, které Evropská unie stanoví pro plnění limitů, jsou různé, některé limity jsou účinné od r. 2005 (např. pro SO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub>, olovo atd.), některé od r. 2010 (pro ozon, benzen, cílová hodnota pro PM<sub>2,5</sub>), přičemž státy mohly žádat o prodloužení této lhůty, další limity je třeba plnit od r. 2012 (pro arsen, kadmium, nikl), mezní hodnota PM<sub>2,5</sub> vstoupila v účinnost v roce 2015.<sup>46</sup>

Ze strany Evropské unie lze sledovat snahu o to, aby byly tyto přípustné úrovně znečištění ovzduší opravdu dodržovány. Za neplnění povinnosti dodržování mezních hodnot ve vnějším ovzduší (konkrétně pro koncentrace PM<sub>10</sub>) stanovené evropskou legislativou podala Evropská komise úspěšné žaloby před Soudní dvůr proti Švédsku (ve věci C-479/10), Slovinsku (ve věci C-365/10), Itálii (ve věci C-68/11) a Portugalsku (ve věci C-34/11).<sup>47</sup>

### 2.2.3. Imisní limity v ČR

Česká úprava vychází v plném rozsahu z popsané právní úpravy EU, v národních právních předpisech není stanoven žádný další, „nepovinný“, nad rámec evropské úpravy jdoucí imisní limit.<sup>48</sup> Dosažení přípustných úrovní znečištění ovzduší je základním cílem právní úpravy v oblasti ovzduší, je tedy také hlavním cílem zákona o ochraně ovzduší, který za tímto účelem stanovuje imisní limity, jejich závaznost atd. Za účinnosti předchozí právní úpravy nebyly subjekty působící v oblasti ochrany ovzduší schopny vypořádat se dostatečně s úkolem dodržování imisních limitů. Nový zákon o ochraně ovzduší byl tedy koncipován tak, aby vyzdvihl význam přípustných úrovní znečištění a zvýšil povědomí o nich. Proto jsou nyní limity stanoveny přímo přílohou č. 1 k zákonu, nikoli prováděcím právním předpisem, jak tomu bylo dříve.<sup>49</sup> V příloze se nachází pět skupin imisních limitů, pod bodem 1 a 2 jsou imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a pro ochranu ekosystémů a vegetace, bod 3 stanoví limity pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM<sub>10</sub> vyhlášené pro ochranu zdraví lidí, body 4 a 5 se zabývají troposférickým ozónem. Tyto skupiny jsou různě závazné pro orgány ochrany ovzduší, prosazují se tedy rozdílně intenzivně, první dvě

<sup>46</sup> Např. přehled viz EUROPEAN COMMISSION, cit. 41.

<sup>47</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 28.

<sup>48</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 22.

<sup>49</sup> MORÁVEK, J., Nový přístup k imisním limitům, s. 40.

skupiny jsou přísnější, druhé dvě mírnější, hodnoty uvedené v bodu pět představují dlouhodobé (nikoli závazné) cíle, pro jejichž dosažení nejsou stanoveny žádné specifické nástroje. Česká úprava nepřejímá různorodé pojmy, které používají směrnice EU, všechny tyto pojmy shrnuje pod „přípustné úrovně znečištění“, míra závaznosti tedy není vyjádřena určitým pojmem a jeho definicí („kritická úroveň“, „cílová hodnota“ apod.), ale spíše fakticky – tím, jak jsou jednotlivými limity vázány orgány ochrany ovzduší při své činnosti.<sup>50</sup>

Pokud jde o technický způsob nastavení imisních limitů, jsou stanoveny buď jako hodnoty hmotnostních koncentrací zprůměrované (aritmetickým průměrem) za předem stanovené období (jímž je nejčastěji rok, ale setkáváme se i s 24-hodinovými, 8-hodinovými nebo hodinovými průměry), nebo mohou být stanoveny podle přípustné četnosti jejich překročení. Druhá možnost je praktická u imisních limitů, jejichž doba průměrování je kratší. K jejich překročení pak dochází teprve ve chvíli, kdy je limit překročen vícekrát, než je přípustné.<sup>51</sup>

#### **2.2.4. Uplatnění a závaznost imisních limitů**

Rozhodující otázkou není pouze stanovení vhodných hodnot imisních limitů, ale také to, jakým způsobem je v právních předpisech zakotveno jejich prosazování. Jak již bylo naznačeno, zákon diferencuje mezi jednotlivými skupinami imisních limitů, když stanoví různě přísné postupy, které je třeba uplatňovat za účelem jejich dodržení.

Stavu, kdy jsou imisní limity dodržovány, je možné dosáhnout pouze prostřednictvím regulace jednotlivých skupin zdrojů znečišťování. Imisní limity se projevují v nástrojích této regulace, v rámci postupů, které jsou vůči provozovatelům zdrojů aplikovány. Pro různé skupiny zdrojů znečištění jsou vhodné různé způsoby regulace. K naplňování imisních limitů tak slouží mimo jiné přípustné úrovně znečišťování, které se stanovují ve formě emisních limitů, emisních stropů, technických podmínek provozu a přípustné tmavosti kouře (§ 4 odst. 1 ZOO). Dále jsou rozlišovány emisní limity obecné, které stanoví prováděcí předpis pro znečišťující látky a jejich skupiny, a specifické, které mohou být stanoveny jak prováděcím předpisem pro konkrétní skupinu zdrojů, tak pro konkrétní stacionární zdroj v povolení provozu. U stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze 2 k zákonu o ochraně ovzduší je

---

<sup>50</sup> MORÁVEK, J., cit. 49, s. 41-42.

<sup>51</sup> MORÁVEK, J., cit. 49, s. 41.

významným nástrojem regulace stanovování specifických emisních limitů, pro zdroje nevyjmenované však není možné tyto limity stanovit, lze je tedy regulovat pouze limity obecnými.<sup>52</sup> Podmínky pro významné stacionární znečišťovatele jsou upravovány individuálně, ve vztahu ke konkrétnímu provozu, naproti tomu u menších znečišťovatelů hraje roli úprava plošná. Zejména u nevyjmenovaných zdrojů znečištění má zásadní význam rovněž otázka územního plánování včetně jeho realizační fáze (tj. umístování staveb) a úloha, kterou hrají příslušné orgány ochrany ovzduší (jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona<sup>53</sup>), o čemž bude ve vztahu k pravomocím obcí pojednáno dále.

Vzhledem k tomu, že imisní limity nejsou přímo závazné ve vztahu k jednotlivým provozovatelům stacionárních či mobilních zdrojů znečišťování, je důležité nastavit pro ně podmínky tak, aby v důsledku jejich provozu nedocházelo v souhrnu k překračování imisních limitů. Provozovatel je tedy imisními limity vázán pouze nepřímo – podmínky provozu, které stanoví orgán ochrany ovzduší, by totiž měly vycházet z imisních limitů a vést k jejich plnění. Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti, mají povinnost přijímat různá opatření tam, kde jsou imisní limity překračovány, a tam, kde překračovány nejsou, musí usilovat o udržení stavu a o zachování co nejlepší kvality ovzduší.<sup>54</sup>

Imisní limity jsou podle § 3 odst. 1 věty druhé ZOO závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle tohoto zákona. Ustanovení § 12 dost. 1 ZOO pak upřesňuje tuto povinnost ve vztahu k Ministerstvu životního prostředí a krajskému úřadu, a nově i obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností<sup>55</sup>, které musí při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení vycházet z imisních limitů stanovených v příloze k zákonu či k nim přihlížet (vycházet z bodů 1 a 2, přihlížet k bodům 3 a 4, tímto je vyjádřena rozdílná závaznost jednotlivých přípustných úrovní znečištění). To ovšem neznamená, že by imisními limity nebyly vázány i při své jiné činnosti v rámci ochrany ovzduší, a to včetně obecního úřadu, který nevydává závazná stanoviska

---

<sup>52</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 45.

<sup>53</sup> Zákon č. 183/2006, zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále i „StavZ“).

<sup>54</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 25.

<sup>55</sup> Zákon č. 87/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

a povolení, a proto v § 12 odst. 1 uveden není. Vázanost imisními limity je na základě § 3 odst. 1 ZOO uložena všem orgánům ochrany ovzduší.<sup>56</sup>

### **3. Koncepční nástroje ochrany ovzduší**

Je-li zákonem stanoveno, že má být dosaženo určitých úrovní znečištění ovzduší, je třeba také vymezit nástroje, které lze pro dosahování tohoto cíle použít. V právu životního prostředí se dají rozlišovat tři hlavní typy právních nástrojů, které mají sloužit jako prostředky ochrany životního prostředí či jeho složek. Jde o koncepční nástroje, administrativně-právní nástroje a dále nepřímo působící nástroje ekonomické.<sup>57</sup> Z hlediska určité posloupnosti při vzniku zátěže ovzduší znečištěním (plány, povolení či technické požadavky, někdy výstavba, provoz), je vhodné zabývat se nejprve koncepčními nástroji, které stanoví požadavky a cíle, jichž je dosahováno pomocí ostatních nástrojů. Právě u těchto nástrojů také vyniká význam obcí a jejich pravomocí, zvláště proto, že se pravomoci obcí většinou vztahují především na menší znečišťovatele, které je, jak již bylo řečeno, třeba regulovat spíše plošně, obecně – a toho se dá nejlépe docílit použitím koncepčních nástrojů.

Koncepční nástroje v oblasti ochrany ovzduší můžeme rozdělit na obecné a specifické. Obecným nástrojem je územní plánování, specifickými jsou Národní program snižování emisí a programy zlepšování kvality ovzduší (dále i „PZKO“), tedy nástroje upravené přímo zákonem o ochraně ovzduší.<sup>58</sup> Ačkoliv je obvyklé začínat spíše od nástrojů obecných, zde bude vhodnější zvolit opačný postup, neboť je nejdříve potřeba stanovit si koncepci ochrany ovzduší v nástrojích specifických, a ty poté zpracovat do dokumentů územního plánování.

Pro úplnost je třeba říci, že kromě specifických nástrojů upravených v zákoně o ochraně ovzduší, tedy nástrojů primárně určených k ochraně ovzduší, existují i mnohé další nástroje, které sice mají za cíl regulaci jiné oblasti či složky životního prostředí, ale s kvalitou ovzduší více či méně úzce souvisí. To je ostatně obecný rys problematiky životního prostředí, které, vzhledem k tomu, jak komplexně funguje, není možné chránit odděleně po částech, jeho ochranu je třeba vnímat a upravit v souvislostech. Proto se

---

<sup>56</sup> MORÁVEK, J. et al., cit. 5, s. 24.

<sup>57</sup> DAMOHORSKÝ, M., Právo životního prostředí, s. 36-37.

<sup>58</sup> JANČÁŘOVÁ, I., Koncepční nástroje v ochraně ovzduší.

nesmí zapomínat ani na jiné koncepce a plány, na státní úrovni, např. na Dopravní politiku ČR nebo Státní energetickou koncepci, a na regionální a komunální úrovni např. na územní energetické koncepce, jejichž význam bude naznačen i v konkrétním aktuálním problému popsaném níže. V dalším výkladu se ovšem budu zabývat výhradně úzce sektorovými koncepčními nástroji upravenými v zákoně o ochraně ovzduší.

### **3.1. Koncepční nástroje podle zákona o ochraně ovzduší**

Zákon o ochraně ovzduší v současné době upravuje pouze dva, shora zmíněné, specifické koncepční nástroje, tato oblast se od 90. let s každým novým zákonem vyvíjí. Zákon o ochraně ovzduší z roku 1991<sup>59</sup> žádný specifický koncepční nástroj neobsahoval (použit se tedy dalo pouze územní plánování), zákon z roku 2002 pak upravoval hned 4 koncepční nástroje.<sup>60</sup>

Národní program snižování emisí (§ 8 ZOO), vydávaný za cílem snížení celkového územního znečištění a znečišťování, nemá v dnešní době z hlediska pravomocí obcí význam, neboť jej připravuje Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady a schvaluje jej vláda (§ 8 odst. 1 ZOO). Zákon z r. 2002 sice znal i krajské (povinně zpracovávané) a místní (dobrovolně zpracovávané) programy snižování emisí, to však nová úprava nepřevzala. Ačkoliv některé obce (např. Frýdek-Místek<sup>61</sup> nebo Třinec<sup>62</sup>) k přijetí programu přistoupily, ztratily tyto účinnost spolu s účinností nového zákona o ochraně ovzduší, který pro ně již nadále neposkytuje podklad.

Naskytá se zde otázka, zda by obce nemohly, pokud by měly zájem, přijmout období místního programu snižování emisí podle zákona č. 86/2002 Sb. na základě zákona o obcích<sup>63</sup>, jako obecně závaznou vyhlášku. Ačkoliv podle judikatury Ústavního soudu není třeba, aby byly obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své

---

<sup>59</sup> Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> 1) Národní, krajské a místní programy snižování emisí znečišťujících látek; 2) Programy ke zlepšení kvality ovzduší; 3) Plány snížení emisí znečišťujících látek u stanovených stacionárních zdrojů; 4) Plány zavedení zásad správné zemědělské praxe.

<sup>61</sup> Nařízení statutárního města Frýdek-Místek č. 2/2006 ze dne 26. 9. 2006, kterým se vydává Místní program snižování emisí znečišťujících látek statutárního města Frýdek-Místek. Dostupné z: <http://www.frydek-mistek.cz/cz/o-meste/zivotni-prostredi-a-zemedelstvi/ovzdusi/program-snizovani-emisi/>.

<sup>62</sup> Nařízení města Třinec č. 2/2006 ze dne 4. 4. 2006, kterým se vydává Místní program snižování emisí města Třince. Dostupné z: [http://www.trinecko.cz/web\\_files/vyhlasiky/NARIZENI%2022006.pdf](http://www.trinecko.cz/web_files/vyhlasiky/NARIZENI%2022006.pdf).

<sup>63</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

věcné působnosti ještě zvlášť zmocněny, a to ani v případech, kdy jimi ukládají povinnosti, je důležité mít jejich vztah ke zvláštním zákonům na paměti. Obce nemohou obecně závaznými vyhláškami upravovat věci vyhrazené zákonům a pro ostatní případy, tedy pro posouzení, zda je, či není obecně závazná vyhláška *contra legem*, je podle Ústavního soudu stěžejní „*identifikace předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.*“ V případě plánů snižování emisí je takovýto plán upraven zákonem na národní úrovni, předmětem je vytvoření koncepce ke snižování emisí, cílem snížení emisí. Z tohoto hlediska by se v případě místních programů snižování emisí jednalo o úpravu s totožným předmětem a cílem regulace. Proto lze uzavřít, že vydání takového programu jako obecně závazné vyhlášky není možné. Znamená to tedy, že obce přijetím nového zákona o ochraně ovzduší reálně přišly o možnost vytvoření tohoto koncepčního nástroje a nemohou tento nedostatek zmocnění nahradit svou normotvornou činností, k níž jsou oprávněny na základě Ústavy,

Programy zlepšování kvality ovzduší (§ 9 ZOO) mají sloužit k zajištění takové úrovně znečištění ovzduší, která se bude držet pod hodnotami imisních limitů pro ochranu lidského zdraví i ekosystémů a vegetace stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší.<sup>64</sup> Zpracování PZKO je navázáno na překročení imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší, zpracovává se zvlášť pro každou zónu či aglomeraci uvedenou v příloze č. 3 k zákonu, pokud v ní byl limit překročen, nebo v případě, že byl imisní limit stanovený v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení.<sup>65</sup> Odpovědným orgánem je Ministerstvo životního prostředí, které má programy zlepšování kvality ovzduší zpracovávat ve spolupráci s příslušnými krajskými nebo obecními úřady do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Program ke zlepšování kvality ovzduší je vydáván ve formě opatření obecné povahy<sup>66</sup>.

Také zde došlo ke změně oproti dřívější úpravě. Podle zákona č. 86/2002 Sb. se totiž programy ke zlepšení kvality ovzduší povinně zpracovávaly pro zóny a aglomerace, kde došlo k překročení některého z imisních limitů, přičemž tento úkol

---

<sup>64</sup> Sněmovní tisk 449/0, cit. 35, s. 118-120.

<sup>65</sup> TOMÁŠKOVÁ, V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, s. 24.

<sup>66</sup> S jistou odchylkou podávání námitek oproti správnímu řádu stanovenou v § 9 odst. 4 ZOO.



spadal do působnosti krajských úřadů nebo úřadů obcí. Obce s počtem obyvatel nepřevyšujícím 350 000 mohly program zpracovat dobrovolně. Vzhledem k tomu, že tato možnost nebyla příliš využívána a plnění stanovených cílů bylo neefektivní, přistoupilo se v současném zákoně o ochraně ovzduší ke změně.<sup>67</sup>

Oproti předchozí úpravě, podle níž měly obce programy ke zlepšování kvality ovzduší do jisté míry ve svých rukou, jsou nyní jejich možnosti omezeny. Klíčová zde bude komunikace mezi Ministerstvem životního prostředí jako zpracovatelem a obcí, jíž se program bude týkat. Obecně se dá konstatovat, že bude záležet nejen na přístupu ministerstva, ale také na aktivitě a angažovanosti samotných obcí. V této chvíli ještě nevíme, jak tato spolupráce vypadá. Podle přechodných ustanovení zákona o ochraně ovzduší mělo sice ministerstvo zpracovat programy do 2 let po nabytí účinnosti zákona,<sup>68</sup> a zákon nabyl účinnosti 1. září 2012, práce na programech ovšem ještě probíhají. Programy budou vytvořeny pro všechny aglomerace a zóny vymezené v příloze 3 k zákonu o ochraně ovzduší, jelikož v každé z nich dochází k překračování alespoň jednoho imisního limitu. Celé zpracování bylo na základě veřejné zakázky svěřeno třetí osobě<sup>69</sup>. Podle informací od Ministerstva životního prostředí<sup>70</sup> probíhalo v polovině října 2014 dokončování prefinální verze programů a ta byla rozesílána k připomínkám. Vzhledem k náročnosti celého projednávání se vydání programů očekává nejdříve během roku 2015. K obsahu již existujících dokumentů nemá v tuto chvíli veřejnost přístup, možnost seznámit se s nimi bude spojena až s procesem vydávání opatření obecné povahy. Do doby vydání nových programů mají podle přechodných ustanovení platit ty, které byly zhotoveny na základě zákona č. 86/2002 Sb.<sup>71</sup>

Programy zlepšování kvality ovzduší mohou být důležitým strategickým dokumentem, díky kterému lze postihnout znečišťování ovzduší komplexně, ať již z hlediska typu a velikosti zdroje nebo z hlediska promyšlenosti a provázanosti jednotlivých nástrojů regulace znečišťování. Požadavky na obsah PZKO jsou stanoveny v příloze č. 5 k ZOO. Každá zóna musí být nejprve vymezena, mezi základní informace patří například popis způsobu posuzování úrovní znečištění, odhad rozlohy

---

<sup>67</sup> Sněmovní tisk 449/0, cit. 35, s. 118-120.

<sup>68</sup> § 41 odst. 3 ZOO.

<sup>69</sup> EnviroS, s. r. o.

<sup>70</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, dopis č. j. 68418/ENV/14, ze dne 15. 10. 2014.

<sup>71</sup> § 43 odst. 3 věta 2. ZOO.

znečištěných oblastí a velikosti exponované skupiny obyvatelstva. Dále má PZKO analyzovat situaci z hlediska úrovně znečištění v předchozích letech, obsahovat údaj o celkovém množství emisí v oblasti a výčet významných zdrojů znečištění ovzduší. Nejvýznamnější částí jsou potom opatření ke zlepšení kvality ovzduší, a to jak ta přijatá již před zpracováním programu, tak samozřejmě seznam a popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje, včetně identifikace stacionárních zdrojů, které mají významný příspěvek k překročení emisního limitu.

V současné době ještě nedošlo k přijetí PZKO podle ZOO z roku 2012, proto mají být na základě přechodných ustanovení stále platné programy přijaté podle starší úpravy. Je však sporné, jestli lze tyto starší programy i v tuto chvíli považovat za závazné, neboť nové programy měly být vydány do dvou let po účinnosti ZOO a platnost těch starých byla omezena právě v souvislosti s tím, že mělo výhledově dojít k přijetí programů nových. Lze tedy dospět i k závěru, že obsah starších PKZO má již pouze orientační charakter. I přesto mohou programy zlepšování kvality ovzduší podle zákona č. 86/2012 Sb. posloužit jako příklad toho, co tyto koncepční nástroje obsahově upravují. PZKO města Hranice<sup>72</sup> se pro představu zabývá jak preventivním působením, tak i nejrůznějšími přímými opatřeními, které je žádoucí zavést, aby bylo dosaženo kýženého výsledku – zlepšení kvality ovzduší v dané lokalitě. Z hlediska prevence upravuje např. strategii umístění dalších potenciálních zdrojů emisí. Podle současné úpravy se pak podobná opatření budou projevovat při pořizování územního plánu a v rámci územních řízení, jelikož Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností<sup>73</sup> mají z programů zlepšování kvality ovzduší vycházet při vydávání stanovisek (viz níže), ale také při pořizování jiných koncepcí, například územní energetické koncepce. V PZKO města Hranice jsou dále vytyčeny cíle k trvalému omezování emisí z malých (nevyjmenovaných) zdrojů

---

<sup>72</sup> MĚSTO HRANICE. Program ke zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí města Hranice.

<sup>73</sup> § 12 odst. 1 ZOO. Novelou č. 87/2014 Sb. došlo k doplnění tohoto ustanovení, které dříve kladlo požadavek vycházet při vydávání závazných stanovisek nebo povolení provozu z programů zlepšování kvality ovzduší pouze na Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady; stejně tak mohly pouze tyto orgány určit v závazném stanovisku či povolení podmínky umístění stacionárního zdroje (§12 odst. 3 ZOO). Podle důvodové zprávy k novele je však vhodné, aby rovněž obecní úřady obcí s rozšířenou působností mohly na základě výslovného ustanovení zákona stanovovat takovéto podmínky, zákon byl tedy v tomto smyslu změněn, zároveň tedy musí i obce při stanovování těchto podmínek vycházet z programů zlepšování kvality ovzduší (Sněmovní tisk 77/0, Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012, zákon o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online], s. 5).

znečišťování, například cíl podporovat přesunutí výroby tepla do snáze regulovatelných velkých zdrojů znečišťování nebo využívání obnovitelných zdrojů energie, případně vytvořit podklad pro dobrovolné dohody o omezení emisí nebo pro podporu dobrovolných aktivit apod. Z hlediska přímého zásahu do určitého problému kvality ovzduší je nejprve třeba vymezit tento problém (např. znečištění prachovými částicemi) a poté navrhnout řešení, která by vedla ke zlepšení kvality ovzduší v tomto konkrétním bodě (např. snížení rizika vnosu sekundární prašnosti z komunikací jejich pravidelným čištěním či zpomalením provozu, strategie k ekologizaci hromadné dopravy, kdy budou zakázky zadávány pouze těm provozovatelům, kteří splní určité limity, nebo práce s veřejností, která bude informována a vedena ke snižování emisí produkovaných domácnostmi).

Vzhledem k tomu, že podle nové právní úpravy jsou programy zlepšování kvality ovzduší zpracovávány výhradně pro zákonem vymezené aglomerace a zóny, spočívá jejich význam pro komunální úroveň regulace znečišťování ovzduší především v tom, že představují určitý podklad pro územní plánování, ale také v tom, že v nich Ministerstvo životního prostředí stanoví konkrétní opatření, aby imisního limitu bylo dosaženo co nejdříve.

### **3.2. Územní plánování jako koncepční nástroj ochrany ovzduší**

Územní plánování není pouze obecným koncepčním nástrojem použitelným k ochraně ovzduší, lze jej označit za jeden ze základních nástrojů prevence v ochraně životního prostředí vůbec, neboť jeho nejdůležitější funkcí je zajišťování podmínek pro trvale udržitelný rozvoj, který mimo jiné spočívá ve vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí (§ 18 stavebního zákona).

V rámci územního plánování vystupují obce v různém postavení, zákon jim přiznává pravomoci ve dvou pozicích – jednak obcím jako zadavatelům územně plánovací dokumentace, jednak jako dotčeným obcím.

#### **3.2.1. Územní plán**

Územní plán je jednak nástroj, jímž se implementují záměry stanovené na vyšší úrovni do místních poměrů, a jednak nástroj autonomní realizace, jádro samostatné působnosti obce (podle německé nauky ji lze označit jako plánovací svrchovanost obcí

– *Planungshoheit*).<sup>74</sup> Ačkoliv musí být územní plán v souladu s územně plánovací dokumentací vyšší úrovně a politikou územního rozvoje, je právo státních orgánů (dotčených orgánů státní správy, Ministerstva pro místní rozvoj apod.) či orgánů krajů zasahovat do této svrchovanosti omezeno samotnou Ústavou (čl. 101 odst. 4). O pořízení územního plánu (§ 44 StavZ) a o jeho vydání (§ 54 odst. 2 StavZ) rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Obec zde nevystupuje v pozici orgánu ochrany ovzduší, není tedy přímo vázána imisními limity, její rozhodnutí o pořízení územního plánu a vydání konkrétního územního plánu je však z pohledu ochrany ovzduší významné.

Územní plán má v souladu s cíli územního plánování zajišťovat podmínky pro trvale udržitelný rozvoj, rozvrhnout využití území tak, aby vyhovovalo rozličným veřejným zájmům, komplexně a soustavně řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Je významným podkladem pro územní řízení, zejména pro umístování staveb. Pomocí územního plánování má tedy obec možnost ovlivnit umístování nových staveb a zařízení jakožto dalších stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, což je významné zejména u menších stacionárních zdrojů. Územní plán je zcela zásadní pro regulaci nevyjmenovaných stacionárních zdrojů. Jako opatření ke zlepšení kvality ovzduší sice nemá výrazný a rychlý účinek, ale o to významnější je v případě řádného plnění, které může přinést dlouhodobý příznivý efekt.<sup>75</sup>

Soulad územního plánu se zájmy ochrany ovzduší je zabezpečován pomocí stanovisek dotčených orgánů<sup>76</sup>. Krajský úřad podle § 11 odst. 2 písm. a) ZOO vydává stanovisko k územnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování, přičemž vychází z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu. Pořizovatel územního plánu (úřad územního plánování) je povinen přezkoumávat soulad návrhu územního plánu mimo jiné také s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů [§ 53 odst. 4 písm. d) StavZ], také zastupitelstvo obce má před vydáním územního plánu tento soulad ověřovat (§ 54 odst. 2 StavZ).

---

<sup>74</sup> ROZTOČIL, A. et al., Stavební zákon : komentář, s. 181-182.

<sup>75</sup> Viz např. MĚSTO HRANICE. Program ke zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí města Hranice.

<sup>76</sup> Dotčenými orgány jsou podle §4 odst. 2 stavebního zákona orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů.

Prostřednictvím stanovisek orgánů ochrany ovzduší je zajištěno, že budou imisní limity reflektovány při územním plánování. Obec je jimi tedy při pořizování územního plánu nepřímě omezena, vázána.

Územní plán sice není obligatorním nástrojem, závisí na vůli obce, jestli jej pořídí, či nikoliv, od roku 2020 by však nepořízení územního plánu znamenalo, že na území dané obce nebude prakticky možné umisťovat či vybudovat jakékoliv stavby mimo zastavěné území obce vymezené ze zákona [podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], s drobnou výjimkou staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona nebo záměrů vymezených v zásadách územního rozvoje.<sup>77,78</sup> Lze proto očekávat, že územní plány budou přijaty na celém území ČR, a že tedy budou všechny obce jejich prostřednictvím nějakým způsobem regulovat znečišťování ovzduší.

Z hlediska územního plánu jsou možnosti obce plánovat rozvoj území a podmínky pro vznik dalších zdrojů znečišťování či pro jejich regulaci poměrně široké. Platí to zejména pro stacionární zdroje znečišťování ovzduší, u nichž záleží opravdu do velké míry na obci, jakým způsobem vymezí zastavitelné území, od čehož se odvíjí umisťování, povolování a realizace staveb.

Poněkud jiná je situace u liniových zdrojů znečišťování, tedy u znečišťování mobilními zdroji – automobilovou dopravou. To, jakým způsobem se znečištění tohoto původu projeví v jednotlivých obcích, může být v rámci územního plánování ovlivněno vymezením funkční plochy pro nové komunikace, parkoviště apod. Jedná se o zcela zásadní fázi, v níž je třeba zodpovědět otázku možného umístění dopravního koridoru z hlediska únosnosti imisní situace. Možnosti obcí jsou v případě plánování komunikací poměrně úzké, neboť většina typů silnic je takto zachycena v zásadách územního rozvoje (podle § 36 odst. 1 StavZ vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu), nadregionální doprava je řešena dokonce již v Politice územního rozvoje<sup>79</sup>,

---

<sup>77</sup> Po 31. 12. 2020 pozbývá účinnosti územně plánovací dokumentace vydaná mezi lety 1992 a 2006 (§188 odst. 1 stavebního zákona) a navíc končí přechodné období umožňující umisťování určitého vymezeného kruhu staveb na území obcí, které vůbec nemají územní plán ani jinou územně plánovací dokumentaci (§188a stavebního zákona).

<sup>78</sup> ROZTOČIL, A. et al., cit. 74, s. 185.

<sup>79</sup> Ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona zní: „[Politika územního rozvoje] vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje.“ Podle §43 odst. 1 věty 2 stavebního zákona sice mohou být záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí, to se ovšem z hlediska plánování komunikací nejeví příliš praktické.

a oba tyto dokumenty jsou pro územní plány obcí závazné.<sup>80</sup> Stavební zákon (viz např. § 43 odst. 3) ovšem tímto způsobem pouze zakotvuje to, co je nasnadě již z povahy věci, totiž, že komunikace musí být vzhledem k tomu, že zpravidla zasahují do území více obcí, řešeny na vyšší úrovni a přebírány do dokumentů územního plánování tvořených na nižší úrovni, kde mohou být toliko konkretizovány.

### **3.2.2. Regulační plán**

Územní plán člení území obce podle jeho velikosti a složitosti na části obce, popřípadě na čtvrti, tedy na lokality, které jsou základní územně plánovací jednotkou. Jednotlivé lokality mají stanovenou převažující funkční využití, územní plán však nejde do větších podrobností, než je popis lokality. Území se dá ovšem dále členit na bloky a jednotlivé pozemky (parcely), tyto menší jednotky pak reflektuje regulační plán, který se většinou zpracovává pro určitou lokalitu. V regulačním plánu se obvykle stanoví podrobné podmínky pro využití a zastavění jednotlivých bloků (nebo i pozemků).<sup>81</sup> Územní plán má poměrně omezené možnosti regulace, může určit způsob využití území (bydlení, průmysl, služby), výšku staveb v daném území a maximální zastavěnou plochu; do těchto kategorií se však dají zahrnout různé typy staveb s různým vlivem na území, s různými estetickými, kulturními a společenskými dopady na ráz a život obce. Z tohoto důvodu je zejména pro zastavitelné, ale dosud nezastavěné území vhodné pořídit regulační plán, který komplexně vyřeší detailnější podmínky zástavby, díky čemuž je mimo jiné možné ovlivnit celkovou zátěž nových staveb pro kvalitu ovzduší. Že regulační plán upravuje řešené území opravdu podrobně, dokládá i fakt, že stavební zákon v § 61 odst. 2 umožňuje, aby nahradil některá územní rozhodnutí (musí přitom konkretizovat která).

Pořízení regulačního plánu může být velmi významné zvláště v oblastech, kde jsou překračovány imisní limity látek znečišťujících ovzduší, nebo kde by mohlo dojít k jejich překročení výstavbou dalších stacionárních zdrojů znečišťování. Společně s územním plánem regulační plán umožňuje, aby se situace ovzduší vyřešila jako celek – předpokladem nové výstavby tak mohou být některá opatření omezující znečišťování z již existujících zdrojů, pro novou výstavbu jsou dány konkrétní požadavky za cílem dodržování přípustných úrovní znečištění. Na význam pořízení regulačního plánu

---

<sup>80</sup> BERNARD, M., Ovzduší vs. silniční doprava – právní nástroje ochrany [online], s. 8.

<sup>81</sup> § 61 odst. 1 stavebního zákona.

upozornují v souvislosti s rozhodováním v územním řízení opakovaně i správní soudy,<sup>82</sup> zejména v tom smyslu, že v situaci, kdy pro lokalitu, v níž se předpokládá rozvoj nové zástavby, není zpracován regulační plán, klade to na stavební úřad větší nároky, zejména ve smyslu komplexnějšího posouzení souběžně umístěvaných a povolovaných staveb. Zpracování regulačního plánu je tedy v podobných případech žádoucí.

### 3.2.3. Obec jako dotčená obec

Obce jsou sice při vydávání vlastního územního plánu vázány vyšší územně plánovací dokumentací (zásadami územního rozvoje), na druhou stranu však mají při jejím pořizování určité pravomoci.

Dotčené obce jsou legislativní zkratkou pro obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím (§ 39 odst. 1 StavZ). Ustanovení § 39 odst. 2 stavebního zákona přiznává dotčeným obcím (a dále vlastníkovi, oprávněnému investorovi a zástupci veřejnosti) právo podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje. Přitom platí, že pokud je určitá osoba oprávněna podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje, pak vůči jakékoli jeho části, ačkoliv by jí nebyla přímo dotčena. Obec tedy může podat námitku i proti vymezení ploch a koridorů, které se nenacházejí na jejím území.<sup>83</sup> O námitkách rozhoduje zastupitelstvo kraje současně se schvalováním zásad územního rozvoje, odůvodnění rozhodnutí o námitkách tvoří součást odůvodnění zásad územního rozvoje (§ 172 odst. 5 SŘ<sup>84</sup>).<sup>85</sup> Podávání námitek se uskutečňuje v rámci samostatné působnosti obce (§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona). Rozhodnutí o námitkách je podle správního řádu přezkoumatelné pouze podle ustanovení o mimořádných opravných a dozorčích prostředcích (§ 172 odst. 5 SŘ výslovně vylučuje pouze odvolání a rozklad), pokud jde o soudní ochranu, existuje možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Důležité je, že podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu<sup>86</sup> není předpokladem aktivní legitimace uplatnění námitek proti návrhu zásad územního rozvoje. Proto i obec, která se nezapojila do procesu pořizování zásad územního rozvoje, může za určitých okolností uspět u správního soudu a dosáhnout jejich zrušení. Záleží však vždy na tom, jakými

<sup>82</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008-31, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. 10 Ca 62/2009-12.

<sup>83</sup> ROZTOČIL, A. et al., cit. 74, s. 166.

<sup>84</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále i „SŘ“).

<sup>85</sup> ROZTOČIL, A. et al., cit. 74, s. 167.

<sup>86</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11. 2011, č.j. 1 Ao 2/2010-116.

faktory byla způsobena procesní pasivita navrhovatele v předchozích fázích postupu vedoucího k vydání zásad územního rozvoje, v určitých případech může být nepodání námítky důvodem pro zamítnutí návrhu.<sup>87</sup>

Věcně podobné postavení má obec i při řízení o územním plánu sousední obce, formálně se však její možnosti výrazně liší, především nemá v tomto případě právo k podávání námitek (§ 52 odst. 2 stavebního zákona *a contrario*). Může tedy uplatnit pouze připomínky, což je právo, které podle § 52 odst. 3 stavebního zákona náleží každému.

Obce v popsané pozici sice opět nejsou orgány ochrany ovzduší, a tudíž nejsou přímo zavázány k dodržování imisních limitů, vzhledem k významu zásad územního rozvoje či možnosti vlivu stavební činnosti v okolních obcích však mohou mít zájem ovlivnit procesy přijímání územně plánovací dokumentace jiných územně samosprávných celků, a tím i zasáhnout do přijetí dokumentů, které by ve svém důsledku mohly mít negativní dopady na kvalitu ovzduší i na jejich území.

Pro úplnost je možné dodat, že v rámci územního plánování přiznává stavební zákon významné postavení i dotčeným správním orgánům. Mají zejména právo uplatňovat stanoviska k návrhu zásad územního rozvoje (§ 37 odst. 3 StavZ), k návrhu na rozhodnutí o námítkách a návrhu na vyhodnocení připomínek (§ 39 odst. 4 a § 53 odst. 1 StavZ), stanoviska k návrhu územního plánu (§ 50 odst. 2 StavZ). Co je to dotčený orgán, přibližuje § 4 odst. 2 stavebního zákona – jsou to dotčené orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Jedním ze zvláštních právních předpisů je i zákon o ochraně ovzduší, podle něhož krajský úřad vydává stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování (§ 11 odst. 2 ZOO). Krajský úřad je tedy v řízení o pořizování územního a regulačního plánu obce dotčeným orgánem podle stavebního zákona. Pro obecní úřady však zákon podobné kompetence nepředvídá (§ 11 ZOO *a contrario*).

---

<sup>87</sup> ROZTOČIL, A. et al., cit. 74, s. 168.



## 4. Administrativní nástroje (povolovací řízení)

Kromě koncepčních nástrojů jsou při regulaci znečišťování významné nástroje administrativní, jejichž prostřednictvím je umožněna realizace nejrůznějších záměrů, které se stanou zdrojem znečišťování ovzduší. Správní úřady vydávají povolení či stanoviska a ukládají v nich podmínky, nebo žádosti zamítají.

Určitá povolovací řízení lze nalézt přímo v samotném zákoně o ovzduší (viz např. § 11 odst. 2 – povolení krajského úřadu k provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2), v mnoha případech však tento zákon spíše navazuje na jiné předpisy, v nichž jsou upraveny nástroje sloužící k celkové ochraně životního prostředí, a zakotvuje prostředky, jimiž mohou orgány ochrany ovzduší do různých povolovacích řízení podle těchto předpisů zasáhnout (prostřednictvím stanovisek, vyjádření apod.).

I v této oblasti hraje velkou roli stavební zákon. Zatímco územní plánování, jakožto koncepční nástroj využitelný v ochraně ovzduší, řeší problémy na obecné úrovni (funkční využití určité plochy a území s ohledem na nejrůznější veřejné zájmy), umístění záměru představuje zcela konkrétní proces, v němž se poměrně detailně posuzují jeho dopady na dané území.<sup>88</sup> Na něj pak navazuje stavební a kolaudační řízení. U všech tří zmíněných institutů obsažených ve stavebním zákoně jsou určité pravomoci přiznány i obcím jako samosprávným celkům, případně obecním úřadům, které vykonávají přenesenou působnost jako orgány státní správy. Některé tyto pravomoci jsou obecné, některé mají sloužit přímo k ochraně ovzduší.

### 4.1. Územní řízení

V územním řízení vydává příslušný stavební úřad územní rozhodnutí, na jehož základě je možné zejména umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území (§ 76 odst. 1 stavebního zákona). Územní rozhodnutí sice lze za určitých podmínek nahradit územním souhlasem nebo veřejnoprávní smlouvou, pro účely této práce a demonstraci dalších možností obcí ovlivnit znečišťování na svém území však postačí zabývat se standardním postupem.

V rámci územního řízení je zapojení na komunální úrovni možné ve dvou podobách. Zaprvé může obec vystupovat jako účastník řízení (v případě, že má být záměr realizován na jejím území) a zadruhé je obecní úřad dotčeným orgánem;

---

<sup>88</sup> BERNARD, M., cit. 80, s. 10.

v prvním případě jde o samostatnou působnost obce, ve druhém o působnost přenesenou.

#### **4.1.1. Obec jako účastník územního řízení**

Účastenství obci přiznává § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jedná se o účastenství podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu. Obci, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, musí být oznámení o zahájení řízení doručeno vždy jednotlivě, a to i v případě, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků (§ 87 odst. 1 věta pátá stavebního zákona). Hlavním právem účastníka řízení je uplatňování námitek. Obec však může uplatnit pouze námitky, které se týkají jejích zájmů, popřípadě zájmů jejích obyvatel, což bylo dovozeno judikaturou již ke stavebnímu zákonu z roku 1976<sup>89</sup>, a tento závěr odpovídá i vymezení samostatné působnosti v § 35 odst. 1 obecního zřízení. Ačkoliv ochrana ovzduší není primárním cílem tohoto institutu, může jej obec využít mimo jiné k ochraně občanů před nepříznivými vlivy pocházejícími ze znečištěného ovzduší.

#### **4.1.2. Obecní úřad jako dotčený orgán u umístování stacionárních zdrojů**

Dotčené orgány státní správy nejsou účastníky řízení, jde o postavení *sui generis*.<sup>90</sup> Stavební úřad v územním řízení mimo jiné posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů.<sup>91</sup> Který úřad je v konkrétním případě příslušný k vydání závazného stanoviska a kdy bude příslušný obecní úřad nebo obecní úřad obcí s rozšířenou působností, upravuje zákon o ochraně ovzduší. Orgány ochrany ovzduší jsou na rozdíl od obce jako samosprávného celku vázány imisními limity stanovenými v příloze č. 1 k zákonu (§ 3 odst. 1 ZOO)<sup>92</sup>. Tato obecná povinnost byla novelou č. 87/2014 Sb.

---

<sup>89</sup> ROZTOČIL, A. et al., cit. 74, s. 367.

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 68/2008 [1786/2009 Sb. NSS]: „[D]otčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území.“

<sup>91</sup> § 90 písm. e) stavebního zákona.

<sup>92</sup> Nebylo tak tomu vždy, podle zákona České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování bylo pouze Ministerstvo životního prostředí pověřeno kontrolou dodržování depozičních a imisních limitů, orgány ochrany ovzduší však nebyly imisními limity vázány, a to ani v případech, kdy samy vydávaly souhlasy, ani v případech, kdy vystupovaly jako dotčené orgány státní správy (JANČÁŘOVÁ, I., cit. 58).

doplněna o explicitní požadavek ustanovení § 12 odst. 1 ZOO, podle něhož jsou obecní úřady obce s rozšířenou působností povinny vycházet při vydávání závazného stanoviska z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k zákonu (v případě znečišťujících látek v bodech 3 a 4 se k úrovním znečištění přihlíží).

Pokud jde o umístování stacionárních zdrojů, je významné jejich dělení na zdroje uvedené a neuvedené v příloze č. 2 k zákonu. U zdrojů v příloze vyjmenovaných vydává závazné stanovisko krajský úřad<sup>93</sup>, obecní úřady každé obce mohou pouze vydat své vyjádření k tomuto závaznému stanovisku, a to zásadně do 15 dnů ode dne doručení podkladů k věci, pokud se s krajským úřadem nedohodnou na jiné lhůtě. Tato pravomoc byla nově zavedena zákonem o ochraně ovzduší z r. 2012, postavení obecního úřadu z pozice orgánu hájícího zájmy na ochraně ovzduší se tím posílilo. Obec, v níž má být stacionární zdroj umístěn a provozován, se tak může zapojit do rozhodování o tom, zda bude umístěn v určité lokalitě či nikoliv, popřípadě za jakých podmínek. Krajský úřad musí o vydání takového vyjádření požádat a předat potřebné podklady. Vyjádřením obecního úřadu sice není vázán, ale má povinnost nakládat s ním jako s podkladem pro vydání svého závazného stanoviska a náležitě zdůvodnit nerespektování či odchýlení se od obsahu vyjádření.<sup>94</sup> Nutno poznamenat, že formulace dotčeného ustanovení není zcela jasná, zákon zde však zřejmě volí poněkud neobvyklou konstrukci, kdy je v obecní úřad v podstatě dotčeným orgánem k úkonu dotčeného orgánu (krajského úřadu). Pokud má být určitý záměr realizován na území obce, může se tedy zaprvé obec účastnit územního řízení (a podávat námitky) a zadruhé má obecní úřad jako orgán ochrany ovzduší možnost vydat své vyjádření. Obsah tohoto vyjádření se pak může promítnout i do podmínek stanovených v souhlasném závazném stanovisku krajského úřadu. V tomto postavení je navíc obecní úřad vázán imisními limity, takže, pokud se rozhodne vyjádřit, je jeho povinností hájit zájmy ochrany ovzduší, u obce jako účastníka řízení jde spíše o právo.

Dalším institutem uplatňovaným v rámci územního řízení je závazné stanovisko vydávané obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Je jedním ze základních nástrojů sloužících k regulaci nevyjmenovaných zdrojů. Oproti úpravě z roku 2002 došlo ke změně, dříve byly k této regulaci (tehdy v případě tzv. malých zdrojů)

---

<sup>93</sup> §11 odst. 2 písm. b) ZOO.

<sup>94</sup> MORÁVEK, J., et al., cit. 5, s. 127.

příslušné obecní úřady všech obcí. Důvodem k tomuto přesunu kompetence byla zejména značná neefektivnost takto pojaté regulace, především v případě menších obcí, jejichž úřední aparát není dostatečně početný a kvalifikovaný v oblasti věcné problematiky ani k používání poměrně komplikovaných právních nástrojů upravených v zákoně o ochraně ovzduší. Obsah působnosti vydávat stanoviska je omezen nejen tím, že jde pouze o zdroje nevyjmenované v příloze č. 2, ale taktéž tím, že se závazné stanovisko nevydává v případě, kdy je namísto územního řízení vydáván územní souhlas nebo kdy podle stavebního zákona postačí ohlášení stavebnímu úřadu. V případě, že územní řízení probíhá, však nelze vydat územní rozhodnutí bez závazného stanoviska.<sup>95</sup>

V praxi se lze setkat s různými nešvary, snahou investorů nějakým způsobem obejít zákon a vyhnout se případnému zamítavému závaznému stanovisku. Soudy se již vícekrát poměrně jasně vyjádřily k situaci, kdy je na území umístěováno větší množství menších staveb, jejichž dílčí podíl na znečištění je sice v podstatě irelevantní, ale součet jejichž emisí může mít podstatný význam. V judikatuře se upozorňuje i na to, že je „*stavební úřad povinen vyhodnotit vlivy v jejich souhrnu, zejména pakliže ze stanovisek plynoucí zjištění (vycházející z odborných odhadů a studií) nasvědčují tomu, že zjištěné hodnoty, pokud jde o účinky samotné stavby jako takové, sice jednotlivě, samy o sobě, nevykazují nadlimitní či nepřijatelné hodnoty, ale stavbu je navrhováno umístit do území, které je již za stávajícího stavu nadlimitně zatíženo nebo se zjištěné hodnoty přípustné maximální limitní zátěži blíží.*“<sup>96</sup>

Při doloženém nadlimitním stavu zátěže v daném území nelze do tohoto území umístit další objekty, které tento stávající stav, byť jen nevýrazně, zhorší, navíc za situace, kdy případné povolení stavby není provázáno s žádnými podmiňujícími opatřeními, které by alespoň výhledově (do doby uvedení stavby do provozu) garantovaly snížení nadlimitního stavu pod stanovené limity.<sup>97,98</sup> V podobných situacích se také výrazně projevuje případná neexistence regulačního plánu pro zástavbu daného území novými stavbami, který by závazně určil rozsah takovéto zástavby.<sup>99</sup> Nebezpečí

---

<sup>95</sup> MORÁVEK, J., et al., Zákon o ochraně ovzduší: komentář, s. 126

<sup>96</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. 10 Ca 62/2009-12, s. 12.

<sup>97</sup> Tamtéž, s. 39.

<sup>98</sup> Tento konkrétní rozsudek se sice týká hlukových imisních limitů, nicméně princip, který je v něm vyjádřen, lze jistě vztáhnout limity určené k ochraně ovzduší.

<sup>99</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. 10 Ca 62/2009-12, s. 40.

hrozící v případě neexistence regulačního plánu, který by stanovil podmínky vedoucí k podlimitní zátěži i po uvedení nových záměrů do provozu, spočívá zejména ve snaze investorů prokazovat dílčí nevýznamné přetížení a prosadit své cíle pomocí tzv. salámové metody.<sup>100</sup> Jak Nejvyšší správní soud výstižně poznamenal, je v tomto případě žádoucí, aby byla ze strany státní správy použita metoda opačná – označuje ji obrazně jako „puzzle“.

Otázkou je, kdo je povinen tento celkový vliv postihnout. Pokud se tak nestane v regulačním plánu, klade to zvýšené nároky na stavební úřad, neboť podle Nejvyššího správního soudu je účelem § 126 stavebního zákona mimo ochrany jiných důležitých veřejných zájmů, zejména ochrana životního prostředí, a právě stavební úřad je povinen zajistit soulad jak mezi jednotlivými stanovisky navzájem, tak i při kumulaci všech dopadů plynoucích z těchto stanovisek v jejich celku.<sup>101</sup> V případě, že by bylo vydáno kladné stanovisko, jehož odůvodnění by neosvětlovalo vyslovení souhlasu, musí se stavební úřad rozporem zabývat, protože právě on je garantem zákonnosti procesu.

Ačkoliv jsou to tedy především orgány ochrany ovzduší (a mezi nimi často obecní úřady), jimž je uložena povinnost působit k ochraně ovzduší a řídit se imisními limity a teprve s ohledem na ně vydávat případná stanoviska, stavební úřad se nesmí omezovat na pouhý sběr dat, ale má autonomní rozhodovací roli.

Jako pozitivní lze jistě vnímat fakt, že se správní soudy opakovaně vyslovují ve prospěch konzistentnosti a řádného postupu při umisťování staveb, které jsou zdrojem znečištění ovzduší, a při vyhodnocování stanovisek orgánů ochrany ovzduší, jakož i ve prospěch dodržování imisních limitů.

#### **4.1.3. Obecní úřad jako dotčený orgán u umisťování komunikací**

Výše uvedené se týká pouze stacionárních zdrojů, úprava mobilních zdrojů znečišťování je zcela specifická a je proto v této práci ponechána poněkud stranou, v rámci územního řízení ovšem nejde o mobilní zdroje jako takové, nýbrž o infrastrukturu využívanou automobily jakožto typickými mobilními zdroji – tedy pozemní komunikace a parkoviště. Jak již bylo zmíněno v kapitole o zdrojích znečišťování, lze najít názory, že i např. silnice je či bylo možné považovat za (lineární)

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 1 As 135/2011-246, s. 10.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008-31, s. 10.

stacionární zdroj znečišťování.<sup>102</sup> Také podle odborné literatury zabývající se ovzduším z přírodovědeckého hlediska je takovéto pojetí možné: „Rozlišení [kategorií stacionárních a mobilních zdrojů] samozřejmě závisí na časovém a prostorovém měřítku, které bereme v úvahu, jednotlivé auto na dálnici je bodovým mobilním zdrojem, je-li souvislá kolona aut na dálnici v čase více méně konstantní, lze dálnici se všemi auty na ní pokládat za stacionární lineární zdroj.“<sup>103</sup> Odbor ochrany ovzduší Ministerstva životního prostředí se však k této problematice vyjádřil jasně: „Pozemní komunikace není a ani podle zákona č. 86/2002 Sb. nebyla stacionárním zdrojem. Závazné stanovisko vydává OÚ ORP pouze ke stacionárním zdrojům neuvedeným v příloze č. 2 k zákonu (§ 11 odst. 3).“<sup>104</sup>

Dřívější zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. neobsahoval žádnou úpravu závazných stanovisek, kterými by se orgány ochrany ovzduší mohly vyjadřovat k umístění komunikací. Tato situace byla předmětem kritiky<sup>105</sup>. Do jisté míry se změnila zákonem z r. 2012. Závazné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce v určité intenzitě a parkoviště s danou kapacitou vydává Ministerstvo životního prostředí.<sup>106</sup> Jde tedy o situaci, kdy se orgán ochrany ovzduší zapojuje do procesu povolování výstavby komunikací, které samy nejsou zdrojem, ale při jejichž používání typicky dochází ke znečišťování ovzduší. Ačkoliv byla navrhována (a Ministerstvem životního prostředí i preferována) varianta, v níž by bylo závazné stanovisko potřeba i pro místní komunikace vedoucí v zastavěném území či do 100 m od něj, nedošlo ke shodě s Ministerstvem dopravy<sup>107</sup>, takže místních komunikací se tento institut netýká. Ovšem ani ve variantách návrhu se nepočítalo s tím, že by se

---

<sup>102</sup> Např. BERNARD, M., cit. 80, s. 10: „Silnici samotnou je podle našeho názoru možné považovat za stacionární zdroj znečišťování ovzduší (srovnej ust. § 4 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší cit.: „plocha, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečišťování ovzduší“).“, pozn. citován zákon č. 86/2002 Sb.

<sup>103</sup> HŮNOVÁ I., JANOUŠKOVÁ S., Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší, s. 144

<sup>104</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Stanovisko odboru ochrany ovzduší k vybraným dotazům orgánů ochrany ovzduší k vydávání závazných stanovisek a vyjádření podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší [online].

<sup>105</sup> Např. BERNARD, M., cit. 80, s. 10: „V rámci územního řízení vydávají dotčené orgány státní správy závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu nebo stanoviska podle části čtvrté správního řádu ve spojení s § 4 odst. 2 stavebního zákona. Z hlediska ochrany ovzduší je tato věc velmi tristní, neboť dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydávají orgány ochrany ovzduší stanoviska a povolení k umístění a stavbám stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Silniční doprava je však považována za mobilní zdroj znečišťování ovzduší, ke kterému orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko nevydává.“

<sup>106</sup> § 11 odst. 1 b) ZOO.

<sup>107</sup> Sněmovní tisk 449/0, cit. 35, s. 124.

do těchto řízení mohly zapojit orgány ochrany ovzduší na regionální, či dokonce místní úrovni.

Lze tedy konstatovat, že pokud jde o možnost ovlivnit na komunální úrovni umístování komunikací, je omezena pouze na námítky obce, pokud má být komunikace umístěna na jejím území. Na druhou stranu je však trasování komunikací záležitostí územního plánování, kde jsou její možnosti širší.

## 4.2. Stavební řízení a kolaudační souhlas

Stavební řízení a vydávání kolaudačního souhlasu jsou dalšími fázemi navazujícími na územní řízení, mají sloužit k vydání stavebního povolení a stanovení podmínek pro stavbu, tedy pro samotnou realizaci záměru, a poté k uvedení stavby do užívání, přičemž se zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s rozhodnutím o jejím umístění a v souladu se stavebním povolením. Pro oba tyto instituty je společné to, že zde obce nemají postavení účastníků řízení, možnost jejich zapojení do těchto procesů proto najdeme pouze v linii přenesené působnosti, kdy jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností dotčenými orgány.

K žádosti o stavební povolení (obdobně i k ohlášení stavby) má stavebník mimo jiné připojit i „*závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy.*“<sup>108</sup> Stavební úřad pak podle § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ověřuje, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány. Taktéž pro vydání kolaudačního souhlasu musí stavebník opatřit závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby, pokud jsou taková vyžadována zvláštními právními předpisy (§ 122 odst. 1 StavZ). Zákon o ochraně ovzduší vyžaduje v § 11 odst. 3 vydání závazného stanoviska ke stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu ze strany obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Nabízí se otázka, zda je účelné, aby se obecní úřad vyjadřoval k vydání kolaudačního souhlasu, když v dané věci vydal závazné stanovisko v předchozím stavebním řízení. Podle Stanoviska odboru ochrany ovzduší jsou závazná stanoviska v obou fázích nezastupitelná: „*V některých případech se může stát, že se podmínky u konkrétního zdroje v mezidobí změnily, takže je na místě, aby orgán ochrany ovzduší před vydáním kolaudačního souhlasu posoudil všechny okolnosti*

---

<sup>108</sup> § 110 odst. 2 d) stavebního zákona.

*a případné změny, ke kterým došlo od vydání stavebního rozhodnutí, a z hlediska ochrany ovzduší se k tomu opět vyjádřil.* <sup>109</sup> Z pohledu praxe je ovšem poměrně těžko představitelné, jakého charakteru by musely uvedené změny být, aby bylo možné vydat nesouhlasné stanovisko ke stavbě, když předtím obecní úřad vydal k umístění stavby stanovisko souhlasné.

Ačkoliv je tedy čistě teoreticky možné ve stavebním řízení a při vydávání kolaudačního souhlasu za určitých podmínek stavbu či provoz zdroje znečišťování nepovolit, není příliš pravděpodobné, že by nastaly okolnosti, které by to v praxi umožňovaly. Lze tedy opět vyzdvihnout význam precizního územního plánování, díky němuž mohou obce ovlivnit charakter zástavby a znečišťování z ní plynoucí.

---

<sup>109</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, cit. 104.



## 5. Aktuální problém – SZTE jako nástroj ochrany ovzduší

### 5.1. Problematika odpojování od SZTE

Výše popsaná problematika koncepčních nástrojů a povolovacích řízení z hlediska možností ovlivnění těchto procesů na komunální úrovni se dá poměrně dobře demonstrovat na jednom konkrétním problému, který je již několik let aktuální pro české domácnosti. Jedná se o systémy zásobování tepelnou energií (SZTE)<sup>110</sup> a odpojování budov od tohoto zdroje tepla, popřípadě nepřipojování nových staveb.

Lze konstatovat, že vztah mezi dálkovým vytápěním a ochranou ovzduší je poměrně významný. Zdroje tepla jsou zákonem o ochraně ovzduší vnímány především jako spalovací zdroje, a tedy i zdroje znečišťování. Z pohledu ochrany ovzduší je nasnadě, že je, zjednodušeně řečeno, vhodnější spálit (v podstatě) totéž uhlí ve velkém účinném zdroji a emise vypouštět vysokým komínem než v malých domácích topeništích, jejichž kouř zatěžuje ovzduší přímo v okolí vzniku. U tepláren je také možná efektivnější kontrola, jsou jim ukládány podmínky provozu v povolení, mají povinnost monitorovat emise, plnit emisní limity, emisní stropy apod.<sup>111</sup> I proto obsahuje zákon o ochraně ovzduší důležité ustanovení, které zakotvuje preferenci SZTE před individuálním vytápěním budov. Jedná se o § 16 odst. 7 ZOO, podle něhož mají fyzické a právnické osoby při výstavbě nebo rekonstrukci domů využít pro jejich vytápění teplo ze systému zásobování tepelnou energií nebo z jiného než stacionárního zdroje, je-li to technicky možné a ekonomicky přijatelné.

Právě to, že mnoho vlastníků budov vnímá napojení na SZTE jako ekonomicky nevýhodné, vzniká tendence odpojovat se a pořídit např. pro panelový dům nebo jejich skupinu vlastní zdroj tepla.<sup>112</sup> Nelze však říci, že lze odpojením od SZTE ušetřit ve všech případech, vždy záleží na konkrétních skutečnostech (stav a palivo používané centrálním zdrojem tepelné energie, typ zamýšleného vlastního zdroje apod.).

---

<sup>110</sup> Dříve používaný pojem centrální zásobování teplem (CZT) byl v energetickém zákoně č. 458/2000 Sb. nahrazen pojmem novým (přesnějším) pojmem systém zásobování tepelnou energií. V následujícím textu bude uváděn tento pojem, popř. jeho zkratka SZTE.

<sup>111</sup> TUŽINSKÝ, M., Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona, s. 63.

<sup>112</sup> Například v Liberci se spor mezi městem a družstevníky, kteří se snažili o odpojení od SZTE, dostal až před soud. (Družstvo se chtělo odpojit od drahého tepla, soud jeho žalobu zamítl [online]).

Ministerstvo životního prostředí by mělo vydat vyhlášku, která upraví pravidla pro stanovení ekonomické přijatelnosti využití tepla a jiných zdrojů.<sup>113</sup>

Obce se ovšem odpojování (popř. jinému řešení vytápění u nových staveb) snaží bránit. Ačkoliv může být jejich motivace také ekonomická, a to buď z toho důvodu, že mají své podíly v teplárenských společnostech, nebo proto, že odpojení části odběratelů logicky zvýší náklady ostatních, nelze opomenout ani přínos, který má systém zásobování tepelnou energií pro kvalitu ovzduší v dané obci.

## 5.2. Možnosti regulace SZTE

Způsobů, jimiž se obce pokoušejí či pokoušely zachovat centrální vytápění, je více, v některých případech se vyskytly pokusy použít zcela nepřijatelné nástroje. Město se například snažilo zamezit odpojování tím, že navrhlo, aby stavební úřad vydal opatření obecné povahy podle § 97 stavebního zákona, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře. Takto ovšem situaci řešit nelze, neboť smyslem stavební uzávěry je zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla snížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území<sup>114</sup>, pro jiný účel být použita nesmí. Tento závěr jen potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>115</sup>, který se týká opatření obecné povahy celkově: „Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

Podobně lze zhodnotit i pokus zakázat odpojování od SZTE formou obecně závazné vyhlášky, k čemuž se již v r. 1997 vyjádřil Ústavní soud<sup>116</sup> v tom smyslu, že se obec sice může ve své samostatné působnosti zabývat zajišťováním příznivého životního prostředí v obci, má tak však činit za pomoci strategií, politik či dotací, nikoli právními předpisy ukládajícími občanům povinnosti nad rámec zákona. Vyhláška

<sup>113</sup> TUŽINSKÝ, M., cit. 111, s. 67.

<sup>114</sup> ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE, 1000 otázek ke stavebnímu právu [online].

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao/2005-98.

<sup>116</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 38/96.

Mladé Boleslavi tehdy přímo zakazovala přechod na individuální vytápění v objektech, které byly napojeny na SZTE. Ačkoliv od vydání tohoto nálezu nastal jistý posun v legislativě (zejm. nové obecní zřízení z r. 2000) a Ústavní soud v tzv. jirkovském nálezu<sup>117</sup> poněkud ustoupil od své argumentace, že obec nemůže ukládat jednostranně nové povinnosti fyzickým a právnickým osobám bez zákonného zmocnění, plyne z téhož novějšího nálezu, že pokud je již uložení povinnosti v dané oblasti regulace provedeno zákonem, není jejich rozšíření vyhláškou přípustné.<sup>118</sup> Ani vyhláškou tedy obec nemůže odpojování od SZTE řešit, neboť by došlo k porušení ústavního pořádku, konkrétně čl. 4 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny.<sup>119</sup>

### **5.2.1. Možnosti v rámci územního plánování**

Dalším z nástrojů, které se obci nabízejí v rámci problematiky SZTE, je územní plánování. Zde nelze pominout důležitou návaznost na jiný koncepční dokument – Územní energetickou koncepci (dále také ÚEK), kterou povinně pořizuje kraj, hl. m. Praha a statutární města (§ 4 odst. 2 zákona o hospodaření s energií<sup>120</sup>). Pro obce tato povinnost neplatí, mohou se však rozhodnout pořídit ÚEK dobrovolně (§ 4 odst. 3 zákona o hospodaření s energií). Zásadní význam má fakt, že je územní energetická koncepce neopomenutelným podkladem pro územně plánovací dokumentaci (§ 4 odst. 1 zákona o hospodaření s energií). Problematická je skutečnost, že ačkoliv by měl být tento dokument objektivní, měl by pokud možno pravdivě popisovat vhodnost energetických zdrojů a strategií hospodaření s energií, často tomu tak kvůli politickým vlivům nebývá.<sup>121</sup> Jak ÚEK skutečně může ovlivnit výstavbu nových zdrojů tepla / spalovacích zařízení, je do velké míry závislé na jejím zapracování do dokumentů územního plánování. Co přesně znamená neopomenutelný podklad, není nikde vymezeno, proto je třeba pomoci si gramatickým výkladem, díky němuž lze dospět k závěru, že by ÚEK měla být při územně plánovací činnosti vždy zohledněna; z toho, co upravuje, se přitom v územních plánech může objevit zejména vymezení koridorů pro teplovody, vymezení ploch pro bydlení tam, kde je to výhodné z hlediska napojení

---

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

<sup>118</sup> FELCMAN, J., *Boje na poli teplotnictví*, s. 162-163.

<sup>119</sup> ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE, cit. 114.

<sup>120</sup> Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> FELCMAN, J., cit. 118, s. 159-160.

se na teplovody apod. Tyto požadavky ovšem musí stavební úřad pořizující územní plán zkoordinovat s jinými zájmy.<sup>122</sup>

Vzhledem k tomu, že je územní plán závazný, mají v poslední době obce tendenci prosazovat, aby upravoval více než samotnou koncepci územního rozvoje města. Cesta je taková, že nechají zpracovat ÚEK, který doporučuje zachování či rozvoj SZTE, a poté se snaží, aby byly tyto závěry zapracovány do územních plánů a získaly tím závaznost. Pokud se však do územních plánů dostávají instrukce stavebním úřadům, aby na území, kde je vybudována soustava zásobování tepelnou energií, nepovolovaly soukromým vlastníkům nemovitostí odpojování od této soustavy, popřípadě pokud vymezí oblasti, v nichž není možné vystavět objekt s jiným vytápěním než napojením na SZTE, jedná se o porušení ústavního pořádku.<sup>123,124</sup>

I pro územní plán platí to, co bylo uvedeno výše k opatření obecné povahy a k čemu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku<sup>125</sup> z r. 2005, z něhož vyplývá, že opatřením obecné povahy nelze ukládat povinnosti nad rámec zákona. Podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj pak nelze do územně plánovací dokumentace včlenit požadavek na povinné připojení k SZTE, a tento požadavek nemůže dokonce obsahovat ani ÚEK.<sup>126</sup>

Ačkoliv tedy nelze v územním plánu zakázat odpojování či přikázat jako jediný zdroj tepla SZTE, je regulace znečištění ovzduší mající původ v domácnostech velmi důležitá. V situaci, kdy je tedy území obce nadlimitně zatíženo, se jeví jako legitimní přijmout (nejlépe) regulační plán, v němž obec stanoví, že nové stavby (byť by se jednalo o rodinné domy) mohou být vytápěny pouze určitými způsoby, které jsou z hlediska ochrany ovzduší šetrnější než spalování pevných paliv (např. vytápění plynem, tepelnými čerpadly, solárními panely, připojením k SZTE). Takovéto opatření pak může mít v konečném důsledku podobný efekt – většina nově vznikajících staveb se připojí k fungujícímu SZTE, aniž to představovalo neodůvodněný a nepřiměřený zásah do práv stavebníků a budoucích vlastníků. Výsledkem takovéto regulace pak bude v každém případě nejmenší možný přírůstek k již existujícímu znečištění ovzduší.

---

<sup>122</sup> FELCMAN, J., cit. 118, s. 160-161.

<sup>123</sup> Konkrétně rozpor s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

<sup>124</sup> FELCMAN, J., cit. 118, s. 161.

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao/2005-98.

<sup>126</sup> MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odpojování od centralizovaného zásobování teplem, s.. 7 přílohy.

### 5.2.2. Možnosti v rámci stavebního řízení

Poslední fází, v níž lze ovlivnit odpojení od systémů zásobování teplem či připojování k nim, je stavební řízení. To musí proběhnout nejen v případě, že se jedná o novou stavbu, ale také tehdy, pokud má být nemovitost odpojena od SZTE, jak vyplývá z § 77 odst. 5 energetického zákona<sup>127</sup>, podle něhož může být změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Souhlas, který je nutný pro změny způsobu vytápění, lze patrně chápat pouze jako závazné stanovisko dotčených orgánů, zde jimi z logiky věci budou orgány ochrany ovzduší.<sup>128</sup> Ať již jde tedy o odpojování od SZTE, či rozhodování o tom, jakým způsobem bude zásobování teplem obstaráváno u nových nemovitostí, bude vždy probíhat stavební řízení, rozhodovat bude stavební úřad a orgány ochrany ovzduší budou dotčenými orgány.

Úkolem orgánů ochrany ovzduší zde bude zejména posoudit vliv stavby či změny způsobu na ovzduší a plnění § 16 odst. 7 ZOO, tedy otázku, zda by nebylo technicky možné a ekonomicky přijatelné využít SZTE. Vzhledem k tomu, že se u kotlů pro rodinné domy, ale i pro větší objekty či skupiny objektů, jedná zpravidla o zařízení s příkonem do 0,3 MW, nepatří tato zařízení mezi vyjmenované zdroje v příloze č. 2, a orgánem příslušným pro vydávání závazného stanoviska je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Posouzení technické proveditelnosti nebude ve většině případů dělat problémy, pokud jde o odpojování, je možnost připojení nepochybná, stejně tak u stavby nových objektů není obtížné odhadnout, je-li připojení či případné vybudování příslušné infrastruktury reálné, či nikoliv. Komplikace nastávají, pokud jde o ekonomickou přijatelnost. Sporné je nejen to, kdo má tuto otázku primárně posuzovat – zda sám stavebník či vlastník nemovitosti, nebo orgány státní správy (popřípadě jestli spíše dotčené orgány, nebo stavební úřad), ale taktéž to, jak významnou roli má hrát pro případné neudělení povolení k odpojení či k jinému způsobu vytápění.

Pokud jde o dotčené orgány ochrany ovzduší, mají ve svém stanovisku podle Nejvyššího správního soudu<sup>129</sup> primárně posuzovat vliv navrhované stavby na kvalitu

---

<sup>127</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>128</sup> TUŽINSKÝ, M., cit. 111, s. 68.

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006.

ovzduší, nikoli technickou proveditelnost a ekonomickou přijatelnost. Dotčené orgány mohou stavební úřad upozornit na ustanovení § 16 odst. 7 ZOO, ale konečnou zodpovědnost za správní uvážení a řádné zdůvodnění má stavební úřad, tuto svou povinnost nemůže nahradit pouhým odkazem na stanoviska dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud také zdůrazňuje, že posuzování ekonomické přijatelnosti využití centrálního zdroje tepla ve srovnání s navrhovaným záměrem na zřízení vlastní (např. plynové) kotelny, je třeba provádět vždy z hlediska možností žadatele, nikoli z hlediska provozovatele centrálního systému, kde o ekonomické výhodnosti udržení co nejvyššího počtu odběratelů není pochyb.

Konečné rozhodnutí leží tedy v rukou stavebního úřadu. Musí sice konkrétní záměr posoudit z hlediska souladu s územním plánem, jak už však bylo řečeno, územní plán nemůže zakázat odpojování od SZTE nebo povinnost připojit k systému novou stavbu. Pro jeho rozhodnutí je nezbytným podkladem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, ovšem při samotném posuzování ekonomické přijatelnosti má provést vlastní správní uvážení. Pak je ovšem otázka, jakým způsobem může stavební úřad posouzení ekonomické přijatelnosti provést, jak moc do hloubky má jít. Posouzení nákladnosti vytápění je úkonem, k němuž zřejmě nemá dostatečnou personální ani odbornou vybavenost. Postačí tedy nejspíš, pokud bude vycházet z propočtů doložených stavebníkem, na jejichž základě se on sám rozhodl, že je pro něj toto řešení výhodnější. Výstižně to popisuje M. Felcman, když říká: *„Zbytný paternalismus státu, kdy by se státní orgány pokoušely chránit soukromé subjekty před jejich vlastními ekonomickými rozhodnutími, není za současných socioekonomických podmínek na místě. Sám stavebník má na správnosti svých propočtů ten nejvyšší zájem. „Objektivně“ odhadnout ceny fosilních a jiných zdrojů energie na několik let dopředu a provádět ekonomické analýzy je jednoznačně nad možností, i zákonem stanovené úkoly, stavebního úřadu. Z toho lze vyvodit, že odkaz na materiály dodané stavebníkem lze považovat jako dostatečné odůvodnění řešení dané otázky.“*<sup>130</sup>

### **5.3. Shrnutí**

Jak je z výše uvedeného patrné, je problematika systémů zásobování tepelnou energií a jejího využívání opravdu živým tématem, které se dostává před soudy, včetně

---

<sup>130</sup> FELCMAN, J., cit. 118, s. 166.

Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Tento příklad měl ukázat, jakým způsobem mohou obce využít pravomoci, které jim byly svěřeny, k prosazování své politiky, k prosazování ochrany ovzduší. Ne všechny cesty byly v průběhu času shledány jako správné – jakmile jakýkoli jiný, byť důležitý, zájem koliduje s lidskými právy, je vždy třeba postupovat nanejvýš obezřetně. Ovšem ačkoliv obce nemohou zakázat odpojení nebo přikázat připojení ke zdroji tepla, které by bylo šetrnější k životnímu prostředí, neznámá to, že by v této oblasti neměly velký vliv. Je důležité, aby v rámci územního plánování vymezily plochy pro novou zástavbu tam, kde je možné provést připojení k SZTE, aby tím připravily podmínky pro budoucí rozhodování stavebníků o připojení či nepřipojení k SZTE. Významnou roli mohou ovšem hrát i při ovlivnění rozhodování o odpojení od systému, protože pokud existuje jednostranný tlak od dodavatelů kotlů a podobných zařízení, pokud jsou lidé obklopeni informacemi z reklam a propagačních materiálů, mohou se nechat snadno zlákat k řešení, které bude nakonec ekonomicky nevýhodné pro ně a škodlivější pro životní prostředí. Je tedy vhodné, aby obce především informovaly své obyvatele, aby na ně působily nejen pomocí právních, ale zejména výchovných a osvětových prostředků. Zároveň by se měly snažit tlačit ceny tepla ze systémů zásobování dolů, což je ovšem problém ve chvílích, kdy již v teplárenských společnostech nemají žádný majetkový podíl.

Kombinací těchto možností se využívání SZTE snaží docílit např. město Vyškov. V dokumentu nazvaném Souvislosti a dopady úplného nebo částečného odpojování objektů od systému Centralizovaného Zásobování Teplem (CZT)<sup>131,132</sup> srozumitelně popisuje cenovou politiku teplárenské společnosti VYTEZA, vysvětluje modernizaci, která proběhla, vyčísluje, jak by odpojení ovlivnilo fungování celku, přikládá srovnávací tabulku cen tepelné energie. Ačkoliv by v tomto konkrétním případě (částečné) odpojení od SZTE neznamenal větší zátěž pro ovzduší, neboť zde společenství vlastníků jednotek ve Vyškově uvažuje o zavedení vytápění pomocí solárních panelů a tepelných čerpadel, které ani nejsou stacionárním zdrojem znečišťování podle zákona o ochraně ovzduší, lze v postupu města zajisté ocenit snahu

---

<sup>131</sup> FORRÓ, M., Odpojení od Vytezy? Některé domy chtějí svoje teplo [online].

<sup>132</sup> MĚSTO VYŠKOV, Souvislosti a dopady úplného nebo částečného odpojování objektů od systému Centralizovaného Zásobování Teplem (CZT) [online].

o komunikaci a společné hledání řešení. To je něco, čeho by mělo být v demokratické společnosti při ochraně společných hodnot využíváno především.



## **6. Regulace nevyjmenovaných stacionárních zdrojů znečišťování**

V předchozích kapitolách bylo vyloženo, prostřednictvím jakých nástrojů mohou obce a obecní úřady participovat na procesech probíhajících při vzniku nových zdrojů znečišťování ovzduší ve fázi plánování a při povolování jejich stavby či provozu. I ve chvíli, kdy již zdroj existuje a produkuje znečišťující látky, je možné a potřebné do jeho provozu zasahovat. Zde vzniká prostor pro regulaci znečišťování ovzduší na komunální úrovni, kde se z hlediska působnosti tato problematika rozpadá na dvě části, zaprvé na tzv. lokální topeniště, ohledně nichž se na politické a legislativní úrovni vedou již několik let živé diskuze, a zadruhé na drobnější část, kterou představuje regulace spalování v otevřených ohništích.

### **6.1. Regulace tzv. lokálních topenišť**

Pojem lokální topeniště není legálním termínem, technicky vzato se jedná o menší spalovací stacionární zdroje znečišťování ovzduší (o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW).<sup>133</sup> Lze se s nimi setkat zejména u vytápění rodinných domů či rekreačních nemovitostí – domácností (odtud také jiné možné označení – domácí topeniště<sup>134</sup>), ale i v menších školách, provozovnách či kancelářích. Jsou často jediným či dominantním způsobem vytápění v malých obcích. Důvodů, proč je důležité se jimi zabývat, je hned několik. Jednak tyto zdroje v některých oblastech (zejména mimo vliv průmyslových zdrojů) představují jeden z hlavních, či dokonce hlavní zdroj znečišťování ovzduší, jednak jsou emise z lokálních topenišť vypouštěny v malé výšce nad terénem, často bez možnosti řádného rozptylu, což způsobuje, že jsou znečišťující látky vypouštěny přímo do dýchací zóny. Lokální topeniště tedy bezprostředně působí na kvalitu ovzduší v místě svého vzniku, čímž zásadně ovlivňují kvalitu ovzduší a zdraví obyvatel v obci. Hlavní problém v České republice představují malé zdroje na pevná paliva spalující uhlí, dřevo, uhelné nebo rostlinné brikety, přičemž množství vznikajících znečišťujících látek závisí nejen na kvalitě paliva (v nejhorších případech dochází i ke spalování zakázaných odpadů), ale také na technologii spalování, typu, kvalitě obsluhy, údržby a instalace spalovacích zařízení a kouřových cest. Jeden dům

<sup>133</sup> MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ, „Takové to domácí topení“.

<sup>134</sup> Např. TOMÁŠKOVÁ, V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší.

může podle podmínek za topnou sezónu vyprodukovat 10 až 1000 kg prachu.<sup>135</sup> A právě k celkovému znečištění ovzduší jemným poléťavým prachem lokální topeniště v nemalé míře přispívají. Význam lokálních topenišť jenom podtrhuje již zmíněný fakt, že podíl domácností na znečišťování ovzduší s postupem času stoupá, vzhledem ke svému množství jsou ovšem jedním z nejobtížněji regulovatelných sektorů vůbec.<sup>136</sup> Jedná se tedy o poměrně závažný problém, jehož řešení se v současné době stále hledá.

K regulaci lokálních topenišť je na úvod vhodné připomenout, že zatímco u větších zdrojů (vyjmenovaných v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší), u nichž jsou podmínky provozu vždy stanoveny v povolení, které lze za určitých okolností změnit – zpřísnit emisní limity pro daný zdroj (§ 13 ZOO), a tím přimět provozovatele, aby využili modernější technické možnosti ke snížení emisí, není u zdrojů nevyjmenovaných takovýto individuální přístup proveditelný.

Pro regulaci nevyjmenovaných zdrojů, v tomto případě spalovacích zařízení, je tedy zásadní plošné nastavení podmínek pro tyto zdroje, které jsou uplatňovány již při jejich uvedení na trh (jde o povinnost podle § 16 odst. 2 ZOO), nastavení povinností provozovatelů a kontrola, popř. vynucování těchto povinností. Právě o těchto aspektech regulace ve vztahu k pravomocem obcí a obecních úřadů bude pojednávat následující rozbor.

### **6.1.1. Povinnosti osob**

Základním nástrojem regulace znečišťování z lokálních topenišť je stanovení zákonných povinností různým okruhům osob, ať už jde o provozovatele či výrobce a dovozce spalovacích stacionárních zdrojů a paliv. Je nezbytné se s těmito povinnostmi stručně zabývat, neboť právě od nich se odvíjí možnosti, jak ovlivnit znečištění z těchto zdrojů na komunální úrovni, a to jak při plnění těchto povinností, tak při vynucování a sankcionování v případě jejich neplnění.

Vzhledem k tomu, že míru znečišťování z těchto zdrojů ovlivňují zejména tři skupiny faktorů, tedy, v čem je palivo spalováno, o jaké palivo se jedná a kdo a jakým způsobem spalovací zařízení obsluhuje, mívá i povinnosti stanovené v zákoně o ochraně ovzduší na okruhy osob, které mají možnost vyjmenované faktory ovlivnit.

---

<sup>135</sup> HORÁK, J., Co nejvíce ovlivní Tvůj kouř? [online].

<sup>136</sup> TOMÁŠKOVÁ, V., cit. 134, s. 35.

Zaprvé jsou povinnosti zacíleny na výrobce a dovozce vymezených spalovacích stacionárních zdrojů (§16 odst. 2 ZOO)<sup>137</sup>. Tyto zdroje musí splňovat emisní požadavky stanovené přílohou č. 10 k zákonu o ochraně ovzduší. Typicky se zde jedná právě o kotle, ale i např. o krbová kamna. Splnění této povinnosti se prokazuje certifikátem.

Zadruhé klade zákon o ochraně ovzduší určité požadavky i na kvalitu paliva. Je to důležitý nástroj pro snižování úrovně znečišťování ovzduší ze zdrojů, které nemají stanovené specifické emisní limity. Parametry, které musí palivo splňovat, jsou stanoveny prováděcím předpisem<sup>138</sup>.

U obou těchto kategorií platí, že se vyžadované povinnosti budou postupem času zpřísnovat. Ani povinnosti osob při uvádění zdrojů na trh, ani požadavky na paliva nejsou z hlediska pravomocí obcí či obecních úřadů zajímavé, správní delikty v této oblasti projednává Česká inspekce životního prostředí, nikoliv orgány obcí v přenesené působnosti. Tyto povinnosti tedy nebudou předmětem dalšího rozboru, bylo však důležité je zmínit pro ucelenou představu o regulaci předmětného typu zdrojů znečišťování ovzduší.

Třetí skupinou jsou povinnosti zakotvené v §17 ZOO, kterými je regulováno chování samotných provozovatelů. V odstavci 1 tohoto ustanovení jsou uvedeny povinnosti platící jak pro stacionární zdroje vyjmenované, tak i pro ty nevyjmenované.

Za zmínku stojí povinnost uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj v souladu s podmínkami stanovenými zákonem, ale i těmi stanovenými výrobcem<sup>139</sup>, a spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva splňující požadavky stanovené prováděcím právním předpisem a určenými výrobcem stacionárního zdroje<sup>140</sup> (tato povinnost navazuje na povinnost osob uvádějících paliva na trh v ČR). Požadavky výrobce týkající se jak uvedení zdroje do provozu, tak samotného provozu zdroje jsou uvedeny v technické dokumentaci zdroje či v návodu k použití, kde se s nimi může uživatel seznámit. V současné době je však poměrně problematické, že neexistuje v podstatě žádná kontrola toho, jestli jsou podmínky stanovené výrobcem také plněny, což způsobuje, že jsou často brány na lehkou váhu, ačkoliv je jejich nedodržování

---

<sup>137</sup> Jedná se o zdroje o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění.

<sup>138</sup> Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ustanovení § 17 a dále část I, přílohy č. 3.

<sup>139</sup> § 17 odst. 1 písm. a) ZOO.

<sup>140</sup> § 17 odst. 1 písm. c) ZOO.

rizikové z hlediska bezpečnosti provozu a znamená zvýšenou zátěž pro kvalitu ovzduší. Tak, jak je právní úprava v současné době nastavena, není možné fakticky podrobit provoz zdrojů takové kontrole, na základě níž by bylo možné identifikovat pochybení (o tomto nedostatku bude pojednáno dále). Tento problém by alespoň částečně mohla eliminovat další povinnost stanovená provozovateli stacionárního zdroje – povinnost provádět určitou kontrolu technického stavu a provozu zdroje.<sup>141</sup>

Konkrétně má (potažmo bude mít) provozovatel povinnost provádět prostřednictvím odborně způsobilé (výrobce proškolené) osoby jednou za dva kalendářní roky kontrolu technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva<sup>142</sup> v souladu se zákonem a pokyny výrobce, přičemž musí doklad o provedení této kontroly na vyžádání předložit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. První kontrola má být provedena do 31. prosince 2016 (§ 41 odst. 15 ZOO), vztahuje se však pouze na spalovací stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění. Navíc je otázka, co bude možné při podobné kontrole zjistit. Vzhledem k tomu, že provozovatel bude zvat odborně způsobilou osobu sám, nebude zřejmě v den kontroly provozovat zdroj v rozporu se zákonem či pokyny výrobce. Z hlediska kontroly technického stavu může být tento právní institut užitečný, ovšem výraznou změnu v dodržování povinností ze strany provozovatele z výše uvedených důvodů zřejmě očekávat nelze. Situace, kdy obecní úřady požádají o předložení dokladu, pak budou nastávat zejména v případech, kdy bude nutné prošetřit podezření na nevhodný nebo nezákonný způsob provozu spalovacího stacionárního zdroje. Předložení dokladů o provedené kontrole na vyžádání, které mělo sloužit jako řešení těchto situací, jak předpokládá např. Komentář k zákonu o ochraně ovzduší<sup>143</sup>, však nejspíš nebude mít přílišnou vypovídací hodnotu.

Spalovací stacionární zdroj má být také provozován v souladu s minimálními požadavky uvedenými v příloze č. 11 k tomuto zákonu.<sup>144</sup> I tato povinnost, která může v dlouhodobějším časovém horizontu přinést výrazné zlepšení stavu ovzduší, má být

---

<sup>141</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, cit. 4, s. 220.

<sup>142</sup> § 17 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší. Povinnost se vztahuje na spalovací stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění.

<sup>143</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, cit. 5.

<sup>144</sup> § 17 odst. 1 písm. g) ZOO.

podle přechodných ustanovení splněna do konce roku 2016. Vzhledem k tomu, že nový zákon o ochraně ovzduší vstoupil v účinnost k začátku roku 2012, mají povinné subjekty dostatek času na případnou výměnu nevyhovujících kotlů a jiných spalovacích zařízení, které nesplňují uvedené parametry. Zde mohou hrát důležitou roli i obce, respektive obecní úřady s rozšířenou působností, které jsou ze soustavy orgánů ochrany ovzduší nejbližší lidem, protože je nezbytné domácnosti na nutnost splnění zákonných požadavků a pořízení nových zdrojů vytápění upozorňovat. Podle Komentáře k zákonu o ochraně ovzduší je toto nepsaná informační povinnost obecních úřadů s rozšířenou působností.<sup>145</sup>

Další povinností provozovatele stacionárního zdroje znečištění je dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře podle § 4 ZOO<sup>146</sup>. Ačkoliv je plnění emisních limitů tímto ustanovením nařízeno i nevyjmenovaným stacionárním zdrojům, je u nich ověření plnění emisních limitů v podstatě neproveditelné.<sup>147</sup> Pro tuto kategorii zdrojů má tedy největší význam tzv. přípustná tmavost kouře. V dnešní době se již jedná o zastaralou metodu, která do nového zákona o ochraně ovzduší původně ani neměla být zařazena.<sup>148</sup> Stalo se tak až v závěru schvalování tohoto zákona, důvody tohoto kroku budou přiblíženy dále. Zákon z roku 2002 zakotvoval k měření tmavosti kouře Ringelmannovu a Barachovu metodu, v dnešní úpravě se setkáme pouze s prvně zmíněnou. Také praktické používání této metody bude podrobněji rozebráno níže. Na tomto místě je ještě vhodné zmínit fakt, že zatímco fyzická osoba může spáchat přestupek spočívající v porušení povinnosti dodržovat přípustnou tmavost kouře podle § 23 odst. 1 písm. c) ZOO, u správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob najdeme v obdobném ustanovení pouze porušení emisních limitů či stropů a technických podmínek provozu [§ 25 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší]. Povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře je tedy v § 17 ZOO sice stanovena všem osobám bez rozdílu, sankcionovány však za její porušení mohou být pouze fyzické osoby. Pro podnikající fyzické osoby a pro právnické osoby je tato povinnost imperfektní. Z tohoto faktu je možné odvozovat, že uvedená povinnost byla primárně určena fyzickým osobám

---

<sup>145</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, cit. 4, s. 226.

<sup>146</sup> § 17 odst. 1 písm. b) ZOO.

<sup>147</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, cit. 4, s. 222.

<sup>148</sup> Tamtéž, s. 221.

nepodnikajícím, pro což hovoří i ta skutečnost, že byla do zákona doplněna až v důsledku nedostatku nástrojů pro regulaci stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech, jakož i to, že u větších stacionárních zdrojů je možné používat daleko přesnější modernější metody k určení a regulaci znečišťujících látek. Dodržování přípustné tmavosti kouře je proto za současných podmínek nutné považovat za klíčovou povinnost pro regulaci domácích topenišť.

Důležitý je ovšem i zákaz stanovený v § 17 odst. 5 ZOO. Podle něj nesmí být ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším spalováno hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky. Podle dřívější úpravy bylo spalování těchto materiálů možné, obce však mohly obecně závaznou vyhláškou stanovit zákaz jejich spalování.<sup>149</sup> Zákonomodárce se tuto úpravu rozhodl změnit, podle důvodové zprávy obce své pravomoci využívaly jen zřídka, přičemž se však tyto látky vyznačují vysokým obsahem síry, vysokou popelnatostí a většinou nízkou výhřevností, čímž je zákaz jejich spalování v menších spalovacích zdrojích plně odůvodnitelný. Obce tedy v tomto ohledu přišly o jednu z možností, jak ovlivnit kvalitu ovzduší na svém území. Je však třeba poznamenat, že v oblastech, kde jsou tato paliva využívána především (Ostravsko), jejich spalování obcemi často regulováno nebylo.<sup>150</sup> Plošný zákaz zakotvený přímo zákonem tedy pozitivně projevit na kvalitě ovzduší, jelikož zástupci obce mohli se zavedením zákazu váhat i z politických důvodů, a i tam, kde by to bylo velmi vhodné, nevyužili své pravomoci k regulaci přípustných typů paliva.

### **6.1.2. Kontroly dodržování povinností**

Aby bylo možné dosáhnout prostřednictvím stanovených povinností reálného zlepšení kvality ovzduší, musí být tyto povinnosti také efektivně vynucovány. Prvním krokem je tedy nastavení výkonu dozoru, který by zjistil dodržování povinností, jako druhý krok popřípadě následuje ukládání sankcí. U znečišťování ovzduší z lokálních topenišť hrají kvůli své četnosti největší roli domácnosti. Vzhledem k tomu, že se problémy, jimiž se bude zabývat následující výklad, týkají právě soukromých obydlí,

---

<sup>149</sup> § 50 odst. 3 b) zákona č. 86/2002 Sb.: „*Obec může obecně závaznou vyhláškou zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování; seznam těchto paliv je uveden v příloze č. 11 k tomuto zákonu.*“ Příloha č. 11 přitom obsahovala tytéž druhy paliv, které jsou nyní uvedeny v § 17 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>150</sup> Sněmovní tisk 449/0, cit. 35, s. 156-157.

budou jiná lokální topeniště (školy či kanceláře) ponechány stranou a předmětem dalšího rozboru budou lokální topeniště v užším slova smyslu, tedy ty vyskytující se v domácnostech. V případě těchto zdrojů znečišťování jsou provozovateli fyzické osoby, které se porušením svých povinností stanovených v § 17 ZOO dopouštějí přestupků. K projednávání přestupků na úseku ochrany ovzduší je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 24 odst. 2 ZOO). O spáchání přestupku se dozvídá prostřednictvím oznámení státního orgánu či orgánu policie, dále od orgánů obce, právnických či fyzických osob, věc mu může být postoupena orgánem činným v trestním řízení, ale nemalou roli by měly hrát i poznatky, které obecní úřad získá z vlastní činnosti. Stejně tak je obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný k uložení opatření ke zjednání nápravy, neplní-li provozovatel své povinnosti, a k případnému rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje, pokud provozovatel ve stanovené lhůtě nápravu neprovede (§ 22 odst. 1 ZOO). Ovšem právě možnost samotného zjištění porušení povinností provozovatele prostřednictvím provádění kontrol v domácnostech je v dnešní době vysoce problematická a je předmětem opakovaných legislativních snah o změnu a diskuzí o ústavnosti navrhovaných řešení.

V současné době se potýkáme s tím, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností nemají dostatek pravomocí a provoz zdrojů umístěných v domácnostech je jen těžko kontrolovatelný.<sup>151</sup> Zákon totiž neumožňuje vynutit si provedení přímé kontroly zdrojů umístěných v soukromých obydlích. Problematická je nikoli kontrola sama o sobě, ale vstup do soukromých obydlí za účelem této kontroly. Původně se sice při přípravě návrhu nového zákona o ochraně ovzduší zvažovala i varianta zakotvující institut, který by toto umožňoval, ta byla ovšem již ve fázi mezirezortního připomínkového řízení zavrhnuta a dále nebyla rozpracována (podrobněji viz kap. 5.1.3.).<sup>152</sup> Současná úprava tedy sice v rámci povinností provozovatelů stacionárních zdrojů uvádí i povinnost: *„umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekci přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování*

---

<sup>151</sup> Tomášková, V., Nový zákon o ochraně ovzduší, cit. 134, s. 36.

<sup>152</sup> MORÁVEK, J. et al., Zákon o ochraně ovzduší, cit. 4, s. 224.

povinností podle tohoto zákona“,<sup>153</sup> hned v následujícím odstavci však z povinných osob vyjímá provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci (pokud tedy nejde o prostory užívané pro podnikatelskou činnost).

U spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech tedy dochází k situaci, kdy jejich provozovatelé sice mají povinnost spalovat pouze určitá paliva, dodržovat při provozu zdroje podmínky stanovené zákonem, platí pro ně zákaz spalování odpadů apod., kontrolovatelnost těchto povinností je ovšem velice komplikovaná. Vzhledem k tomu, že příslušným orgánům není umožněno kontrolovat provoz spalovacího zdroje přímo, zbývá jim pouze možnost zkoumat vizuálně tmavost kouře vycházejícího z daného zdroje. Technicky měření tmavosti kouře upravuje prováděcí předpis k zákonu o ochraně ovzduší<sup>154</sup>. Ringelmannova stupnice (viz příloha č. 1), která je za tímto účelem používána, se skládá ze šesti polí různých stupňů tmavosti určené poměrem černé barvy a bílého podkladu. Samotné měření je pak prováděno porovnáním tmavosti kouře se stupni Ringelmannovy stupnice. Přípustná tmavost kouře je dodržena, pokud průměrná tmavost kouře není tmavší než stupeň 2 (tedy 40% černé barvy na bílém podkladě).<sup>155</sup>

Tato poměrně archaická povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře byla do zákona doplněna právě z důvodu absence jiných nástrojů umožňujících kontrolu toho, čím a jak soukromé osoby ve svých domácnostech topí. Měření přípustné tmavosti kouře je ovšem z mnoha důvodů problematické a nepraktické a v praxi nebývá příliš využíváno. Problémy činí například to, že se topí především ráno a k večeru, tedy v době, kdy ještě nebo už bývá tma, a tmavost kouře tedy nelze měřit. Měření není možné ani proti přímému slunci, okolní zástavbě či terénu. Ideální podmínky, za nichž lze jediné měření provádět, nastávají pouze po malou část dne. Mimoto ovšem není snadné porušení povinnosti dokázat (argumentem kontrolovaných provozovatelů bývá tvrzení, že právě začali topit, přičemž s prvotním zahřátím spalovacího zařízení je

---

<sup>153</sup> § 17 odst. 1 písm. e) ZOO.

<sup>154</sup> § 10 vyhlášky č. 415/2012 Sb.

<sup>155</sup> „Ringelmannova stupnice se porovnává s kouřovou vlečkou v místě výstupu kouře z koruny komína a určí se stupeň tmavosti kouře. Při měření se provádí postupně 30 stanovení stupně tmavosti kouře v pravidelných půlminutových intervalech. Délka jednoho odečtu činí 5 sekund. Měření se vyhodnotí jako průměrná tmavost kouře ze třiceti odečtů. Do vyhodnocení se nezohledňuje doba uvádění spalovacího stacionárního zdroje do provozu v trvání nejdéle 30 minut, pokud není v povolení provozu stanoveno jinak. Přípustná tmavost kouře pak odpovídá stavu, kdy vypočtená průměrná tmavost kouře není vyšší, nebo jiné barvy, než stupeň 2 Ringelmannovy stupnice.“ (§10 odst. 3 vyhlášky č. 415/2012 Sb.)



spojen i vznik většího množství viditelných zplodin, a proto se do vyhodnocení doba uvádění spalovacího zdroje do provozu po dobu nejvýše 30 prvních minut nezohledňuje). Měření je navíc subjektivní (vzhledem k porovnávání tmavosti kouře se stupnicí lidským okem), takže jako důkazní prostředek nemusí obstát. Z důvodu těchto nesnází ke měření tmavosti kouře dochází spíše výjimečně.<sup>156</sup>

Závažnost popsaného nedostatku dokládá i fakt, že se orgány ochrany ovzduší dlouhodobě zabývají stížnostmi a upozorněními na sousedy, kteří spalují nesprávným způsobem paliva či dokonce spalují odpady. Stěžovatelé jsou opakovaně, či dokonce trvale obtěžováni imisemi znečišťujících látek. V důsledku neúčinné veřejnoprávní úpravy v této oblasti jim lze ovšem doporučit pouze řešit tento stav soukromoprávními nástroji na základě § 1003 odst. 1 zákona č. 89/2012, občanský zákoník. Případné občanskoprávní řízení před soudem je ovšem zdlouhavé a nemůže nahradit aktivní ochranu příznivého životního prostředí, k níž je stát zavázán.<sup>157</sup>

### **6.1.3. Snahy o změnu právní úpravy**

Na popsané nedostatky spojené se současným způsobem regulace domácích topenišť v průběhu času reagovaly nejrůznější iniciativy, studie a legislativní návrhy, z nichž se některé dostaly až do Poslanecké sněmovny.

Již na konci roku 2009, za účinnosti zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, který danou problematiku včetně stanovení povinností provozovatelů stacionárních zdrojů řešil velice obdobně jako současný zákon, využilo zastupitelstvo Moravskoslezského kraje své zákonodárné iniciativy a předložilo návrh na novelu zákona o ovzduší<sup>158</sup>, která by umožňovala kontrolu domácích topenišť. Důvodová zpráva návrhu novely upozorňovala na vliv domácností na kvalitu ovzduší a rizika pro lidské zdraví, která vyplývají ze znečištění ovzduší prachovými částicemi, na jejichž emisích se domácnosti do velké míry podílejí. *„Návrh zákona bude mít pozitivní dopad na životní prostředí. Lze předpokládat výrazné zlepšení kvality ovzduší především*

---

<sup>156</sup> Fungování v praxi stručně popisují například tyto články:

GORGOL, D., V Orlové přeměří kouř z komínů. Chtějí tak zamezit pálení odpadu [online].

KLIČKA, J., CIBULKOVÁ, M., Úředníci vyrazí kontrolovat kouř z komínů [online].

<sup>157</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší.

<sup>158</sup> Sněmovní tisk 1009/0, Návrh Zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online].

v obcích, v nichž se v současné době spalují tuhá paliva nebo komunální odpady. Předpokládá se postupné zlepšování zdravotního stavu občanů, což je společně se zlepšováním kvality ovzduší prvotní cíl navrhovaného zákona, který ve svém důsledku bude znamenat snížení výdajů na lékařskou péči.<sup>159</sup> Návrh obsahoval jednoduchou úpravu znění zákona, v podstatě šlo pouze o vyškrtnutí ustanovení, které vylučovalo aplikaci některých povinností (např. povinnost umožnit pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji) na provozovatele malých stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro individuální rekreaci. Vláda se však k tomuto návrhu vyjádřila negativně<sup>160</sup>. Argumentovala zejména zásahem do ústavně garantované nedotknutelnosti obydlí, dále absencí stanovení způsobu, kterým by bylo spalování nepovolených paliv zjišťováno a dokazováno, ale i připravovaným novým zákonem o ochraně ovzduší, který má danou situaci řešit jinak, komplexně. Návrh na novelu byl na začátku února 2010 organizačním výborem doporučen k projednání, vzhledem ke skončení volebního období nebyl ovšem projednán ani v prvním čtení.

V květnu 2012 byl přijat nový zákon o ochraně ovzduší, problém domácích topenišť však účinně nevyřešil. Z toho důvodu vznikla druhá zákonodárná iniciativa Moravskoslezského kraje<sup>161</sup>. Také tento návrh řešil umožnění kontrol spalovacích zařízení a používaného paliva v domácnostech. Ani tento návrh nebyl vládou doporučen ke schválení.<sup>162</sup> Projednávání v Poslanecké sněmovně bylo ukončeno s koncem volebního období.

Závažnost této problematiky však vnímalo i Ministerstvo životního prostředí, a proto byly v průběhu roku 2011 zpracovány varianty k vládnímu návrhu zákona, které by kontroly vytápění domácností umožnily.<sup>163</sup> Znění ustanovení o kontrolách, tak jak je předvíдалy návrhy ministerstva, se lišilo od obou návrhů Moravskoslezského kraje, a to zejména tím, že se ministerstvo podrobněji zabývalo ústavněprávními aspekty (za tímto účelem si také nechalo zpracovat 2 expertizy v advokátních kancelářích) a formulovalo

---

<sup>159</sup> Sněmovní tisk 1009/0, cit. 158, 7.

<sup>160</sup> Stanovisko vlády k návrhu zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, předložené dopisem předsedy vlády Jana Fischera ze dne 1. února 2010 (čj. 00094/10-OVA).

<sup>161</sup> Sněmovní tisk 1095/0, Návrh Zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online].

<sup>162</sup> Stanovisko vlády k návrhu Zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (cit. 161), projednáno na schůzi dne 24. července 2013

<sup>163</sup> PEJCHAL, A., Právní expertiza k pozměňovacímu návrhu k návrhu zákona o ochraně, zpracováno pro Ministerstvo životního prostředí.

povinnosti provozovatelů spalovacích zařízení v rodinných domech poněkud obezřetněji. Hlavní předpokládanou povinností bylo umožnit určitým pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, a to za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě apod. se pak tato povinnost měla vztahovat jen tehdy, pokud by v průběhu 7 po sobě následujících kalendářních měsíců vzniklo opakovaně důvodné podezření, že je zdroj provozován v rozporu s uvedenými povinnostmi. Kromě toho, že porušení povinností umožnit vstup bylo promítnuto do části zákona věnované přestupkům, byl v návrhu rozsáhleji upraven i postup kontrolních orgánů. Ustanovení § 28 bylo doplněno o odstavec druhý, který speciálně upravil kontrolu u provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě. Měl ji provádět pověřený zaměstnanec obecního úřadu obce s rozšířenou působností s fakultativní přítomností odborně způsobilé osoby. Návrh pak výslovně deklaroval, že takováto kontrola nesmí sloužit k jiným účelům než ke zjištění, zda je stacionární zdroj provozován v souladu se zákonem o ochraně ovzduší. Přístup byl navíc omezen na prostory, v nichž je umístěn stacionární zdroj a používaná paliva (vyznačení návrhu ve znění zákona viz příloha č. 2).

Zpracována byla také schémata kontroly, tedy podmínky, které by musely nastat a být splněny, aby mohlo dojít ke kontrole na místě a případnému sankcionování provozovatele, jak vyplývá ze schématu č. 2 (viz příloha č. 3). Celý postup byl navržen poměrně komplikovaně, s ohledem na maximální zachování ústavního práva nedotknutelnosti obydlí. Na začátku stál podnět, který se zasílal obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, která musela v jednom nebo dvou krocích zvážit, zda se jedná či nejedná o důvodné podezření. Pokud by šlo o v řadě třetí důvodné podezření na porušení zákonem daných povinností během topné sezóny, byl by orgán ochrany ovzduší (tedy obecní úřad ORP) oprávněn provést kontrolu spalovacího zdroje, vyžádat si dokumentaci ke stacionárnímu zdroji a palivu, provést kontrolu používaného paliva a v případě potřeby odebrat vzorky popela či úsad ve spalinových cestách.

Byť šlo tedy ze strany ministerstva o opatrně formulovaný návrh, politicky neprošel. Kromě argumentace, že by tím došlo k zasahování do ústavně zaručených práv a svobod se vyskytla i tvrzení, že zjišťovat používaná paliva ze složení popela je

technicky v podstatě nemožné. Návrh tedy k ničemu nevedl a zákon byl v tomto ohledu schválen a také zůstal v podobě, kterou má doposud<sup>164</sup>.

Aktuálně se ovšem na Ministerstvu životního prostředí opět diskutuje o potřebě úpravy. V červenci 2014 byla ministrem životního prostředí R. Brabcem na jednání vlády pro informaci předložena Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší (reaguje na používání zakázaných paliv, případy pálení odpadu apod.).<sup>165</sup> Analýza, obsahující i návrhy, jak by se mohly provádět kontroly domácích topenišť, měla sloužit nejen informativně, ale také jako podklad pro zahájení nového jednání o nutnosti nového řešení situace.<sup>166</sup>

#### **6.1.4. Ústavněprávní aspekty kontrol domácích topenišť**

Argumentem proti kontrolám domácích topenišť je nejčastěji rozpor s Listinou práv a svobod, konkrétně s nedotknutelností obydlí. Jde o ústavně zaručené právo plynoucí z článku 12 Listiny, které patří mezi ta základní práva, jež lze za určitých podmínek omezit. Jde o výhradu zákona, jež zákonodárci umožňuje připustit zásah do nedotknutelnosti obydlí, 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<sup>167</sup>. Před tím, než může být navrženo řešení problematiky domácích topenišť, je tedy nutné nejprve posoudit, jestli případná regulace prostřednictvím kontrol je či není v souladu s ústavním pořádkem České republiky, jestli ob stojí při současném zachování základních práv a svobod v našem státě uznávaných.

Kromě toho, že samotný článek Listiny zakotvující právo na nedotknutelnost obydlí počítá s možným omezením tohoto práva zákonem za účelem dosažení vymezených cílů, je nutné mít na paměti i možnou kolizi různých ústavně zaručených práv. Právo na nedotknutelnost obydlí není zcela bezbřehé, nachází své meze tam, kde začínají jiná práva stejné sily a významu chráněná Listinou. V tomto konkrétním případě se jedná o právo na život (čl. 6 Listiny), právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) a zejména právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), které nikdo nesmí

<sup>164</sup> TOMÁŠKOVÁ, V., ústní sdělení k situaci na Ministerstvu životního prostředí.

<sup>165</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, dopis, č. j. 78219/ENV/14, ze dne 3. 12. 2014.

<sup>166</sup> MRÁZOVÁ, Š., MŽP hledá způsob, jak kontrolovat domácí topeniště [online].

<sup>167</sup> Článek 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

ohrožovat či porušovat nad míru stanovenou zákonem. A právě k poškozování složky životního prostředí – ovzduší nad míru stanovenou zákonem dochází v případě, že jsou sektorem domácností kvůli nedodržování zákonných povinností porušovány imisní limity. Ačkoliv by právo na příznivé životní prostředí mohlo být shledáno méně relevantním, vzhledem k tomu, že je ve srovnání s „nedotknutelností obydlí“ více abstraktní a je považováno za veřejný statek, nelze jej opominout, zvláště za situace, kdy Ústavní soud již v roce 1997<sup>168</sup> dovodil existenci subjektivního práva na životní prostředí.<sup>169</sup>

V případě kolize více ústavních práv je v evropském prostředí běžné aplikovat pro jejich posouzení tzv. princip proporcionality, který byl rozvinut Spolkovým ústavním soudem Spolkové republiky Německo a který je používán i našim Ústavním soudem.<sup>170</sup>

Opatření, které zasahuje do ústavně zaručeného práva, musí mít zejména legitimní cíl (*legitimer Zweck*), k němuž se poté vztahují 3 kritéria proporcionality. V případě zásahu do nedotknutelnosti obydlí za účelem kontroly domácích topenišť je tímto cílem zajištění splňování imisních limitů ovzduší, což má vést k naplňování ústavního práva na příznivé životní prostředí a práva na život a zdraví.

Prvním ze tří kritérií proporcionality je tzv. kritérium vhodnosti (*Geeignetheit*), tedy otázka, zda institut, který zasahuje do základního práva (svobody), umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. V případě kontrol provozu domácích topenišť je nasnadě, že by do velké míry pomohly odhalit a sankcionovat porušování povinností stanovených zákonem, které ve svém důsledku zhoršují kvalitu ovzduší, v případě nerespektování uložených nápravných opatření by dokonce mohlo dojít k zákazu provozu stacionárního zdroje (ačkoliv není pravděpodobné, že by v praxi u tohoto typu zdroje znečišťování ovzduší byl tento nástroj používán). Náprava jednotlivých pochybení ve spojení s preventivním působením možnosti těchto kontrol by nepochybně zlepšila situaci, provozovatelé by se více snažili o dodržování zákona, a to by vedlo i ke snížení emisí znečišťujících látek, výhledově snad i k dodržování imisního limitu pro prachové částice, a tedy i menším rizikům pro lidské zdraví.

---

<sup>168</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

<sup>169</sup> GERLOCH, A., Stanovisko k ústavně právním aspektům výkonu práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví ve vztahu k návrhu zákona o ochraně ovzduší, s. 6.

<sup>170</sup> HOLLÄNDER, P., Zásada proporcionality: variabilita její struktury?, s. 19.

Záleží ovšem i na konkrétní formulaci, legislativním řešení institutu kontroly, které je v zákoně zvoleno. Trochu paradoxně nevzbuzuje z hlediska kritéria vhodnosti pochybnosti řešení uplatněné v obou návrzích zastupitelstva Moravskoslezského kraje, zatímco u opatrněji zvoleného řešení pozměňovacího návrhu Ministerstva životního prostředí zní podle A. Gerlocha problematicky požadavek důvodnosti na porušování zákona, který předpokládá opakované důvodné podezření z porušení zákona v průběhu sedmi po sobě jdoucích měsíců. Pokud by toto ustanovení bylo vykládáno tak, že má být stacionární zdroj po tuto dobu pozorován, aby bylo možné provést kontrolu, míjelo by se opatření účinkem, neboť by po dlouhou dobu docházelo k porušování povinností provozovatele a ohrožení zdraví osob, které se kolem daného zdroje pohybují. Domněnka, vyslovená ve stanovisku A. Gerlocha, že se jedná o chybu a v textu pozměňovacího návrhu mělo místo sedmi měsíců být sedm dnů, se však nejeví jako příliš pravděpodobná. Spíše se lze klonit k názoru, že sedm měsíců vyjadřujících v podstatě topnou sezónu, je maximálním (nikoli minimálním) obdobím, v němž se jednotlivá důvodná podezření sčítají. Potřebná opakovaná důvodná podezření tedy mohou nastat například i během navrhovaných sedmi dnů. Z hlediska kritéria vhodnosti jsou proto různé naznačené varianty legislativního řešení kontrol domácích topenišť v pořádku.

Druhým kritériem je tzv. kritérium potřebnosti (*Erforderlichkeit*), v rámci něhož je třeba rozhodnout, zda opatření omezující základní právo nelze nahradit jiným opatřením, které do základních práv nezasahuje, které je však stále způsobilé k dosažení stanoveného cíle. Ustanovení § 17 zákona o ochraně ovzduší stanoví více povinností, které musí provozovatelé stacionárních zdrojů plnit, které je možné kontrolovat a za něž je možné uložit pokutu či opatření k nápravě, jedná se zejména o přípustnou tmavost kouře a výhledově i pravidelnou kontrolu odborně způsobilou osobou jednou za 2 roky. Tyto povinnosti se ostatně do zákona dostaly právě z důvodu, aby bylo možné domácí topeniště alespoň nějakým způsobem regulovat. Dodržování jiných povinností (spalování vhodných paliv, provozování stacionárního zdroje v souladu s podmínkami stanovenými zákonem a výrobcem) ovšem bez přístupu ke zdroji samotnému zjistit a vynutit nelze. Dalo by se argumentovat tím, že spalování nevhodných materiálů se projeví i na tmavosti kouře, jíž je možné zjistit, a proto i porušení této povinnosti může být sankcionováno (příčemž sankce jsou shodné), z čehož vyplývá, že vynucování

povinností stanovených § 17 zákona o ovzduší je možné i bez vstupu do obydlí. Dále by proti potřebnosti kontrol mohlo být namítnuto, že umožnění vstupu do obydlí by celý proces kontroly sice zjednodušilo, ale pouhé zjednodušení nemůže být dostatečným argumentem pro zdůvodnění zásahu do ústavně chráněného práva. Tyto argumenty ovšem vyvrací to, co bylo uvedeno v předchozím výkladu: Měření přípustné tmavosti kouře v praxi není vhodným způsobem kontrol povinností, ať již pro omezené použití (jen za ideálních podmínek a za světla), nebo pro dokazovací obtíže a subjektivitu projevující se v této metodě. Náš právní řád tedy opravdu neobsahuje účinný nástroj, jak zjistit porušování povinností provozovateli, současné metody nejsou dostatečně exaktní, průkazné, vypovídající. Uzákonění kontrol v obydlích by tedy neznamenal zjednodušení, nýbrž vůbec umožnění zjištění porušování zákona, a tudíž i možnost proti němu zakročit, a to efektivně a rychle. Vstup do obydlí lze tedy shledat potřebným.

Proti tomuto závěru ovšem hovoří názor Ministerstva spravedlnosti, které k návrhu zastupitelstva Moravskoslezského kraje uvedlo následující: *„Negativní následky jsou způsobeny dlouhodobým působením značného počtu zdrojů znečišťování, což dle našeho názoru zásah do individuálního lidského práva neospravedlňuje. Listina základních práv a svobod v čl. 12 odst. 3 rovněž stanoví, že zásahy do práva na nedotknutelnost obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné. Snížení celkového množství emisí lze dosáhnout i jinými prostředky, např. regulací trhu se stacionárními zdroji nebo aktivní podporou při pořízení nového zdroje a požadavek nezbytnosti tak dle našeho názoru splněn není.“* Tomuto názoru lze oponovat zejména faktem, že regulace trhu, ani aktivní podpora při pořízení nového zdroje nejsou s to reagovat rychle na okamžitou potřebu zlepšení kvality ovzduší, výsledek přinesou spíše v průběhu několika let než během topné sezóny. Z krátkodobějšího hlediska se tedy jeví jako potřebné motivovat provozovatele ke změně chování a dodržování zákona právě možnostmi kontroly ze strany úřadů, a tedy i případným hrozícím postihem.

Posledním kritériem je kritérium závažnosti, proporcionality v užším slova smyslu (*Angemessenheit*), jde o vzájemné porovnání v kolizi stojících práv a svobod. Práva na ochranu života a zdraví, právo na příznivé životní prostředí a právo na nedotknutelnost obydlí lze považovat za zcela rovnocenná, žádné z nich není apriori

nadřazeno těm ostatním. V tomto případě může kontrola provozu stacionárního zdroje a používaných paliv zamezit pálení nevhodných paliv, případně dokonce odpadů, zabránit tedy emisím velkého množství znečišťujících látek, které vznikají v důsledku nesprávného postupu při provozu zdroje, a tím předejít ohrožení zdraví některými znečišťujícími látkami (zejm. jemnými prachovými částicemi), v delším časovém horizontu snad i zlepšit kvalitu a délku života lidí. Je ovšem také velmi důležité, jakou konkrétní úpravu kontrol budeme s právem na nedotknutelnost obydlí poměřovat. Zajisté je třeba, aby nejprve existovala určitá zákonem stanovená míra podezření na spalování nevhodných materiálů či nevhodným způsobem, čímž by bylo zajištěno, aby kontroly nebyly nadužívány či zneužívány. Tato míra podezření by ovšem neměla být zjišťována příliš komplikovaným, dlouhým a formalizovaným procesem, který by ve svém důsledku znamenal, že bude nesnadné přistoupit k samotné kontrole, čímž by se tomuto institutu nejen ubralo na účinnosti, ale zejména by zakotvení kontrol v našem právním řádu ztratilo do velké míry smysl a celý institut by mohl být kvůli absenci splnění prvního kritéria (vhodnosti) považován za protiústavní (viz výklad výše). Rovněž je vhodné výslovně stanovit, že vstup do jiných prostor, než ve kterých je stacionární zdroj umístěn, je zakázán, a že vstup do obydlí nesmí sloužit k jiným účelům. Dále je třeba zvážit, jak širokému okruhu osob bude vstup umožněn. Podle A. Gerlocha vyvolává určité pochybnosti např. přítomnost odborně způsobilé osoby, která by doprovázela úřední osobu. Je sice zřejmé, že toto opatření má za účel doplnit absenci technických znalostí úřední osoby (tím spíše, že v tomto případě jí bude zaměstnanec obecního úřadu obce s rozšířenou působností, u něhož nelze předpokládat takovou specializaci pracovníků, aby byli odborně obeznámeni s věcnou problematikou provozování stacionárního zdroje), na druhou stranu se jedná o výjimku mezi podobnými případy. Podle Gerlocha je na základě jiných zákonů zásah do soukromí jednotlivců umožněn pouze úředním osobám.<sup>171</sup> S tímto je ovšem možné polemizovat, viz srovnání níže.

Za podmínek, kdy bude zásah do nedotknutelnosti obydlí podle možností co nejmenší, lze dospět k názoru, že takovéto opatření nebude shledáno v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Ve prospěch tohoto názoru hovoří i velké množství jiných předpisů, které vstup do obydlí umožňují, aniž by vyvolávaly nevoli

---

<sup>171</sup> GERLOCH, A., cit. 169, s. 8.



v politických kruzích a diskuze o ústavnosti předmětných ustanovení; jedná se o trestní řád, stavební zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o Policii ČR, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o zbraních, zákon o krizovém řízení, zákon o hasičském záchranném sboru apod.<sup>172</sup> Poměrně zajímavé může být srovnání s úpravou v těchto zákonech, zejména pokud jde o určité sporné aspekty zvažovaných kontrol podle zákona o ochraně ovzduší. Z vyjmenovaných předpisů jim je, z hlediska podmínek a účelu zásahu do nedotknutelnosti obydlí, blízký zejména vstup do obydlí podle stavebního zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví.

Prvně zmiňovaný zákon upravuje vstup oprávněných úředních osob do obydlí v § 172 odst. 3. Účelem tohoto oprávnění úředních osob je zjistit (zajistit) dodržování stavebního zákona, pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Ochrana těchto hodnot je zajisté legitimním cílem, stavební zákon navíc při formulaci podmínek zásahu do nedotknutelnosti vychází z dikce Listiny základních práv a svobod. V zákoně je stanoven i požadavek dbát při výkonu oprávnění, aby nedocházelo ke škodám, jimž je možné zabránit. Zákonodárce se zde tedy snaží zásah do základního práva minimalizovat. Pokud jde o dva problematické aspekty, které byly při úvahách o ústavnosti kontroly domácích topenišť uvedeny, tedy potřebu předcházejícího důvodného podezření na porušování zákona (používání zakázaných paliva apod.) a pochybnosti o přítomnosti odborně způsobilé osoby při kontrolách, lze konstatovat, že stavební zákon žádné potřebné podezření nedefinuje a možnost přítomnosti dalších (přizvaných) osob výslovně předpokládá. Podle § 173 odst. 4 stavebního zákona přizve, pokud je to třeba, oprávněná úřední osoba na pozemek, stavbu a do stavby znalce, autorizovaného inspektora nebo pověřeného pracovníka dotčeného orgánu, popřípadě další osoby z důvodu jejich odborných znalostí.

V zákoně o ochraně veřejného zdraví je vstup zaměstnanců orgánů ochrany veřejného zdraví do obydlí upraven v § 88 odst. 1 větě 3. Vstup je možný, „*pokud hrozí šíření nákazy, zvýšený výskyt přenašečů infekčních onemocnění a škodlivých nebo*

---

<sup>172</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (§ 82 odst. 1 a násl.), stavební zákon (§ 172 odst. 2), zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (§ 88 odst. 1), zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (§ 40 odst. 1 a 2), zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů [§ 53 odst. 2 písm., c)], zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů [§5 odst. 1 písm. n)], zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [§ 5 písm. a)], zákon č. 238/2000 Sb., o hasičském záchranném sboru, ve znění pozdějších předpisů (§ 5 odst. 1, 2).

*epidemiologicky významných členovců, hlodavců a dalších živočichů a ke zjištění ohniska nákazy, k nařízení, provedení a kontrole protiepidemických opatření mohou v mimořádných případech hodných zvláštního zřetele.“* Stejně jako v předchozím případě je do nedotknutelnosti obydlí zasahováno za účelem ochrany života a zdraví osob. Ani zde není formálně stanovena nutná míra podezření na hrozbu šíření nákazy (atp.), a také v případě vstupu do obydlí za účelem ochrany veřejného zdraví je za určitých podmínek možné, aby byla přizvána jiná odborně způsobilá fyzická osoba (§ 88 odst. 5 zákona o ochraně veřejného zdraví). Je to ovšem přípustné pouze v případě, že není možné přizvat zaměstnance zdravotního ústavu nebo Státního zdravotního ústavu.

Z uvedeného plyne, že u jiných předpisů zákonodárce nepovažoval za nutné detailně stanovovat míru podezření, která by byla podmínkou pro vstup do obydlí. Rozdíl by mohl být spatřován v tom, že podezření na nebezpečnou nákazu či nebezpečí plynoucí ze špatného technického stavu stavby nebude nastávat tak často jako podezření na spalování zakázaného materiálu, to ovšem není důvodem pro obavu z nadužívání či zneužívání práva vstupu ze strany úředních osob (naopak mohou být četností případů ještě více motivováni k tomu používat své oprávnění pouze v případech, kdy důvodné podezření nastane). Ve stavebním zákoně a zákoně o ochraně veřejného zdraví se také vyskytuje institut přizvané osoby či jiné odborně způsobilé fyzické osoby, které má být za určitých okolností rovněž umožněn vstup do obydlí. Z formulace sice vyplývá, že přítomnost jiných než úředních osob nemá být pravidlem, je předvídána spíše pro výjimečné situace, nicméně je v našem právním řádu umožněna. Ani určité problematické aspekty, na které někteří při úvahách o ústavnosti kontrol domácích topenišť upozorňují, se proto v kontextu jiných právních předpisů nejeví jako nepřekonatelné.

Lze tedy uzavřít, že základní práva a svobody majitelů nesprávně provozovaných domácích topenišť by bez dalšího neměla převážet nad zájmem ochrany ovzduší, příznivého životního prostředí, a tím i ochranou lidského života a zdraví. Zajisté je možné najít takovou úpravu, která by umožňovala vstup do obydlí za účelem kontroly spalovacího zařízení a paliv, a zároveň byla v souladu s ústavním pořádkem.

## 6.2. Právní úprava domácích topenišť v Německu

Pro potvrzení či vyvrácení tohoto názoru je vhodné podrobit zkoumání i zahraniční úpravu nástrojů používaných při regulaci znečišťování ovzduší z domácích topenišť. V našem prostředí se pak k tomu účelu vzhledem k blízkosti právní, a zejména pak ústavněprávní tradice nabízí především Německo.

### 6.2.1. Povinnosti provozovatelů

Stanovení základních povinností provozovatelů stacionárních zdrojů znečišťování najdeme v zákoně na ochranu před škodlivým působením znečištění ovzduší, hluku, otřesů a podobných procesů na životní prostředí (spolkový zákon o ochraně před imisemi, dále také „BImSchG“).<sup>173</sup> Zdroje znečišťování jsou děleny na zdroje podléhající povolování a zdroje povolování nepodléhající, toto dělení upravuje 4. nařízení k zákonu o ochraně před imisemi<sup>174</sup>. Pro provozovatele zdrojů nepodléhajícím povolování, mezi něž patří mimo jiné i spalovací zařízení umístěná v domácnostech, pak platí zejména povinnost zřídit a provozovat zdroj tak, aby se zabránilo odvratitelnému škodlivému působení na životní prostředí, aby bylo toto škodlivé působení podle možností stavu techniky omezeno na minimum a aby byly vznikající odpady řádně odstraněny (§ 22 BImSchG). Další požadavky na zařízení a jejich provoz pak určuje spolková vláda prostřednictvím nařízení na základě zmocnění § 23 BImSchG. Domácích topenišť se týká 1. nařízení k zákonu o ochraně před imisemi (o malých a středních spalovacích zařízeních)<sup>175</sup>. Nařízení stanoví, jaká paliva je možné spalovat v určitých typech spalovacích zařízení, a emisní požadavky kladené na tato zařízení podle jejich druhu a stáří s určením přechodných období, v nichž bude nutné zařízení dovybavit filtry nebo vyměnit za nová.

### 6.2.2. Kontrola dodržování povinností

Kontrola dodržování požadavků stanovených předpisy na ochranu ovzduší je v Německu prováděna na více úrovních. Jedná se zaprvé o úřední kontrolu v užším

---

<sup>173</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943) geändert worden ist.

<sup>174</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 3756).

<sup>175</sup> Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen) vom 26. Januar 2010 (BGBl. I S. 38).

slova smyslu (§ 52 BImSchG), zadruhé o tzv. vlastní kontrolu provozovatelů (§ 52a – § 58e BImSchG) a zatřetí o vyšetření emisí a imisí (§ 26 - § 31 BImSchG).<sup>176</sup> Nařízení o malých a středních spalovacích zařízeních navíc, společně s předpisy o kominictví, stanoví pravomoci, práva a povinnosti ve vztahu k obligatorním pravidelným návštěvám kominíků, kterým jsou v Německu mimo samotného vymetání komína uloženy i určité úkoly vrchnostenské povahy.

Pokud jde o tzv. vlastní kontrolu provozovatelů, jedná se o způsob regulace zdrojů podléhajících povolování. Také vyšetření emisí a imisí<sup>177</sup> zásadně míří na tyto zdroje, existují ovšem i tzv. měření ze zvláštního důvodu, která jsou sice možná pouze při podezření na nebezpečí (vztahuje se k nedodržování povinností podle § 22 BImSchG), ale týkají se i zařízení nepodléhajících povolování. Měření je prováděno institucemi, které předem oznámí příslušný úřad dané spolkové země, v případě, že existuje obava, že může zařízení škodlivě působit na životní prostředí (§ 26 BImSchG). Náklady nařízených měření nese zásadně provozovatel, u zařízení nepodléhajících povolování je tomu tak však pouze, pokud nejsou dodržovány požadavky nebo podmínky zákona o ochraně ovzduší před imisemi a předpisů vydaných na jeho základě.

Úřední kontrola je potom obsáhlejším právním institutem zahrnujícím soubor pravomocí příslušného úřadu a povinností provozovatelů se výkonu těchto pravomocí podrobit. Příslušnost úřadů je řešena v každé spolkové zemi zvlášť, jednotlivé země si určují samostatně, kterému úřadu bude příslušet která skupina zařízení, obecně lze říci, že zařízení nepodléhající povolování spadají pod nižší články úřadů (v Berlíně jsou to např. obvodní úřady, v Severním Porýní – Vestfálsku místní obecní úřady apod.), jedná se tedy o úřady srovnatelné s našimi obecními úřady či obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Úřady mohou zejména: vyžadovat informace a předložení podkladů, provádět přezkoušení, odebírat vzorky, mají též právo na součinnost provozovatele. Z hlediska srovnání s českou právní úpravou je pak zajímavé především právo vstupu, které se v určitých omezených případech vztahuje i na obydlí (§52 odst. 2 BImSchG).

---

<sup>176</sup> KLOEPFER, M. et al., Umweltrecht, s. 1298-1302.

<sup>177</sup> Imisemi se podle § 3 odst. 2 BImSchG rozumí znečištění ovzduší, hluk, otřesy, světlo, teplo, záření apod., které působí na lidi, zvířata a rostliny, půdu, vodu, atmosféru, stejně jako kulturní a jiné statky. Měření imisí probíhá v určitém okruhu působení daného zdroje znečišťování.

Dotčené ustanovení zní: „*Vlastníci a provozovatelé zařízení, stejně jako vlastníci a držitelé pozemků, na nichž jsou zařízení provozována, jsou povinni umožnit zaměstnancům příslušných úřadů a jimi pověřeným osobám přístup na pozemky a k odvrácení naléhavého nebezpečí pro veřejnou bezpečnost a pořádek také do obytných prostor a také umožnit provedení zkoušek včetně vyšetření emisí a imisí, stejně jako sdělit informace a předložit podklady, které jsou potřebné pro splnění jejich úkolů. Základní právo nedotknutelnosti obydlí (článek 13 Základního zákona) je v tomto rozsahu omezeno.*“<sup>178</sup> Přímo v textu tohoto ustanovení je výslovně uvedeno, že se jedná o omezení ústavněprávně chráněného práva nedotknutelnosti obydlí. Ovšem zatímco povinnost umožnit vstup na pozemky, k nimž se řadí i všechny se zemí pevně spojené věci – budovy (zejména kancelářské prostory, haly továren apod.), není ničím podmíněna (jde o pozemky, na kterých se nacházejí kontrolovaná zařízení, ale také materiály, paliva, pohonné látky, výrobky či maziva a na kterých je třeba vyšetřit imise), u obytných prostor je vstup možný pouze za určitých okolností. Přístup do prostor musí být umožněn pouze při naléhavém nebezpečí pro veřejnou bezpečnost či pořádek. K veřejné bezpečnosti patří mimo jiné ochrana života a zdraví jednotlivců a ochrana právního pořádku, veřejný pořádek pak zahrnuje nezbytné podmínky spořádaného života společnosti. Naléhavé nebezpečí nenastane samo o sobě, pokud bezprostředně hrozí vznik škody na právem chráněných statcích, rozhodující je, jestli jde o ohrožení právních statků zvláštního významu. Odvrácení obtěžování nebo pouhého poškození majetku tedy zpravidla vstup do obytných prostor neospravedlňuje, naopak přípustný je v případě, kdy bude třeba určité přezkoumání, aby se zabránilo hrozícímu škodám na životě nebo zdraví lidí.<sup>179,180</sup> Z hlediska denní doby je podle komentářové literatury<sup>181</sup> nutné umožnit vstup zásadně kdykoliv, aby bylo dosaženo účelu úpravy a její efektivity. Vzhledem k tomu, že je předmětem kontroly i kvalita samotných zařízení, mohou být prohlídky prováděny i mimo provozní dobu těchto zařízení. Vždy je však třeba dbát na oprávněné zájmy dotčených osob, což je výslovně stanoveno v § 52 odst. 6 BImSchG, ale vyplývá to i z obecné právní zásady

---

<sup>178</sup> § 52 odst. 2 BImSchG, vlastní překlad.

<sup>179</sup> VON LANDMANN, R., ROHMER, G., Umweltrecht : Band III.

<sup>180</sup> JARASS, von H. D., Bundes- Immissionsschutzgesetz Kommentar, § 52 Rndr. 67.

<sup>181</sup> VON LANDMANN, R., ROHMER, G., cit. 179; JARASS, von H. D., cit. 180

přiměřenosti zásahu. Prohlídky v nočních hodinách, v neděli či ve svátky jsou tedy nepřipustné, pokud by mohly být provedeny v jiný čas bez ohrožení účelu kontroly.

Situací, v níž německá úprava přístup k zařízením umístěným v domácnostech umožňuje, je tedy kupříkladu případ, kdy je v zařízení spalováno nedovolené palivo (namožené, barvené, lakované dřevo, nebo obaly z plastů a jiné odpady). Takovouto situaci totiž lze pokládat za naléhavé nebezpečí, zejména pro život a zdraví jednotlivců, neboť zdraví škodlivé látky vypouštěné v důsledku použití nesprávného paliva z domácích topenišť nelze považovat pouze za obtěžování. Ačkoliv je jednotlivě produkováno relativně malé množství těchto látek, v konečném důsledku může takovýto soukromý provoz ve svém souhrnu způsobit značné škody.<sup>182</sup>

Podle webových stránek spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko je možné na základě stížnosti na provoz domácího topeniště, který je v rozporu se zákonem, zahájit řízení, v jehož rámci dojde ke kontrole zdroje a odebrání vzorku z popela. Zemský úřad pro zemědělství, životní prostředí a venkov za účelem kontrol vypracoval společně s dalšími institucemi postup, jak je možné zjistit zneužití paliv identifikováním vzorků popela.<sup>183</sup>

Je-li kontrolou zjištěno nedodržení zákonných podmínek, může úřad přistoupit k uložení potřebných opatření, v těžších případech, pokud nejsou opatření respektována, nebo pokud je ohrožen život, zdraví či významné věcné hodnoty a tyto nelze chránit jinak, dokonce k částečnému či úplnému zákazu provozu (§ 24 - §25 BImSchG).

### **6.2.3. Kontroly prováděné kominíky**

Jak již bylo zmíněno výše, specifickou roli při kontrole povinností provozovatelů stacionárních zdrojů znečišťování hrají v Německu i příslušníci kominického řemesla. Kominíci mají dvojí roli: zaprvé jako osoby oprávněné k výkonu řemesla vykonávají činnost nevrchnostenské povahy (kromě samotného čištění komína provádějí měření podle zákona o ochraně před imisemi či přezkušují spalinové cesty), zadruhé jsou pověřeni určitými vrchnostenskými úkoly. Zatímco první skupinu úkolů může plnit kdokoli, kdo získá příslušné oprávnění a je zapsán v seznamu vedeném Spolkovým úřadem pro hospodářství a kontrolu vývozu (*Bundesamt für Wirtschaft und*

---

<sup>182</sup> KALBHEIM, J., osobní korespondence.

<sup>183</sup> SCHLESWIG-HOLSTEIN, Zulassung und Überwachung von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen [online].

*Ausfuhrkontrolle*), k těm vrchnostenským jsou oprávněni kominíci, kteří byli vybráni a pověřeni příslušným úřadem pro určitý obvod (*bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger*). Mezi úkoly, jež byly na kominíky přeneseny státem, patří zejména testování nových topenišť a komínů, provedení prohlídky topenišť a vystavení zprávy o topeništi a vedení kominických knih společně s kontrolou, zda byly provedeny všechny nezbytné kominické práce.

Činnost kominíků lze rozdělit podle tří různých funkcí, které plní. Jde jednak o samotnou evidenci topenišť, počtu zařízení v jednotlivých objektech a soupis kominických prací, které je nutné provést, včetně kontroly, jestli byly tyto práce provedeny (tedy vedení kominických knih – *Kehrbuch*)<sup>184</sup>, jednak o požární a provozní bezpečnost (samotné kominické práce, čištění komína, přezkušování spalinových cest apod.)<sup>185</sup> a v neposlední řadě i o povinné poradenství v oblasti používání a skladování pevných paliv a opakované měření emisí podle nařízení o malých a středních spalovacích zařízeních. Ačkoliv veškerá tato činnost může vést přímo či nepřímo k eliminaci emisí, a tím i zlepšení kvality ovzduší, zajímavý je zejména na posledním místě jmenovaný úkol, tedy povinné pravidelné přeměřování emisí, které se týká všech zařízení se jmenovitým tepelným výkonem 4 kW nebo vyšším<sup>186</sup> (§ 15 odst. 1 nařízení o malých a středních spalovacích zařízeních). Měření je nutno provést jednou za dva kalendářní roky a je s ním spojena i kontrola dodržování požadavků na paliva (lze spalovat pouze paliva určená zákonem, pro některá jsou navíc stanoveny další podmínky jako dodržení maximální vlhkosti, případně mohou být používána pouze v zařízeních s vyšším tepelným jmenovitým výkonem či s automatickým podavačem). Při zjištění nedostatků na spalovacím zařízení nařídí obvodní kominík vlastníkově pozemku, popřípadě provozovateli zařízení, aby byly tyto nedostatky odstraněny v určené lhůtě. Pokud se tak nestane, sdělí toto příslušnému úřadu, který nařídí provedení určitého opatření nebo zahájí řízení o přestupku. Jak nedodržování emisních

---

<sup>184</sup> Upravuje zejména zákon o kominickém řemeslu – Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (Schornsteinfeger-Handwerksgesetz) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2467) geändert worden ist.

<sup>185</sup> Upravuje zejména zákon o čištění a přezkušování zařízení – Gesetz über die Kehrung und Überprüfung von Anlagen (Kehr- und Überprüfungsordnung) vom 16. Juni 2009 (BGBl. I S. 1292), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist.

<sup>186</sup> S výjimkou tzv. *Einzelraumfeuerungsanlagen*, tedy zařízení, která jsou určena k vytápění pouze jediné místnosti (tedy typicky krby a krbová kamna). U těchto zařízení je požadováno splnění určitých limitů výrobcem, měření emisí tedy probíhá před uvedením na trh u každého typu a provozovatel dostane při koupi potvrzení o provedení tohoto typového přezkoušení.

požadavků, tak nedodržování požadavků na paliva je přestupkem podle § 24 nařízení o malých a středních spalovacích zařízeních ve spojení s § 62 odst. 1, bod 7 BImSchG a je možné za něj uložit pokutu až 50 000 Euro (§ 62 odst. 4 BImSchG). Příslušnými k projednání těchto přestupků jsou opět úřady určené jednotlivými zeměmi<sup>187</sup>.

#### **6.2.4. Srovnání české a německé úpravy**

Porovnáme-li nastíněnou německou úpravu s tím, jak je problematika domácích topenišť řešena u nás, dospějeme ke dvěma zřetelným rozdílům. Zaprvé je v Německu za účelem kontroly spalovacích zařízení umožněn vstup do obydlí a zadruhé jsou určité úkoly přeneseny na soukromé subjekty (kominíky), jejichž činnost může ve svém souhrnu taktéž významně přispět ke zlepšení kvality ovzduší.

Kontroly domácích topenišť jsou opakovaně v různých variantách navrhovány i u nás. Hlavním problémem je namítaný rozpor s ochranou základních lidských práv – nedotknutelností obydlí. V Německu ovšem očividně zákonodárce takovýto problém neshledal, v příslušném ustanovení je výslovně zakotveno omezení tohoto základního práva vyplývajícího ze článku 13 Základního zákona.

Vstup je v podstatě omezen pouze jedním hlediskem, a to situací, která se dá pokládat za naléhavé nebezpečí pro veřejnou bezpečnost a pořádek. Za takovéto nebezpečí lze považovat i spalování nedovolených paliv, které při hoření produkují velké množství zdraví škodlivých znečišťujících látek, neboť v součtu i malé zdroje značně přispívají ke znečišťování ovzduší. Pokud jde tedy o námitku Ministerstva spravedlnosti k jednomu z návrhů zastupitelstva Moravskoslezského kraje, že zásah do individuálního lidského práva není ospravedlněn negativními následky spalování nedovolených paliv, které se však projeví až dlouhodobě a navíc působením značného počtu zdrojů znečišťování, lze konstatovat, že v Německu k tomuto přistupují zcela opačně. Německá úprava považuje dlouhodobější působení více znečišťovatelů, které je v souhrnu příčinou značných škod, za legitimní důvod pro omezení práva na nedotknutelnost obydlí.

Je zajisté nutné, aby byly při omezení základního práva respektovány určité hranice. Německá úprava ovšem vychází z toho, že jsou tyto hranice dány již samotným ústavním právem, tedy tím, že konkrétní zásah do nedotknutelnosti obydlí musí být

---

<sup>187</sup> V Berlíně ji např. určuje Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin, příslušnost určuje příloha k zákonu v bodě 15 c).



vhodný, potřebný a přiměřený a být prováděn za určitým legitimním účelem. Proto nikde nenajdeme ustanovení, které by deklarovalo, že smí je vstup do obydlí přípustný pouze pro účely kontroly spalovacího zařízení, to je totiž něco, co se rozumí samo sebou. Stejně tak není řešen ani postup před provedením samotné kontroly (opakované důvodné podezření či jiné stanovené podmínky), musí být ovšem zřejmé, že v dané situaci nastává naléhavé nebezpečí. Zajímavé je i srovnání určité výhrady uplatněné A. Gerlochem k možnosti přizvat ke kontrole odborně způsobilou osobu a německé úpravy, která předpokládá nejen vstup úředních osob, ale i osob jimi pověřených.

Ačkoliv nelze bez dalšího přebrat úpravu jiného státu, bylo by v tomto případě vhodné inspirovat se Německem, které se dlouhodobě vyznačuje vysokou úrovní ochrany lidských práv, a umožnit kontrolu domácích topenišť. Při přijímání konkrétní úpravy lze doporučit zamyslet se zejména nad podmínkami, které musí být splněny, aby bylo možné ke kontrole přistoupit, jelikož je sice na jednu stranu nutné omezovat nedotknutelnost obydlí v co nejmenší míře a pokud možno předejít zneužitím, ale na druhou stranu mohou podobné podmínky výrazně snížit účinnost tohoto opatření, jehož zavedení by potom postrádalo smysl.

Pokud jde o pověření kominíků, které v Německu umožňuje částečné oproštění státu od plošné kontroly menších zařízení z hlediska produkce emisí, k němuž by jinak bylo zapotřebí velké množství úředníků, jedná se o zajímavou úpravu, neboť kominíci denně přicházejí do styku se spalovacími zařízeními a mají potřebné vzdělání a znalosti, díky nimž mohou kompetentně provádět měření a kontrolu paliv. Stát se pak omezuje pouze na dohled nad nimi a případná pořádková opatření při opakovaném nedodržení požadavků při provozu určitého zařízení. V této oblasti je právní úprava o něco hůře přenositelná, než jak je tomu u úředních kontrol domácích topenišť. Předpokládá totiž jak dostatek kominíků a určitý způsob jejich organizace, tak spolupráci provozovatelů. Přesto lze v naší úpravě najít institut, který se tomuto blíží. Jedná se o povinnost provozovatelů podle § 17 odst. 1 písm. h) ZOO, tedy povinnost provádět jednou za dva kalendářní roky prostřednictvím odborně způsobilé osoby kontrolu technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva a předkládat na vyžádání obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností doklad o provedení této kontroly potvrzující, že stacionární zdroj je instalován, provozován a udržován v souladu s pokyny výrobce a tímto zákonem. Jak bude tento institut v praxi fungovat a do jaké

míry bude mít vliv na volbu paliva a způsob provozu domácích topenišť, je v tuto chvíli těžké odhadnout, první poznatky lze očekávat nejdříve na začátku roku 2017, ale spíše až po následující topné sezóně.

### **6.3. Otevřená ohniště**

Domácí topeniště nejsou jedinou kategorií stacionárních zdrojů znečišťování, na jejichž regulaci se podílí i správní orgány na komunální úrovni. Zákon umožňuje, aby měly obce vliv také na spalování v tzv. otevřených ohništích. V případě této regulace se však jedná o výkon samostatné působnosti obcí. I zde lze najít zajímavé ústavněprávní problémy, na které zejména v průběhu posledních deseti let reagoval Ústavní soud.

#### **6.3.1. Právní úprava a základní pojmy**

Základní regulace spalování materiálů v otevřených ohništích je dána již přímo ze zákona o ochraně ovzduší, který v § 16 odst. 4 stanoví, že v otevřeném ohništi lze spalovat pouze suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. V dalším odstavci je poté zakotveno právo obce stanovit vyhláškou podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění, případně jeho spalování zcela zakázat. V případě, že k tomu přistoupí, je ovšem nutné, aby obec zajistila jiný způsob odstranění tohoto materiálu podle zákona o odpadech<sup>188</sup>.

V souvislosti se zákonem o odpadech je zajímavé zmínit novelu tohoto předpisu<sup>189</sup>, která nabyla účinnosti k 1. 1. 2015. Zatímco podle předchozí úpravy byly fyzické osoby povinny odkládat komunální odpad na obcí určených místech vždy, a to s jedinou výjimkou, kterou bylo využití odpadu, nově mohou s odpadem nakládat, či se jej zbavit jiným způsobem stanoveným tímto zákonem (§ 17 odst. 5 zákona o odpadech). Nakládáním se rozumí mimo jiné odstraňování a využívání odpadu. Z hlediska zákona o odpadech tedy mohou fyzické osoby rostlinný materiál – odpad – nejen využívat (spalovat za účelem získání tepelné energie), ale také jej odstraňovat (spalovat za účelem likvidace tohoto materiálu). K tomu ovšem přistupuje regulace podle zákona o ochraně ovzduší, jelikož podle § 22 odst. 1 zákona o ovzduší musí být při spalování odpadů splněny podmínky stanovené mj. právními předpisy o ochraně ovzduší, zejména tedy podmínka, že spalovaným odpadem může být pouze suchý rostlinný neznečištěný

---

<sup>188</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>189</sup> Zákon č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

materiál. Z tohoto širšího kontextu tedy vyplývá, že obce mohou obecně závaznou vyhláškou zakázat spalování rostlinných materiálů za účelem jeho odstranění, ale nikoliv již ve chvíli, kdy se bude jednat o jiné nakládání s odpadem, např. jeho využití

Při úpravě spalování v otevřeném ohništi obec povinna přihlížet zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby. Zákodárce se tím snaží zajistit, aby byla regulace vždy přizpůsobena místní situaci, tedy možnostem rozptylu znečišťujících látek v ovzduší, stávající úrovně znečištění ovzduší, přičemž při vysokém zatížení není žádoucí připouštět další znečišťování, a dalším specifickým podmínkám.

Obdobnou úpravu obsahoval již zákon č. 86/2002 Sb., který v § 3 odst. 5 stanovil, že v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních lze spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami. Stanovit podmínky pro spalování rostlinných materiálů bylo v pravomoci obce, a to za v podstatě totožných podmínek jako v současné úpravě. Mezi stávající a dřívější úpravou lze však přesto jeden rozdíl najít, a to ten, že podle starého zákona o ochraně ovzduší se jak zákonná regulace (povinnost spalovat pouze suché chemicky neznečištěné rostlinné materiály), tak případná regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vztahovaly nejen k otevřeným ohništím, ale také k zahradním krbům a otevřeným grilovacím zařízením. V současné úpravě jsou ovšem zmiňována pouze otevřená ohniště. Je tedy otázkou, co lze pod tento pojem zahrnout.

Vymezení pojmu otevřená ohniště je zásadní pro určení rozsahu, v jakém se mohou obce podílet na regulaci znečišťování ze spalování rostlinných materiálů na svém území. Lze pod otevřená ohniště podle současné úpravy zahrnout i zahradní krby a otevřená grilovací zařízení? Pro hovoří zejména důvodová zpráva, která k předmětnému ustanovení uvádí, že v tomto bodu nedochází k žádné významné změně oproti stávající právní úpravě<sup>190</sup>, tedy nezmiňuje, že by měla být v tomto ohledu pravomoc obcí zúžena na pouze na některou z dříve zákonem jmenovaných kategorií. Tento závěr je prezentován i v příručce Tvorba obecně závazných vyhlášek (Praktický

---

<sup>190</sup> Sněmovní tisk 449/0, cit. 35, s. 190.

průvodce pro obce).<sup>191</sup> Proti tomu se dá ovšem namítnout, že stejně tak není v důvodové zprávě zmíněna změna významu pojmu, respektive jeho rozšíření oproti předcházející úpravě. Navíc je možné nalézt zdůvodnění i pro závěr, že je třeba pojem vnímat v původním smyslu. Obec může regulovat pouze otevřená ohniště, což ovšem neznamená, že pokud se tak stane, je možné spalovat libovolné rostlinné materiály v krbech či grilech, v těch je totiž možné spalovat pouze ta paliva, která jsou určena výrobcem, jak vyplývá z § 17 odst. 1 písm. c) ZOO.<sup>192</sup> Smysl obecně závazných vyhlášek podle této logiky spočívá v možnosti podchytit i ty stacionární zdroje, které z povahy věci nemají výrobce, který by předepsal požadavky na používaná paliva. Tento výklad se jeví jako pravděpodobnější a lze tedy dospět k závěru, že obce mohou regulovat jen a právě spalování v otevřených ohništích jako takových.

Kromě vymezení toho, jaký okruh stacionárních zdrojů může podléhat regulaci ze strany obcí, je nutné určit, na jaké materiály se tato regulace vztahuje. Co lze rozumět pod pojmem rostlinné materiály, není definováno zákonem, výklad ovšem poskytl Ústavní soud, podle něhož se jedná o všechny části rostlin od nejnižších rostlin po vyšší rostliny, jako jsou keře či stromy, včetně shrabaného spadaneho listí.<sup>193</sup> Příkladem lze jmenovat tyto druhy materiálů: tráva, seno, sláma, listí, jehličí, piliny, kořeny a stonky bylin, květenství a plody bylin a dřevin, kůra (nepřirostlá), přírodní kusové a nekusové dřevo.<sup>194</sup> Pro spalování všech nebo některých těchto materiálů za účelem jejich odstranění může obec stanovit podmínky (časové, místní či jiné), nebo jejich spalování zcela zakázat. Z regulace bývají určité druhy rostlinných materiálů vyňaty, a to zejm. dřevo (suché, chemicky neznečištěné)<sup>195</sup>, popř. suché kusové dřevo včetně přirostlé kůry, chrastí a šišek (neznečištěné chemickými látkami)<sup>196</sup>. Lze ovšem najít i řešení, kdy je zcela zakázáno spalování suchých rostlinných materiálů, přičemž je

---

<sup>191</sup> FURKOVÁ, P. et al., Tvorba obecně závazných vyhlášek, s. 352.

<sup>192</sup> MĚSTO ŠUMPERK. Spalování rostlinných materiálů [online].

<sup>193</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

<sup>194</sup> Např. Spalování rostlinných materiálů, cit. 192; Obecně závazná vyhláška města Hradec Králové č. 5/2013, o spalování suchého rostlinného materiálu.

<sup>195</sup> Např. Obecně závazná vyhláška Statutárního města Zlín č. 9/2013, kterou se stanovuje systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, systém nakládání se stavebním odpadem a podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích (vyhláška o odpadech).

<sup>196</sup> Např. Obecně závazná vyhláška Statutárního města Karviná č. 9/2012, kterou se stanovuje zákaz spalování rostlinných materiálů na území města Karviné; Obecně závazná vyhláška města Hradec Králové č. 5/2013, o spalování suchého rostlinného materiálu.

tento zákaz vymezen účelem spalování, které nesmí sloužit k odstranění těchto materiálů.<sup>197</sup>

Pravomoc obce regulovat spalování v otevřených ohništích však není nutně vymezena pouze zákonem o ochraně ovzduší a výkladem pojmů otevřená ohniště a rostlinné materiály. Základním předpisem, v němž je upraveno vydávání obecně závazných vyhlášek a samostatná působnost obcí, je zákon o obcích, jehož § 10 písm. c) obsahuje zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky mimo jiné k ochraně životního prostředí. Úpravy v zákoně o ochraně ovzduší a v zákoně o obcích existují vedle sebe a některé způsoby regulace, které by nebyly možné podle prvně zmiňovaného, lze podřadit pod ochranu životního prostředí. Také pravomoc podle zákona o obcích má však své mantinely, které právě i v oblasti ochrany ovzduší poměrně četnou judikaturou vymezil Ústavní soud.

### **6.3.2. Ústavněprávní mantinely obecně závazných vyhlášek**

Ústavní soud při posuzování zákonnosti a ústavnosti vydávaných obecně závazných vyhlášek vytvořil tzv. čtyřkrokový test, v rámci něhož zkoumá:

- 1) pravomoc obce k vydání vyhlášky,
- 2) působnost obce k vydání vyhlášky,
- 3) nezneužití zákonem svěřené působnosti a
- 4) rozumnost a proporcionalitu obsahu vyhlášky.

Vyhovuje-li obecní vyhláška těmto bodům, není důvod ji rušit. Náhled Ústavního soudu ČR prošel v této oblasti během jeho existence poměrně výrazným vývojem. Až do určitého přelomu v roce 2008 byl výklad právních ustanovení, o něž se opírá tvorba obecně závazných vyhlášek obcí, pojímán poměrně restriktivně. Ústavní soud omezoval obecní normotvorbu zejména dvěma pravidly. Zaprvé spojoval oprávnění obce regulovat dané právní vztahy (ukládat právní povinnosti) s výslovným zmocněním k této regulaci, kdy nestačilo ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, ale bylo požadováno výslovné zákonné zmocnění k předmětné regulaci. Ustanovení § 10 zákona o obcích bylo nahlíženo právě ve smyslu potřebného zákonného zmocnění, byť bylo v tomto případě pojato nezvykle široce. Důvodem pro tento způsob výkladu byla podle Ústavního soudu situace právního prostředí 90. let, během nichž docházelo

---

<sup>197</sup> Např. Obecně závazná vyhláška Statutárního města České Budějovice č. 1/2014 ze dne 19. 6. 2014, o ochraně veřejného pořádku, veřejné zeleně a čistoty veřejných prostranství.

k postupnému obnovování povědomí o principech a fungování samosprávy. Navíc se v rámci své činnosti stále přesvědčoval o tom, že často dochází k „*flagrantnímu překračování kompetencí obcí*“. Po určité době však Ústavní soud začal své nahlížení upravovat, což vyvrcholilo (již zmiňovaným) jirkovským nálezem, kde konstatoval, že se obsah garance práva na samosprávu ustálil a nadále je nutné chápat čl. 104 odst. 3 Ústavy tak, že jsou obce přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Ačkoliv se v tomto ohledu možnosti obcí poněkud rozšířily, nelze zapomínat ani na druhé důležité pravidlo (které tímto posunem nabylo ještě většího významu), a sice že obec nemůže regulovat vztahy již upravené zákonem nebo zákonné úpravě vyhrazené.<sup>198,199</sup> Ústavní soud k tomu říká: „*Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.*“<sup>200</sup>

Ústavněprávní kontrole byly podrobeny mnohé obecně závazné vyhlášky, jimiž obec chtěla regulovat znečišťování ovzduší na svém území, a proto je možné vytvořit si představu o tom, které konkrétní normy jsou shledávány protiústavními a které jsou v souladu s Ústavou. Z judikatury vyplývá, že je například možné, aby obec v obecně závazné vyhlášce upravila například povinnost provádět spalování tak, aby ostatní obyvatelé nebyli obtěžováni kouřem<sup>201</sup>, dále zakázat spalování materiálů i nad rámec zákona o ochraně ovzduší,<sup>202</sup> zakázat rozdělávání ohně na plochách veřejné zeleně<sup>203</sup>, povinnost provádět spalování pouze ve dnech, ve kterých není bezvětří nebo teplotní inverze, a jen tak, aby ostatní obyvatelé nebyli obtěžováni kouřem, či umožnit spalování pouze pod dohledem osoby starší 18 let.<sup>204,205</sup>

---

<sup>198</sup> KROUPA, J., Změna pravidel obecní normotvorby – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06.

<sup>199</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

<sup>200</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2008, Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří).

<sup>201</sup> Tamtéž.

<sup>202</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2008, Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří), Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně)

<sup>203</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 2008, Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>204</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, Pl. ÚS 41/08 (Chrastava).

<sup>205</sup> Zde Ústavní soud vychází z poměrně zajímavé úvahy, že je legitimní stanovit podmínku dospělé osoby, neboť lze důvodně očekávat, že pouze ona bude schopná vyhodnotit správně meteorologické podmínky, za nichž je podle obecně závazné vyhlášky možné rostlinné materiály spalovat, což je opatření, které má vést k ochraně před dočasným zhoršením kvality ovzduší v daném místě.

V rámci samostatné působnosti je tedy obcím dána poměrně značná pravomoc upravit podmínky spalování v otevřených ohništích a podmínit je nejrůznějšími požadavky, pokud ovšem nejsou zjevně nerozumné či neproporcionální.

### 6.3.3. Srovnání s úpravou v Německu

Ve Spolkové republice Německo je základní koncept regulace v otevřených ohništích pojat přesně opačně než u nás. Zásadně je spalování pevných látek ve všech spolkových zemích zakázáno, u čistého rostlinného odpadu je ovšem možné stanovit částečné výjimky, a to v nařízeních o rostlinném odpadu vydaných jednotlivými zeměmi.<sup>206</sup>

Ponecháme-li stranou odlišnosti v pojetí problematiky odpadů a oprávnění skupin subjektů nakládat s nimi, lze v úpravě spalování rostlinných materiálů v otevřených ohništích najít mnoho podobného. V Německu je vzhledem ke specifickým federálního uspořádání úprava hned tříúrovňová, kdy základ stanoví společný spolkový zákon<sup>207</sup> a podrobnosti, případně odchylky, jsou svěřeny úpravě na zemské či komunální úrovni. Jako příklad podmínek, které jsou v Německu ukládány (na zemské úrovni), může posloužit úprava Meklenburska-Předního Pomořanska, kde mohou být rostlinné odpady spalovány v obdobích od 1. do 31. března a od 1. do 31. října každý všední den po dobu 2 hodin v časovém rozmezí od 8 hod do 18 hod. To ovšem pouze za předpokladu, že nemohou být odstraněny necháním ladem, zakopáním, zaoráním, kompostováním, tlením, rozmělněním atd. nebo prostřednictvím veřejné služby odstraňování odpadu (například, když je sběrný dvůr příliš daleko). Zajímavé jsou i požadavky jako spalovat rostlinný materiál na jiném místě, než kde byl skladován, a to kvůli ochraně malých živočichů apod.<sup>208</sup> V Bavorsku smějí být mimo zastavěné území rostlinné materiály spalovány na pozemku, na němž vznikly, a to v pracovních dnech od 8 do 18 hodin. Pouze zahradní odpady, které kvůli obsahu dřeva dostatečně netlí, je možné spalovat i uvnitř zastavěných lokalit, pokud to obec nařízením povolí a veřejnost tím není poškozována (povolení může být ovšem uděleno

---

<sup>206</sup> Např. Landesverordnung über die Entsorgung pflanzlicher Abfälle außerhalb von Abfallentsorgungsanlagen – Pflanzenabfall-Landesverordnung – vom 18. Juni 2001 (GVBl: M-V 2001).

<sup>207</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglicher Bewirtschaftung von Abfällen vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch § 44 Absatz 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324) geändert worden.

<sup>208</sup> Wie ist das Verbrennen von Gartenabfällen in den einzelnen Bundesländern geregelt? [online] (dále „Wie ist das Verbrennen“).

pouze v oblastech, v nichž není rostlinný odpad shromažďován nebo od nichž jsou místa shromažďování či likvidace neúnosně vzdálena). Obec může také určit místo, čas a nařídit nezbytná bezpečnostní opatření.<sup>209,210</sup>

I v Německu tedy může být regulace největších podrobností týkajících se spalování určitých materiálů v otevřených ohništích obsažena ve statutárních předpisech obcí. Tuto možnost, která je zákonně zakotvena v obou porovnávaných právních úpravách, lze označit za velmi praktickou a žádoucí, jelikož je vhodné reagovat na specifické podmínky dané lokality, čehož nelze v rozumné podobě dosáhnout na vyšší úrovni úpravy.

---

<sup>209</sup> Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen außerhalb zugelassener Beseitigungsanlagen (PflAbfV) – Erläuterungen [online].

<sup>210</sup> Wie ist das Verbrennen, cit. 208.



## 7. Závěr

Ve své diplomové práci jsem se snažila zjistit a popsat možnosti právní regulace znečišťování na komunální úrovni, a to vždy jak z hlediska starší právní úpravy z roku 2002, tak z pohledu nového zákona o ochraně ovzduší z roku 2012. Zaměřila jsem se na stacionární zdroje znečišťování, jelikož regulace mobilních zdrojů je do velké míry samostatným problémem, který se navíc týká jenom určité skupiny obcí, zatímco problematika stacionárních zdrojů představuje ucelený komplex otázek, jež jsou aktuální pro velkou většinu, ne-li všechny obce. Připouštím, že by bylo zajímavé zabývat se i nízkoemisními zónami tvořícími jádro právní regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší, jelikož jsou v Evropě z hlediska přínosů často zpochybňovány a probíhá kolem nich poměrně živá diskuze. I vzhledem k rozsahu diplomové práce jsem však považovala za vhodnější zvolit si užší a ucelenější problém.

Celé téma jsem si rozdělila do 5 větších celků – kapitol. V první z nich jsem rozebrala stav kvality ovzduší v České republice a Evropě a cílové hodnoty pro kvalitu ovzduší, neboť je nutné si nejprve vymežit, čemu se snažíme čelit a čeho chceme právní regulací dosáhnout, a poté teprve přistoupit k této regulaci či jejímu hodnocení. V dalších kapitolách jsem postupně rozebrala jednotlivé roviny, na nichž je možné ovlivnit podobu znečišťování ovzduší v obcích: koncepční nástroje (kapitola č. 3), administrativní nástroje – povolovací řízení (kapitola č. 4) a poté specifické otázky týkající se regulace nevyjmenovaných zdrojů znečišťování ovzduší (kapitola č. 6). Do práce jsem zařadila i kapitolu č. 5 pojednávající o problému odpojování od systému zásobování tepelnou energií, což si zaslouží podrobnější vysvětlení. Při rešerši zdrojů a podkladů pro tuto práci jsem zjistila, že problematika, která mě zajímala, není příliš zpracovávaným tématem, a že tedy bude nutné vycházet zejména z právní úpravy a otázek z ní vyplývajících a méně již z odborných článků a projednání, které by poukazovaly nedostatky či otazníky v ohledu aplikace právních ustanovení. Sama nemám dostatečné poznatky z praxe a nejsem schopná si představit, jak mohou vypadat konkrétní problémy pojící se praktickým používáním popisovaných ustanovení. Rozebrání aktuálního problému, který mnohé obce řeší, tedy umožnil určitý vhled do praxe a mohla jsem díky němu poukázat na možné i nepřijatelné způsoby právní regulace, které obce v tomto případě reálně použily. K tomuto tématu navíc existuje

dostatečné množství podkladů, ať již judikatury, či článků, v nichž autoři situaci rozebírají. Považovala jsem za vhodné přiblížit kromě teorie – právní úpravy – i její praktické dopady, jedná se o doplnění toho, o čem pojednávám zejména v kapitole č. 3 (Koncepční nástroje ochrany ovzduší). Ale i v rámci kapitol č. 4 a 6 jsem se snažila o praktičtější pohled na věc, zejména z pohledu judikatury.

Na tomto místě je vhodné shrnout, k čemu jsem v jednotlivých částech práce dospěla, doplnit tyto závěry o postřehy či připomínky k institutům našeho právního řádu, které se vztahují k právní regulaci znečišťování ovzduší na komunální úrovni, a zhodnotit, jaká tendence vývoje byla naznačena přijetím nové právní úpravy v oblasti ochrany ovzduší.

Z hlediska koncepčních nástrojů je vliv správních orgánů na komunální úrovni třeba rozdělit na pravomoci při tvorbě specifických koncepčních nástrojů ochrany ovzduší a při územním plánování. U prvních skupiny jsou možnosti obce / obecního úřadu poměrně úzké. Jedinou možností, jak se do zpracovávání těchto koncepcí zapojit, je zřejmě aktivní komunikace při přípravě programů zlepšování kvality ovzduší, k jejichž vydání je příslušné Ministerstvo životního prostředí. Vzhledem k tomu, že bylo zpracování PZKO svěřeno společnosti Enviros, s. r. o., tedy externímu zpracovateli, je ovšem otázkou, jak Ministerstvo zákonem požadovanou spoluprací s krajskými a obecními úřady zajistí, jak bude vypadat a nakolik budou mít obecní úřady skutečně možnost ovlivnit podobu těchto programů. Pro závěry ohledně vlivu obcí na PZKO je v tuto chvíli k dispozici příliš málo informací. V porovnání s předchozí úpravou zde došlo k úbytku pravomocí obcí. Zaprvé přišly o možnost přijmout dobrovolně místní program snižování emisí, zadruhé již do jejich působnosti nespadá tvorba programů zlepšování kvality ovzduší, a ani u těchto koncepcí nemají možnost jejich dobrovolného vytvoření. Je ovšem otázka, jestli je tato změna podstatná, protože jedním z důvodů, proč k ní došlo, byl i fakt, že obce tuto možnost příliš nevyužívaly, přičemž je diskutabilní i to, jestli mělo zpracování těchto koncepcí nějaký významný pozitivní dopad v praxi. Nějaké reálné zhoršení pozice obcí se zde tedy zřejmě konstatovat nedá.

V rámci územního plánování rozhoduje obec o pořízení územního plánu a o jeho vydání a o pořízení regulačního plánu. Obsah územního plánu není zcela libovolný, jelikož musí být v souladu s vyšší územně plánovací dokumentací, proto je důležité, že mají obce (jako dotčené obce) možnost vyjádřit se k zásadám územního rozvoje

podáváním námitek. Územní plánování má velký vliv na budoucí podobu zástavby v obci, a tedy i na strukturu a povahu znečišťování ovzduší z menších (nevyjmenovaných) zdrojů v dlouhodobějším horizontu, a obce mohou kvalitními koncepcemi výrazně ovlivnit budoucí stav ovzduší v obci. Úpravu tohoto koncepčního nástroje obsahuje stavební zákon a nový zákon o ochraně ovzduší do této oblasti nijak nezasáhl, proto zde nelze srovnávat starší a novou úpravu.

Další samostatnou oblastí, jíž jsem se v práci zabývala, je proces povolování nových záměrů – staveb, které mají z povahy věci vliv na kvalitu ovzduší. Obce zde vystupují jak v samostatné působnosti (jako účastníci řízení mohou podávat námítky), tak v působnosti přenesené (jako orgány ochrany ovzduší). Na úrovni obecních úřadů se vyjadřují k závaznému stanovisku, které vydává krajský úřad k vyjmenovaným zdrojům v územním řízení, na úrovni obecních úřadů s rozšířenou působností vydávají závazné stanovisko k umístění stavby, ale i ke stavebnímu povolování a kolaudačnímu řízení. Dvojkolejnost zde má své opodstatnění. Zatímco jako dotčené orgány mohou obce hájit své zájmy na rozvoji vlastního území, přičemž tyto zájmy mohou být různé, včetně ochrany životního prostředí – a tedy i kvality ovzduší, jako orgány ochrany ovzduší má jejich činnost směřovat k naplňování imisních limitů. Lze předpokládat, že právě obecní úřady (popř. obecní úřady s rozšířenou působností) znají místo, do něhož má být záměr umístěn, nejlépe, disponují nejpodrobnějšími informacemi a z této pozice chrání svým stanoviskem (či vyjádřením) kvalitu ovzduší v dané lokalitě. Nová úprava přinesla v této oblasti určité změny. Zaprvé zcela nový konstrukt vyjádření obecního úřadu k závaznému stanovisku krajského úřadu, u něhož není úplně snadné posoudit, do jaké míry může opravdu ovlivňovat samotné závazné stanovisko, přičemž diskutabilní je i to, jestli obecní úřady budou mít dostatečně kvalifikované personální zdroje pro posouzení otázek ochrany ovzduší. Jedná se ovšem o rozšíření možností obecního úřadu, jak dát najevo svůj postoj k umístění zdroje do prostoru, s nímž je velmi dobře obeznámen, proto bych tuto změnu označila za pozitivní posun. Na druhou stranu došlo k tomu, že závazné stanovisko k umístění nevyjmenovaných zdrojů bylo z pravomocí obecních úřadů odebráno, a to právě i z důvodu nedostatků kvalifikace pracovníků těchto úřadů, která způsobovala neefektivnost tohoto nástroje. Je vcelku pochopitelné, že nový zákon svěřil tuto pravomoc obecním úřadům s rozšířenou působností.

Z mého pohledu byla nejzajímavější částí kapitola č. 6, v níž jsem rozebírala problematiku regulace tzv. domácích topenišť a otevřených ohnišť. Stěžejním problémem této oblasti je úprava kontrol domácích topenišť, k nimž jsou příslušné obecní úřady s rozšířenou působností. Tyto kontroly spočívají v současné době pouze v měření tmavosti kouře podle Ringelmannovy stupnice, což je způsob do velké míry neefektivní a neprůkazný. Proto se v posledních letech objevilo mnoho návrhů na změnu této úpravy a zakotvení nových pravomocí kontrolujících osob, zejména možnosti vstupu do obydlí. Přestože mnohé diskuze proběhly již před přijímáním nového zákona o ochraně ovzduší, pravomoci ke kontrolám v něm posíleny nebyly. I z porovnání s právní úpravou v Německu přitom vyplývá, že by zde často namítaný rozpor s ústavním pořádkem být dán neměl. Absenci účinné kontroly domácích topenišť bych asi označila za jeden z největších nedostatků právní úpravy ovzduší vztahující se ke komunální úrovni. Druhým tématem této kapitoly byla úprava otevřených ohnišť, která úzce souvisí s tvorbou obecně závazných vyhlášek obcí. Obce se v průběhu let snažily svou normotvorbou ovlivnit nejrůznější aspekty života v obci, mimo jiné i spalování rostlinných materiálů v otevřených ohništích. Ústavní soud ve své judikatuře postupně vymezil poměrně jasné mantinely této pravomoci. Celkově lze však konstatovat, že je zde obcím dán poměrně velký prostor k úpravě spalování tak, aby odpovídala místním podmínkám. V tomto právní úprava s přijetím nového zákona takřka nedoznala změn.

Celkově právní regulaci znečišťování ovzduší na komunální úrovni hodnotím tak, že je z hlediska koncepčních a administrativních nástrojů dostačující, neboť obce mají dostatek prostoru k tomu, aby mohly ovlivnit plánování budoucích vlivů na svém území (zde záleží pouze na aktivitě a hodnotách, které si daná obec stanoví), a mají i možnost hájit své zájmy a zájmy svých občanů v povolovacích řízeních. V rámci přenesené působnosti potom mají logickou možnost vyjadřovat se a vydávat stanoviska, tudíž jsou zájmy ochrany ovzduší chráněny z pozice obecních úřadů, které mají k dané lokalitě nejbližší.

Je vhodné zdůraznit, že základem všeho je opravdu územní plánování. To jediné je totiž schopné plošně vyřešit velké množství nevyjmenovaných stacionárních zdrojů znečišťování, které mají ve svém souhrnu velmi výrazný vliv na kvalitu ovzduší. Územním a regulačním plánem je možné poměrně podrobně nastavit podmínky budoucí

zástavby a s ohledem na předpokládaný rozvoj území kompenzovat nové zátěže pro kvalitu ochrany ovzduší eliminací některých starších apod.

V oblasti regulace nevyjmenovaných zdrojů znečišťování ovzduší vidím velké rezervy v kontrolách domácích topenišť. Domnívám se, že by bylo žádoucí, aby byla přijata novela, která by umožňovala vstup do obydlí za účelem kontrol provozu stacionárních zdrojů. Věřím, že by mohla mít velmi pozitivní preventivní dopad na chování provozovatelů.

Samotné promyšlené územní plánování a kontroly v domácnostech obyvatel obce však podle mého názoru nestačí. Problematiku znečišťování ovzduší nelze chápat izolovaně od ostatních problémů. Nezavede-li obec vhodnou odpadovou politiku, budou mít obyvatelé větší tendenci odstraňovat svůj odpad nedovoleným způsobem, například jej nelegálně pálit. Stejně tak u rozebraného příkladu odpojování od SZTE – pokud obce nezajistí, aby systém fungoval efektivně a hospodárně, nelze očekávat, ani požadovat setrvání ve využívání tohoto způsobu vytápění, pokud se nabízí ekonomičtější řešení. Obec má kromě zákonem přesně vymezených pravomocí v rukou ještě mnohé další možnosti. Může na své občany působit i neformálním způsobem, vzdělávat, vyslyšet je a navrhnout řešení. A to je stejně důležité jako nástroje právní regulace, kterými jsem se zabývala ve své práci.

Na otázku, kterou jsem si kladla v úvodu, tedy, jestli lze souhlasit s tím, že nový zákon o ochraně ovzduší zlepšil postavení obcí a obecních úřadů při regulaci znečišťování ovzduší, bych odpověděla, že ji sice nezhoršil, ale ani nezareagoval na největší nedostatky úpravy. Konstatuji proto, že k žádnému výraznému zlepšení nedošlo. Snad se nějakého vývoje dočkáme v nejbližších měsících či letech. Alespoň kontroly domácích topenišť vyvolaly na Ministerstvu životního prostředí novou vlnu zájmu, jak je naznačeno v závěru kapitoly 6.1.3.

Nezbývá než doufat, že nejen naše právní úprava ochrany ovzduší, ale také přístup občanů ke kvalitě životního prostředí bude stále vytříbenější. Je to každý z nás, kdo může ovlivnit stav ovzduší, alespoň tím, co použije jako palivo do kamen, nebo spálí na zahradě. Věřím, že si toto budeme více a více uvědomovat a že se tu bude lépe dýchat, ať už bude právní úprava vypadat jakkoliv.

## Seznam použitých zdrojů

### Knihy, monografie, články

DAMOHOŘSKÝ, Milan et al. Právo životního prostředí. Vyd. 3. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. EEA Report: Air quality in Europe - 2013 report. Publications Office of the European Union, 2013, 107 s. ISBN 978-92-9213-406-8.

EVROPSKÁ AGENTURA PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ. S každým nádechem: Pro lepší kvalitu ovzduší v Evropě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2013. ISBN 978-92-9213-359-7.

FELCMAN, Jindřich. Boje na poli teplárenství : Povolování odpojení od centrálního zásobování teplem. Správní právo. 2011, roč. 45, č. 3, s. 158-169. ISSN 0139-6005.

FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 398 s.

HŮNOVÁ, Iva, JANOUSHKOVÁ, Svatava. Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2004, 144 s. ISBN 80-246-0796-4.

JARASS, Von Hans D. Bundes-Immissionsschutzgesetz Kommentar: unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnungen und der TA Luft sowie der TA Lärm. 10., vollständig überarb. Aufl. München: Beck, 2012. ISBN 978-340-6651-755.

KLOEPFER, Michael, KOHLS Malte, OCHSENFART, Volker. Umweltrecht. 3. Aufl. München: C.H. Beck, 2004, xxxv, 1963 p. ISBN 34-065-2044-8

KROUPA, Jiří. Změna pravidel obecní normotvorby - Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06. Veřejná správa: týdeník vlády České republiky. 2008, 12/2008. ISSN: 1213-6581. Dostupné i z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-pravidel-obecni-normotvorby.aspx>

MACHAČKOVÁ, Jana et al. Stavební zákon : komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xix, 880 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Odpojování od centralizovaného zásobování teplem (Metodická pomůcka odboru stavebního řádu MMR). In: Urbanismus a územní rozvoj : Stavebně správní praxe, příloha informací pro orgány územního plánování a stavebního řádu. 2012. roč. 15, č. 1, s. 3-19 přílohy. ISSN 1212-0855.

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

MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší : komentář. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, 415 s. ISBN 978-80-7400-477-3.

MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. České právo životního prostředí. 2012, sv. 32, č. 2, s. 40-45. ISSN 1213-5542.

MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. „Takové to domácí topení“ : problematika lokálních topenišť v Moravskoslezském kraji. Ostrava: Moravskoslezský kraj, Krajský úřad Moravskoslezského kraje, 2012, 39 s. ISBN 978-80-87503-27-0.

MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. „Takové to domácí topení“ : Problematika lokálních topenišť v Moravskoslezském kraji. 2012. ISBN: 978-80-87503-27-0. Dostupné také z: [http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/assets/publikace/brozura\\_domaci\\_topeni.pdf](http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/assets/publikace/brozura_domaci_topeni.pdf).

PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 769 s., [30] s. barev. obr. příl. ISBN 978-80-247-3865-9.

ROZTOČIL, Aleš et al. Stavební zákon : komentář. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, 816 s. ISBN 978-80-7400-462-9

TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. České právo životního prostředí. 2012, sv. 32, č. 2, s. 17-39. ISSN 1213-5542.

TUŽINSKÝ, Martin. Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona. *České právo životního prostředí*. 2012, sv. 32, č. 2., s. 63-70. ISSN 1213-5542.

VON LANDMANN, Robert, ROHMER, Gustav. *Umweltrecht: Band III. akt*. 2006. München: Beck, 1991. ISBN 978-340-6619-182.

### **Internetové zdroje**

BEJČKOVÁ, Pavla. Mobilní zdroje podle zákona o ochraně ovzduší. In: *ENVIprofi.cz* [online]. 2014 [cit. 2014-09-24]. Dostupné z: [http://www.enviprofi.cz/33/mobilni-zdroje-podle-zakona-o-ochrane-ovzdusi-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox\\_Z8y6zVzYaAoAOAjUoCP6IWE/](http://www.enviprofi.cz/33/mobilni-zdroje-podle-zakona-o-ochrane-ovzdusi-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z8y6zVzYaAoAOAjUoCP6IWE/)

BEJČKOVÁ, Pavla. Závazná stanoviska v ochraně ovzduší. In: *ENVIprofi.cz* [online]. 2014 [cit. 2014-10-01]. Dostupné z: [http://www.enviprofi.cz/33/zavazna-stanoviska-v-ochrane-ovzdusi-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox\\_Z-jtddX\\_VV4T6DUTyINcuh4/](http://www.enviprofi.cz/33/zavazna-stanoviska-v-ochrane-ovzdusi-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z-jtddX_VV4T6DUTyINcuh4/)

BERNARD, Michal. Ovzduší vs. silniční doprava – právní nástroje ochrany. In *Ekologický právní servis : Publikace* [online]. 2008. [cit. 2014-01-17]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/o-nas/publikace>

EUROPEAN COMMISSION. Air Quality Standards. European Commission: Environment [online]. 2012 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

HORÁK, Jiří, KUBESA, Petr, HOPAN, František, KRPEC, Kamil. Co nejvíce ovlivní Tvůj kour?. *Tzbinfo: stavebnictví, úspory energií, technická zařízení budov* [online]. 2013 [cit. 2014-10-12]. Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší. In *Česká společnost pro právo životního prostředí : III. česko-polsko-slovenská konference práva životního prostředí* [online]. [cit. 2014-02-25]. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/prispevky.html>

Kvalita ovzduší. Ministerstvo životního prostředí [online]. 2008-2012 [cit. 2014-03-24]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/cz/kvalita\\_ovzdusi](http://www.mzp.cz/cz/kvalita_ovzdusi)



MĚSTO VYŠKOV. Souvislosti a dopady úplného nebo částečného odpojování objektů od systému Centralizovaného Zásobování Teplem (CZT). In: Vyškov - městský úřad [online]. 2013 [cit. 2014-02-28]. Dostupné z: <http://www.vyskov-mesto.cz/vismo/dokumenty2.asp?id=1105147>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Informace o vyhodnocení výsledků imisního monitoringu v roce 2012 [online]. ca. 2013. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zprava\\_o\\_kvalite\\_ovzdusi/\\$FILE/OOO-informace\\_imisni\\_monitoring\\_2012\\_final-20140131.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zprava_o_kvalite_ovzdusi/$FILE/OOO-informace_imisni_monitoring_2012_final-20140131.pdf)

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Stanovisko odboru ochrany ovzduší k vybraným dotazům orgánů ochrany ovzduší k vydávání závazných stanovisek a vyjádření podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. In: Ministerstvo životního prostředí [online]. ca. 2012 [cit. 2014-02-26]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/cz/casto\\_kladene\\_dotazy\\_ovzdusi](http://www.mzp.cz/cz/casto_kladene_dotazy_ovzdusi).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zpráva o životním prostředí České republiky 2012. 2013. Dostupné z: [http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zpr%C3%A1va%20o%20C5%BEivotn%C3%ADm%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202012\\_20131023.pdf](http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zpr%C3%A1va%20o%20C5%BEivotn%C3%ADm%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202012_20131023.pdf)

SCHLESWIG-HOLSTEIN. Zulassung und Überwachung von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Schleswig-Holstein: Landwirtschaft und Umwelt Schleswig-Holstein [online]. 2014 [cit. 2014-12-03]. Dostupné z: [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/ImmissionKlima/03\\_Luftreinhaltung/04\\_Emissionen/3\\_nichtGenehmAnlagen/ein\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/ImmissionKlima/03_Luftreinhaltung/04_Emissionen/3_nichtGenehmAnlagen/ein_node.html)

MĚSTO ŠUMPERK. Spalování rostlinných materiálů. Šumperk : Živá brána Jeseníků [online]. 2013 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.sumperk.cz/cs/obcan/komunalni-sluzby/komunalni-odpad/spalovani-rostlinnych-materialu.html>

ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 1000 otázek ke stavebnímu právu : Změna způsobu vytápění [online]. 2008-2013. [cit. 2014-02-20]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=256&IDtema=0>

Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen außerhalb zugelassener Beseitigungsanlagen (PflAbfV) - Erläuterungen. Abfallratgeber Bayern [online]. 2013 [cit. 2015-01-16]. Dostupné z:  
[http://www.abfallratgeber.bayern.de/rechtsvorschriften/bayern/pflabfv\\_erlaeuterung.htm](http://www.abfallratgeber.bayern.de/rechtsvorschriften/bayern/pflabfv_erlaeuterung.htm)

Wie ist das Verbrennen von Gartenabfällen in den einzelnen Bundesländern geregelt?  
In: Mein schöner Garten [online]. 2002 [cit. 2015-01-16]. Dostupné z: <http://recht.mein-schoener-garten.de/?seite=content/200301/01913/index.html>

## **Ostatní**

Družstvo se chtělo odpojit od drahého tepla, soud jeho žalobu zamítl. IDnes.cz: Zprávy [online]. 2012 [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/sou-zamitl-zalobu-druzstva-sever-dl3-/domaci.aspx?c=A120727\\_102926\\_liberec-zpravy\\_oks](http://zpravy.idnes.cz/sou-zamitl-zalobu-druzstva-sever-dl3-/domaci.aspx?c=A120727_102926_liberec-zpravy_oks).

FORRÓ, Markéta. Odpojení od Vytezy? Některé domy chtějí svoje teplo.  
In: Vyškovský deník [online]. 2013 [cit. 2014-02-28]. Dostupné z:  
[http://vyskovsky.denik.cz/zpravy\\_region/odpojeni-od-vytezy-nektere-domy-chteji-svoje-teplo-20130409.html](http://vyskovsky.denik.cz/zpravy_region/odpojeni-od-vytezy-nektere-domy-chteji-svoje-teplo-20130409.html)

GERLOCH, Aleš.: Stanovisko k ústavně právním aspektům výkonu práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví ve vztahu k návrhu zákona o ochraně ovzduší. 2011.

GORGOL, David. V Orlové přeměří kouř z komínů. Chtějí tak zamezit pálení odpadu. Denik.cz [online]. 2012 [cit. 2014-11-13]. Dostupné z: <http://www.denik.cz/jak-se-bydli/121117-v-orlove-premeri-kour-z-kominu-6odn.html>

KALBHEIM, Jan, lektor DAAD na Právnické fakultě UK : osobní korespondence. 2. 12. 2014.

KLÍČKA, Jan, CIBULKOVÁ, Milena. Úředníci vyrazí kontrolovat kouř z komínů. Denik.cz [online]. 2010 [cit. 2014-11-13]. Dostupné z: [http://www.denik.cz/z\\_domova/urednici-zkoumají-kouř-z-kominu20100225.html](http://www.denik.cz/z_domova/urednici-zkoumají-kouř-z-kominu20100225.html).

MĚSTO HRANICE. Program ke zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí města Hranice : Návrhová část po oponentním řízení. 2006.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, dopis, č. j. 68418/ENV/14, ze dne 15. 10. 2014.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, dopis, č. j. 78219/ENV/14, ze dne 3. 12. 2014.

MRÁZOVÁ, Šárka. MŽP hledá způsob, jak kontrolovat domácí topeniště. Ekolist.cz [online]. 2014 [cit. 2014-11-02]. Dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/mzp-hleda-zpusob-jak-kontrolovat-domaci-topeniste>

O projektu: Metodologie měření tmavosti kouře. Čistý komín [online]. 2013 [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: <http://www.cisty-komin.cz/o-projektu.html>

PEJCHAL, Aleš. Právní expertiza k pozměňovacímu návrhu k návrhu zákona o ochraně, zpracováno pro Ministerstvo životního prostředí. 2011.

Sněmovní tisk 1009/0. Návrh Zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2010 [cit. 2014-07-13]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1009&CT1=0>.

Sněmovní tisk 1095/0. Návrh Zastupitelstva Moravskoslezského kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2013 [cit. 2014-07-13]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1095&CT1=0#prilohy>.

Sněmovní tisk 449/0. Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2012 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

Sněmovní tisk 77/0. Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012, zákon o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=77&CT1=0>.

Sněmovní tisk 912/0. Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2002 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=912&CT1=0>.

TOMÁŠKOVÁ, V., referentka Odboru ochrany ovzduší MŽP : ústní sdělení k situaci na Ministerstvu životního prostředí. 6. 12. 2013.

## **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 38/96.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 2008, Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, Pl. ÚS 41/08 (Chrastava).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2008, Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří).

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. 10 Ca 62/2009-12.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao/2005-98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 68/2008 [1786/2009 Sb. NSS].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 1 As 135/2011-246.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008-31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008-31.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11. 2011, č.j. 1 Ao 2/2010-116.

## **Právní předpisy**

### **Právní předpisy EU**

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích.

### **České právní předpisy**

Nářízení města Třinec č. 2/2006 ze dne 4. 4. 2006, kterým se vydává Místní program snižování emisí města Třince. Dostupné z:

[http://www.trinecko.cz/web\\_files/vyhlasiky/NARIZENI%2022006.pdf](http://www.trinecko.cz/web_files/vyhlasiky/NARIZENI%2022006.pdf).

Nářízení statutárního města Frýdek-Místek č. 2/2006 ze dne 26. 9. 2006, kterým se vydává Místní program snižování emisí znečišťujících látek statutárního města Frýdek-Místek. Dostupné z: <http://www.frydek-mistek.cz/cz/o-meste/zivotni-prostredi-a-zemedelstvi/ovzdusi/program-snizovani-emisi/>.

Obecně závazná vyhláška města Hradec Králové č. 5/2013, o spalování suchého rostlinného materiálu.

Obecně závazná vyhláška Statutárního města České Budějovice č. 1/2014 ze dne 19. 6. 2014, o ochraně veřejného pořádku, veřejné zeleně a čistoty veřejných prostranství.

Obecně závazná vyhláška Statutárního města Karviná č. 9/2012, kterou se stanovuje zákaz spalování rostlinných materiálů na území města Karviné; Obecně závazná vyhláška města Hradec Králové č. 5/2013, o spalování suchého rostlinného materiálu.

Obecně závazná vyhláška Statutárního města Zlín č. 9/2013, kterou se stanovuje systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, systém nakládání se stavebním odpadem a podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích (vyhláška o odpadech).

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 183/2006, zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 238/2000 Sb., o hasičském záchranném sboru, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 87/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

### **Německé právní předpisy**

Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen) vom 26. Januar 2010 (BGBl. I S. 38).

Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (Schornsteinfeger-Handwerksgesetz) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2467) geändert worden ist.

Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (Schornsteinfeger-Handwerksgesetz) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2467) geändert worden ist.

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943) geändert worden ist.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglicher Bewirtschaftung von Abfällen vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch § 44 Absatz 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324) geändert worden.

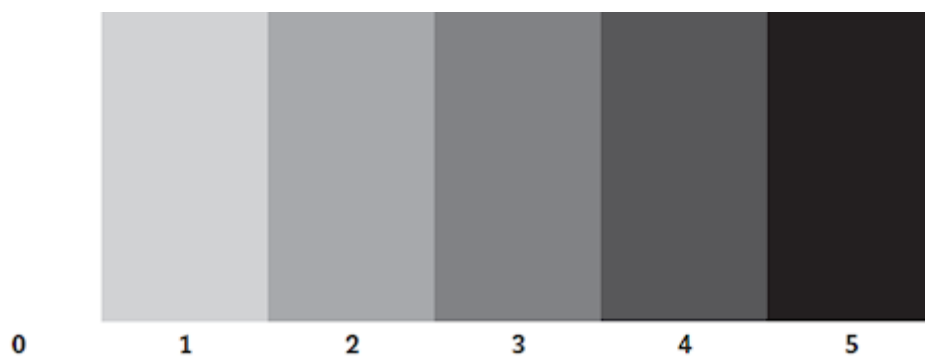
Landesverordnung über die Entsorgung pflanzlicher Abfälle außerhalb von Abfallentsorgungsanlagen – Pflanzenabfall-Landesverordnung – vom 18. Juni 2001 (GVOBl: M-V 2001).

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 3756).



## Příloha č. 1

### Ringelmannova stupnice



zdroj: O projektu: Metodologie měření tmavosti kouře. Čistý komín [online]. 2013 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://www.cisty-komin.cz/o-projektu.html>.

### Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje

(1) Provozovatel stacionárního zdroje je povinen

a) uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj a činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými tímto zákonem, jeho prováděcími právními předpisy a výrobcem,

b) dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře podle § 4,

32000L0076

c) spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určena výrobcem stacionárního zdroje nebo paliva uvedená v povolení provozu,

d) předkládat příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace o provozu stacionárního zdroje a jeho emisích, včetně údajů o vnášení skleníkových plynů do ovzduší,

~~e) umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekcí přístup ke stacionárnímu zdroji a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona,~~

**e) umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností, inspekcí a odborně způsobilým osobám přizvaným ke kontrole podle § 28 odst. 2 přístup ke stacionárnímu zdroji, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona,**

f) provést kompenzační opatření uložená krajským úřadem podle § 11 odst. 5,

**g) provozovat nejpozději od 1. ledna 2020 spalovací stacionární zdroj na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, v souladu s požadavky uvedenými v části I. přílohy č. 10 k tomuto zákonu.**

~~(2) Povinnost uvedená v odstavci 1 písm. e) se nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost.~~

**(2) Na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, se povinnost uvedená pod písmenem e) vztahuje jen tehdy, pokud je to nezbytné pro ochranu zdraví osob a pokud opakovaně v průběhu 7 po sobě následujících kalendářních měsíců vzniklo důvodné podezření, že stacionární zdroj je provozován v rozporu s povinnostmi stanovenými tímto zákonem.**

## Postup kontrolních orgánů

### § 28

~~Inspektoři nebo pověřeni zaměstnanci ministerstva nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností jsou při výkonu kontrolní činnosti podle jiných právních předpisů<sup>2)</sup> povinni prokázat se průkazem.~~

**(1) Inspektoři nebo osoby pověřené ministerstvem nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou při výkonu kontrolní činnosti podle jiných právních předpisů povinni prokázat se průkazem.**

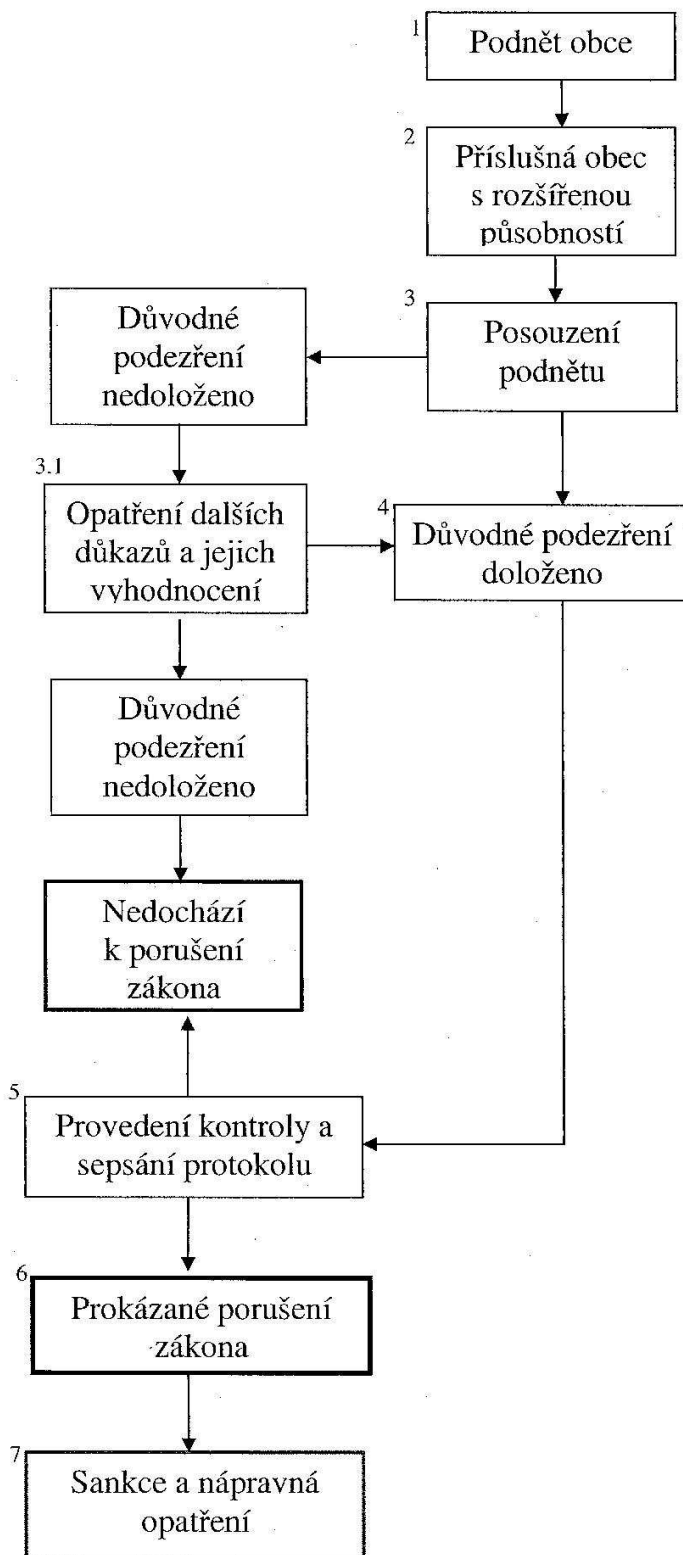
**(2) Kontrolu dodržování povinností dle tohoto zákona u provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, provádí pověřený zaměstnanec obecního úřadu obce s rozšířenou působností. K této kontrole může být přizvána odborně způsobilá osoba. Za odborně způsobilou osobu je považován ten, kdo dosáhl nejméně střední odborné vzdělání v oboru technických zařízení budov, v oboru mechanik instalatérských a elektrotechnických zařízení budov nebo v oboru kominictví, nejméně tříletá praxe alespoň v jedné z těchto oblastí a doklady o proškolení výrobci spalovacích stacionárních zdrojů na pevná paliva o instalaci, provozu a údržbě těchto stacionárních zdrojů. Náklady spojené s účastí odborně způsobilé osoby nese obecní úřad obce s rozšířenou působností. Tato kontrola nesmí sloužit k jiným účelům než je zjištění, zda je stacionární zdroj provozován v souladu s tímto zákonem. Při výkonu kontrolní činnosti mají pověřené osoby přístup pouze do prostor, kde je umístěn stacionární zdroj a používaná paliva.**

<sup>2)</sup> Zákon č. 552/1991Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

### Příloha č. 3

#### Schéma kontroly domácností – varianta II



Popis schématu:

- 1) Orgán obce, kde existuje podezření na porušování zákona zašle podnět obci ORP.
- 2) Orgán ochrany ovzduší ORR obdrží podnět/stížnost od obce
- 3) Na základě obdržených stížností od dvou různých osob nebo na základě stížnosti obce a přiložených dokumentů (foto, video, vyjádření svědků, aj.), které jsou přílohou stížnosti úředník ORP zváží, zda stížnost zakládá důvodné podezření na porušování povinností stanovených zákonem.
  - 3.1) V případě že stížnost není doložena dostatečnými podklady zakládajícími důvodné podezření, vyžádá si správní orgán doplnění podkladů (podklady viz výše, další svědectví aj.) nebo si je sám opatří (měření tmavosti kouře, příp. měření jinou metodou).
- 4) Důvodné podezření bylo doloženo.
- 5) V případě třetího důvodného podezření na porušení zákonem daných povinností během topné sezóny, může orgán ochrany ovzduší ORP provést, za účasti odborně způsobilé osoby, kontrolu spalovacího zdroje. V rámci kontroly si kontroloři vyžádají dokumentaci ke stacionárnímu zdroji a k palivu (nebyly-li již předloženy dříve), ověří správnou instalaci stacionárního zdroje a připojení na spalinové cesty, provedou optickou kontrolu spalovacího zdroje (čistotu výměňkových ploch, technický stav vnějšího opláštění, pokud nebude zdroj v provozu tak také spalovací komory a zatápečí klapky, vstupních a čistících otvorů, přírodních cest spalovacího vzduchu a paliva a odvodu odpadního plynu), dále funkčnost regulačních prvků a způsob provozu zdroje. Dále bude provedena kontrola používaného paliva (zda je používáno palivo určené výrobcem spalovacího zdroje). V případě potřeby mohou být odebrány vzorky popela, úsad ve spalinových cestách (v případě spalování dřeva) a/nebo paliva k provedení následných analýz.
- 6) Kontrolou bylo prokázáno porušení konkrétních povinností vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší.
- 7) Provozovateli bude uložena sankce až do výše 50 000 Kč a budou uložena nápravná opatření.

zdroj: Materiály poskytnuté Mgr. Veronikou Tomáškovou, referentkou Odboru ochrany ovzduší MŽP

## **Resümee – Rechtliche Regulierung der Luftverschmutzung auf der kommunalen Ebene**

Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Problematik der rechtlichen Regulierung der aus stationären Quellen stammenden Luftverschmutzung auf der kommunalen Ebene. Ihr in der Einleitung bestimmtes Ziel war, vor allem ein Überblick zu leisten, was für Möglichkeiten der Regulierung auf der kommunalen Ebene die tschechische Rechtsordnung anbietet. Weiter sollte eine Überlegung folgen, ob diese Möglichkeiten hinreichend sind und wie sie sich im Vergleich mit den ausländischen stehen. Endlich sollte beurteilt werden, ob das neue Luftreinhaltungsgesetz Nr. 201/2012 Sb. die Stellung der Gemeinden und kommunalen Behörde verstärkt hat oder nicht.

Die Diplomarbeit besteht aus 7 Abschnitten, die noch weiter gegliedert werden. 1. Einleitung, 2. Zustand der Luftqualität, 3. Konzeptionelle Rechtsinstrumente, 4. Administrative Rechtsinstrumente, 5. Ein aktuelles Problem – Abschalten von der zentralen Wärmequelle, 6. Regulierung der im Gesetz nicht aufgezählten Quellen der Luftverschmutzung, 7. Abschluss.

In den zweiten bis vierten Abschnitte wird beschrieben, welche Probleme der Luftvereinigung derzeit in der Tschechischen Republik und Europa zu lösen sind und welche Instrumente sind dazu auf der kommunalen Ebene vorhanden und was auf diese Ebene zu beeinflussen ist. In dem fünften Abschnitt wurden einige diesen Instrumenten an einem praktischen Beispiel gezeigt. Der sechste Abschnitt ist den im Gesetz nicht aufgezählten (kleineren) Quellen der Luftverschmutzung gewidmet und beschäftigt sich mit den verfassungsrechtlichen Aspekten der Kontrollen von in Wohnungen platzierten Anlagen und mit dem Verbrennen im offenen Feuer. Hier ist eine ausführliche Vergleichung mit der Regelung in Bundesrepublik Deutschland durchgeführt.

In dem letzten Abschnitt werden aus den vorangehenden Abschnitten Folgerungen gezogen, es wird auf einige Mängel hingewiesen und manche Verbesserungsmöglichkeiten werden vorgeschlagen. Vor allem mangelt es an Effektivität der Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen bei Anlagen in Wohnung. Es ist zu beschloss, dass die neue Rechtsregelung nicht viel Neues in diesem Bereich mitgebracht hat.

## **Název práce v anglickém jazyce**

### **Legal regulation of air pollution on the municipal level**

#### **Abstrakt**

Práce se zabývá právní regulací znečištění ovzduší na komunální úrovni. Zaměřuje se na poskytnutí přehledu právních nástrojů, které mají obce a obecní úřady k dispozici při regulaci znečištění ovzduší, jakož i na hodnocení efektivity těchto nástrojů. Poukazuje na nejvýznamnější právní nástroje, ale také na nedostatky současné právní úpravy. Vybrané nástroje zakotvené v českém právu jsou porovnány s relevantní německou úpravou. Práce rovněž rozebírá některé specifické sporné ústavněprávní aspekty a vyhodnocuje je. V oblasti regulace znečištění ovzduší na komunální úrovni srovnává úpravu starého a nového zákona o ochraně ovzduší.

#### **Abstract**

The thesis deals with the legal regulation of air protection on the municipal level. It is focused on providing an overview of legal instruments which are available on the municipal level, as well as the evaluation of their sufficiency and efficiency and point out the most significant instruments and some shortcomings of recent legislation. Some chosen instruments embodied in Czech law are compared with relevant German regulation. Also some specific, arguable constitutional aspects are taken in consideration and evaluated. The thesis provides a comparison of the old and the new Act on the Protection of Air at the field of interest.

## **Klíčová slova**

Ochrana ovzduší, komunální úroveň, obce, obecní úřady, územní plánování, domácí topeniště, otevřená ohniště.

## **Key words**

Air protection, municipal level, municipalities, local authorities, urban planning, household heating devices, fires in the open.