

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Jelínek

Právní úprava ochrany kvality ovzduší

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. 4. 2019

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 205 164 znaků včetně mezer.

Jan Jelínek

V Praze dne 21. 4. 2019

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu diplomové práce JUDr. Stanislavu Derlichovi, Ph.D., za metodické vedení a odborné konzultace, které mi poskytl při zpracování mé diplomové práce.

Rovněž bych rád poděkoval své rodině a partnerce za podporu během mých studií.

Obsah

Úvod	6
1. Stručné vymezení pojmů	8
1.1. Životní prostředí a ochrana životního prostředí	8
1.2. Ovzduší a ochrana ovzduší	9
1.3. Znečišťování, úroveň znečištění a znečišťující látka	10
1.4. Zdroje znečišťování ovzduší	12
2. Právní úprava a její vývoj	16
2.1. Mezinárodní právní úprava	16
2.2. Evropská právní úprava	19
2.3. Česká právní úprava	21
3. Koncepční nástroje	24
3.1. Národní program snižování emisí České republiky	24
3.2. Programy zlepšování kvality ovzduší	27
3.3. Vliv novely zákona o ochraně ovzduší na PZKO	30
3.4. Koncepční nástroje územního plánování	34
4. Vybrané administrativněprávní nástroje	38
4.1. Přípustná úroveň znečištění	38
4.2. Přípustná úroveň znečišťování	41
4.3. Stanoviska, závazná stanoviska a rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší	46
4.4. Povinnosti osob	50
5. Ekonomické nástroje	54
5.1. Poplatky za znečišťování ovzduší	54
5.2. Dotace	56

6. Právní odpovědnost	61
6.1. Dozor a opatření k nápravě	61
6.2. Problematika kontrol v domácnostech, nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17	63
6.3. Deliktní odpovědnost	66
6.4. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	68
7. Nástroje zvláštní ochrany	74
7.1. Nízkoemisní zóny	74
7.2. Smogová situace	77
Závěr.....	80
Seznam použitých zdrojů	83
Abstrakt	92
Klíčová slova.....	93
Abstract	94
Key words	95

Úvod

Předpokladem existence všech organismů včetně člověka na Zemi je dobrý stav životního prostředí. Na rozdíl od všech ostatních organismů však člověk nezatěžuje a nemění přírodu pouze svou přítomností, ale také záměrnou činností k uspokojování svých potřeb. V důsledku těchto činností dochází ke změnám v přírodě, které ohrožují existenci nejen člověka samého, ale i ostatních živých organismů. Z uvedených důvodů je potřeba tyto činnosti cíleně regulovat a usměrňovat, aby se omezily negativní vlivy člověka na životní prostředí.¹

Tato práce se zaměřuje na ochranu základní složky životního prostředí, ovzduší. Ovzduším se rozumí směs plynů tvořící plynný obal země (atmosféra), ve kterém jsou přirozeně zastoupeny prvky a látky, které jsou jednou ze základních podmínek existence života na naší planetě. Do ovzduší se ale také dostávají cizorodé, zejména jedovaté, látky, které nepříznivě ovlivňují lidské zdraví a stav ostatních složek životního prostředí. Zdroje těchto cizorodých látek můžeme rozdělit na přirozené, které probíhají nezávisle na vůli člověka a člověk je nemůže regulovat, jako jsou například výbuchy sopek, požáry lesů nebo prашné bouře a antropogenní, což jsou veškeré zdroje, které souvisejí s lidskou činností např. výroba tepla, elektřiny nebo průmyslová a zemědělská činnost. Znečištění ovzduší cizorodými látkami z antropogenních zdrojů nelze zcela zakázat, ale cílem právní úpravy je omezit produkci znečištění na únosnou míru.²

Vnášením znečišťujících látek do ovzduší může docházet ke zhoršování kvality ovzduší, ztenčování ozonové vrstvy a ke změnám klimatu. Těmto důsledkům odpovídají i tři relativně samostatné dílčí oblasti, na které je právní úprava ochrany ovzduší dělena. Kvůli specifické povaze ovzduší, které není omezeno pouze konkrétním územím, je při jeho ochraně důležitý nejen přístup samotných států, ale nezbytná je i spolupráce států navzájem v rámci mezinárodního práva a práva Evropské unie.

V rámci dílčí oblasti ochrany kvality ovzduší, na kterou se tato práce zaměřuje, je v České republice problematické především znečištění ovzduší benzo[a]pyrenem, pevnými částicemi PM₁₀ a PM_{2,5}, přízemním ozonem a v místech s vysokou dopravou také oxidem dusičitým. Mezi největší zdroje znečišťování patří především vytápění domácností, doprava

¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 3-5.

² BRANIŠ, M. Znečištění ovzduší. In: BRANIŠ, M. a HŮNOVÁ, I. *Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší*. Praha: Karolinum, 2009, s. 180-181.

a průmysl. Ačkoliv je na tyto znečišťovatele zaměřena většina opatření, stále dochází k překračování emisních limitů u některých škodlivých látek.³

Cílem této práce je zpracovat přehled o právní úpravě ochrany kvality ovzduší v České republice se zaměřením na úpravu v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), včetně podrobnější analýzy některých problematických míst a aktuálně řešených otázek. Vynechána je problematika ochrany ozonové vrstvy a klimatických změn Země.

Systematicky práci koncipuji tak, že se v úvodní kapitole diplomové práce věnuji vymezení a definicím základních pojmů, které jsou podstatné pro další text práce. Mimo jiné zde zmiňuji i zdroje znečištění, způsob jejich dělení a vliv dělení na jejich povinnosti. Na tuto kapitolu navazuji historickým vývojem právní úpravy ochrany ovzduší, včetně mezinárodněprávních dokumentů a právní úpravy Evropské unie. V následujících kapitolách rozebírám jednotlivé nástroje ochrany ovzduší, pomocí kterých má dojít k omezení vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, včetně jejich praktického využívání.

³ Český hydrometeorologický ústav. *Grafická ročenka 2017* [online]. [cit. 29. 3. 2019]. Dostupné z: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/17groc/gr17cz/Obsah_CZ.html.

1. Stručné vymezení pojmů

Problematika ochrany ovzduší a životního prostředí jako celku obsahuje spoustu rozličných pojmů, které jsou díky své složitosti a různorodosti předmětem zkoumání mnoha vědních disciplín. Jednou z těchto disciplín je i právo, které si je definuje pro své potřeby. V této kapitole stručně vymezím některé základní pojmy, které souvisejí s ochranou ovzduší a jsou pro další text nezbytné. Jsou to především pojmy životní prostředí a jeho ochrana, ovzduší a jeho ochrana, znečištění, znečišťování a znečišťující látky. Dále jsou v této kapitole rozebrány zdroje znečišťování a jejich dělení, které je významné především z důvodu rozsahu povinností, které se na jednotlivé zdroje znečišťování vztahují.

1.1. Životní prostředí a ochrana životního prostředí

Definice pojmu životní prostředí není zcela jednoznačná a střetává se zde více názorových proudů. Jedni chápou životní prostředí v užším pojetí a pod tento pojem zahrnují pouze přírodní složky, druzí tento pojem chápou široce a kromě přírodních složek pod něj řadí také prostředí uměle vytvořené člověkem, jako je prostředí sídlištní, domovní, bytové a pracovní, ale i kulturní památky a společenské vztahy.⁴

Při snaze o definování životního prostředí byly vytvořeny 3 základní pojetí: statická, dynamická a systémová definice. Statická definice byla první a za životní prostředí označuje souhrn faktorů nezbytných k životu určitého živého organismu. Dynamická definice popisuje životní prostředí jako část světa, se kterou je uvažovaný objekt ve stálém vzájemném působení.⁵ Systémová definice považuje životní prostředí za systém sestávající se z navzájem propojených přírodních, umělých a sociálních složek, které jsou či mohou být v interakci se sledovaným objektem.⁶

Kromě výše uvedených existuje ještě definice legální, která je obsažena v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“). Zákon o životním prostředí definuje životní prostředí jako „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence*

⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 29.

⁵ Statické definici bylo vytýkáno, že dostatečně nezdůrazňovala existenci vazeb mezi studovaným objektem a sledovanými faktory, jakož i vazby mezi faktory navzájem. Dynamické pak nedostatečně postihnoutí prostředí umělého a prostředí sociálního. Viz JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 12.

⁶ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 11.

organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“⁷

Od životního prostředí musíme odlišit ochranu životního prostředí. Jedná se o právními normami upravené společenské vztahy, jež mají životní prostředí chránit. Zákon o životním prostředí pojem definuje v § 9 jako „*činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.*“⁸ Tato definice obsahuje dvě podstatné složky ochrany, které jsou označeny jako defenzivní a ofenzivní. Defenzivní složku chápeme jako předcházení znečišťování nebo poškozování životního prostředí, v právních normách je vyjádřena zpravidla jako zákaz, povolení či souhlas k určité činnosti. Ofenzivní složkou rozumíme aktivní působení na stav životního prostředí, které je vyjádřeno např. příkazem na odstranění nebo zmírnění škodlivého zásahu do životního prostředí.⁹

Ochrana životního prostředí ale nestojí pouze na předcházení či bránění zásahům do životního prostředí. Z důvodů ekonomického a sociálního rozvoje se společnost bez zásahů do životního prostředí neobejde. Její ochrana je proto založena na principu trvale udržitelného rozvoje, který tento rozvoj usměrňuje, ale zásadně mu nebrání.¹⁰

1.2. Ovzduší a ochrana ovzduší

Ovzduší je podle zákona o životním prostředí jednou ze složek životního prostředí.¹¹ Rozumí se jím směs plynů tvořící plynný obal Země (atmosféra), který je nezbytný pro existenci současných forem života na Zemi.¹² Atmosféru s podobným obsahem látek¹³ mají i ostatní planety sluneční soustavy, na rozdíl od nich ale zemská atmosféra obsahuje vysokou koncentraci kyslíku a vodní páru a složení jejích hlavních složek je relativně konstantní.¹⁴ Zemská atmosféra se člení podle výšky. Pro pozemský život je nejdůležitější nejnižší vrstva atmosféry, která je v přímém kontaktu se zemským povrchem. Tato vrstva se nazývá troposféra a jde o sféru povětrnostních vlivů, bouří, deště, ale také znečištěného ovzduší.

⁷ Viz § 2 zákona č. 17/1992 Sb.

⁸ Viz § 9 zákona č. 17/1992 Sb.

⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 29.

¹⁰ Tamtéž s. 30.

¹¹ Viz § 2 zákona č. 201/2012 Sb.

¹² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 255.

¹³ Vzácné plyny a plynné sloučeniny lehkých prvků, zejména vodíku, uhlíku, dusíku, kyslíku, síry a prvků halových.

¹⁴ MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Praha: Karolinum, 2009, s. 168.

Zákon o ochraně ovzduší definuje ovzduší v § 2 jako „*vnější ovzduší v troposféře*.“¹⁵ Právní úprava se tedy nevztahuje na ovzduší v uzavřených prostorech, což mohou být např. byty, kanceláře apod. a dále se na základě § 3 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší úprava neuplatní ve venkovních pracovištích s omezeným přístupem.¹⁶

Do ovzduší jsou vnášeny znečišťující látky,¹⁷ jejichž původ je ze zdrojů antropogenních nebo přírodních. Člověk si zvykl, že může ovzduší znečišťovat a neuvědomoval si, jaké dalekosáhlé následky jeho jednání může mít. Vliv znečištěného ovzduší přesahuje nejen hranice obcí, ale i států a celých kontinentů.¹⁸ Příznivý stav ovzduší je přitom důležitým předpokladem příznivého životního prostředí. Významným zjištěním vědy posledních desetiletí je, že samočisticí schopnost¹⁹ ovzduší má své hranice a je potřeba ho chránit.²⁰

Ochranou ovzduší se rozumí regulace, jejímž cílem je prevence dalšího znečišťování ovzduší a zároveň omezení současné úrovně znečištění tak, aby se minimalizovala rizika a škody, které může znečištěné ovzduší způsobit.²¹ Legální definici obsahuje zákon o ochraně ovzduší, který ochranu ovzduší definuje jako „*předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší*.“²² Cílem tedy není úplný zákaz vypouštění škodlivých látek, ale jeho omezení na únosnou míru, aby se poškozené složky byly schopny regenerovat.

1.3. Znečišťování, úroveň znečištění a znečišťující látka

S pojmy znečišťování, úroveň znečištění a znečišťující látka úzce souvisí pojem kvalita ovzduší. Tento pojem vymezuje koncentraci znečišťujících látek ve vnějším ovzduší v daném prostoru a čase. Kvalita ovzduší není závislá pouze na množství a druhu vypouštěných emisí, ale také na dalších faktorech, které jsou do určité míry schopny znečištění vstřebávat

¹⁵ Viz § 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁶ Vnitřní ovzduší upravuje např. vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby nebo nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci.

BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 6.

¹⁷ Jsou to především oxid uhličitý (CO₂), oxid siřičitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x), pevné částice, ostatní skleníkové plyny, těžké kovy a další.

¹⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 256.

¹⁹ Nejdůležitějšími mechanismy jsou oxidační reakce a srážková činnost.

²⁰ PŘIBIL, R. Přírozené složky atmosféry. In: BRANIŠ, M. a HŮNOVÁ, I. *Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší*. Praha: Karolinum, 2009, s. 65.

²¹ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 2.

²² Viz § 1 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

(např. rozptylové podmínky). Právní úprava tedy musí regulovat nejen vypouštění emisí a jejich provozovatele, ale i sledování a udržení potřebné kvality ovzduší, která bude bezpečná pro lidské zdraví, vegetaci a celé ekosystémy.²³

Sledování kvality ovzduší, posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění ovzduší v České republice zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, které touto činností pověřilo Český hydrometeorologický ústav (dále také jen „ČHMÚ“).²⁴

Pro správné pochopení problematiky ochrany ovzduší je důležité důsledně rozlišovat pojmy znečišťování a úroveň znečištění. Znečišťování (emise) zákon o ochraně ovzduší definuje jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“²⁵ To znamená okamžik, kdy jsou znečišťující látky vypouštěny ze zdroje do ovzduší, např. z komína. Jedná se tedy o určitý proces. Úroveň znečištění podle zákona o ochraně ovzduší je „*hmotnostní koncentraci znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozici na zemský povrch za jednotku času.*“²⁶ Rozumíme tím znečišťující látky v okamžiku, kdy už se nalézají volně v ovzduší.²⁷ Jedná se tedy o určitý stav.

S výše uvedenými pojmy se dále pojí pojmy emisní a imisní limit a emisní strop. Emisní limit je zákonem o ochraně ovzduší definován jako „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje.*“²⁸ Imisním limitem se rozumí „*nejvýše přípustná úroveň znečištění stanovená tímto zákonem.*“²⁹ Emisním stropem je „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.*“³⁰

Znečišťující látka je v zákoně o ochraně ovzduší vymezena jako „*každá látka, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem.*“³¹ Znečišťující látka je zákonem vymezena velice široce a v podstatě veškeré nástroje zákona o ochraně ovzduší určené k regulaci znečišťujících látek mohou být využity i k regulaci zápachu. Pachová látka přitom nepoškozuje lidské zdraví, ale je lidmi

²³ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 24-25.

²⁴ Podrobněji bude tato problematika rozebrána v kapitole 4. Vybrané administrativněprávní nástroje.

²⁵ Viz § 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb.

²⁶ Viz § 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb.

²⁷ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 9.

²⁸ Viz § 2 písm. i) zákona č. 201/2012 Sb.

²⁹ Viz § 2 písm. k) zákona č. 201/2012 Sb.

³⁰ Viz § 2 písm. j) zákona č. 201/2012 Sb.

³¹ Viz § 2 písm. b) zákona č. 201/2012 Sb.

vnímána kvůli svému zápachu jako rušivá.³² Zákon a prováděcí předpisy k němu vydané dále podrobněji upravují některé znečišťující látky, jejich regulaci, sledování a vyhodnocování z hlediska ochrany ovzduší.

1.4. Zdroje znečišťování ovzduší

Zdroje znečišťování ovzduší zákon o ochraně ovzduší rozlišuje na mobilní a stacionární. Na rozdíl od předešlé právní úpravy zákon o ochraně ovzduší už nedělí stacionární zdroje na malé, střední, velké a zvláště velké, ale zavádí dělení na spalovací a jiné, vyjmenované v příloze č. 2 zákona a zde nevyjmenované. Zákon o ochraně ovzduší se zabývá hlavně zdroji stacionárními a k regulaci mobilních zdrojů slouží jen některé nástroje. Mezi ně patří úprava regulačních řádů při smogové situaci a úprava nízkoe emisních zón. Mobilní zdroje jsou dále upraveny v množství jiných právních předpisů.

Mobilní zdroj je definován v zákoně o ochraně ovzduší, 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.*“³³ Především se jedná o všechny typy dopravních prostředků se spalovacím motorem (letecké, vodní, drážní, silniční), nesilniční mobilní zdroje (bagry, vysokozdvizné vozíky a další) a přenosná nářadí, jako jsou sekačky na trávu, motorové pily a další. Předešlá právní úprava (zákon č. 86/2002 Sb.) obsahovala demonstrativní výčet mobilních zdrojů. Ten do stávající úpravy přenesen nebyl, především z důvodu, že v laickém uživateli může vyvolat mylnou představu, že se jedná o výčet úplný a jiné zdroje mobilními zdroji být nemohou.³⁴

V některých případech mohou vyvstat pochybnosti, zda se jedná či nejedná o mobilní zdroj. Vždy je potřeba zjistit, jestli u zařízení, které je možné přemístit, je hlavním zdrojem emisí znečišťujících látek pohonná jednotka tohoto zařízení (jednalo by se o mobilní zdroj), nebo činnost, pro kterou je určena (jednalo by se o stacionární zdroj). Problematické jsou především štěpkovací zařízení dřevní hmoty a vrtné soupravy využívající spalovací motory. Z toho důvodu Ministerstvo životního prostředí vydalo dvě stanoviska, která se touto problematikou zabývají.³⁵

³² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 8.

³³ Viz § 2 písm. f) zákona č. 201/2012 Sb.

³⁴ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 12.

³⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko ke štěpkovacím zařízením dřevní hmoty a jejich zařazení podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stepkovaci_zarizeni_stanovisko.

Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko k zařazení vrtných souprav využívajících spalovací motory jako mobilní zdroje znečišťování ovzduší dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění* [online]. [20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/vrtne_soupravy_stanovisko.

Jak již je napsáno v úvodu této podkapitoly, mobilní zdroje jsou regulovány nástroji, které jsou obsaženy v jiných právních předpisech. Jedná se především o zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.³⁶

Mezi administrativněprávní nástroje upravující mobilní zdroje, konkrétně silniční vozidla, patří povinnosti uvedené ve druhém jmenovaném zákonu. Je to například povinnost výrobců a akreditovaných dovozců mít platné osvědčení o schválení typu silničního vozidla, jeho systému, konstrukční části nebo samostatného technického celku vydané Ministerstvem dopravy nebo povinnost provozovatele silničního vozidla přistavit své vozidlo k pravidelné technické kontrole a k pravidelnému měření emisí. Mezi ekonomické nástroje vztahující se na mobilní zdroje pak může být zařazena například silniční daň, která zvyhodňuje ekologicky vhodné varianty osvobozením od daně (např. osvobození od daně vozů s elektrickým pohonem nebo hybridním pohonem)³⁷ nebo spotřební daň z minerálních olejů. Vzhledem k roztříštěnosti a šíři úpravy mobilních zdrojů se dále v této práci budu věnovat převážně nástrojům upraveným v zákoně o ochraně ovzduší.

Podle zákona o ochraně ovzduší se stacionárním zdrojem rozumí „*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.*“³⁸ Oproti předešlé definici v zákonu č. 86/2002 Sb. došlo k zjednodušení a zpřesnění, a to především z důvodu, že se jedná o klíčový pojem, jehož interpretace byla nejasná. Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší dále upřesňuje, že nejmenší nedělitelnou technickou jednotkou (nelze ji dělit na další stacionární zdroje) může být např. samostatný kotel, včetně odvodu spalin, čištění spalin a kontinuálního měření komína. V případě, že je vedle sebe společně provozováno více kotlů, které mají společné příslušenství (například společné čištění spalin nebo komín), je stacionárním zdrojem každý kotel jako takový.³⁹

Kromě technických jednotek se stacionárním zdrojem rozumí i činnost, která znečišťuje nebo by mohla znečišťovat ovzduší. Jedná se například o tiskařskou činnost, skladování petrochemických výrobků a další.

³⁶ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 6.

³⁷ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 43.

³⁸ Viz § 2 písm. e) zákona č. 201/2012 Sb.

³⁹ Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 176 [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

Stejně jako u mobilních zdrojů, i u stacionárních zdrojů mohou vyvstat výkladové spory, zda se jedná o stacionární zdroje nebo ne. Příkladem je zařazení těžby písku a šterkopísku z vody, kterým se blíže zabývá stanovisko ministerstva životního prostředí.⁴⁰

Zákonná definice obsahuje výjimku pro stacionární technickou jednotku, která je používána výhradně pro výzkum, vývoj nebo zkoušení nových výrobků a procesů. Ta je podrobněji rozebrána ve stanovisku ministerstva životního prostředí. Účelem této výjimky je nadbytečně nezatěžovat povinnostmi zdroje, které nejsou typickou průmyslovou činností. Výjimka musí být vykládána restriktivně a zkoušením nových výrobků a procesů se rozumí zkoušení v rámci výzkumu a vývoje před jejich zavedením do standardní sériové výroby. Výjimka se zároveň nevztahuje na zdroje, které slouží k výrobě za účelem prodeje výrobků a dosahování zisku.⁴¹

Jak už je uvedeno výše, zákon o ochraně ovzduší zavádí nové dělení stacionárních zdrojů na vyjmenované v příloze č. 2 (dále jen „vyjmenované zdroje“) a stacionární zdroje ostatní zde nevyjmenované. Vyjmenované zdroje jsou pak dále v příloze rozděleny pod jednotlivé kódy dle typu činnosti a jejich velikosti. Ta může být stanovena jmenovitým tepelným příkonem u spalovacích zdrojů, projektovanou kapacitou, spotřebou stacionárního zdroje nebo roční emisí. Zda se jedná o stacionární zdroj vyjmenovaný nebo nevyjmenovaný a do jaké kategorie v rámci přílohy č. 2 je zařazen, má zásadní vliv na stanovení povinností podle zákona o ochraně ovzduší a na stanovení základních podmínek provozu podle vyhlášky 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.⁴²

Pro zařazení zdroje mezi vyjmenovaný, včetně konkrétního kódu v příloze č. 2, je zásadní ustanovení § 4 odst. 7 a 8 zákona o ochraně ovzduší. To určuje pravidlo a podmínky pro sčítání jmenovitých tepelných příkonů spalovacích stacionárních zdrojů a sčítání projektované kapacity jiných než spalovacích stacionárních zdrojů, a to za účelem zjištění celkového tepelného příkonu nebo celkové projektované kapacity. Podmínky stanovené zákonem jsou, že jde o stacionární

⁴⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko odboru ochrany ovzduší ke kategorizaci těžby písku a šterkopísku z vody, podle zákona č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/kategorizace_tezby_pisku_sterkopisku_stanovisko.

⁴¹ Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko k definici stacionárního zdroje podle § 2 písm. e) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ze které jsou vyjmuty stacionární technické jednotky používané k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/stanovisko_definice_stacionarniho_zdroje.

⁴² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 28, 269.

zdroje označené stejným kódem dle přílohy č. 2, že se nacházejí ve stejné provozovně⁴³ a dochází nebo by mohlo docházet ke znečišťování společným výduchem nebo komínem. V případě, že se jedná o více stacionárních zdrojů nevyjmenovaných, zařadí se do příslušného kódu v příloze č. 2 na základě společných sečtených hodnot. V odstavci 8 jsou poté stanoveny výjimky, kdy se sčítání neuplatní. Podrobnosti dále stanoví metodický pokyn Ministerstva životního prostředí.⁴⁴

V rámci stacionárních zdrojů zákon rozlišuje spalovnu odpadu a spalovací stacionární zdroj, který lze dále dělit na spalovací zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, spalovací zdroj o jmenovitém tepelném příkonu nad 300 kW (spadající pod vyjmenované zdroje) a spalovací zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším. Zařazení pod jednu z těchto kategorií má význam pro stanovení specifických povinností.⁴⁵

⁴³ Zákon pojem nevymezuje a odkazuje na již zrušený obchodní zákoník. Je potřeba tedy pojem vykládat v obecném ustáleném významu slova jako „*prostor, ve kterém je uskutečňována podnikatelská činnost.*“ Viz BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 11.

⁴⁴ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický pokyn odboru ochrany ovzduší ke sčítání stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/scitani_stacionarnich_zdroju_znecistovani_ovzdusi.

⁴⁵ Viz § 2 písm. g) a p) a § 17 zákona č. 201/2012 Sb.

2. Právní úprava a její vývoj

Cílem právní úpravy v oblasti ochrany ovzduší je regulovat množství vnášených látek z antropogenních zdrojů do ovzduší na únosnou míru za použití nejlepších dostupných technik. Jak již bylo zmíněno dříve, nejde tedy o úplné zakázání vypouštění škodlivých látek, ale pouze jejich omezení a snižování na přípustnou míru, která zaručí takový stav ovzduší, který neohrožuje lidské zdraví a fungování ekosystémů. Jedná se o úpravu složkovou, protože reguluje jen jednu specifickou složku životního prostředí, ovzduší.⁴⁶ Vzhledem k tomu, že ovzduší není omezeno státními hranicemi a neváže se tedy ke konkrétnímu státu, hraje v ochraně ovzduší důležitou roli mezinárodní spolupráce a společný postup států při ochraně ovzduší v rámci mezinárodního práva.

2.1. Mezinárodní právní úprava

Vznik mezinárodní ochrany životního prostředí souvisí se vznikem globálních a regionálních problémů ve 20. století, jejichž závažnost se stupňuje. Jsou to především změny klimatu, globální oteplování a zvyšování hladin oceánů, ztenčování ozonové vrstvy a další. Tyto problémy státy nemohou řešit samostatně, ale musí při jejich řešení vzájemně spolupracovat. První mezinárodní normy vznikaly již v 1. polovině 20. století, ale až do Stockholmské konference v roce 1972⁴⁷ se jednalo o úpravu roztržitou a velmi málo rozvinutou.

Mezinárodní právo životního prostředí především upravuje ochranu biodiverzity, ochranu ovzduší, ochranu mořských a vnitrozemských vod a další. Vynechána je problematika, která souvisí pouze s územím jednoho státu, například ochrana půdy nebo ochrana před hlukem a vibracemi.⁴⁸

Kromě států se na utváření, implementaci a prosazování norem mezinárodního práva životního prostředí podílejí i další subjekty. Jsou to především mezinárodní vládní organizace, mezinárodní organizace nevládní povahy, finanční instituce a mezinárodní soudní tribunály. Specifickou skupinou jsou pak jednotlivci, kterým jsou dána určitá oprávnění.⁴⁹

⁴⁶ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. XVIII.

⁴⁷ V rámci konference byly řešeny světové problémy životního prostředí jako celek. Výsledkem byly 3 nezávazné dokumenty. Stockholmská deklarace, Akční plán a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednáních. Především Stockholmská deklarace se stala základem pro další vývoj mezinárodního práva životního prostředí.

⁴⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 98-103.

⁴⁹ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., SMOLEK, M. a ZÁSTĚROVÁ, J. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část (obecná)*. Beroun: IFEC, 2008, s. 10.

Mezinárodní úmluvy na úseku ochrany ovzduší mohou být buď dvoustranné, případně regionální, které upravují problematiku mezi dvěma státy navzájem nebo na určitém území,⁵⁰ nebo mnohostranné (globální), kterých je jen několik, ale které jsou klíčové pro ochranu ovzduší. V rámci těchto úmluv se státy snaží pojmenovat a navrhnout řešení vzniklých problémů, ale také stanoví časové, věcné a technické horizonty pro dosažení jednotlivých cílů. Státy se pak zavazují tyto cíle naplňovat, a to především vnitřními mechanismy pomocí národního práva. Nejčastěji se jedná o snižování emisí znečišťujících látek v rámci určitého časového horizontu na určitou cílovou úroveň pomocí emisních limitů, emisních stropů a dalších.⁵¹

První významnou mnohostrannou úmluvou, která se věnovala mezinárodní ochraně ovzduší před vnášením znečišťujících látek, je Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, která byla přijata na půdě hospodářské komise Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) v Ženevě v roce 1979. V platnost vstoupila v roce 1983 a zahrnuje jak státy evropské, tak státy severoamerické⁵². Tato úmluva je velmi obecná a rámcová a sama o sobě neobsahuje konkrétní závazky ke snížení emisí. K naplnění a konkretizování proto byla v následujících letech přijata řada prováděcích protokolů. Jedná se o:

Protokol o dlouhodobém financování Kooperativního programu pro monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu látek znečišťujících ovzduší, který byl přijat v Ženevě v roce 1984 a v platnost vstoupil v lednu roku 1988. Cílem protokolu je vytvoření systému povinných a dobrovolných finančních příspěvků na realizaci programu měření znečištění ovzduší. V rámci tohoto programu je provozována soustava stanic v různých zemích, které měří znečištění ovzduší a provádí celkový monitoring.⁵³

Protokol o snížení emisí síry nebo jejich toků přecházejících hranice státu nejméně o 30 % byl přijat v Helsinkách v roce 1985 a v platnost vstoupil v září roku 1987. Členské země se v tomto protokolu zavázaly snížit emise síry nejméně o 30 % do konce roku 1993 ve srovnání s hodnotami roku 1980, dále vypracovat svůj národní program strategií k dosažení těchto cílů a podávat každoroční zprávy o množství vypouštěných znečišťujících látek.⁵⁴ Cíle Protokolu

⁵⁰ Takovýchto smluv jsou desítky až stovky a doplňují rámcové smlouvy nebo se zabývají i dalšími problémy. Česká republika formou dvoustranných úmluv spolupracuje s řadou evropských států například Polskem, Rakouskem, Německem a dalšími.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ZÁSTĚROVÁ, J. a ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC, 2008, s. 9.

⁵² Pro bývalou ČSSR je platná od března 1984.

⁵³ Kvalita ovzduší, srážky, rozptylové podmínky.

⁵⁴ ČSSR Protokol podepsala v roce 1987 a v roce 1992 bylo snížení o téměř 32 % oproti roku 1980.

se časem ukázaly jako nedostatečné a musely být zpřísněny, čehož měl dosáhnout následný Protokol.

Protokol o dalším snížení emisí sloučenin síry byl přijat v Oslu v roce 1994. Povinností vyplývající z Protokolu je snížení emise oxidů síry, a to diferencovaně podle jednotlivých států a dále snížení obsahu síry v palivech, především v motorové naftě a topném oleji. Česká republika Protokol podepsala s výhradou ratifikace.⁵⁵

Protokol o snižování emisí oxidů dusíku nebo jejich přenosů přes hranice států byl přijat v Sofii v roce 1988⁵⁶ a v platnost vstoupil na počátku roku 1991. Smluvní strany se zavázaly nejpozději do konce roku 1994 vhodnými opatřeními snížit objemy ročních emisí dusíku na úroveň dosaženou v roce 1987.

Protokol o omezení emisí těkavých organických látek byl přijat v Ženevě v roce 1991 a vstoupil v platnost v roce 1997⁵⁷. Protokol se týká snižování těkavých organických sloučenin, což jsou na příklad rozpouštědla v barvách a jiné těkavé látky, a to o 30 % oproti hodnotám z období let 1984 až 1990.

Protokol o těžkých kovech byl přijat v Aarhusu v roce 1998 a v platnost vstoupil v roce 2003. Smluvní strany Protokolu se zavazují omezit emise těžkých kovů⁵⁸ zejména z průmyslových zdrojů, spaloven odpadu a procesů, při nichž dochází ke spalování látek. Protokol také vyžaduje ukončení používání olovnatého benzinu. Českou republikou byl ratifikován v roce 2002.

Protokol o perzistentních organických polutantech byl přijat v Aarhusu v roce 1998 a vstoupil v platnost v roce 2003. Cílem protokolu je omezit, popřípadě zcela vyloučit jakékoli emise, vypouštění a ztráty 16 vybraných látek. Česká Republika Protokol ratifikovala v roce 2002.

Protokol o omezování acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozonu byl přijat v Götteborgu v roce 1999 a v platnost vstoupil v roce 2006.⁵⁹ Jedná se o dosud poslední protokol přijatý k Ženevské úmluvě. Jeho hlavním cílem je omezit a snížit emise síry, oxidů dusíku, amoniaku a těkavých organických sloučenin, které způsobují acidifikaci a eutrofizaci prostředí a výskyt nebezpečného přízemního ozonu. V roce 2012 byla přijata rozhodnutí, kterými

⁵⁵ ČR však následně příslušné změny učinila, především přijetím nového zákona o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb., což byla i jedna z podmínek pro vstup do EU.

⁵⁶ Ve stejném roce ho podepsala ČSSR.

⁵⁷ Od stejného roku je Protokol platný a závazný pro ČR.

⁵⁸ Jedná se o kadmium, olovo a rtuť. Do budoucna lze očekávat rozšíření a doplnění o další těžké kovy.

⁵⁹ Česká Republika Protokol ratifikovala v roce 2004.

se změnilo znění Protokolu a byly doplněny dvě nové přílohy. Ty stanovují nové národní závazky snížení emisí pro výše uvedené látky, včetně rozšíření o pevné částice PM_{2,5}, které musí být smluvními stranami plněny od roku 2020.⁶⁰

2.2. Evropská právní úprava

Stejně jako mezinárodní právní úprava i evropská právní úprava životního prostředí procházela různými etapami vývoje. Pařížská smlouva, na základě které vzniklo Evropské společenství uhlí a oceli, ani následné Římské smlouvy, na základě kterých došlo ke vzniku Euroatomu a Evropského hospodářského společenství, zprvu neobsahovaly žádná ustanovení týkající se životního prostředí. Evropské společenství se životním prostředím začalo zabývat až v reakci na Stockholmskou konferenci z roku 1972. Výsledkem bylo rozhodnutí Evropského společenství přijímat environmentální akční programy. Jedná se o politicko-strategické dokumenty, které obsahují základní zásady a cíle, kterých má být v určitém časovém horizontu dosaženo. Prvním akčním programem byl program přijatý v roce 1973 s výhledem na 5 let. Popisoval problémy, které je potřeba řešit a určil základní zásady, kterými by se mělo Evropské společenství řídit.⁶¹ Nyní je v platnosti již sedmý akční program na období 2013-2020. Ten uvádí 9 prioritních cílů, jako např. chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie nebo změnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje.⁶²

Do primárního práva se úprava ochrany životního prostředí dostala až v roce 1987 Jednotným evropským aktem, který do Římské smlouvy začlenil kapitolu nazvanou Životní prostředí, ve které byly upraveny základní zásady a cíle. Ty byly dále upraveny Maastrichtskou smlouvou v roce 1993.⁶³

Prameny práva životního prostředí Evropské unie jsou obsaženy jak v primárním, tak v sekundárním unijním právu. V primárním právu se jedná o Smlouvu o Evropské unii, která v čl. 3 řadí vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí mezi jeden ze základních cílů Evropské unie, a dále Smlouvu o fungování Evropské unie, která obsahuje v Hlavě XX, nazvané Životní prostředí základní ustanovení týkající se ochrany životního

⁶⁰ DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ZÁSTĚROVÁ, J. a ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC, 2008, s. 9-12.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 259-261.

⁶¹ Byli to například zásada znečišťovatel platí, princip prevence nebo princip subsidiarity.

⁶² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

⁶³ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 187-193.

prostředí. Ustanovení Hlavy XX nejsou bezprostředně aplikovatelná a jsou realizována až skrze sekundární legislativu, především směrnicemi. Ty jsou pro členské státy závazné, pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, a členské státy je musí transponovat do své národní právní úpravy. Životní prostředí zároveň podle čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU spadá do oblasti sdílené pravomoci, což znamená, že Česká republika může v oblasti životního prostředí přijímat i vlastní právní akty, pokud nejsou v rozporu s komunitárním právem EU.⁶⁴

V oblasti ochrany kvality ovzduší existuje na unijní úrovni celá řada směrnic, které regulují emise znečišťujících látek a kvalitu vnějšího ovzduší. Mezi nejdůležitější patří Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, která stanoví především imisní limity vybraných znečišťujících látek v ovzduší, včetně imisních limitů pro částice PM_{2,5} a lhůty k jejich dosažení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/2284 ze dne 14. 12. 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. Ta reaguje na aktuální mezinárodněprávní závazky Evropské unie a stanovuje nové emisní stropy vybraných látek od roku 2020 a 2030. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), která se zaměřuje na omezení znečištění z významně znečišťujících zařízení⁶⁵ pomocí emisních limitů a podmínek povolování jejich provozu. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/2193 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení. Ta reguluje střední spalovací zařízení, což jsou zařízení se jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 1 MW a nižším než 50 MW.⁶⁶

V případě, že členské státy včas a řádně netransponují unijní předpisy do svých právních řádů, popřípadě nedodržují závazky z nich plynoucí, disponuje právo EU prostředky k jejich vynucení popřípadě sankci. Jedná se o řízení pro porušení unijního práva, žalobu členského státu a řízení pro nesplnění rozsudku vydaného v řízení o porušení Smlouvy.

V rámci unijní ochrany ovzduší se jedná o velmi aktuální téma z důvodu porušování emisních limitů členskými státy. Kvůli překračování limitů oxidu dusičitého (NO₂) byly podniknuty právní kroky vůči třinácti členskými státy. Kvůli překračování limitů suspendovaných částic (PM₁₀) se pak vede řízení vůči šestnácti státům. Ve věci překračování mezních hodnot koncentrací suspendovaných částic (PM₁₀) v Bulharsku a v Polsku bylo

⁶⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 149-151.

⁶⁵ Jsou to například zvláště velké spalovací zdroje se jmenovitým příkonem na 50 MW nebo zařízení, kde dochází k tepelnému zpracování odpadu.

⁶⁶ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. XIX-XXI.

Evropským soudním dvorem rozhodnuto rozsudkem v dubnu roku 2017, respektive únoru roku 2018, že tyto státy porušují unijní předpisy.⁶⁷ Tématem kvality ovzduší se také zabýval ministerský summit svolaný na 30. ledna 2018, na který bylo pozváno devět členských států, včetně České republiky, které čelí řízení o nesplnění povinnosti kvůli překračování dohodnutých limitů znečištění ovzduší.⁶⁸ Ve věci šesti členských států⁶⁹ Evropská komise předložila věc Soudnímu dvoru EU. Zbylé tři členské státy, Česká republika, Slovensko a Španělsko na summitu předložily plánovaná opatření, která budou dostačovat k odstranění zjištěných nedostatků a Komise bude pokračovat v jejich sledování.⁷⁰

2.3. Česká právní úprava

Prvním československým právním předpisem, který se zabýval ochranou ovzduší, byl zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči. Na základě zákonného zmocnění z § 15, vydal ministr zdravotnictví nařízení č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu. Nařízení obsahovalo spíše obecně formulovaná opatření na ochranu vzduchu, zřizovalo pásma hygienické ochrany⁷¹ a pro konkrétní případy stanovilo povinnost vyžádat si pokyny a závazné posudky orgánů hygienické a protiepidemické služby. V roce 1960 následovala vyhláška ministra financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, která v úvodních ustanoveních stanovila, že je potřeba účinně zabránit znečišťování ovzduší a škodlivým následkům ze znečišťování plynoucích. Za tímto účelem mohly být podnikům znečišťujícím ovzduší ukládány opatření na ochranu čistoty ovzduší. Při neplnění opatření, popřípadě nedodržování předpisů o ochraně čistoty ovzduší, mohly být podniku ukládány sankce.⁷²

S cílem zdůraznit v právním řádu ochranu čistoty ovzduší byl přijat zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, jehož ustanovení o postizích za znečišťování ovzduší

⁶⁷ Rozsudek ve věci C-488/15 Komise proti Bulharské republice a rozsudek ve věci C-336/16 Komise proti Polské republice.

⁶⁸ Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 19. ledna 2018* [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-348_cs.htm.

⁶⁹ Francie, Německo a Spojeného království z důvodu nedodržování limitů oxidu dusičitého (NO₂) a Itálie, Maďarsko a Rumunsko z důvodu dlouhodobě vysoké koncentrace polévatvého prachu (PM₁₀).

⁷⁰ Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 17. května 2018* [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_cs.htm.

⁷¹ Jak kolem závodů a zařízení, která způsobují znečištění vzduchu, tak kolem objektů a míst, jejichž ovzduší má být chráněno.

⁷² DVOŘÁK, L. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 7.

měly nahradit dosavadní překonanou a málo účinnou právní úpravu.⁷³ Zákon zaváděl povinnost znečišťovatelů platit roční poplatky za znečišťování a možnost uložení pokut při nedodržování uložených opatření k zamezení, popřípadě zmírnění znečišťování ovzduší nebo zanedbání řádné údržby, obsluhy a bezporuchového provozu zařízení sloužícího k omezení znečišťování ovzduší. Zřídil také Státní technickou inspekci ochrany ovzduší při ministerstvu lesního a vodního hospodářství, jako kontrolní orgán s celostátní působností. Zákon platil až do 90. let 20. století, kdy byla kvůli neuspokojivému a v některých oblastech až katastrofálnímu stavu ovzduší, ke kterému přispěla i řada nedostatků, které zákon obsahoval, přijata nová komplexnější úprava.⁷⁴

Nový přístup k ochraně ovzduší měl zajistit soubor dvou právních předpisů. Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší) a zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování. Tyto zákony byly dále konkretizovány řadou prováděcích právních předpisů, nejčastěji prováděcími vyhláškami Ministerstva životního prostředí.⁷⁵ Oproti předchozí úpravě zákon o ovzduší nově dělil zdroje znečišťování na stacionární a mobilní, upravoval povinnosti právnických a fyzických osob (především provozovatelů zdrojů znečištění), stanovil základní administrativní a ekonomické nástroje ochrany ovzduší a nově ukládal státním orgánům, obcím a okresním úřadům povinnost informovat veřejnost o znečišťování ovzduší. Zákon České národní rady dále stanovil orgány vykonávající státní správu ochrany ovzduší a podrobnosti placení poplatků za znečištění ovzduší. Z důvodu mezinárodních závazků České republiky v oblasti ochrany ozonové vrstvy byl nově přijat zákon č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozónovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících, který byl později nahrazen zákonem č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země. Velké množství přijatých právních předpisů z 90. let, jejichž cílem bylo dosáhnout co nejrychlejšího snížení úrovně znečištění ovzduší, se významně podílelo na poklesu emisí znečišťujících látek a zlepšení kvality ovzduší na území ČR.⁷⁶

⁷³ Sněmovní tisk 105/0, Vládní návrh zákona o některých opatřeních k ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0105_00.htm.

⁷⁴ DVOŘÁK, L. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 8.

⁷⁵ Například vyhláškou MŽP č. 41/1992 Sb., kterou se vymezují oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší a stanoví zásady vytváření a provozu smogových regulačních systémů a některá další opatření k ochraně ovzduší nebo vyhláškou MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší a dalšími.

⁷⁶ DVOŘÁK, L. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 9-10.

Nová právní úprava byla přijata především kvůli potřebě transponovat právní předpisy Evropských společenství vzhledem k plánovanému přistoupení České republiky k Evropské unii a kvůli potřebě novelizovat starou úpravu, která reagovala na situaci v 90. letech.⁷⁷ Přijat byl zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), jenž tuto oblast komplexně upravoval. Zákon zachovával dělení zdrojů znečišťování na mobilní a stacionární, které dále dělil podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší nebo podle technického a technologického uspořádání. Dále definoval základní pojmy, upravoval povinnosti právnických a fyzických osob a obsahoval imisní a emisní část ochrany ovzduší, které vycházely z unijní úpravy. Nově byla do zákona o ochraně ovzduší začleněna také úprava ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země. Během své účinnosti byl zákon mnohokrát novelizován, což vedlo k jeho nepřehlednosti a obtížnější použitelnosti pro běžné uživatele. To byl také jeden z důvodů, proč byl zákon v roce 2012 nahrazen zákonem novým.⁷⁸

Přijat byl zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, účinný od 1. 9. 2012, který zrušil zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, včetně jeho prováděcích předpisů. Důvody, kromě výše zmíněné nepřehlednosti, byly také nepříznivý vývoj emisí a kvality ovzduší a s tím spojené neplnění limitních hodnot stanovených unijním právem a možné sankce ze strany Evropské komise.⁷⁹ Na rozdíl od svého předchůdce zákon o ochraně ovzduší neupravuje problematiku ozonové vrstvy a klimatického systému Země. Ta je vyčleněna do samostatného zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. Stejně tak zákon již neupravuje světelné znečištění. Zákon o ochraně ovzduší je prováděn dalšími prováděcími předpisy. Mezi nejdůležitější patří vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší nebo vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění vyhlášky č. 83/2017 Sb.⁸⁰ Podrobněji se budu jednotlivými ustanoveními zákona o ochraně ovzduší zabývat v následujících kapitolách.

⁷⁷ Sněmovní tisk 912/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ovzduší). Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 93 [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=912&CT1=0>.

⁷⁸ Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 92 [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

⁷⁹ Tamtéž s. 94.

⁸⁰ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. XXII.

3. Koncepční nástroje

Koncepčním nástrojem rozumíme určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidského směřování na určitém úseku. Vůči ostatním nástrojům ochrany ovzduší jsou koncepční nástroje dlouhodobější a mají širší rámec. Jsou to především plány, programy, koncepce a jiné, které v sobě obsahují obecné zásady a cíle, kterých má být dosaženo.⁸¹ Specifické koncepční nástroje pro problematiku ochrany ovzduší zavedl zákon č. 86/2002 Sb., který obsahoval množství koncepčních nástrojů vypracovávaných Ministerstvem životního prostředí, krajskými úřady i obecními úřady.⁸² Zákon z roku 2012 nepřebírá všechny, ale ponechává si pouze některé z nich, a to konkrétně Národní program snižování emisí České republiky a Programy zlepšování kvality ovzduší. K dalším změnám zákonné úpravy koncepčních nástrojů došlo v rámci novely zákona o ochraně ovzduší zákonem č. 172/2018 Sb. (dále jen „novela zákona o ochraně ovzduší“) účinném ode dne 1. 9. 2018, který se dotýká obou výše zmíněných programů. Kromě těchto v zákoně o ochraně ovzduší vyjmenovaných specifických nástrojů nesmí být opomenuty i nástroje obecné, které mají vliv na ochranu ovzduší, a to koncepční nástroje územního plánování.

3.1. Národní program snižování emisí České republiky

Národní program snižování emisí České republiky (dále jen „Národní program“) je zpracováván na základě § 8 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o základní a hlavní zastřešující koncepční nástroj, který se vztahuje na území celé České republiky.

Povinnost zpracovat Národní programy snižování emisí vychází z unijního práva a poprvé byla transponována do zákona č. 86/2002 Sb. Zákon o ochraně ovzduší tuto povinnost převzal, ale oproti předcházející úpravě je struktura Národního programu pozměněna takovým způsobem, aby odpovídala cílům v oblasti kvality ovzduší, které vycházejí z nové unijní úpravy.⁸³

Z důvodů zajištění včasné transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisích některých látek znečišťujících

⁸¹ DAMOHORSKÝ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In: DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. (edit.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003, s. 66.

⁸² JANČÁŘOVÁ, I. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší. In: DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. (edit.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003, s. 187.

⁸³ Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 116 [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES byl při procesu schvalování novely zákona o ochraně ovzduší přijat pozměňovací návrh, který upravuje obsahové náležitosti Národního programu a některé podmínky jeho aktualizace takovým způsobem, aby odpovídaly povinnostem stanoveným ve výše zmíněných směrnících.⁸⁴

Program zpracovává Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady a je schvalován vládou. Národní program musí být zpracován nejméně jednou za čtyři roky a po účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší je povinnost ho oznámit Evropské komisi. Nově je také do zákona vložena povinnost Ministerstva životního prostředí aktualizovat nástroje a opatření, která jsou součástí Národního programu, a to v případě, že z národní emisní inventury nebo národní emisní projekce vyplyne nesplnění či možné nedodržení závazků ke snížení emisí. Tato aktualizace musí být provedena do 18 měsíců od předložení těchto dokumentů Evropské komisi.⁸⁵ Na základě § 41 odst. 2 měl být Národní program podle § 8 zpracován Ministerstvem životního prostředí do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona o ochraně ovzduší, tedy do 1. 9. 2013. Nicméně byl schválen až usnesením vlády České republiky č. 978 ze dne 2. 12. 2015.

Schválený Národní program vychází ze zákona o ochraně ovzduší ve znění před účinností novely o ochraně ovzduší. V tomto znění byly obsahové náležitosti Národního programu stanoveny v § 8 odst. 2.⁸⁶ Je to především analýza úrovně znečištění a znečišťování a pravděpodobné scénáře jejich budoucího vývoje. Významnou částí Národního programu je stanovení cílů v oblasti zlepšení kvality ovzduší a snížení produkce emisí, včetně lhůt pro jejich dosažení. Jsou to emisní stropy pro jednotlivé znečišťující látky a jednotlivé sektory zdrojů znečišťování pro Českou republiku, směrné cílové hodnoty pro omezení acidifikace a zatížení troposférickým ozonem a národní cíl snížení expozice pro částice PM_{2,5}.⁸⁷ Důležitou součástí je také seznam opatření, jejichž účelem je snižování úrovně znečištění znečišťujícími látkami se stanovenými imisními limity a úrovněmi znečišťování. Tato opatření obsahují předpokládaný přínos a harmonogram pro jejich uskutečňování. Plněním těchto opatření jsou pověřeny jednotlivé ústřední orgány státní správy, které jsou za jejich realizaci odpovědné. Většina opatření směřuje do sektoru dopravy, zbylé do sektoru průmyslu, zemědělství a domácností.

⁸⁴ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 08, s. 4 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

⁸⁵ Viz § 8 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb.

⁸⁶ Po účinnosti novely o ochraně ovzduší jsou požadavky na obsah Národního programu obsaženy v nové příloze č. 12 k zákonu č. 201/2012 Sb.

⁸⁷ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 47.

Provedením těchto opatření má být naplněn strategický cíl Národního programu, a to dodržováním platných imisních limitů a dalších národních závazků snížit rizika a negativní vlivy vyplývající ze znečištěného ovzduší pro lidské zdraví, ekosystémy, vegetaci a materiály. Opatření jsou podrobně popsána v příloze Národního programu č. 1 Karty opatření. Plnění Národního programu je průběžně hodnoceno pomocí indikátorů, které zohledňují vliv na zdraví a kvalitu ovzduší.⁸⁸

Na základě přechodných ustanovení novely zákona o ochraně ovzduší měl být nový Národní program, jehož obsah bude v souladu s novelizovaným zněním, zpracován Ministerstvem životního prostředí do 31. 1. 2019. Dne 17. 1. 2019 Ministerstvo životního prostředí zveřejnilo návrh aktualizované analytické části Národního programu a oznámilo, že na jejím podkladu připravuje návrhovou část tohoto dokumentu, ke které může veřejnost podávat své podněty a návrhy. Výsledný návrh dokumentu, včetně okomentovaných veřejných příspěvků, by měl být zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí. Celý aktualizovaný Národní program poté bude posouzen v rámci procesu SEA. V době dokončení diplomové práce dne 21. 4. 2019 ještě nebyl výsledný návrh zveřejněn.⁸⁹

V průběhu roku 2018 provedl Nejvyšší kontrolní úřad kontrolní akci, ve které prověřoval finanční prostředky přidělované na zlepšení kvality ovzduší. Z kontrolního závěru kontrolní akce vyplývá, že z 23 prioritních opatření Národního programu jich sedm nebylo splněno v požadovaném termínu a u dalších šesti, které jsou plněny průběžně, hrozí, že nebudou splněny včas. Z dokumentu taktéž vyplývá, že v Národním programu stanovené nepřekročitelné hodnoty národních emisí k roku 2020, které jsou přísnější, než mezinárodní závazky, budou vzhledem k dosavadnímu vývoji obtížně splnitelné. Přesto, že Ministerstvo životního prostředí některé závěry popírá, uvedená zjištění budou využita při zpracování aktualizace Národního programu.⁹⁰

⁸⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Národní program snižování emisí České republiky* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/narodni_program_snizovani_emisi.

⁸⁹ Ministerstvo životního prostředí. *Ministerstvo životního prostředí zahajuje veřejnou konzultaci k aktualizaci Národního programu snižování emisí* [online]. [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_190117_NPSE.

⁹⁰ Nejvyšší kontrolní úřad. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 18/04 Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší* [online], s. 13-17 [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k18004.pdf>.

Ministerstvo životního prostředí. *Reakce MŽP na výsledky kontroly NKÚ prostředků přidělovaných na zlepšení kvality ovzduší v 2015 - 2017* [online]. [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_190128.

3.2. Programy zlepšování kvality ovzduší

Dalším základním koncepčním nástrojem kromě Národního programu, jsou Programy zlepšování kvality ovzduší (dále jen „PZKO“). Na rozdíl od Národního programu, který se vztahuje na území celé České republiky, se PZKO zpracovává pouze pro zóny a aglomerace uvedené v příloze č. 3 zákona o ochraně ovzduší, a to za splnění podmínek stanovených v § 9 zákona o ochraně ovzduší. Těmi jsou překročení imisních limitů na území zóny nebo aglomerace stanovených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší nebo případ, že je na těchto územích imisní limit v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde uvedený maximální počet překročení.⁹¹ Výše stanovené podmínky byly splněny ve všech 7 zónách a 3 aglomeracích, a proto pro všechny z nich byly zpracovány PZKO.⁹²

Na rozdíl od předchozí právní úpravy (zákon č. 86/2002 Sb.), podle které byly PZKO zpracovávány krajskými úřady nebo obecními úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000, je nyní orgánem odpovědným za zpracování Ministerstvo životního prostředí. K této změně došlo zejména z důvodu, že problémy s kvalitou ovzduší způsobují především zdroje, které jsou mimo kompetenci krajských úřadů.⁹³ Pokud dojde k překročení imisního limitu v dané zóně nebo aglomeraci, musí být PZKO podle § 9 zákona o ochraně ovzduší zpracovány do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém se tak stalo. Přejícné ustanovení v § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší zároveň stanoví povinnost zpracovat PZKO nejpozději do 2 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a dále, že do doby jejich vydání platí programy vydané podle zákona č. 86/2002 Sb. Nové PZKO byly zpracovány v rámci projektu „Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR“, jako zastřešujícího koncepčního dokumentu, který byl schválen dne 2. prosince 2015 usnesením vlády České republiky č. 979. Jednotlivé PZKO pak byly Ministerstvem životního prostředí vydány v první polovině roku 2016.⁹⁴

Zákon o ochraně ovzduší dále stanoví, že Ministerstvo životního prostředí PZKO zpracovává ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem. Po účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší na zpracování spolupracuje i kraj nebo obec v samostatné působnosti. Toto nové ustanovení souvisí se změnou, která je obsažena v § 3 odst. 1 zákona

⁹¹ § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

⁹² BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 49.

⁹³ Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 183 [cit. 4. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

⁹⁴ Ministerstvo životního prostředí. *Programy zlepšování kvality ovzduší* [online]. [cit. 5. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi.

Ministerstvo životního prostředí. *Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR* [online]. [cit. 5. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/strategie_zlepseni_kvality_ovzdusi.

o ochraně ovzduší a to, že imisní limity jsou závazné pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Dle odůvodnění pozměňovacího návrhu k této změně došlo především proto, že k praktické aplikaci některých opatření, které PZKO obsahuje, má oprávnění pouze obec nebo kraj a zákon ve znění před novelizací roli samosprávy při uplatňování opatření neupravoval. Opatření obsažená v PZKO, která byla adresována obcím nebo krajům tak nebyla právně vymahatelná. Tato změna by měla situaci upravit, aby bylo zřejmé, že na naplňování opatření v PZKO se podílí i orgány samosprávy. Současně s touto změnou byly orgány samosprávy začleněny do procesu zpracování a aktualizace PZKO.⁹⁵

Nyní účinné PZKO jsou zpracovány podle znění zákona před účinností novely o ochraně ovzduší ve formě opatření obecné povahy a byly vyhlášeny ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Opatření obecné povahy je forma správní činnosti upravená ve správním řádu, která není ani právním předpisem ani rozhodnutím. Do procesu přípravy opatření obecné povahy se mohou zapojit dotčené osoby uplatněním připomínek, popřípadě námitek. Připomínku může podat každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny a správní orgán, v případě PZKO Ministerstvo životního prostředí, je povinen se jimi zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění.⁹⁶ V případě námitek zákon o ochraně ovzduší obsahoval zvláštní úpravu oprávněného subjektu, odchylnou od obecné úpravy, a námitku mohl podat pouze provozovatel stacionárního zdroje, který podle připravovaného PZKO významně přispíval k překročení imisního limitu. O námitce musí, na rozdíl od připomínek, správní orgán rozhodnout s odůvodněním, a toto rozhodnutí je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení, které lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne nabytí účinnosti PZKO. Ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, se může také domáhat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části u soudu. Této možnosti také veřejnost využívá a jednotlivé PZKO jsou napadány u správních soudů. Jako důvody pro zrušení jsou nejčastěji uváděny nekonkrétnost, obecnost a chybějící časový plán a v jejich důsledku neefektivnost přijatých opatření a nejistota ohledně předpokládaných výsledků (cílových imisních hodnot). Z těchto a dalších důvodů byly části programů zrušeny, a to konkrétně část PZKO aglomerace

⁹⁵ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 3 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

⁹⁶ HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 127.

Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek - CZ08A rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146, část PZKO aglomerace Praha - CZ01 rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10A 173/2016 - 119, část PZKO zóna Severozápad - CZ04 rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č.j. 4 As 250/2016 - 156 a část PZKO aglomerace Brno – CZ06A rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č.j. 9 As 17/2017-98. Ve všech výše uvedených případech musí Ministerstvo životního prostředí vydat PZKO nové.

Novela zákona o ochraně ovzduší přináší změnu ve formě PZKO. Nově již nebude mít formu opatření obecné povahy, ale bude se jednat o dokument vydaný Ministerstvem životního prostředí ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Tato změna byla do novely zákona o ochraně ovzduší přidána pozměňovacím návrhem, který byl projednán a doporučen Výborem pro životní prostředí, a poté schválen Poslaneckou sněmovnou. V důsledku změny formy PZKO se nebude konat proces vydání opatření obecné povahy, kterého se mohly účastnit dotčené osoby, a nebude možnost přezkoumání PZKO správními soudy v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Na tyto důsledky bylo také v rámci jednání Výboru pro životní prostředí a Poslanecké sněmovny upozorňováno.

Důvodem změny, dle odůvodnění pozměňovacího návrhu, je nevhodnost formy opatření obecné povahy vzhledem ke konkrétnosti povinností, která stanovují opatření obsažená v PZKO, a také proces vydání opatření obecné povahy představuje značnou časovou a administrativní zátěž. Zapojení veřejnosti a možnost uplatnění připomínek je přitom zachována v rámci procesu SEA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), kterému PZKO vždy podléhá.⁹⁷

Obsahové náležitosti PZKO jsou stanoveny v příloze č. 5 zákona o ochraně ovzduší a Ministerstvo životního prostředí při jeho zpracování musí přijmout opatření, která vedou k co nejrychlejšímu dosažení imisního limitu. Mezi základní náležitosti PZKO patří základní informace o zóně nebo regionu, analýza situace, podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší, v rámci kterých se nově zpracovává rámcový časový plán provádění nově navrhovaných opatření, a seznam relevantních dokumentů a dalších zdrojů informací.

Další novinkou, kterou novela zákona o ochraně ovzduší přinesla je povinnost obcí a krajů provádět opatření, která jim byla PZKO uložena, a to podle svých možností takovým způsobem, aby bylo co nejrychleji dosaženo imisního limitu. Za tímto účelem obec a kraj

⁹⁷ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 3 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

vypracují časový plán provádění opatření, který vychází z rámcového časového plánu obsaženého v PZKO. Ten by měl být vypracován do 12 měsíců ode dne vyhlášení příslušného PZKO ve Věstníku Ministerstva životního prostředí a zveřejněn způsobem umožňující dálkový přístup.⁹⁸

Kraje a obce se ve vypracovaných časových plánech mohou zaobírat opatřeními, která jsou relevantní pro danou oblast a působnost, což by mělo zaručit realizaci žádoucích opatření v co nejkratším a zároveň reálném čase, který bude vycházet z možností jednotlivých obcí, a současně umožní veřejnosti kontrolu dílčích kroků vedoucích k dosažení imisních limitů pro ochranu zdraví lidí. Vzhledem k tomu, že vydání časového plánu může zabrat až 12 měsíců byla z důvodu stability a právní jistoty prodloužena lhůta pro aktualizaci PZKO ze 3 let na 4 roky. Tímto prodloužením zároveň došlo k sjednocení lhůt PZKO a Národního programu.⁹⁹

Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností vychází z PZKO a provádí opatření v nich zakotvená při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu. V podmínkách povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a v podmínkách závazného stanoviska k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce¹⁰⁰ a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání, zohlední krajský úřad a Ministerstvo životního prostředí emisní stropy v stanovené v PZKO.

Na základě přechodných ustanovení novely zákona o ochraně ovzduší, dnem vyhlášení PZKO podle nové právní úpravy ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, pozbývají platnosti PZKO předchozí. Předpokládá se, že PZKO podle nové právní úpravy budou vydány v průběhu roku 2019.¹⁰¹

3.3. Vliv novely zákona o ochraně ovzduší na PZKO

Novela zákona o ochraně ovzduší účinná ode dne 1.9.2018 přináší mimo jiné podstatné změny PZKO, které jsou popsány výše. V rámci této podkapitoly se budu těmto změnám věnovat podrobněji a rozebírat některá problematická místa.

⁹⁸ Viz § 9 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb.

⁹⁹ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 4 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

¹⁰⁰ Pokud je předpokládána intenzita dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let.

¹⁰¹ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 5 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

Prvním problematickým místem je nové znění § 3, které stanoví, že imisní limity jsou závazné pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Z odůvodnění pozměňovacího návrhu plyne, že hlavním cílem je, aby opatření obsažená v PZKO, která mohou prakticky aplikovat pouze obce a kraje v samostatné působnosti a která nejsou právně vymahatelná, byla obcemi a kraji v samostatné působnosti plněna. Toho má být dosaženo tím, že jsou nově imisní limity vedle státní správy závazné i pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Z toho má být zřejmé, že naplňování opatření je úkolem adresovaným i samosprávě.¹⁰²

Problém daného ustanovení vidím především v tom, jaký bude skutečný dopad na naplňování a závaznost opatření plynoucích z PZKO pro obce a kraje v samostatné působnosti a také jak široce bude vykládán „výkon samostatné působnosti s dopadem na ovzduší“ vzhledem k rozsáhlosti tohoto pojmu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 6 As 288/2016-146, kterým zrušil část PZKO aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek - CZ08A a shodně i v pozdějších rozsudcích, kterými zrušil části dalších PZKO, uvádí, že zákonodárce Ministerstvo životního prostředí nevybavil potřebným zmocněním, které by mu umožňovalo ukládat povinnosti územně samosprávným celkům. Ministerstvo životního prostředí tedy nemohlo PZKO zavázat obce a kraje k přijetí konkrétních opatření. K takovému postupu by potřebovalo zákonné zmocnění podle čl. 101 odst. 4 Ústavy.¹⁰³

V případě změny v § 3, se dle mého názoru o zákonné zmocnění ve smyslu čl. 101 odst. 4 jednat nemůže, protože zákon novým zněním Ministerstvo životního prostředí nezmocňuje k ukládání povinností samosprávě a nemůže tedy úkolovat samosprávu k naplňování opatření obsažených v PZKO. Vzhledem ke strohosti odůvodnění návrhu tak není jasné, z jakého důvodu je naplňování opatření obsažených v PZKO úkolem samosprávy a případně, jaký by byl postup při jejich neplnění.

Konkrétní odpověď nepřináší ani nové znění § 9 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Na základě první věty tohoto ustanovení mají obce a kraje provádět opatření, která jim byla v příslušném PZKO uložena, a to v rámci jejich možností, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve. Toto nové ustanovení ukládá krajům a obcím opatření provádět, ale zároveň nechává široký prostor k tomu, aby kraje a obce při jejich naplňování vycházely ze svých možností.

¹⁰² Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 3 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2016-146, s. 19.

V případě, že by tak nečinily vůbec, neobsahuje zákon postup, na základě kterého by provedení mohlo být vymáháno.

Pokud by z § 9 odst. 4 byla dovozena závaznost opatření a tedy povinnost obcí a krajů je provádět, znamenalo by to, že Ministerstvo životního prostředí může prostřednictvím opatření v PZKO ukládat obcím a krajům povinnosti. Na zpracování PZKO sice příslušný kraj nebo obec v samostatné působnosti spolupracují, schvalován je však pouze Ministerstvem životního prostředí. Tyto povinnosti by navíc byly obsaženy a specifikovány v PZKO bez bližší návaznosti na zákon, což je dokument vyhlášený ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, a ne přímo v zákonu, jak vyžaduje Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v čl. 4. Odůvodnění návrhu k této konkrétní změně neposkytuje žádné vysvětlení.

Další oblast, která si zaslouží pozornost, je změna formy PZKO. Nově se již nejedná o opatření obecné povahy, ale o dokument zveřejněný ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Tato změna je odůvodněna nevhodností formy opatření obecné povahy, vzhledem ke konkrétnosti povinností bez bližší návaznosti na zákon a značnou časovou a administrativní zátěží pro státní správu.¹⁰⁴ Tato změna ale také přináší nemožnost dotčených osob zúčastnit se procesu vydání opatření obecné povahy a nemožnost přezkoumání PZKO správními soudy v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Za problematické považují především nemožnost soudního přezkumu, a tím omezení přístupu veřejnosti k soudu, které je u PZKO hojně a úspěšně využíváno a které vyžaduje i Aarhuská úmluva, již je Česká republika vázána. Na tento nedostatek bylo i kvůli absenci odůvodnění této změny upozorňováno jak na jednání Výboru pro životní prostředí, tak na schůzi Poslanecké sněmovny. Jelikož změny ohledně PZKO byly do novely zákona o ochraně ovzduší přidány pozměňovacím návrhem, na kterém spolupracovalo Ministerstvo životního prostředí, byl Ministr životního prostředí ohledně této změny interpelován.¹⁰⁵ Dle vyjádření poslankyně Richterové na 13. schůzi Poslanecké sněmovny dne 23. května 2018 Ministerstvo životního prostředí na interpelaci odpovědělo, že účast veřejnosti omezena nebude a možnost soudního přezkumu zůstává zachována, protože přezkoumat lze i akty, které naplňují materiální znaky opatřeními obecné povahy.

¹⁰⁴ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 3 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

¹⁰⁵ Ústní interpelace poslankyně Olgy Richterové ve věci "Proč zamezujete účast veřejnosti na PZKO-ovzduší?" [online]. [cit. 16. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/interp.sqw?o=8&s=12>.

Tato odpověď ovšem přináší dva zásadní problémy. První závažný problém vidím v tom, zda se o opatření obecné povahy v materiálním smyslu vůbec může jednat. V opatření obecné povahy totiž dochází pouze ke konkretizaci již existujících povinností¹⁰⁶ a jak již i samotné odůvodnění pozměňovacího návrhu uvádí „*opatření stanovená v aktuálních PZKO ukládají natolik konkrétní povinnosti bez bližší návaznosti na zákon, že formu opatření obecné povahy nelze považovat za vhodnou k vydání PZKO.*“¹⁰⁷ Odpověď na tuto otázku tak může poskytnout pouze soud. V případě, že by soud potvrdil, že se materiálně o opatření obecné povahy jedná, znamenalo by to, že by byl nejen přípustný soudní přezkum, jak uvádí Ministerstvo životního prostředí, ale i celý proces vydání PZKO by se musel řídit příslušnými ustanoveními správního řádu o postupu vydání opatření obecné povahy. De facto by tedy k žádné změně oproti předcházející úpravě nedošlo.

Změny, které byly pozměňovacím návrhem přidány do novely zákona o ochraně ovzduší a které se týkají PZKO mají dle vyjádření předkladatelky pozměňovacího návrhu a Ministerstva životního prostředí především PZKO zefektivnit a zavázat obce a kraje k naplňování opatření, a tím dosažení snížení znečištění ovzduší.¹⁰⁸ Změny vycházejí z rozsudků Nejvyššího správního soudu a snaží se v nich vytýkané nedostatky odstranit. Ačkoliv je záměr pozměňovacího návrhu dle mého názoru dobrý, nejsem si jist, zda se touto formou podařil naplnit a přináší předpokládané změny. Pozměňovací návrh podstatně mění úpravu PZKO, ale obsahuje pouze velmi strohé odůvodnění a u některých změn tak přináší nejasnosti, jak popisují výše. Zároveň nejsou reflektovány některé problémy, které byly úpravě PZKO Nejvyšším správním soudem vytýkány a které byly důvodem zrušení částí PZKO. Zejména chybí úprava znění přílohy č. 5 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, aby z něj vyplývala povinnost vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší, jak požaduje i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o ovzduší“). To vše by mohlo vést k dalším soudním sporům, rušení PZKO a neúčinnosti tohoto nástroje.

Jaký bude mít novela dopad, ukáže až přístup Ministerstva životního prostředí, obcí, krajů, popřípadě soudu k novým PZKO při jejich vytváření a po jejich vydání. Pokud se bude jednat o kvalitně zpracované dokumenty, nebrání ani případné výkladové spory obcím a krajům

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2016-146, s. 20.

¹⁰⁷ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 09, s. 3 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

¹⁰⁸ Audio záznam 01a-Ochrana ovzduši.mp3 z 6. jednání Výboru pro životní prostředí [online]. [cit. 16. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

naplňovat opatření dobrovolně. Ostatně i Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích dospívá k názoru, že směrnice o ovzduší nevyžaduje, aby PZKO byly právně závaznými nástroji, ale může se jednat jen o nástroje doporučující, pokud povedou k naplňování cíle, tedy snížení znečištění ovzduší.¹⁰⁹

3.4. Koncepční nástroje územního plánování

Otázky spojené s ochranou ovzduší musí být zvažovány nejen při vytváření specifických koncepčních nástrojů na úseku ochrany ovzduší, ale i při vytváření obecných koncepčních nástrojů územního plánování, ke kterým orgány ochrany ovzduší vydávají svá vyjádření a stanoviska.¹¹⁰

Územní plánování je trvalá organizovaná činnost státu, krajů a obcí, jejímž cílem je „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, která spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a zároveň uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“¹¹¹ Prostřednictvím územního plánování dochází k účelnému využití území s cílem obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, k ochraně a rozvoji přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a k ochraně krajiny, jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.¹¹²

Praktickým příkladem územního plánování je stanovení území, kde může dojít k výstavbě rodinných domů, kde mají vzniknout průmyslové zóny, kudy povedou dopravní infrastruktury a další. Toto určení je významné i z pohledu ochrany ovzduší, protože z dlouhodobého hlediska stanovuje území, na kterých může dojít k výstavbě zdrojů znečišťujících ovzduší. Domácnosti, doprava a průmysl jsou při tom hlavními zdroji znečištění ovzduší.¹¹³

V rámci územního plánování existují dva základní druhy nástrojů, které jsou označovány jako nástroje koncepční a nástroje realizační. Mezi koncepční nástroje patří územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, což je společné označení

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2016-146, s. 22-23.

¹¹⁰ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 35.

¹¹¹ Viz § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.

¹¹² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 204.

Viz § 18 zákona č. 183/2006 Sb.

¹¹³ Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2016* [online]. s. 40 [cit. 24. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotního_prostředí_publicace.

pro zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Realizačními nástroji jsou regulační plány (ve schváleném rozsahu, kdy nahrazují územní rozhodnutí), územní rozhodnutí a územní opatření.¹¹⁴

Územně plánovací podklady jsou tvořeny územně analytickými podklady a územními studii. Jedná se o právně nezávazné dokumenty, které obsahují údaje a informace důležité pro územně plánovací činnost a slouží jako podkladový materiál k pořizování a změně politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.¹¹⁵

Politika územního rozvoje je dokument připravovaný Ministerstvem pro místní rozvoj schvalovaný vládou. Je vytvářen pro území celé České republiky a jsou v něm určeny požadavky na upřesnění úkolů územního plánování, dále slouží ke koordinaci tvorby a aktualizace zásad územního rozvoje a je závazným dokumentem pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.¹¹⁶

K politice územního rozvoje vydává Ministerstvo životního prostředí za účelem ochrany ovzduší stanovisko. Při jeho vydávání vychází Ministerstvo životního prostředí z PZKO a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší. V případě, že mají stanoveny imisní limity v bodech 3 a 4 této přílohy, Ministerstvo životního prostředí k nim pouze přihlíží.¹¹⁷ Obsah tohoto stanoviska, ačkoliv se nejedná o závazné stanovisko, je na základě § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) pro politiku územního rozvoje závazný.

Územně plánovací dokumentace je společným označením pro zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Rozdíl mezi jednotlivými dokumenty je v území, na které se vztahují, obsahu a konkrétnosti údajů o budoucím uspořádání území. Rozdílné jsou také orgány, které dokumenty pořizují a schvalují. Důležitým prvkem je vzájemný soulad dokumentů mezi sebou a všechny územně plánovací dokumentace musí vycházet z politiky územního rozvoje.

Zásady územního rozvoje jsou navrhovány krajským úřadem a schvalovány a vydány krajským zastupitelstvem. Jsou vytvářeny pro území kraje a definují základní požadavky pro účelné a hospodárné uspořádání území kraje a vytyčují plochy a koridory nadmístního významu.

¹¹⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 206.

¹¹⁵ Tamtéž s. 206.

¹¹⁶ Viz § 31 zákona č. 183/2006 Sb.

¹¹⁷ Viz § 11 odst. 1 písm. a) a § 12 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

Pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území jsou zásady územního rozvoje závazné.¹¹⁸

Územní plán se vytváří pro celé území obce, a to na základě rozhodnutí zastupitelstva z vlastního podnětu nebo na návrh jiné osoby. Návrh plánu je pak schvalován a vydán zastupitelstvem obce. Obsahem územního plánu je základní koncepce rozvoje území obce, prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury. Zároveň také stanoví zastavěné území, plochy a koridory. Územní plán je závazný pro regulační plány pořízené a vydané zastupitelstvem obce a pro rozhodování v území.¹¹⁹

Regulační plán je dokument vytvářený pro určitou část území kraje, obce nebo vojenského újezdu, který je pořizován z vlastního podnětu nebo na žádost jiné osoby zastupitelstvem kraje či obce nebo Ministerstvem obrany v ploše, která je součástí vojenského újezdu. Stejně orgány také regulační plán schvalují a vydávají. Obsahem regulačního plánu jsou podle § 61 stavebního zákona konkrétní podmínky k využívání pozemků, umístění a prostorovému uspořádání staveb, k ochraně hodnot a charakteru území a k vytváření příznivého životního prostředí. Regulačním plánem, na rozdíl od ostatních územně plánovacích dokumentů, lze nahradit územní rozhodnutí, která nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí.¹²⁰

Všechny typy územně plánovací dokumentace jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy podle správního řádu, a tím zajišťují možnost účasti veřejnosti na procesu přípravy a podléhají soudnímu přezkumu. V průběhu jejich pořizování k nim za účelem ochrany ovzduší orgány ochrany ovzduší vydávají stanoviska, u kterých stejně jako u politiky územního rozvoje vycházejí z PZKO a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, stanovených v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší, popřípadě k nim přihlížejí u bodů 3 a 4 této přílohy. Stejně se také uplatní § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který stanoví, že jsou stanoviska pro územně plánovací dokumentace závazná.

Změna § 3 zákona o ochraně ovzduší, kterou přinesla novela zákona o ochraně ovzduší a o které se zmiňuji výše, má dopad i na územní plánování. Nově jsou imisní limity závazné i pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Vzhledem k tomu, že rozhodování zastupitelstev obcí a krajů v oblasti územního plánování do samostatné

¹¹⁸ Viz § 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.

¹¹⁹ Viz § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.

¹²⁰ Viz § 61 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.

působnosti spadá (především schvalování zadání nebo vydání konkrétní územně plánovací dokumentace),¹²¹ jsou pro obce a kraje imisní limity při rozhodování závazné.

Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace s výjimkou regulačních plánů podléhají procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA). Tento proces se u uvedených koncepčních nástrojů územního plánování řídí zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a také ustanoveními stavebního zákona.¹²² Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona se pro politiku územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán zhotovuje vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí, podobně také posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti. Výjimku tvoří územní plán, který není automaticky posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj se nezpracovává. Případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoví krajský úřad na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě se vypracuje vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj se všemi náležitostmi podle § 19 odst. 2 a přílohy stavebního zákona. To je také zpracováno, pokud orgán ochrany přírody podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast.

Na koncepční nástroje územního plánování dále navazují nástroje realizační a další typy řízení, která mají vliv na umístění, provedení a užívání stavby nových stacionárních zdrojů znečištění. K těmto navazujícím řízením se orgány ochrany ovzduší vyjadřují pomocí závazných stanovisek a povolení provozu, které budou podrobněji zpracovány v následující kapitole.

¹²¹ Viz § 6 a 7 zákona č. 183/2006 Sb.

¹²² Viz § 10i zákona č. 100/2001 Sb.

4. Vybrané administrativněprávní nástroje

Administrativněprávní nástroje se řadí mezi nástroje, které přímo působí na stav životního prostředí. Jedná se především o ukládání povinností formou různých zákazů, příkazů a omezení. Tyto povinnosti mohou být uloženy přímo zákonem nebo na základě zákona a v jeho rámci normativním nebo individuálním aktem. Mimo povinnosti sem řadíme i povolení, souhlasy, stanoviska, standardy a další. Pod administrativněprávní nástroje bývá též řazena kategorizace zdrojů znečištění a právní odpovědnost.¹²³ Ty jsou vyčleněny do samostatných kapitol. Kategorizaci zdrojů znečištění je rozebrána v kapitole č. 1 a právní odpovědnost v kapitole č. 6.

4.1. Přípustná úroveň znečištění

Nejvýše přípustná úroveň znečištění, zákonem označena jako imisní limity, a četnost jejich překročení jsou hodnoty stanovené za účelem ochrany lidského zdraví, vegetace a ekosystémů před důsledky znečištění. Dosažení těchto hodnot je tak základním cílem právní úpravy v oblasti ochrany ovzduší. Ani jejich dosažení však nemůže zaručit nezávadnost ovzduší pro lidstvo nebo ekosystém, a to z důvodu, že při stanovení imisních limitů se nezohledňuje pouze vliv znečištění na životní prostředí, ale také hospodářský a civilizační rozvoj společnosti. U některých látek navíc dosud nebyla prokázána hodnota, která by nepředstavovala zdravotní rizika a i minimální obsah těchto látek v ovzduší ohrožuje zdraví osob. Z těchto důvodů jsou hodnoty imisních limitů vyšší, než hodnoty, které udává Světová zdravotnická organizace soustřeďující se pouze na lidské zdraví.¹²⁴

Na rozdíl od předešlé právní úpravy jsou imisní limity obsaženy přímo v zákoně o ochraně ovzduší, a to konkrétně v příloze č. 1, která rozlišuje imisní limity pro ochranu zdraví lidí a imisní limity pro ochranu ekosystémů a vegetace.¹²⁵ U každé ze znečišťujících látek je stanovena doba průměrování,¹²⁶ hodnota limitní hmotnostní koncentrace, popřípadě maximální počet jejího překročení. Imisní limity jsou jednotné pro všechny členské státy Evropské unie a vycházejí ze směrnice o ovzduší a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických

¹²³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37-40.

¹²⁴ MORÁVEK, J. Nový přístup k imisním limitům. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 40.

¹²⁵ V případě ochrany zdraví lidí se jedná o imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, benzen, částice PM₁₀, částice PM_{2,5}, olovo, arsen, nikl, kadmium a benzo(a)pyren. V případě ekosystémů a vegetace se jedná o oxid siřičitý a oxidy dusíku.

¹²⁶ Doba průměrování je nejčastěji kalendářní rok, ale zákon používá také 24 hodin, 8 hodin a 1 hodinu.

aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší. Závaznost imisních limitů není pro všechny znečišťující látky stejná a některé látky mají mírnější režim. Z těchto důvodů se na ně nevztahují některé povinnosti a kompetence orgánů ochrany ovzduší. Které látky spadají do mírnějšího režimu příloha č. 1 nestanoví, ale vyplývá to z textu celého zákona.¹²⁷

Imisní limity nejsou přímo závazné pro provozovatele zdrojů znečišťování, ale povinnost jejich plnění a odpovědnost za jejich nedodržování nese stát.¹²⁸ V případě, že plněny nejsou, obsahuje právo EU prostředky k jejich vynucení, popřípadě může uložit sankce, jak je popsáno výše v podkapitole 2.2. Za účelem jejich dodržování zákon o ochraně ovzduší v § 3 stanoví závaznost imisních limitů pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně ovzduší a nově také pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Orgány ochrany ovzduší, obce a kraje tak musí stanovené působnosti vykonávat s ohledem na znečištění ovzduší takovým způsobem, aby nedocházelo k překračování imisních limitů.

Ačkoliv se ze znění § 3 zdá, že orgány ochrany ovzduší jsou vázány všemi imisními limity stejně, zákon o ochraně ovzduší v § 12 závaznost rozlišuje. Z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají imisní limit stanoven v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší, Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností při vydání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu podle § 11 odst. 1 až 3 zákona o ochraně ovzduší vychází a k úrovni znečištění znečišťujícími látkami, které mají imisní limit stanoven v bodech 3 a 4 přílohy č. 1, pouze přihlíží.¹²⁹

Obce a kraje takto rozlišenou závaznost imisních limitů nemají a při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší jsou tak všemi imisními limity vázány stejně. Zákon tedy obcím a krajům stanoví přísnější podmínky při posuzování znečištění ovzduší než orgánům ochrany ovzduší při vydání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu. Zároveň v tomto případě jde zákonodárce nad rámec povinností, které požaduje Evropské právo.

Nová povinnost obcí a krajů, jak již zmiňuji v předešlé kapitole, je stanovena velmi široce. Není tedy zcela jasné, co vše pod výkon samostatné působnosti s dopadem na ovzduší spadá. Obce a kraje by tedy měly při jakémkoliv vykonávání samostatné působnosti vždy provést analýzu, zda daná činnost má nebo nemá dopad na ovzduší. Dopad na ovzduší také není

¹²⁷ Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 177 [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

¹²⁸ Viz Článek 13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹²⁹ Viz § 12 odst. zákona č. 201/2012 Sb.

žádným způsobem konkretizován a měl by tedy být zvážen jak dopad přímý, tak i nepřímý. Z uvedených důvodů mohou být do této kategorie zařazeny i činnosti, které na první pohled dopad na ovzduší nemají. V případě, že se dopad na ovzduší prokáže, měly by obce a kraje postupovat obdobně jako orgány ochrany ovzduší. To znamená vyhodnotit aktuální úroveň znečištění ovzduší a zohlednit ji při výkonu konkrétní činnosti, aby vedla k dodržování imisních limitů.

Imisní limity a znečištění ovzduší se zprostředkovaně dotýkají i provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší skrze závazná stanoviska a povolení provozu. Příslušné orgány ochrany ovzduší při jejich vydání musí zohlednit znečištění ovzduší v daném místě a pokud jsou imisní limity překročeny, ukládají přísnější opatření nebo nesouhlasné stanovisko, aby nedocházelo k jeho zhoršení. Již vydané podmínky povolení provozu navíc mohou být zpřísněny, pokud se u stacionárního zdroje identifikuje významný příspěvek k překročení imisního limitu,¹³⁰ nebo změněny, pokud dojde ke změně rozhodných okolností.

Aby mohly orgány ochrany ovzduší, kraje a obce řádně vykonávat svoje povinnosti a naplňovat cíle právní úpravy v oblasti ochrany ovzduší, potřebují aktuální informace o úrovni znečištění ovzduší. Posuzováním a vyhodnocením stavu znečištění ovzduší zákon pověřuje Ministerstvo životního prostředí, které na základě § 35 odst. 1 tuto povinnost přeneslo na Český hydrometeorologický ústav.¹³¹ Ten posuzuje a vyhodnocuje úroveň znečištění pro území 7 zón a 3 aglomerací, uvedených v příloze č. 3 zákona o ochraně ovzduší¹³² pomocí stacionárního měření, výpočtu nebo jejich kombinací. Stacionární měření je prováděno pomocí státní sítě imisního monitoringu, která je zřízena Ministerstvem životního prostředí a jejím provozem je taktéž pověřen ČHMÚ.¹³³ Kromě těchto údajů se pro vyhodnocení používají i výsledky měření znečištění ovzduší prováděné autorizovanými osobami.¹³⁴ Výsledky vyhodnocení včetně aktuálního stavu znečištění ovzduší jsou ČHMÚ vedeny v informačním systému kvality ovzduší, jehož součástí je i registr emisí a stacionárních zdrojů, který je přístupný online na internetových stránkách ČHMÚ. Data o kvalitě ovzduší z této databáze jsou každoročně zpracována

¹³⁰ TOMÁŠKOVÁ, V. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 21.

¹³¹ Viz bod 3.7 opatření č. 17/17 Ministerstva životního prostředí o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Český hydrometeorologický ústav (dále také jen „zřizovací listina“) [online]. [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/reditel/pusobnost/2017_Opatreni%2017_17_Uplne_zneni_zrizovaci_listiny_CHMU.pdf.

¹³² Jedná se o stejné zóny a aglomerace, pro které jsou případně zpracovávány PZKO.

¹³³ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 35.

¹³⁴ Jedná se o osoby, kterým bylo podle § 32 zákona o ochraně ovzduší, na základě jejich žádosti při splnění požadavků stanovených zákonem Ministerstvem životního prostředí vydáno rozhodnutí o autorizaci.

a publikována v ročence „Znečištění ovzduší na území České republiky“, která je také na internetových stránkách dostupná.¹³⁵

Podrobné podmínky a způsob posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění včetně podmínek počtu a umístění měřících stanic imisního monitoringu stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

4.2. Přípustná úroveň znečišťování

Přípustná úroveň znečišťování je společně označení pro nástroje, které regulují množství vnášených znečišťujících látek jednotlivými provozovateli stacionárních zdrojů znečišťování do ovzduší. Podle § 4 zákona o ochraně ovzduší se jedná o emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře.¹³⁶ Podrobnosti těchto nástrojů jsou dále stanoveny vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (dále jen „emisní vyhláška“).

Emisní limity stanoví maximální možné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášených do ovzduší ze stacionárního zdroje, které se musí dodržovat u každého komínového průduchu nebo výduchu do ovzduší. Zákonem o ochraně ovzduší jsou emisní limity děleny na obecné a specifické. Obecné emisní limity pro jednotlivé znečišťující látky a skupiny látek jsou obsaženy v 9. příloze emisní vyhlášky a vztahují se na veškeré stacionární zdroje znečištění, které nemají stanoveny jeden či více specifických emisních limitů nebo jeden či více emisních stropů (jejich použití je tedy subsidiární). Specifické emisní limity, které zohledňují nejlepší dostupné techniky a technické možnosti, jsou stanoveny buď pro jednotlivé typy stacionárních zdrojů v přílohách emisní vyhlášky, nebo individuálně Krajským úřadem pro konkrétní stacionární zdroj v povolení provozu. Individuálně stanovené specifické imisní limity ale nemohou být stejné nebo vyšší, než specifické emisní limity stanovené emisní vyhláškou pro daný typ stacionárního zdroje. Krajský úřad tak může specifické emisní limity stanovené emisní vyhláškou zpřísnit nebo je stanovit stacionárnímu zdroji, pro jehož typ nejsou emisní vyhláškou stanoveny vůbec, nebo jen pro některou látku. Specifické emisní limity se vztahují pouze na vyjmenované zdroje. Nevyjmenované zdroje specifické

¹³⁵ Český hydrometeorologický ústav. *Přehled stavu ovzduší* [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: <http://portal.chmi.cz/aktualni-situace/stav-ovzdusi/prehled-stavu-ovzdusi>.

¹³⁶ Viz § 4 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

emisní limity v emisní vyhlášce stanoveny nemají a nepotřebují povolení provozu, ve kterém by specifické emisní limity mohly být stanoveny. Použijí se na ně tedy obecné emisní limity.¹³⁷

Emisní stropy stanoví nejvyšší přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok a slouží jako doplněk k emisním limitům. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje emisní stropy pro stacionární zdroj, skupinu stacionárních nebo mobilních zdrojů, provozovnu nebo vymezené území. Zdroje znečištění, v nichž jsou používána organická rozpouštědla podle přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší, mají stanovenou výjimku a emisní limity mohou být emisními stropy nahrazeny.¹³⁸

Technické podmínky provozu taktéž doplňují emisní limity a stanoví pravidla, která musí být stacionárním zdrojem dodržována. Výjimku tvoří spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém příkonu 50 MW a vyšším, které spalují uhlí těžené v České republice a jsou na toto palivo konstruovány. Tyto stacionární zdroje mohou mít specifický emisní limit pro oxid siřičitý nahrazen technickými podmínkami. Technické podmínky provozu mohou být stanoveny v emisní vyhlášce, výrobcem nebo orgánem ochrany ovzduší v povolení provozu samostatně nebo jako součást provozního řádu.¹³⁹

Zákon a emisní vyhláška transponují Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrování prevence a omezování znečištění), která mimo jiné zpřísňuje emisní limity pro vybraná zařízení. Směrnice umožňuje členským státům, aby pro některé spalovací zdroje zavedly přechodné režimy, za účelem provedení opatření, která umožní plnění zpřísněných emisních limitů nebo ukončení svého provozu. Během tohoto období nemusí plnit zpřísněné specifické emisní limity pro některé znečišťující látky. Této možnosti Česká republika využila a transponovala ji do sedmé části zákona o ochraně ovzduší.¹⁴⁰

Přípustná tmavost kouře je nástroj, který stanoví, jak tmavý kouř může být vypouštěn z komína do ovzduší. Tmavost kouře se určuje vizuálním porovnáním kouřové vlečky s Ringelmannovou stupnicí. Jedná se o zastaralou metodu (stupnice vznikla již na konci 19. století), která se do zákona o ochraně ovzduší dostala v důsledku nedostatku nástrojů pro regulaci stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech.¹⁴¹

¹³⁷ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 25-27.

¹³⁸ Tamtéž s. 27.

¹³⁹ Viz § 4 odst. 6 zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁰ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 226-227.

¹⁴¹ ŠEDINA, P. Ochrana ovzduší na komunální úrovni - Problematika kontroly lokálních topenišť. In: DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, s. 134.

Určení tmavosti kouře má přesně stanovený postup, který je popsán v emisní vyhlášce v § 10.¹⁴² Používá se k tomu Ringelmannova stupnice, která se skládá z 6 čtvercových polí, kdy první pole odpovídá 0 % černé barvy na bílém podkladu a na každém následujícím poli je vždy o 20 % černé barvy více, až do posledního pole, které odpovídá 100 % černé barvy na bílém podkladu. Pro platnost měření je potřeba dodržet podmínky stanovené emisní vyhláškou.¹⁴³ Tmavost kouře je dodržena, pokud kouř není tmavší než stupeň 2 stupnice, tj. 40 % černé barvy na bílém podkladě.

Přípustná tmavost kouře a její určování může být jako nástroj regulující množství vnášených znečišťujících látek do ovzduší, problematický. Měření tmavosti kouře je totiž založeno na subjektivním hodnocení osoby, která měření provádí, což ovlivňuje přesnost výsledku. Zároveň musí být splněny výše popsané podmínky, které během topné sezóny nastanou pouze v malou část dne, během které nemusí k topení docházet.¹⁴⁴

Ačkoliv je dodržování přípustné tmavosti kouře jednou z povinností provozovatele stacionárního zdroje, obsah vypouštěných znečišťujících látek z barvy kouře zjistit nelze. Tmavý kouř je tak znakem nedodržení dalších zákonných povinností, při jejichž dodržení by k tmavému kouři docházet nemělo (např. spalování vhodných paliv, dodržování podmínek provozu a další). Přípustná tmavost kouře se tak dá označit za ukazatel řádného plnění ostatních zákonných povinností. Přesto je podle zákona o ochraně ovzduší nedodržení této povinnosti fyzickou osobou přestupkem, za který hrozí pokuta až 50 000 Kč. Právnícké a fyzické podnikající osoby mají taktéž povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře, ale jeho nedodržení podle zákona o ochraně ovzduší přestupkem není. Důvodem jsou především vhodnější a přesnější metody měření používané u větších zdrojů.

Před účinností novely zákona o ochraně ovzduší, provedené zákonem č. 369/2016 Sb., se jednalo o jeden z mála nástrojů, kterým bylo možné postihnout stacionární zdroje umístěné v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci (dále jen „domácnost“). Po její účinnosti zákon obsahuje vhodnější nástroj, který umožní kontroly přímo v těchto

¹⁴² Ringelmannova stupnice se s kouřovou vlečkou porovnává v místě výstupu kouře z koruny komína, provádí se postupně 30 měření s půlminutovými rozestupy a každé měření trvá 5 vteřin. Výsledek je průměrem všech měření a nezohledňuje se doba uvádění zdroje do provozu v délce nejdéle 30 min, pokud není v povolení provozu stanoveno jinak.

¹⁴³ Směr kouřové vlečky musí být přibližně v pravém úhlu na směr pozorování, měření se musí provádět ve dne proti obloze, měření nesmí být prováděno proti slunci, zástavbě a okolnímu terénu, pozorovatel drží při měření Ringelmannovu stupnic ve volně natažené paži, aby došlo ke slití jednotlivých polí do rozdílných stupňů šedé barvy.

¹⁴⁴ ŠEDINA, P. Ochrana ovzduší na komunální úrovni - Problematika kontroly lokálních topenišť. In: DAMOHORSKÝ, M. a SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, s. 134.

prostorách za účelem zjištění dodržování povinností provozovatelů stacionárních zdrojů. Blíže se tomuto nástroji budu věnovat v podkapitolách 6.1. a 6.2.

Přesto, že se po účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb. význam tohoto nástroje snížil, stále se, dle mého názoru, jedná o důležitý pomocný nástroj. Pro provedení kontroly je potřeba důvodné podezření, že dochází k porušování povinností, včetně povinnosti dodržovat přípustnou tmavost kouře. Právě kvůli své jednoduchosti a rychlosti je měření přípustné tmavosti kouře vhodný nástroj, který může upozornit na porušování zákona a stát na začátku řízení, které může skončit až provedením kontroly. Jeho použití taktéž není omezeno pouze na úředníky, ale využít ho může kdokoliv, kdo je obtěžován cizím kouřem z komína a na základě vlastního měření může podat stížnost.

Na rozdíl od úrovně znečištění, jejímž sledováním je pověřeno Ministerstvo životního prostředí, respektive ČHMÚ, úroveň znečišťování zjišťuje sám provozovatel stacionárního zdroje. Povinnost zjišťovat množství emisí má provozovatel pouze v případě, že splní jednu z podmínek stanovených v § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.¹⁴⁵ Přípustná úroveň znečišťování se zjišťuje buď měřením (jednorázovým nebo kontinuálním) nebo výpočtem.

Měření je základní metodou zjišťování úrovně znečišťování, které se provádí na každém komíně nebo výduchu stacionárního zdroje, pokud povolení provozu nestanoví jinak, a to v místě, za kterým již nedochází ke změně ve složení do ovzduší vypouštěných odpadních plynů případně v jiném místě, které je přesně určeno obsahem referenčního kyslíku.¹⁴⁶

Jednorázové měření provozovatel stacionárního zdroje zajišťuje prostřednictvím autorizované osoby v intervalech stanovených v § 3 emisní vyhlášky, které zohledňují emisní významnost zdroje. Aby se jednalo o platné měření, musí ho provozovatel stacionárního zdroje minimálně 5 dnů předem oznámit České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), aby se měření mohla zúčastnit a zkontrolovat jeho průběh. Měřit emise je oprávněna ČIŽP i samostatně v rámci své kontrolní činnosti.

Kontinuální měření emisí je technicky a finančně náročnější, a proto ho provádějí jen provozovatelé významnějších stacionárních zdrojů, vyjmenovaných v příloze č. 4 zákona

¹⁴⁵ Provozovatel zdroje zjišťuje úroveň znečišťování u znečišťující látky, pro kterou má stanoven specifický emisní limit nebo emisní strop, anebo pokud má stanovenou technickou podmínku provozu a povinnost měření vyplývá z emisní vyhlášky nebo z povolení provozu, anebo pokud se jedná o zdroj znečišťování a znečišťující látku uvedenou v příloze č. 4 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁴⁶ Viz § 6 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb.

o ochraně ovzduší. Zjišťují se jím emise znečišťujících látek a provozní parametry v této příloze uvedené. Ta také obsahuje výjimky, kdy provozovatelé kontinuální měření provádět nemusí.¹⁴⁷

Správnost výsledků kontinuálního měření musí provozovatelé stacionárního zdroje každoročně nechat ověřit autorizovanou osobou, která provede jednorázové měření, a každé 3 roky musí provozovatel zajistit kalibraci měřícího zařízení. Kalibrací, jejíž součástí je i ověřování výsledků měření emisí, je zároveň pro daný rok taktéž splněna povinnost ověření správnosti výsledků, aby nedocházelo k duplicitě a zbytečné finanční zátěži.¹⁴⁸ Stejně jako u jednorázového měření i u kontinuálního má provozovatel povinnost pro platnost ověření správnosti, oznámit plánované měření autorizovanou osobou ČIŽP minimálně 5 dnů předem.

Druhý způsob zjištění přípustné úrovně znečišťování je výpočet. Tato metoda se využije pouze v případech stanovených v zákoně a jedná se o výjimku ze základního způsobu zjišťování přípustné úrovně znečišťování měření. Jde o případy, kdy by měření nebylo technicky možné, neposkytlo by věrohodné údaje nebo se jedná o zdroj se zanedbatelným vlivem. O udělení některých výjimek navíc musí rozhodnout krajský úřad v rámci řízení o povolení provozu na žádost provozovatele.

Podrobnosti ohledně podmínek a způsobu zjišťování úrovně znečišťování včetně způsobu a podmínek vyhodnocení výsledků stanoví emisní vyhláška. Informace o stacionárních zdrojích a množství znečišťujících látek ze stacionárních a mobilních zdrojů vnášených do ovzduší jsou vedeny v registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší, který je součástí informačního systému kvality ovzduší.

Povinnost dodržovat emisní limity se podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší vztahuje na všechny provozovatele stacionárního zdroje. Jak ale z popisu výše vyplývá, zjišťovat úroveň znečišťování i vzhledem k finanční a technické náročnosti, nemožnosti či zanedbatelnosti zdroje,¹⁴⁹ musí pouze provozovatel stacionárního zdroje, který splňuje podmínky stanovené zákonem. Většina provozovatelů, pro které platí pouze obecné emisní limity, tak nemusí úroveň znečišťování zjišťovat. Do této kategorie spadají především nevyjmenované zdroje, kam se řadí i stacionární zdroje umístěné v domácnosti, které jsou jedním z hlavních zdrojů znečištění ovzduší. Dodržování obecných emisních limitů provozovateli a jejich kontrola je z těchto důvodů velmi obtížná, což snižuje jejich účinek. Za nedodržení emisních limitů fyzickou osobou zákon o ochraně ovzduší ani neukládá sankci.

¹⁴⁷ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 61.

¹⁴⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 40.

¹⁴⁹ Tamtéž s. 38.

4.3. Stanoviska, závazná stanoviska a rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší

Jak již zmiňuji v předešlé kapitole, Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady se v koncepční fázi územního plánování vyjadřují k ochraně ovzduší pomocí stanovisek. Kromě těchto správních aktů orgány ochrany ovzduší vydávají i další správní akty, a to závazná stanoviska, povolení provozu, rozhodnutí o kvalifikaci typu stacionárního zdroje a vyjádření.

Závazné stanovisko je podle správního řádu úkon učiněný dotčeným správním orgánem na základě zákona, v tomto případě orgánem ochrany ovzduší, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jež podmiňuje, a je závazné pro rozhodnutí jiného správního orgánu.¹⁵⁰ Zákon o ochraně ovzduší v § 11 opravňuje k vydání závazného stanoviska Ministerstvo životního prostředí k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce¹⁵¹ a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání, krajský úřad vydává závazné stanovisko k umístění a k provedení stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje v příloze č. 2 neuvedeného.¹⁵²

Nejčastěji se bude jednat o závazná stanoviska pro územní a stavební řízení podle stavebního zákona, ale může se jednat i o závazná stanoviska pro řízení podle jiných právních předpisů, např. řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Jde o důležitý nástroj, který podstatně ovlivňuje umístění a provádění staveb stacionárních zdrojů. Stanoviska mohou být jak souhlasná, tak nesouhlasná, popřípadě je možné souhlas vázat na splnění určitých podmínek. V případě nesouhlasného stanoviska správní orgán, jehož rozhodnutí je závazným stanoviskem podmíněno, žádost zamítne.¹⁵³

Povolení provozu je samostatné, na jiných řízeních nezávislé správní rozhodnutí, které vydává krajský úřad stacionárním zdrojům uvedeným v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší, a provozovatelé těchto zdrojů mají povinnost je na základě a v souladu s tímto povolením provozovat. Bez povolení provozu vyjmenovaného zdroje nemůže být provozovateli povoleno předčasné užívání stavby, zkušební provoz nebo nemůže být vydán kolaudační souhlas. Protože se jedná o samostatné rozhodnutí, vydává se i pro vyjmenované zdroje, u kterých se nevedou jiná řízení, např. řízení podle stavebního zákona. V těchto případech povolení provozu podle

¹⁵⁰ Viz § 149 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁵¹ Pokud je předpokládána intenzita dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let.

¹⁵² Viz § 11 odst. 1-3 zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁵³ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 66.

§ 12 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší obsahuje také podmínky umístění nebo provedení stacionárního zdroje.¹⁵⁴

Povolení provozu stanoví závazné podmínky provozu, které jsou taxativně uvedeny v § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, a může být vydáno na omezenou dobu, u které krajský úřad vychází z obvyklé životnosti stacionárního zdroje. V případě, že je ve stacionárním zdroji tepelně zpracováván odpad, může být vydáno maximálně na dobu 25 let. Vydané povolení provozu může být krajským úřadem změněno, pokud se u stacionárního zdroje, při zpracování PZKO, identifikuje významný příspěvek k překročení imisního limitu nebo pokud dojde ke změně rozhodných okolností nebo zrušeno, pokud není bez vážného důvodu více než 8 let využíváno. V případě, že je vyjmenovaný stacionární zdroj provozován bez povolení provozu nebo v rozporu s ním, může ČIŽP uložit pokutu až 10 000 000 Kč.¹⁵⁵

Rozhodnutí o kvalifikaci typu stacionárního zdroje vydává Ministerstvo životního prostředí v případě zdroje, který využívá technologii dosud neprovozovanou na území České republiky a není tedy zařazena do přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší. V tomto rozhodnutí Ministerstvo životního prostředí stanoví, zda se jedná o stacionární zdroj, u kterého jeho provozovatel musí plnit stejné povinnosti jako jsou zákonem o ochraně ovzduší stanoveny vyjmenovaným zdrojům. V tomto rozhodnutí Ministerstvo životního prostředí taktéž stanoví, zda má stacionární zdroj povinnosti, které jsou u vyjmenovaných zdrojů stanoveny křížkem v příloze č. 2 ve sloupcích A, B a C¹⁵⁶ a stanoví emisní limity, podmínky provozu a způsob zjišťování úrovně znečišťování pro tento typ zdroje.¹⁵⁷

Vyjádření může vydat obecní úřad k řízení o vydání závazného stanoviska krajským úřadem k umístění vyjmenovaného stacionárního zdroje na území této obce, a to do 15 dnů od doručení podkladů krajským úřadem, pokud se nedohodnou jinak. Obsah vyjádření není pro krajský úřad závazný a je jedním z podkladů závazného stanoviska. To ve svém odůvodnění musí mít uveden způsob, jakým se krajský úřad s vyjádřením vypořádal.¹⁵⁸

Vyjádření, jako odborný podklad, vydává i ČIŽP, a to k řízení o vydání závazného stanoviska krajským úřadem k provedení stavby vyjmenovaného zdroje a k povolení provozu

¹⁵⁴ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 114.

¹⁵⁵ Viz § 25 odst. 2 písm. a) a odst. 7 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁶ Zda je vyžadována rozptylová studie, zda jsou vyžadována kompenzační opatření a zda je vyžadován provozní řád jako součást povolení provozu.

¹⁵⁷ Viz § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 72.

vyjmenovaného zdroje. Stejně jako v případě obecního úřadu i ČIŽP má lhůtu 15 dnů od doručení podkladů, pokud se s krajským úřadem nedohodnou jinak.

Jak je uvedeno v předchozí kapitole u stanovisek, tak i u závazných stanovisek a povolení provozu, při jejich vydávání vychází Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností z PZKO a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší. V případě, že mají stanoveny imisní limity v bodech 3 a 4 této přílohy, Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností k nim přihlíží.

Novinkou zákona o ochraně ovzduší jsou kompenzační opatření, což jsou technická i netechnická, investiční a neinvestiční opatření, která mají zajistit alespoň udržení stávající úrovně znečištění u dané znečišťující látky a umožňují výjimku z nepřekročitelnosti imisních limitů.¹⁵⁹ Kompenzační opatření musí být součástí souhlasného závazného stanoviska k umístění vyjmenovaného zdroje označeného křížkem ve sloupci B, nebo umístění stavby pozemní komunikace podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, v případě, že jsou umístěny do oblasti, ve které jsou překračovány imisní limity s dobou průměrování 1 kalendářní rok uvedené v bodech 1 a 3 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší nebo by jejich umístěním a provozováním k překročení došlo. Přednostně se provádějí v místech, kde budou po umístění stacionárního zdroje dosahovány nejvyšší hodnoty úrovně znečištění, popřípadě na jiném území, kde bude docházet k překročení imisních limitů v rámci téže aglomerace nebo zóny.

Kompenzační opatření je navrhováno žadatelem o vydání závazného stanoviska. Ta se nemusí vztahovat pouze k nově umístěvanému zdroji, ale může se jednat i o opatření ke snížení emisí u již provozovaného stacionárního zdroje stejného provozovatele (nebo jiného provozovatele, když se tak spolu dohodnou), popřípadě jiná opatření, která zaručují snížení úrovně znečištění. Kompenzační opatření jsou pak součástí závazných podmínek provozu v povolení provozu.¹⁶⁰

Kompenzační opatření se neukládá vyjmenovaným zdrojům označeným křížkem ve sloupci B, které nemají pro danou znečišťující látku stanovený specifický emisní limit v emisní vyhlášce a dále se neukládá u stacionárního zdroje nebo pozemní komunikace, které vybranými znečišťujícími látkami nepřispívají k úrovni znečištění hodnotou stanovenou

¹⁵⁹ TOMÁŠKOVÁ, V. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 28.

¹⁶⁰ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 73.

v § 27 a příloze č. 16 emisní vyhlášky. Takto nastavenými podmínkami je velmi omezena skupina stacionárních zdrojů, kterých by se kompenzační opatření dotkla, a tím je snížena účinnost tohoto nového nástroje.¹⁶¹

Některé významnější stacionární zdroje znečištění, které mohou mít negativní vliv na životní prostředí, musí před vydáním výše zmíněných správních aktů¹⁶² projít procesem posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“). Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podléhají posouzení vždy. Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorie II podléhají procesu EIA pouze pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.

Výše zmíněné správní akty¹⁶³ se nevydávají, v případě, že jsou nahrazeny postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrované prevenci“). Jedná se o případy, kdy se na příslušný zdroj znečišťování vztahuje povinnost mít integrované povolení, a to z důvodu, že v něm probíhá činnost uvedená v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Cílem integrovaného povolení je u zdrojů, jejichž činnost může významně ovlivnit životní prostředí, stanovit závazné podmínky provozu, které nahrazují rozhodnutí, souhlasy a stanoviska dotčených orgánů, které by provozovatel musel získat podle jednotlivých složkových zákonů. Veškeré vlivy na životní prostředí jsou tak posuzovány v rámci jednoho řízení za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

Integrované povolení vydává krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí na základě žádosti provozovatele. Povolení obsahuje závazné podmínky provozu, jejichž výčet je v § 13 odst. 4 zákona o integrované prevenci, zároveň ale musí zahrnovat i podmínky, postupy a opatření obsažené ve složkových zákonech. Při jejich stanovení krajský úřad a Ministerstvo životního prostředí vycházejí z nejlepších dostupných technik a podmínky provozu nesmí být mírnější než podmínky provozu, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů.¹⁶⁴ Z pohledu ochrany kvality ovzduší jsou nejdůležitější emisní limity, které nemohou být mírnější než specifické emisní limity obsažené v emisní vyhlášce.

¹⁶¹ MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 114.

¹⁶² Pokud nebude využito možnosti spojení územního řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí nebo společného územního a stavebního řízení spojeného s EIA.

¹⁶³ Závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. c), povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) a závazné stanovisko k provedení a užívání stavby podle § 11 odst. 3.

¹⁶⁴ Viz § 14 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.

Krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí stanoví emisní limity tak, aby emise nepřekračovaly úroveň emisí vycházejících z nejlepších dostupných technik, které jsou obsaženy v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách.¹⁶⁵ Z tohoto pravidla existuje výjimka, kdy v konkrétních případech, při splnění zákonných podmínek, může krajský úřad a Ministerstvo životního prostředí stanovit emisní limity mírnější.

V rámci procesu přijímání novely zákona o ochraně ovzduší byl předložen pozměňovací návrh, který měl výjimky pro spalovací stacionární zdroje o jmenovitém elektrickém výkonu 300 MW a vyšším zprvu úplně zrušit a po jeho zmírnění omezit maximální dobou výjimek do 31. 12. 2025. Tento návrh vyvolal v Poslanecké sněmovně velkou diskuzi, ale ani v této zmírněné verzi nebyl Poslaneckou sněmovnou schválen. Důvodem přijetí mělo být především překračování imisních limitů. Protiargumentem byl pak negativní dopad na energetickou soběstačnost České republiky a na ceny energií.¹⁶⁶

4.4. Povinnosti osob

Zákon o ochraně ovzduší ve své čtvrté části obsahuje širokou škálu povinností, které se vztahují na osoby, které se svou činností mohou podílet na znečišťování ovzduší. Jsou to povinnosti jak pro provozovatele stacionárních zdrojů, tak i pro fyzické a právnické osoby.

V § 16 zákon o ochraně ovzduší upravuje povinnosti fyzických a právnických osob. Některé ze zde uvedených povinností je povinen plnit každý (např. povinnost v otevřeném ohništi spalovat pouze suché rostlinné materiály, které nejsou znečištěné chemickými látkami¹⁶⁷) a některé se vztahují pouze na konkrétní subjekty (např. povinnosti vztahující se na osoby uvádějící na trh v České republice paliva nebo osoby uvádějící na tento trh spalovací stacionární zdroj). V rámci novely zákona o ochraně ovzduší došlo ke změně povinnosti využívat pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo teplo ze zdroje, jenž není stacionárním zdrojem. Nově se tato povinnost neuplatňuje u rodinných domů a staveb pro rodinnou rekreaci, aniž by musely mít energetický posudek. U těchto staveb tak bude záležet na jejím vlastníkovi, zda této možnosti využije nebo ne. Z hlediska ochrany kvality ovzduší a vnášení znečišťujících látek do ovzduší je však využití jednoho velkého účinného zdroje

¹⁶⁵ Od 18. 8. 2021 budou účinné nové zpřísněné emisní limity vycházející ze závěrů o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení s jmenovitým tepelným příkonem 50 MW a vyšším. Viz Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení.

¹⁶⁶ Stenoprotokol ze 13. schůze Poslanecké sněmovny ze středy 28. 5. 2018 [online]. [cit. 17. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/013schuz/s013026.htm>.

¹⁶⁷ Viz § 16 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb.

s vysokým komínem, který podléhá přísnějším kontrolám a povinnostem, vhodnější, než mnoho menších domácích topenišť.¹⁶⁸ V důvodové zprávě je jediným argumentem k této změně nadbytečnost zpracování energetického posudku z hlediska přínosů a nákladů. Posouzení možného vlivu této změny na kvalitu ovzduší zde chybí.

V § 17 zákona o ochraně ovzduší jsou upraveny povinnosti provozovatele stacionárního zdroje a to tak, že nejdříve jsou v odstavci 1 uvedeny povinnosti, které se vztahují na provozovatele všech stacionárních zdrojů, mezi které patří například dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře, spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv, stanovené prováděcím právním předpisem, nebo provádět pravidelné kontroly technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o celkovém jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění.¹⁶⁹

Novela zákona o ochraně ovzduší přinesla u poslední jmenované povinnosti změny. Nově je prodloužena lhůta kontroly ze 2 let na 3 roky a upřesněno, že kontrolu provádí výrobcem proškolená fyzická osoba. Prodloužená lhůta by dle důvodové zprávy měla zajistit jak udržování dobrého technického stavu zařízení, tak snížit celkové náklady provozovatelů související s provedením kontroly.¹⁷⁰ Další novinkou je také možnost nahrazení kontroly podle zákona o ochraně ovzduší pravidelnou kontrolou provozovaného kotle podle zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, pokud proběhla v témže roce, ve kterém měla proběhnout kontrola podle zákona o ochraně ovzduší.

Z důvodu vysokých cen za provádění kontrol bude nově vyhláškou Ministerstva životního prostředí stanoven referenční finanční limit, zahrnující všechny náklady spojené s provedením kontroly, včetně dopravních nákladů odpovídajících vzdálenosti 50 km. Pokud výrobce spalovacího stacionárního zdroje nezajistí odborně způsobilou osobu pro provedení kontroly v rámci tohoto finančního limitu, nebo výrobce není znám, popřípadě zanikl, může být kontrola provedena odborně způsobilou osobou jiného výrobce. S účinností od 1. ledna 2020 bude také vytvořena databáze odborně způsobilých osob, která má zjednodušit vyhledávání a komunikaci s těmito osobami. Tyto osoby budou mít povinnost ohlašovat Ministerstvu

¹⁶⁸ TUŽINSKÝ, M. Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 63.

¹⁶⁹ Viz § 17 zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁷⁰ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 07, s. 5 [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

životního prostředí prostřednictvím integrovaného systému ohlašovacích povinností údaje o provedených kontrolách technického stavu a provozu, čímž se zjednoduší získání dokladu o kontrole obecním úřadem obce s rozšířenou působností, který bylo dosud možné získat jen na vyžádání, a zvýší se efektivita těchto kontrol.¹⁷¹

Při samotných kontrolách dochází k prověření instalace, provozu a udržování spalovacího stacionárního zdroje v souladu s pokyny výrobce a zákonem o ochraně ovzduší a její výsledky se zaznamenávají do dokladu, jehož náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 18 emisní vyhlášky.¹⁷²

V rámci kontroly však nedochází k měření emisí (na rozdíl např. od Německa) a není tedy kontrolováno, zda kotel splňuje výrobcem udávané parametry i v reálném provozu.¹⁷³ Od 1. 9. 2022 navíc přibude provozovatelům těchto zdrojů nová povinnost, a to provozovat tyto zdroje v souladu s minimálními požadavky uvedenými v příloze č. 11 k zákonu o ochraně ovzduší. Tyto požadavky jsou stanoveny jako mezní hodnoty emisí, které musí spalovací stacionární zdroj na pevná paliva splňovat a odpovídají požadavkům na kotle 3. emisní třídy podle ČSN-EN 303-5.¹⁷⁴

Vzhledem k tomu, že v rámci kontroly k měření emisí nedochází, budou s největší pravděpodobností kontrolující při kontrolách vycházet z třídy kotle uvedené na výrobním štítku kotle. Při určování této třídy v rámci certifikace kotle se však vychází z nejnižší dosažené třídy jak u limitních hodnot pro emise, tak i pro účinnost. Může tedy nastat situace, že kotel splňující mezní hodnoty emisí spadne do nižší třídy kvůli své horší účinnosti. Zároveň i špatně provozovaný kotel 3. a vyšší třídy může přesahovat limity uvedené v příloze č. 11 k zákona o ochraně ovzduší.¹⁷⁵

Technický stav spalovacího kotle, jeho instalace a způsob provozu zásadním způsobem ovlivňují množství emisí znečišťujících látek, které jsou vnášeny do ovzduší.¹⁷⁶ Pravidelné kontroly spalovacích zdrojů jsou proto důležitou povinností, která by měla být provozovateli

¹⁷¹ Pozměňovací návrh poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 07, s. 5 [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

¹⁷² Jedná se především o vizuální zhodnocení stavu kotle, jeho celistvosti a těsnosti, kontrola řídicí jednotky, zabezpečovacích prvků, použitého paliva a další. Viz. HORÁK, J. a kol. *Jaké parametry musí splnit kotle na tuhá paliva? Legislativa v ČR a Evropě – stav v roce 2017* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapani.tzb-info.cz/15865-jake-parametry-musi-splnit-kotle-na-tuha-paliva>.

¹⁷³ Tamtéž.

¹⁷⁴ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 118.

¹⁷⁵ LYČKA, Z. *Pohledem znalce: Blíží se povinná výměna teplovodních kotlů na pevná paliva tříd 1 a 2?* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/17597-pohledem-znalce-blizi-se-povinna-vymena-teplovodnich-kotlu-na-pevna-paliva-trid-1-a-2>.

¹⁷⁶ HORÁK, J. a kol. *Co nejvíce ovlivní Tvůj kour?* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>.

spalovacích zdrojů dodržována. Novela zákona o ochraně ovzduší přináší změny, které tuto povinnost upřesňují a měly by zefektivnit kontrolu jejího dodržování. K dalšímu zvýšení účinnosti těchto kontrol by došlo zavedením měření emisí, což by zaručilo, že spalovací stacionární zdroje plní výrobcem stanovené emisní hodnoty i v reálném provozu. Od 1. 9. 2022 by se tímto způsobem taktéž dalo prokazatelně zjistit, zda jednotlivé spalovací stacionární zdroje plní minimální emisní požadavky uvedené v příloze č. 11 k zákonu o ochraně ovzduší, bez nutnosti vycházet pouze ze štítku umístěného na spalovacím stacionárním zdroji.

Pro provozovatele vyjmenovaných zdrojů a konkrétně pro provozovatele stacionárního zdroje, ve kterém je tepelně zpracován odpad, platí i další povinnosti uvedené v odstavci 3, respektive v odstavci 6. Jsou to například povinnosti provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu, zjišťovat úroveň znečišťování nebo oznámit překročení specifických emisních limitů bezodkladně ČIŽP.¹⁷⁷

V § 17 je rovněž upravena možnost vstupu kontrolujícího do rodinného domu, bytu nebo stavby pro rodinnou rekreaci za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje zde umístěného. Problematice vstupování do obydlí se budu blíže věnovat v podkapitolách 6.1. a 6.2.

S výše popsanou povinností od 1. 9. 2022 využívat jen spalovací stacionární zdroje, které plní minimálními požadavky uvedené v příloze č. 11 zákona o ochraně ovzduší, úzce souvisí i nová pravomoc obcí, vyhláškou zakázat na vymezeném území obce spalování vybraných druhů pevných paliv ve spalovacích stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším. Ta umožňuje obcím, aby ve spalovacích zdrojích, které neplní požadavky přílohy č. 11, zakázaly spalování vybraných druhů pevných paliv. Obcím je tak dána silná pravomoc, která v konečném důsledku může vést i k zákazu používání kotlů nespĺňujících požadavky přílohy č. 11.

Specifické povinnosti vztahující se na právnické nebo podnikající fyzické osoby, které nakládají s vybranými výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel, barvami a laky obsahuje § 18 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se především o povinnost zajistit dodržování limitních hodnot organických sloučenin v těchto látkách a povinnost zajistit označení a kategorizaci těchto výrobků.

V části čtvrté zákona o ochraně ovzduší, konkrétně § 19-21, je také obsažena problematika biopaliv a povinnost snižování emisí skleníkových plynů z motorového benzínu nebo motorové nafty. Předmětem ochrany těchto ustanovení je především klimatický systém Země a systematicky nezapadají do úpravy ochrany kvality ovzduší.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Viz § 17 odst. 3 a 6 zákona č. 201/2012 Sb.

¹⁷⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 134.

5. Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje se řadí do skupiny nástrojů nepřímého působení. Stát tak neuplatňuje svůj vliv na chování regulovaných subjektů přímo, ale dává subjektu možnost volby chování, zda se bude chovat ekologicky, či ne, od které je odvislé ekonomické zatížení subjektu. Ideálním stavem je, kdy ekologicky vhodné chování je i ekonomicky výhodné. Účelem tohoto nástroje je tak motivovat subjekty k ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Hlavními funkcemi ekonomických nástrojů jsou kromě funkce motivační také funkce internalizační, fiskální a kompenzační. Z pohledu působení ekonomických nástrojů na jednotlivé subjekty jsou ekonomické nástroje děleny na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace zvýhodňují ekologicky vhodné varianty oproti ekologicky nevhodným, a to například pomocí daňového zvýhodnění nebo dotací. Nástroje negativní stimulace na druhou stranu znevýhodňují ekologicky nevhodné varianty dodatečnými náklady, a to především pomocí poplatků. Z pohledu ochrany kvality ovzduší jsou z výše jmenovaných nejdůležitější dotace a poplatky za znečišťování ovzduší.¹⁷⁹

5.1. Poplatky za znečišťování ovzduší

Poplatky za znečišťování ovzduší, spadající pod ekonomické nástroje negativní stimulace, jsou zákonem stanovené povinné platby za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, které jsou založeny na principu „znečišťovatel platí“. U poplatků převažuje funkce motivační, která by měla vést znečišťovatele ke snižování znečišťování, a druhotně funkce fiskální, která spočívá ve využití získaných finančních prostředků na podporu cílů v ochraně životního prostředí.¹⁸⁰

Poplatky za znečišťování ovzduší jsou součástí naší právní úpravy již od roku 1967, kdy byly zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší zavedeny poplatky, které musel platit každý, kdo překračoval přípustnou míru znečištění stanovenou tímto zákonem. Ve stejné podobě poplatky fungovaly až do roku 1991, kdy byl systém poplatků modifikován.¹⁸¹ Nově poplatky platil každý provozovatel středního nebo velkého zdroje znečišťování ovzduší, a to ve výši, která se odvíjela od množství vypouštěných znečišťujících látek. Tímto způsobem bylo zpoplatněno téměř 90 znečišťujících látek. V obdobné formě poplatky přejal i zákon

¹⁷⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41-46.

¹⁸⁰ VÍCHA, O. *Princip „Znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2014, s. 28.

¹⁸¹ Zákonem České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění.

č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, který omezil výčet zpoplatněných látek, ale nezvýšil sazby poplatků zavedených již v roce 1991 a jejich efektivita tak byla nízká.¹⁸²

Zákon o ochraně ovzduší měl efektivitu poplatků zvýšit, a to především zvýšením sazeb, snížením rozsahu zpoplatněných znečišťujících látek a změnou způsobu vyměrování, vybírání a vymáhání poplatků. Problematika poplatků byla tématem, jehož úprava byla v legislativním procesu hojně diskutována a několikrát měněna. Během projednávání návrhu zákona o ochraně ovzduší byl v Poslanecké sněmovně přijat návrh, který ve srovnání s původním vládou schváleným návrhem Ministerstva životního prostředí poplatky snížil a počítal s jejich postupným zrušením. Návrh zákona v tomto znění Senátem přijat nebyl a s pozměňovacími návrhy byl vrácen Poslanecké sněmovně, která ho v tomto upraveném kompromisním znění přijala.¹⁸³

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje úpravu poplatku za znečištění v § 15 a sazby poplatků ve své příloze č. 9. Oproti předešlé úpravě došlo k zúžení okruhu subjektů, které mají povinnost poplatek platit a tato povinnost se vztahuje pouze na provozovatele vyjmenovaných stacionárních zdrojů. Další změnou je snížení počtu zpoplatněných znečišťujících látek na čtyři.¹⁸⁴ Provozovatel má povinnost platit poplatek za znečišťující látky, které jsou stacionárním zdrojem vypouštěny, a pro které má povinnost zjišťovat úroveň znečišťování. Této povinnosti je zbaven, pokud celková výše poplatku za poplatkové období pro všechny vypouštěné znečišťující látky v rámci jedné provozovny nepřesáhne 50 000 Kč. Poplatek se vypočte součinem množství vypouštěné znečišťující látky a sazby poplatku uvedené v příloze č. 9 zákona o ochraně ovzduší. Sazby jsou v příloze uvedeny pro jednotlivé znečišťující látky v korunách za tunu a od roku 2017 do roku 2021 jejich výše každoročně roste. Provozovatelé stacionárních zdrojů, kteří výrazně snížili své emise, mohou od roku 2017 využít možnosti snížení poplatku o koeficient uvedený v bodu 2 přílohy č. 9. V případě, že provozovatel splní podmínky uvedené v zákoně, nevyměruje se mu poplatek za znečišťování ovzduší vůbec. Tato možnost úlev by měla mít motivační efekt na provozovatele ke snižování emisí.¹⁸⁵

Vyměrováním výše poplatku a jeho správou jsou pověřeny místně příslušné krajské úřady. Poplatky jsou vyměrovány na základě poplatkového přiznání, které musí poplatník podat do 31.3. za předchozí poplatkové období. Správa placení poplatků je pak vykonávána celními úřady.

¹⁸² MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 173.

¹⁸³ TOMÁŠKOVÁ, V. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 25-26.

¹⁸⁴ Jsou to tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky.

¹⁸⁵ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 98-101.

Výnos z poplatků za znečišťování ovzduší byl do roku 2016 příjmem pouze Státního fondu životního prostředí, který získané prostředky mohl využít pouze k ochraně životního prostředí v souladu se zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Od roku 2017 se výnos z poplatků dělí mezi Státní fond životního prostředí (65 %), kraj, ve kterém se stacionární zdroj nachází (25 %), a státní rozpočet (10 %). Příjmy krajů a státního rozpočtu jsou také účelově vázány a mohou být použity pouze způsobem, který určuje zákon o ochraně ovzduší. Použití výnosů z poplatků jako zdroje financí pro opatření k ochraně životního prostředí je projevem fiskální funkce ekonomických nástrojů.

5.2. Dotace

Dotace, spadající pod ekonomické nástroje pozitivní stimulace, jsou peněžní prostředky, poskytované z veřejných rozpočtů právnickým nebo fyzickým osobám ke stanovenému účelu. Z pohledu ochrany ovzduší a ochrany a zlepšování životního prostředí jako celku jsou nejvýznamnější dotace poskytované a zprostředkované Státním fondem životního prostředí. Státní fond životního prostředí je právnická osoba zřízená zákonem, jejímž správcem je Ministerstvo životního prostředí, která zprostředkovává investice do ochrany a zlepšování životního prostředí. Mezi nejvýznamnější současné dotační programy patří Nová zelená úsporám a Operační program Životní prostředí.

Státní fond životního prostředí už od svého vzniku v roce 1992 podporuje ochranu ovzduší a do roku 2000 došlo k celkovému snížení hlavních znečišťujících látek o 527 416 tun hlavně díky podporám opatření jako plynofikace a rekonstrukce kotelen, plynofikace celých objektů nebo plošné plynofikace obcí a měst.¹⁸⁶ V následujících letech byly podpory směřovány kromě již zmíněné plynofikace také např. do rekonstrukce kotelen s využitím kombinované výroby tepla a elektrické energie.

Pro roky 2004-2006 byl vyhlášen Operační program Infrastruktura, v rámci kterého mělo dojít k ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a rozvoji a zkvalitnění dopravní infrastruktury. Tento operační program byl financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj a spolufinancován z národních zdrojů. Jednou ze zlepšovaných složek životního prostředí bylo také ovzduší v rámci opatření 3.3 Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší, jehož cílem bylo

¹⁸⁶ Státní fond životního prostředí ČR. *Výroční zpráva SFŽP ČR za rok 2000* [online]. s. 7, 17 [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/vyrocní-zpravy/detail-vyrocní-zpravy/?id=38>.

např. snížení množství vypouštěných znečišťujících látek nebo zlepšení zdravotního stavu obyvatel.¹⁸⁷

Na Operační program Infrastruktura tematicky navazoval Operační program Životní prostředí vyhlášený pro roky 2007-2013, který byl vypracován Ministerstvem životního prostředí. Jeho cílem byla ochrana a zlepšování kvality životního prostředí v České republice. Program byl financován z Fondu soudržnosti, Evropského fondu pro regionální rozvoj a národních zdrojů (prostředky Státního fondu životního prostředí a státního rozpočtu ČR). Z celkových sedmi prioritních os bylo zlepšování kvality ovzduší a omezování emisí cílem druhé prioritní osy, v rámci které mohly být příjemci dotací jak podnikatelské, tak nepodnikatelské subjekty (např. města a obce, státní organizace nebo neziskové organizace).¹⁸⁸

V současné době probíhá druhé programové období Operačního programu Životní prostředí pro roky 2014-2020, které je taktéž financováno z evropských fondů a spolufinancováno z národních zdrojů. Cílem programu je „ochrana a zajištění kvalitního prostředí pro život obyvatel ČR, podpora efektivního využívání zdrojů, eliminace negativních dopadů lidské činnosti na životní prostředí a zmírňování dopadů změny klimatu.“¹⁸⁹ Z šesti prioritních os se na ovzduší zaměřuje Prioritní osa 2, která řeší zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech. Specifické cíle této prioritní osy jsou snížení emisí z lokálního vytápění domácností a stacionárních zdrojů, které se podílejí na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek, a zlepšení systému sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší a souvisejících meteorologických aspektů. Těchto cílů má být dosaženo pomocí opatření, jako jsou např. výměna kotlů na pevná paliva za nové kotle s minimálními emisemi znečišťujících látek, náhrada a rekonstrukce stávajících stacionárních zdrojů znečišťování nebo pořízení a rozvoj systémů pro identifikaci zdrojů znečišťování ovzduší. O podporu je možné žádat v rámci jednotlivých výzev, které stanoví konkrétní podmínky pro její poskytnutí.¹⁹⁰

V rámci specifického cíle druhé prioritní osy, snížit emise z lokálního vytápění domácností, byl vyhlášen Ministerstvem životního prostředí celorepublikový dotační program

¹⁸⁷ Státní fond životního prostředí ČR. *Stručně o OP Infrastruktura* [online]. [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <http://archiv.sfzp.cz/sekce/120/strucne-o-op-infrastruktura/index.html>.

¹⁸⁸ Státní fond životního prostředí ČR. *Programový dokument OPŽP pro období 2007-2013* [online]. s. 8-9, 93-100 [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.opzp2007-2013.cz/ke-stazeni/392/17179/detail/programovy-dokument-opzp-pro-obdobi-2007-2013---verze-6/>.

¹⁸⁹ Státní fond životního prostředí ČR. *Programový dokument OPŽP 2014-2020* [online]. s. 9 [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/obecne-pokyny/dokumenty>.

¹⁹⁰ Tamtéž s. 66-76.

na výměnu nevyhovujících kotlů (kotle na pevná paliva nesplňující třídu 3, 4 nebo 5 dle ČSN EN 303-5) pro rodinné domy za moderní způsoby vytápění tzv. kotlíkové dotace. Na základě výzvy jsou finanční prostředky z Operačního programu Životní prostředí poskytnuty krajům, které je po splnění všech předepsaných podmínek přidělují konečným uživatelům. Nyní se připravuje již 3. výzva, v rámci které budou podporovány kotle na biomasu, tepelná čerpadla a plynové kondenzační kotle, které splňují stanovené požadavky.¹⁹¹ Oproti minulým výzvám tak již nepůjde čerpat dotace na kotle, ve kterých je možné spalovat uhlí,¹⁹² a tím by měl být podpořen postupný přechod na ekologičtější paliva a omezeno využívání uhlí.

Přesto, že je o kotlíkové dotace velký zájem a v rámci prvních dvou proběhnutých výzev došlo k výměně 43 396 kotlů, samotná výměna kotle nezaručuje zlepšení kvality ovzduší. Kromě bezemisních zdrojů tepla¹⁹³ jsou z dotací podporovány i spalovací stacionární zdroje, jejichž emise znečišťujících látek, jak už je uvedeno výše, ovlivňují kromě typu spalovacího zdroje a druhu paliva i další faktory jako je technický stav, instalace zdroje a způsob provozu. Samotná výměna kotlů je tak pouze jedním z faktorů, na který je potřeba se zaměřit, aby došlo k efektivnímu zlepšení kvality ovzduší.

Dalším problematickým místem je způsob vyplácení dotací. Kraje mají možnost si vybrat, zda podporu poskytnou formou ex-ante, modifikovanou ex-ante nebo ex-post. Kraji u předešlých výzev převážně zvolená varianta ex-post znamená, že konečný uživatel musí uhradit veškeré náklady sám a až zpětně jsou mu proplaceny. Tím jsou znevýhodněny nízkopříjmové skupiny obyvatel, které si jednorázovou větší investici nemohou dovolit. Zároveň z dotace není proplacena částka celá, ale pouze určitá procentuálně určená část s maximálním stropem v závislosti na zvoleném způsobu vytápění. Konečný uživatel se tak vždy musí částečně podílet na financování nového způsobu vytápění. V rámci 3. výzvy by z těchto důvodů měl být v Moravskoslezském, Ústeckém a Karlovarském kraji spuštěn pilotní projekt, který by měl pomoci konečným uživatelům předfinancovat částku nutnou na pořízení nového zdroje tepla prostřednictvím bezúročných půjček, které budou poskytovány obcemi z rozpočtu Státního

¹⁹¹ Státní fond životního prostředí ČR. *Závazné pokyny pro specifický cíl 2.1 - 117. výzva* [online]. s. 4-5 [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.opzp.cz/dokumenty/detail/?id=1723>.

¹⁹² Kotle na uhlí s ručním příkládáním v rámci 1. výzvy a kombinované kotle na uhlí a biomasu se samočinnou dodávkou paliva v rámci 2. výzvy.

¹⁹³ Tepelná čerpadla tvoří 30 % z nově instalovaných zdrojů tepla.

Ministerstvo životního prostředí. *Kotlíkové dotace* [online]. s. 8 [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Prezentace_3-v%C3%BDzva_kotl%C3%ADky_10-01-19.pdf.

fondy životního prostředí ČR. Na obecních úřadech budou také bezplatní specialisté, kteří poradí a pomohou s vyřízením půjčky i dotace.¹⁹⁴

Dalším probíhajícím dotačním programem je Nová zelená úsporám, který navazuje na úspěšný program Zelená úsporám z roku 2009-2012. Jedná se o program Ministerstva životního prostředí administrovaný Státním fondem životního prostředí, jehož hlavním cílem je zlepšit stav životního prostředí snížením produkce emisí znečišťujících látek a skleníkových plynů (především emisí CO₂). Tohoto cíle má být dosaženo opatřeními vedoucími k úsporám energie v budovách a efektivním využitím zdrojů energie.¹⁹⁵ Podpora je poskytována ve třech oblastech pro rodinné i bytové domy. Tyto oblasti jsou: snižování energetické náročnosti stávajících rodinných a bytových domů, výstavba rodinných a bytových domů s velmi nízkou energetickou náročností a efektivní využití zdrojů energie.¹⁹⁶ Konkrétní podporovaná opatření jsou pak např. zateplení fasády, střechy, stropů, výměna oken a dveří nebo využití solárních termických a fotovoltaických systémů. Program je financován z výnosů prodeje tzv. emisních povolenek.¹⁹⁷ Výše poskytnuté dotace se odvíjí od využití oblasti a konkrétních realizovaných opatření. V případě, že majitel rodinného domu využije dotaci z programu Nová zelená úsporám i dotaci z tzv. kotlíkových dotací, je mu poskytnut dotační bonus ve výši až 20 000 Kč.¹⁹⁸

Dotační program Nová zelená úsporám se nezaměřuje pouze na samotné zdroje znečišťování, ale podporuje i další opatření, která pomáhají k úspoře energie a v konečném důsledku i k menší potřebě vytápět a k menšímu vnášení znečišťujících látek do ovzduší. V kombinaci s výměnou nevyhovujících kotlů se dle mého názoru jedná o vhodný nástroj, který může přispět ke zlepšení kvality ovzduší. Obdobně jako u kotlíkových dotací však vidím určitý nedostatek ve způsobu vyplácení dotace, která je proplácena až zpětně po dokončení konkrétního realizovaného opatření, čímž jsou znevýhodněny nízkopříjmové skupiny obyvatel.

Operační program Životní prostředí a dotační program Nová zelená úsporám doplňuje Národní program životní prostředí, jehož hlavním cílem je především dlouhodobě účinná ochrana životního prostředí v České republice a podpora efektivního a šetrného využívání

¹⁹⁴ Státní fond životního prostředí ČR. *MŽP spouští pilotní projekt bezúročných půjček na výměnu kotlů* [online]. [cit. 25. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/tiskove-centrum/tiskove-zpravy/detail-tiskove-zpravy/?id=84>.

¹⁹⁵ Viz čl. 2 odst. 1 a 2 Směrnice MŽP č. 2/2015 o poskytování finančních prostředků z programu Nová zelená úsporám od roku 2015 [online]. [cit. 25. 2. 2019]. Dostupné z: <https://archiv.novazelenausporam.cz/smernice-mzp-c-2-2015-rd/index.htm>.

¹⁹⁶ Viz čl. 3 Směrnice MŽP č. 2/2015.

¹⁹⁷ Státní fond životního prostředí ČR. *Nová zelená úsporám. O programu* [online]. [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.novazelenausporam.cz/o-programu/>.

¹⁹⁸ Státní fond životního prostředí ČR. *Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory z podprogramu Nová zelená úsporám RODINNÉ DOMY v rámci 3. výzvy k podávání žádostí* [online]. s. 20 [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.novazelenausporam.cz/dokumenty/detail/?id=591>.

přírodních zdrojů. Národní program je financován z prostředků Státního fondu životního prostředí a podporované oblasti jsou rozděleny do sedmi prioritních oblastí. Ovzduší je druhou prioritní oblastí, jejíž základní prioritou je zlepšení kvality ovzduší tam, kde jsou překračovány imisní limity a udržení kvality ovzduší tam, kde je kvalita dobrá. Konkrétní podmínky pro získání dotace jsou uvedeny v rámci jednotlivých dotačních výzev.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Státní fond životního prostředí ČR. *Národní program Životní prostředí* [online]. s. 3, 10 [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.narodniprogramzp.cz/dokumenty/detail/?id=313>.

6. Právní odpovědnost

Právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí, v odborné literatuře označované jako ekologicko-právní odpovědnost, zahrnuje odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Deliktní odpovědnost je odpovědnost za protiprávní jednání (jednání, které porušuje zákon) a uplatňuje se jako odpovědnost trestní a správní. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí má dvě větve a to soukromoprávní (odpovědnost za škodu) a veřejnoprávní (odpovědnost za ekologickou újmu).²⁰⁰ V oblasti ochrany kvality ovzduší se uplatňuje jak deliktní odpovědnost, tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Zákon o ochraně ovzduší také umožňuje uložení opatření k nápravě, které jsou řazeny do správní odpovědnosti, jakožto možný následek porušení povinností stanovených zákonem nebo na základě zákona.²⁰¹ Do této kapitoly je rovněž zařazen správní dozor a provádění kontrol, pomocí kterých je zjišťováno, zda jsou povinnosti podle zákona o ochraně ovzduší dodržovány.

6.1. Dozor a opatření k nápravě

Aby byly povinnosti stanovené zákonem nebo na základě zákona o ochraně ovzduší dodržovány, musí existovat orgány, které na dodržování povinností dozírají a případné sankce, které mohou být uloženy, pokud povinnosti dodržovány nejsou. Na dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší a předpisů podle něj vydaných dozírají ČIŽP, Česká obchodní inspekce, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a celní úřad (dále jen „kontrolní orgány“).²⁰²

Kontrolní orgány mohou za účelem zjištění dodržování povinností např. vyžadovat informace o provozu stacionárního zdroje a jeho emisích, obecní úřad obce s rozšířenou působností může vyžadovat doklad o provedení kontroly nebo může být pověřenou osobou provedena kontrola na místě. Při provádění kontroly na místě má provozovatel stacionárního zdroje povinnost umožnit pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem.²⁰³ Do novely zákona o ochraně ovzduší, která byla provedena zákonem č. 369/2016 Sb. a nabyla účinnosti dne 1. 1. 2017, se tato povinnost nevztahovala na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v domácnosti. Tato úprava tak vedla ke stavu, kdy se na tyto provozovatele sice vztahovaly

²⁰⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

²⁰¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 48.

²⁰² Viz § 27 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb.

²⁰³ Viz § 17 zákona č. 201/2012 Sb.

povinnosti uvedené v zákoně o ochraně ovzduší, ale chyběl efektivní nástroj, pomocí kterého by mohlo být prokázáno jejich porušení.²⁰⁴

Od 1. 1. 2017 zákon o ochraně ovzduší upravuje možnost přístupu oprávněných osob i ke zdroji umístěnému v domácnostech. Tento nástroj má sloužit jako nejzazší možné řešení a lze jej uplatnit jen po splnění podmínek stanovených zákonem.

Aby mohla být kontrola provedena, musí existovat důvodné podezření, že ten, kdo provozuje spalovací stacionární zdroj umístěný v domácnosti porušil některou z povinností stanovenou zákonem o ochraně ovzduší a porušení této povinnosti nelze prokázat jiným způsobem, než provedením kontroly. Provozovatel je na podezření nejdříve obecním úřadem obce s rozšířenou působností písemně upozorněn a zároveň je poučen o jeho povinnostech a možnosti provést kontrolu při opakovaném důvodném podezření. V případě opakovaného důvodného podezření ze stálého nebo opětovného neplnění povinností je kontrolující oprávněn vstoupit do obydlí za účelem kontroly a vlastník nebo uživatel domácnosti je povinen přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům umožnit, jinak by se dopustil přestupku.

Postup při provádění kontroly se řídí obecnou úpravou v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).²⁰⁵ Zákon o ochraně ovzduší obsahuje pouze úpravu legitimace kontrolních orgánů při výkonu kontrolní činnosti, která je vůči ustanovením kontrolního řádu speciální.

Při schvalování novely zákona o ochraně ovzduší, která zavedla možnosti provádět kontroly v domácnostech, se střetávaly protichůdné názory poslanců, zda provedení takové kontroly porušuje nebo neporušuje nedotknutelnost obydlí.²⁰⁶ To také vedlo skupinu 41 poslanců k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení částí zákona o ochraně ovzduší. Blíže se budu kontrolám v domácnostech a nálezů Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17 věnovat v navazující podkapitole.

V případě, že kontrolní orgány zjistí porušení zákona, může být provozovateli uloženo opatření k nápravě, popřípadě může následovat uplatnění jiné z níže popsanych druhů právní odpovědnosti.²⁰⁷

²⁰⁴ Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 178 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=678&CT1=0>.

²⁰⁵ Tamtéž s. 179.

²⁰⁶ Stenoprotokol ze 49. schůze Poslanecké sněmovny ze středy 7. 9. 2016 [online]. [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/bqbs/b04120901.htm>.

²⁰⁷ Především se bude jednat o odpovědnost správní.

Opatření k nápravě je nástroj, který slouží k nápravě závadného stavu, který vznikl z důvodu neplnění zákonných povinností provozovatelem. Obsahem tohoto nástroje je povinnost provozovatele něco konat nebo se něčeho zdržet. Na základě tohoto dělení zákon rozlišuje opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje. Opatření k nápravě je ukládáno samostatným rozhodnutím ve správním řízení, především v návaznosti na provedenou kontrolu. Uloženo může být příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností v případě porušení povinností fyzickou osobou a ČIŽP nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností v případě porušení povinností právnickou osobou a podnikající fyzickou osobou. Uložení opatření k nápravě nebrání uplatnění odpovědnosti za přestupek. Důvodem je především rozdílný cíl obou nástrojů. Účelem opatření k nápravě je odstranění protiprávního stavu na rozdíl od odpovědnosti za přestupek, jejímž cílem je potrestání pachatele uložením správního trestu, který má odradit od porušování povinností v budoucnu.²⁰⁸

Opatřením ke zjednání nápravy je uložena povinnost v přiměřené lhůtě vykonat určitou činnost, která vede k odstranění protiprávního stavu. V případě, že provozovatel opatření ke zjednání nápravy neprovede, může ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnout o zastavení provozu stacionárního zdroje. O zastavení provozu stacionárního zdroje též rozhoduje ČIŽP v případě, že je provozovatelem provozován vyjmenovaný zdroj bez povolení k provozu.²⁰⁹

6.2. Problematika kontrol v domácnostech, nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17

Skupina 41 poslanců (dále jen „navrhovatel“) podala návrh Ústavnímu soudu na zrušení částí zákona o ochraně ovzduší, konkrétně ustanovení, která se týkají možnosti kontroly v domácnostech provádět a která obsahují skutkovou podstatu přestupku, spočívající v neumožnění takové kontroly (§ 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a část § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“).²¹⁰

Hlavními důvody návrhu bylo, že Listina umožňuje domovní prohlídku jen na příkaz soudce pro účely trestního řízení a že se jedná o nepřijatelný zásah do práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny, která lze omezit pouze z taxativně vymezených důvodů, které obyčejným zákonem nelze rozšířit. Vymezený důvod ochrany života nebo práv a svobod druhých podle navrhovatele na tento případ nedopadne, protože se musí jednat o ochranu konkrétních

²⁰⁸ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 167-169.

²⁰⁹ Tamtéž s. 167-169.

²¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 1.

lidí. Taktéž chybí přímá vazba mezi vstupem do obydlí a příznivými výsledky pro ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí.²¹¹

Ústavní soud se ve svém nálezu především zaobíral tím, zda napadená ustanovení zákona o ochraně ovzduší splňují požadavky stanovené v čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), aby na základě nich mohlo dojít k omezení práva na nedotknutelnost obydlí.

Ústavní soud nejdříve musel posoudit, zda napadená právní úprava splňuje formální a materiální podmínky zákona, který v konkrétní situaci umožňuje omezení práva na nedotknutelnost obydlí. Za tím účelem byla úprava podrobena testu kvality zákona,²¹² jehož kritéria jsou podle Ústavního soudu splněna.²¹³

Dále napadená právní úprava k omezení domovní svobody musí sledovat některý z legitimních cílů, který čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 2 Úmluvy vyžaduje. Tento požadavek je podle závěru Ústavního soudu taktéž splněn, protože je sledován legitimní cíl ochrany života nebo zdraví osob a ochrana práv a svobod druhých. Důvodem je, že znečišťování ovzduší emisemi z protizákonně používaných lokálních topenišť má vliv jak na zdraví osob, tak narušuje právo osob na příznivé životní prostředí.²¹⁴

V závěrečné fázi přezkumu Ústavní soud podrobil napadenou právní úpravu testu proporcionality, v rámci kterého je zjišťováno, zda je použitý prostředek vhodný, potřebný a přiměřený. I v této závěrečné fázi právní úprava obstála a Ústavní soud neshledal důvod k jejímu zrušení a návrh zamítl.²¹⁵

K nálezu je připojeno odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku a odůvodněním nálezu Ústavního soudu.

Se závěry a odůvodněním Ústavního soudu souhlasím. Bez možnosti provádění kontrol v domácnosti by dle mého názoru nebylo možné efektivně kontrolovat plnění povinností, a tedy i chránit kvalitu ovzduší a práva jiných osob, popřípadě ukládat sankce. Platná právní úprava skrze svůj stupňovitý mechanismus aplikace poskytuje dostatečnou ochranu před svévolí orgánu ochrany ovzduší a v případě zneužití právní řád obsahuje další nástroje právní ochrany. Vstup do obydlí a provedení kontroly jsou navíc až poslední možností, kterou může orgán

²¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 2.

²¹² Test se skládá ze 3 částí, kterými jsou požadavek na dostupnost, požadavek na předvídatelnost, a požadavek na dostatečné záruky před svévolnou aplikací právní úpravy.

²¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 29-35.

²¹⁴ Tamtéž bod 36-39.

²¹⁵ Tamtéž bod 40-64.

ochrany ovzduší využít. Sama existence tohoto nástroje bude však dle mého názoru především motivovat provozovatele k dodržování povinností bez nutnosti kontroly provádět. Taktéž si myslím, že zásah do nedotknutelnosti obydlí, při provádění kontroly, nepředstavuje intenzivní omezení tohoto práva, z důvodu zúžení přístupu pouze ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům, a také z důvodu možnosti kontrolované osoby kontrolu, pod hrozbou pokuty, odmítnout.

Podle odlišného stanoviska soudce Fenyka měla být napadená právní úprava zrušena, a to především kvůli možnosti provést kontrolu v domácnosti na základě porušení jakékoliv z široké škály obecných povinností upravených v § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Porušení některých z nich přitom může přispět k znečištění ovzduší jen zanedbatelně a nejsou u nich tedy splněny podmínky, které vyžaduje článek 12 odst. 3 Listiny. Dále soudce Fenyk poukazuje na stav po provedení kontroly, především u sociálně slabších osob, které nemají dostatek finančních prostředků na řádné plnění povinností, ani na případné sankce a s tím spojenou potřebu hledat rezervy v sociální oblasti místo zavádění restriktivních úprav.²¹⁶

Ačkoliv souhlasím s názorem, že provedení kontroly v domácnosti je vázáno na porušení široké skupiny povinností, nemyslím si, že každé takové porušení k jejímu provedení povede. Jak už je zmíněno výše, právní úprava obsahuje určitý stupňovitý mechanismus, který klade konkrétní podmínky, které musí být splněny. Jsou to především opakovaná důvodná podezření, nemožnost prokázat porušení bez provedení kontroly, nutnost předchozího vyrozumění, včetně poučení o povinnostech. Tyto podmínky dle mého názoru zajišťují, že kontroly budou provedeny pouze v nejzávažnějších případech. Provozovatel má navíc právo kontrolu odmítnout.

S druhým názorem soudce Fenyka souhlasím také pouze částečně. Emise znečišťujících látek ovlivňuje více faktorů a některým z nich odpovídají i povinnosti uvedené v § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší (např. spalovat paliva, která splňují zákonné požadavky, od 1. 9. 2022 provozovat zdroj tepla, který splňuje zákonné požadavky nebo provádět kontroly technického stavu). Souhlasím s tím, že by se stát při snaze zlepšit kvalitu ovzduší neměl zaměřovat pouze na restriktivní opatření při jejich porušení, ale měl by se zaměřit také na osvětu a sociální oblast, aby k jejich porušování, a v konečném důsledku i k znečišťování ovzduší, nedocházelo. Dobrým příkladem jsou velmi využívané kotlíkové dotace a nový pilotní projekt, který umožní dotaci získat i sociálně slabším. Obdobným způsobem by se stát mohl zaměřit i na podporu dalších z faktorů, které ovlivňují emise znečišťujících látek, např. zvýhodnit nákup

²¹⁶ Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 s. 22-24.

ekologicky šetrného paliva pro sociálně slabší osoby, pro které je ekonomicky nedostupné, a tím zároveň tyto osoby motivovat k výměně zdroje tepla.

Využití pouze těchto nerestriktivních nástrojů by však, dle mého názoru, nemuselo přinést chtěný výsledek. Byl by totiž zachován stav, který měla novela změnit, kdy provozovatelé musí plnit povinnosti stanovené zákonem, ale neexistují efektivní způsoby kontroly jejich dodržování a je tedy i omezena možnost ukládání sankcí. Myslím si, že za takového stavu nelze předpokládat, že by provozovatelé byli motivováni nerestriktivní nástroje využívat a povinnosti dodržovat.

Podle údajů od Ministerstva životního prostředí obecní úřady obcí s rozšířenou působností do září 2018 evidují 733 stížností, z nichž 460 jich bylo důvodných a ke kontrole došlo ve 200 případech. I z těchto údajů je dle mého názoru patrné, že k nadměrnému využívání tohoto nástroje v praxi nedochází a jeho charakter je spíše preventivní a motivační.²¹⁷

Kromě veřejnoprávní úpravy připadají v úvahu i nástroje soukromoprávní, především možnost na základě § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), podat žalobu proti obtěžování kouřem a jinými imisemi tzv. sousedská žaloba. Tato varianta je považována některými autory jako nejpřílehavější nástroj k ochraně před znečišťováním ovzduší.²¹⁸ Dle mého názoru se nejedná o systémové řešení, které by mohlo nahradit výše popsanou veřejnoprávní úpravu, ale jedná se spíše o doplňkový nástroj k veřejnoprávní ochraně. Problém vidím především v tom, že k jeho uplatnění je potřeba, aby existoval vlastník pozemku, který bude imisemi obtěžován a který žalobu podá. Ten také ponese důkazní břemeno a pomocí obstaraných důkazů bude muset prokázat, že k obtěžování dochází. Takové řízení bude navíc zdlouhavé a s nejistým výsledkem.²¹⁹

6.3. Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost, tedy odpovědnost za protiprávní jednání, slouží zejména k postihu delikventa za protiprávní jednání, ale také jako prevence, aby k takovému jednání nedocházelo.

²¹⁷ HROMKOVÁ, D. *Češi topí špatným palivem. Úředníci obdrželi už přes 700 stížností* [online]. [cit. 26. 2. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/kotel-revize-komin-topeni-pokuta-udani-urednici-kontrola.A181121_103531_domaci_evam.

²¹⁸ Blíže viz ZDVIHAL, Z. *Novela zákona o ochraně ovzduší – na pomezí ústavní konformity?* In: *Právní rozhledy*, 20/2017. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 687-696.

²¹⁹ ŠEDINA, P. *Ochrana ovzduší na komunální úrovni - Problematika kontroly lokálních topenišť*. In: DAMOHORSKÝ, M. a SNOBKOVÁ, T. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, s. 136.

Podle společenské závažnosti protiprávního jednání se uplatní buď odpovědnost správní, nebo odpovědnost trestní.²²⁰

Trestní právo postihuje nejzávažnější formy společensky škodlivých protiprávních jednání, u kterých nepostačuje uplatnění mírnějších prostředků a které jsou označeny jako trestné činy, jejichž znaky jsou uvedeny v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí jsou upraveny v části II. hlavě VIII. trestního zákoníku. Skutkové podstaty trestných činů uvedených v této hlavě mohou být rozděleny na obecné a zvláštní. Obecné skutkové podstaty chrání životní prostředí jako celek (např. trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí) a zvláštní skutkové podstaty chrání konkrétní specifickou složku životního prostředí nebo se aplikují na dílčí problémy (např. trestný čin poškození lesa, trestný čin pytláctví).²²¹

Na ochranu kvality ovzduší se vztahují pouze obecné skutkové podstaty trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí a poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti, které chrání ovzduší jako složku životního prostředí. Jedná se o trestněprávní normy s blanketní dispozicí, což znamená, že odkazují na jiný právní předpis, než je trestní zákoník. Pro naplnění těchto skutkových podstat tak kromě naplnění ostatních zákonných znaků musí dojít k jednání, které je v rozporu s jiným právním předpisem. V případě ochrany ovzduší se bude především jednat o rozpor se zákonem o ochraně ovzduší.²²² Oba výše uvedené trestné činy mohou být spáchány jak fyzickou osobou, tak právnickou osobou,²²³ liší se pouze vyžadovanou formou zavinění. Ke spáchání trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí je vyžadováno zavinění ve formě úmyslu. V případě trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti postačí zavinění ve formě hrubé nedbalosti.

Kromě výše uvedených trestných činů s oblastí ochrany ovzduší mohou souviset i další trestné činy uvedené v hlavě VIII. trestního zákoníku. Jedná se o případy, kdy by v důsledku nezákonného vypouštění znečišťujících látek do ovzduší došlo ke škodě na jiné složce životního prostředí nebo vyjmenované části přírody a byla by prokázána příčinná souvislost mezi vypouštěním těchto látek a vznikem škody (např. trestný čin poškození lesa nebo trestný čin poškození chráněných částí přírody).

²²⁰ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 168.

²²¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 75.

²²² ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2935.

²²³ Viz § 7 zákona č. 418/2011 Sb.

Správní odpovědnost je v užším smyslu odpovědnost za správní delikty.²²⁴ V rámci oblasti ochrany kvality ovzduší se nejvíce uplatňuje odpovědnost za přestupky, což je „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“²²⁵ Oproti trestnímu právu správní právo postihuje méně závažné formy protiprávních společensky škodlivých jednání (přestupků). Odpovědná za přestupek může být jak fyzická osoba, u které je k odpovědnosti vyžadováno zavinění (subjektivní odpovědnost), tak právnická osoba a podnikající fyzická osoba, které jsou odpovědny za následek a zavinění vyžadováno není (objektivní odpovědnost). Právnické osoby a podnikající fyzické osoby se však mohou odpovědnosti zprostit, pokud prokážou zákonem stanovený liberační důvod.²²⁶

Obecná úprava odpovědnosti za přestupek je obsažena v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků, včetně sankcí za ně, vztahující se k ochraně ovzduší jsou pak upraveny v zákoně o ochraně ovzduší v § 23 pro fyzické osoby a v § 25 pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby. V § 24 a § 26 zákon určuje orgány, které jsou příslušné k projednání těchto přestupků. Přestupky fyzických osob projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností a přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob může projednávat Česká inspekce životního prostředí, obecní úřad obce s rozšířenou působností, celní úřad nebo Česká obchodní inspekce v závislosti na tom, jaký přestupek je spáchán a zda je spáchán v souvislosti s provozem vyjmenovaného zdroje.

Vybíráním a vymáháním pokut je pověřen celní úřad a příjmy z pokut mohou připadnout do rozpočtů obcí, které pokutu uložily, mohou se dělit na půl mezi obec, na jejímž území je pokutovaná činnost provozována, a Státní fond životního prostředí, nebo mohou být příjmem jen Státního fondu životního prostředí v závislosti na tom, který orgán pokutu uložil.

6.4. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí se dělí na soukromoprávní odpovědnost za škodu a veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu. Rozdíl mezi nimi je především v tom, zda se jedná o ztrátu na životním prostředí materiální na vlastnitelných složkách životního

²²⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 11.

²²⁵ Viz § 5 zákona č. 250/2016 Sb.

²²⁶ Viz § 21 zákona č. 250/2016 Sb.

prostředí, která postihuje konkrétního vlastníka, nebo ztrátu imateriální oslabením přirozených funkcí ekosystému, která postihuje celou společnost.²²⁷

Odpovědnost za škodu na životním prostředí je soukromoprávní odpovědnost, která postihuje porušení právní povinnosti stanovené zákonem nebo smlouvou a porušení dobrých mravů, v jejichž důsledku vznikne újma na jmění (škoda). Obecným právním předpisem, který upravuje odpovědnost za škodu, je občanský zákoník. V případě porušení zákonné povinnosti a porušení dobrých mravů se jedná o subjektivní odpovědnost a v případě porušení smluvní povinnosti o odpovědnost objektivní. Pro uplatnění náhrady škody v soukromém právu musí existovat vlastník věci, který náhradu škody uplatní. Úprava odpovědnosti za škodu na životním prostředí se tak vztahuje pouze na ty složky životního prostředí, které jsou věcmi a mohou být vlastněny. Škoda se primárně nahrazuje uvedením v předešlý stav a pokud to není možné, anebo o to žádá poškozený, hradí se škoda v penězích. Finanční prostředky získané jako náhrada škody nejsou účelově vázány a poškozený s nimi může volně disponovat.

Obecná prevenční povinnost obsažená v § 2900 občanského zákoníku, která vychází ze zásady *neminem laedere*,²²⁸ oproti předešlé úpravě v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, již ve výčtu chráněných statků neobsahuje přírodu a životní prostředí. Prevenční povinnost se tak z důvodu ochrany vlastnictví jiného, které je ve výčtu obsažené, vztahuje pouze na ty složky životního prostředí, které jsou věcmi a mohou být vlastněny.

Kromě výše uvedené obecné úpravy povinnosti nahradit škodu občanský zákoník obsahuje i další ustanovení, která upravují zvláštní případy povinnosti k náhradě škody. Z pohledu škody na životním prostředí jsou významné např. škoda z provozní činnosti, škoda způsobená provozem zvláště nebezpečným nebo škoda na nemovité věci.

Z důvodu, že ovzduší v právním smyslu není věcí²²⁹ a nemůže být vlastněno, soukromoprávní úprava odpovědnosti za škodu na životním prostředí se na něj nevztahuje. Vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší však může dojít ke vzniku škody na jiných složkách životního prostředí, a to i při dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší. Jedná se o případy, kdy zákon ke vzniku škody nevyžaduje zavinění (objektivní odpovědnost). Takovým případem může být např. vznik škody na složce životního prostředí z důvodu vypouštění znečišťujících látek zvláště nebezpečným provozem.

²²⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 81.

²²⁸ HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1511.

²²⁹ Není splněna podmínka ovladatelnosti věci. Viz § 489 a 497 občanského zákoníku. Blíže LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1727.

Problematika náhrad škod způsobených imisemi je předmětem mnoha soudních sporů, a to především sporů o náhradu škody za poškození lesních porostů imisemi. Ačkoliv v této oblasti existuje rozsáhlá judikatura, od 1. 1. 2014, kdy nabyt účinnosti nový občanský zákoník, může při rozhodování o náhradě škody dojít k určitým změnám. Důvodem jsou především změny v úpravě odpovědnosti za škodu z provozní činnosti a odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným. Před účinností nového občanského zákoníku soudy vycházely z předpokladu, že velké průmyslové podniky vypouštějící emise jsou odpovědné za imisní škody v rámci objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností podle § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Odpovědnosti se podniky mohly zprostit, pokud prokázaly, že jimi způsobená škoda „byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného.“²³⁰ Ke zproštění odpovědnosti tak nemohlo vést ani řádné plnění všech povinností, včetně placení poplatků za znečišťování ovzduší a ani investice do nových ekologických technologií, které snižují množství znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší.²³¹

V novém občanském zákoníku došlo k rozšíření liberačního důvodu v rámci odpovědnosti za škodu z provozní činnosti, kdy se provozovatel může odpovědnosti zprostit, „pokud prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumě požadovat.“²³² Tento liberační důvod dává provozovateli daleko větší prostor pro zproštění se odpovědnosti, a to včetně možnosti využití důvodů ke zproštění, které dle soudů nebylo možné u škod z provozní činnosti podle staré právní úpravy využít.²³³

V případě, že by soud provozovanou činnost posoudil jako provoz zvláště nebezpečný, uplatnily by se přísnější podmínky objektivní odpovědnosti a možnost liberace by byla omezena na prokázání, že škodu způsobila vyšší moc, vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby. V rámci rozhodování soudů, o náhradě škody způsobené imisemi tak bude stěžejní, zda soud provozovanou činnost posoudí jako provozní činnost nebo provoz zvláště nebezpečný.

Další důležitou podmínkou pro uplatnění imisní škody je prokázání škody, její výše a příčinné souvislosti mezi vypouštěním znečišťujících látek a škodou. Právě prokázání škody a příčinné souvislosti je jednou z věcí, o které se vedou spory, a to především z důvodu,

²³⁰ Viz § 420a odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb.

²³¹ Blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007.

²³² Viz § 2924 zákona č. 89/2012 Sb.

²³³ Například prokázání investic do nových technologií, které snižují množství vypouštěných znečišťujících látek by dle mého názoru mohlo být posouzeno, jako dostatečný liberační důvod.

že dosavadní soudní praxe uznává prokázání škody pomocí výpočtu, který se opírá o rozptylovou studii a Gaussův matematický model.²³⁴ Změnu v tomto přístupu by měla přinést novela vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích, která je účinná od 1. 1. 2019 a která by měla vést ke spravedlivějšímu a přesnějšímu stanovení výše náhrad. Nově by měl také výpočet škody, podle této vyhlášky, prokazovat pouze výši prokazatelně vzniklé škody a neměl by být považován jako důkaz o jejím vzniku a rozsahu.²³⁵

Určitou změnu v přístupu soudu při prokazování vzniku škody lze spatřovat i u rozhodnutí před účinností novely vyhlášky, kdy Obvodní soud pro Prahu 4 dne 17. července 2018 rozhodl, že na základě výpočtu nebyl vznik škody ani příčinná souvislost prokázána.²³⁶

Odpovědnost za ekologickou újmu je veřejnoprávní odpovědnost, která je upravena jak v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, tak v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě (dále jen „zákon o ekologické újmě“). Zákon o ekologické újmě je vůči zákonu o životním prostředí zvláštním právním předpisem a doplňuje obecnou úpravu v zákoně o životním prostředí.²³⁷

Odpovědnost za ekologickou újmu byla do českého práva zavedena kvůli omezené využitelnosti soukromoprávní náhrady škody na životním prostředí. Ta je limitována především tím, že se vztahuje pouze na materiální škody, náhrady škody se může domáhat jen vlastník věci, na které škoda vznikla, vůči třetí osobě, vztahuje se jen na ty složky životního prostředí, které jsou v právním smyslu věci a je založena na principu volné dispozice.²³⁸

Ekologická újma je podle § 10 zákona o životním prostředí „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.“²³⁹ Jedná se tedy o imateriální ztrátu, která může vzniknout i na nevlastitelných složkách životního prostředí, a to jak jednáním protiprávním, tak jednáním po právu.²⁴⁰

²³⁴ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008.

²³⁵ Důvodová zpráva k Návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích [online]. s. 1, 8 [cit. 6. 3. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNASAG86CT>.

²³⁶ Blíže TUŽINSKÝ, M. Obrat ve sporech o náhradu imisní škody na lesích. In: *3T – Teplo, technika, teplota*, 5/2018. Praha: Teplárenské sdružení České republiky, 2018, s. 4-5.

²³⁷ STEJSKAL, V. a VÍCHA, O. Základní principy zákona o přecházení ekologické újmy a o její nápravě. In: *České právo životního prostředí*, 1/2008. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2008, s. 72-73.

²³⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 83-84.

²³⁹ Viz § 10 zákona č. 17/1992 Sb.

²⁴⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 86-87.

Zákon o životním prostředí v § 27 dále upravuje nápravu ekologické újmy, která vznikla poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním. Ten, kdo ji způsobil, je povinen přirozené funkce poškozeného ekosystému nebo jeho části obnovit, případně pokud to není možné nebo účelné, nahradit jiným plněním nebo penězi. Zákon předpokládá vydání zvláštního právního předpisu, který má stanovit způsob výpočtu a další podrobnosti. Takový právní předpis však dosud vydán nebyl.

Ačkoliv se obecná úprava odpovědnosti za ekologickou újmu v zákoně o životním prostředí vztahuje i na ovzduší, jakožto složku životního prostředí, nemyslím si, že by náprava ekologické újmy na ovzduší mohla být v praxi uplatňována. Důvodem je především obtížné určení rozsahu škody a jejího vyčíslení. Ovzduší je tak chráněno především nástroji obsaženými v zákoně o ochraně ovzduší, popřípadě pokud by vypouštěním znečišťujících látek došlo k poškození jiné složky životního prostředí, mohlo by se postupovat i podle jiných složkových zákonů.

Ekologická újma je také upravena v zákoně o ekologické újmě, který je transpozicí směrnice EU.²⁴¹ Ten je založen především na principu prevence a naturální restituce a dále na zásadě „znečišťovatel platí“ a objektivní odpovědnosti.

Zákon definuje ekologickou újmu v § 2 jako „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, které se může projevit přímo nebo nepřímo.“²⁴² Na rozdíl od úpravy v zákoně o životním prostředí se zákon o ekologické újmě nevztahuje na všechny složky životního prostředí, ale pouze na vybrané v zákoně vyjmenované a původcem nemůže být každý, ale pouze provozovatel vyjmenované provozní činnosti (výjimkou je újma na chráněných druzích a přírodních stanovištích, která může být způsobena nevyjmenovanou provozní činností vykonávanou v rozporu s právními předpisy). Přesto, že ovzduší ve vyjmenovaných složkách není, zákon se vztahuje na provozovatele stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší podléhajících povolení podle zákona o ochraně ovzduší, kteří mohou vypouštěním znečišťujících látek způsobit ekologickou újmu na jiných složkách životního prostředí, než je ovzduší. Je to především povinnost předcházet vzniku ekologické újmy, přijímat preventivní opatření, popřípadě při vzniku ekologické újmy přijímat nápravná opatření.

²⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

²⁴² Viz § 2 zákona č. 167/2008 Sb.

Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních zahajuje příslušný orgán z moci úřední, pokud se dozví, že ekologická újma vznikla nebo hrozí její vznik, nebo na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby, která je doložena relevantními informacemi.²⁴³ Ekologická újma podle zákona o ekologické újmě však dosud nebyla evidována.²⁴⁴

²⁴³ Podmínky zahájení řízení, aby přesněji odpovídaly transponované směrnici EU, upravuje novela zákona o ekologické újmě provedená zákonem č. 98/2019 Sb. Viz Sněmovní tisk 173/0, Novela zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě - EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 5 [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=8&T=173>.

²⁴⁴ Česká inspekce životního prostředí. *Evidence případů ekologické újmy* [online]. [cit. 14. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/Evidence-pripadu-ekologicke-ujmy>.

7. Nástroje zvláštní ochrany

Nástroje zvláštní ochrany jsou nástroje, které jsou specifické okruhem své působnosti, a to z hlediska časového, územního nebo osobního rozsahu. V rámci oblasti ochrany kvality ovzduší jsou mezi ně řazeny nízkoemisní zóny, smogová situace a PZKO, které jsou již podrobně rozebrány v kapitole č. 3. Koncepční nástroje.²⁴⁵

7.1. Nízkoemisní zóny

Nízkoemisní zóny jsou nástrojem pro zlepšování kvality ovzduší, jehož cílem je snížení znečištění ovzduší, prašnosti a hluku v místech, kde jsou lidé škodlivinami nejvíce ohroženi. Těchto cílů má být dosaženo stanovením zón, do kterých je celoročně omezen vjezd silničních motorových vozidel nesplňujících stanovenou emisní kategorii. Jedná se o nástroj, který funguje v mnoha evropských městech, ale kvůli chybějící sjednocující úpravě na úrovni Evropské unie má každý stát stanovená vlastní pravidla. Česká právní úprava vychází z úpravy nízkoemisních zón ve Spolkové republice Německo a systémy nízkoemisních zón jsou vzájemně propojené, aby byl zjednodušen pohyb řidičů mezi těmito státy.²⁴⁶

Úprava nízkoemisních zón je obsažena v § 14 zákona o ochraně ovzduší. Obce mají při splnění podmínek možnost opatřením obecné povahy, vydaným v přenesené působnosti, na svém území nebo jeho části vymezit zónu, do které mohou vjet jen silniční motorová vozidla, která splňují stanovenou emisní kategorii, nebo vozidla, která do zóny mohou vjet na základě výjimky (zákonná výjimka, výjimka pro rezidenty nebo individuální výjimka). Do účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší, provedenou zákonem č. 369/2016 Sb., mohly na svém území nízkoemisní zónu zřídit pouze obce, které se nacházely ve zvláště chráněném území, byly lázeňským místem nebo se nacházely v území, kde došlo k překročení některého z imisních limitů. Tyto podmínky byly účinností novely 1. 1. 2017 zrušeny a zachována byla pouze podmínka, že musí existovat objízdná trasa po silnici stejné nebo vyšší třídy, která vede územím obce mimo nízkoemisní zónu nebo která vede územím téže, nebo sousední obce mimo zastavěné území.

²⁴⁵ Mezi nástroje zvláštní ochrany by dle mého názoru mohly být zařazeny i dobrovolné aktivity podnikatelských a jiných subjektů, které vedou ke snížení negativních vlivů jejich činnosti na životní prostředí, označované jako dobrovolné nástroje. Mezi tyto nástroje patří, např. ekoznačení, čistší produkce nebo environmentální účetnictví. Viz CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Poskytování informací o dobrovolných nástrojích* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/ekoznaceni/poskytovani-informaci-o-dobrovolnych-nastrojich>.

²⁴⁶ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 90.

Obec v opatření obecné povahy vymezí území nízkoemisní zóny, emisní kategorii vozidel, které mají do zóny povolen vjezd, a způsob označení vozidel, které do zóny mohou vjet na základě výjimky. Součástí mohou být také zvláštní podmínky provozu, v případě vzniku smogové situace, které dodatečně, po dobu trvání smogové situace, omezují okruh emisních kategorií vozidel, které mají do zóny dovolen vjezd. Vydání opatření obecné povahy se řídí správním řádem s odchylkami, které stanoví zákon o ochraně ovzduší.²⁴⁷ Po jeho vydání je začátek a konec nízkoemisní zóny, včetně objízdných tras, označen dopravním značením.

Způsob zařazení vozidel do emisní kategorie a pravidla pro jejich označení náležitou emisní plaketou, včetně jejich vzorů, upravuje nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách. Vozidla jsou řazena do jednotlivých kategorií na základě stupně plnění mezní hodnoty emisí EURO, a to do čtyř emisních kategorií. Na základě zařazení do emisní kategorie má vozidlo nárok na příslušnou emisní plaketu, které jsou barevně rozlišeny (červená, žlutá a zelená), s výjimkou první emisní kategorie, které nepřísluší žádná emisní plaketa. Pro vjezd do nízkoemisní zóny je vozidlo povinno být označeno emisní plaketou pro příslušnou emisní kategorii. Zajištěním výroby plaket je pověřen Státní fond životního prostředí, distribucí pak obecní úřady obcí s rozšířenou působností a Ministerstvo životního prostředí.²⁴⁸ Emisní plakety jsou vydávány za úplatu a jejich cena je nařízením vlády stanovena na 80 Kč.

Kromě vozidel splňujících příslušnou emisní kategorii mohou do nízkoemisní zóny vjíždět také vozidla, která jsou uvedena v příloze č. 8 zákona o ochraně ovzduší (zákonné výjimky), mezi které patří např. vozidla integrovaného záchranného systému nebo vozidla Armády České republiky. Pokud je to uvedeno v opatření obecné povahy, mohou do zóny vjíždět rovněž vozidla provozovatelů, kteří mají na jejím území trvalý nebo přechodný pobyt (výjimka pro rezidenty) a také vozidla, která mají dočasnou nebo trvalou individuální výjimku, a to z důvodu např. nemoci či bezmoci žadatele nebo z důvodu ztížení nebo znemožnění jeho podnikání omezením provozu.²⁴⁹

I přesto, že byly podmínky pro stanovení nízkoemisních zón zmírněny, obce této možnosti nevyužívají a na území České republiky dosud nebyla stanovena žádná nízkoemisní

²⁴⁷ Proti návrhu opatření obecné povahy nelze podat námitky a jeho účinnost lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jeho oznámení veřejnou vyhláškou. Viz § 14 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb.

²⁴⁸ V § 35 zákona o ochraně ovzduší je upravena možnost, aby Ministerstvo životního prostředí přeneslo činnost podle § 14 odst. 4 na jinou osobu. Podle účinného znění před 1. 1. 2017 tomu odpovídala distribuce emisních plaket. Ta je však od 1. 1. 2017 upravena v § 14 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

²⁴⁹ Viz § 14 zákona č. 201/2012 Sb.

zóna.²⁵⁰ Jako důvody obce uvádějí především chybějící městské okruhy a tudíž nemožnost splnit podmínku existence objízdne trasy, nedostatek parkovacích míst vně zón a také nedostatky legislativní, kdy jsou některá města limitována nejvyšší emisní kategorií 4, kterou plní většina vozidel používaných na území těchto měst. Podle studií proveditelnosti v některých městech je dalším důvodem také malý účinek tohoto nástroje na snížení škodlivin v ovzduší ve srovnání s jinými možnostmi, které lze na území města provést např. organizace dopravy.²⁵¹

Kromě tohoto nástroje mají obce i jiné, v zákoně neupravené méně restriktivní prostředky, jak přispět ke zlepšení kvality ovzduší. Může se jednat např. o pořízení ekologických vozidel městské hromadné dopravy, výstavbu dobíjecí infrastruktury pro elektrické vozy nebo parkování zdarma pro ekologické vozy. Dalšími možnostmi, které by mohly vést ke snížení znečišťujících látek v ovzduší, jsou také opatření s celostátní působností. Mezi takové patří např. zavedení nové registrační značky pro elektrická, vodíková a některá hybridní vozidla začínající velkými písmeny „EL“ na základě které by měly být provozovatelům těchto vozidel poskytována různá zvýhodnění.²⁵²

Problematika zavádění nízkoemisních zón je aktuálním tématem také v Německu, z jehož systému nízkoemisních zón česká úprava vychází. Jedná se především o omezování vjezdu starších diesellových vozidel (vozidla, která plní normu Euro 5 a starší) do center měst, které by mělo přinést zlepšení čistoty ovzduší. Přípustnost tohoto omezení potvrdil ve svých rozhodnutích ze dne 27. 02. 2018 Spolkový správní soud v Lipsku.²⁵³ Na základě tohoto rozhodnutí některá německá města omezují vjezd starších naftových vozidel do center dobrovolně (např. Hamburk) a jiná na základě rozhodnutí příslušných soudů v důsledku žalob německé organizace na ochranu životního prostředí Deutsche Umwelthilfe na překračování limitů oxidu dusičitého v těchto městech (např. Frankfurt nad Mohanem nebo Berlín).²⁵⁴

²⁵⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Seznam vyhlášených NEZ* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/seznam_vyhlasenych_nez.

²⁵¹ VÁŇOVÁ, M. *Zákaz starých aut? Rodiny by to zničilo, tvrdí města. K emisním zónám se staví vlažně* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-to-nespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/?redirected=1552960588>.

²⁵² Viz § 7b odst. 6 zákon č. 56/2001 Sb.

Pozměňovací návrh Martina Kolovratníka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích [online]. č. 810, s. 6 [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=51>.

²⁵³ Rozhodnutí Spolkového správního soudu v Lipsku ze dne 27. 02. 2018, sp. zn. BVerwG 7 C 26.16.

Rozhodnutí Spolkového správního soudu v Lipsku ze dne 27. 02. 2018, sp. zn. BVerwG 7 C 30.17.

²⁵⁴ Blaue-Plakette. *When, where, why: Daily updates about the Blue Badge* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.blaue-plakette.de/en.html>.

Zavádění těchto opatření vede také ke snižování cen starších dieselových vozidel v Německu, která jsou pak prodávána především do střední a východní Evropy včetně České republiky. Ačkoliv o této situaci Ministerstvo dopravy ví, nejsou plánována žádná opatření, která by na to reagovala. Důvodem je především to, že dovážené vozy jsou v porovnání s vozovým parkem v České republice na akceptovatelné úrovni.²⁵⁵

Větším problémem je průměrné stáří vozidel v České republice, které se blíží 15 letům. Řešením by podle Ministerstva dopravy mohlo být zdanění a zpoplatnění starých vozidel, na jehož analýze pracuje. Oproti jiným státům, které se snaží motivovat k omlazení vozového parku např. pomocí tzv. šrotovného, chce Česká republika využít opatření restriktivní.²⁵⁶

7.2. Smogová situace

Definice smogové situace je obsažena v § 10 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o „stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM₁₀ nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze.“²⁵⁷ Při smogové situaci dosahují uvedené znečišťující látky takových hodnot, že ohrožují lidské zdraví. Hodnoty v příloze č. 6 jsou rozděleny na hodnoty informativní, regulační a varovné.

Při překročení informativních hodnot je vyhlášena smogová situace. Povinnost vyhlásit smogovou situaci má podle zákona o ochraně ovzduší Ministerstvo životního prostředí, které na základě § 35 zákona o ochraně ovzduší zřizovací listinou přeneslo tuto povinnost na ČHMÚ. Ten vznik smogové situace vyhláší na svých internetových stránkách a také v médiích.²⁵⁸ Dále je o této situaci informována Česká inspekce životního prostředí, dotčené krajské a obecní úřady a dotčení provozovatelé stacionárních zdrojů. Stejným způsobem je ČHMÚ vyhlášováno i její ukončení.²⁵⁹

²⁵⁵ VÁŇOVÁ, M. "Špinavé" německé diesely kupují Češi ve velkém. Omladí náš vozový park, mini stát [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ojete-nemecke-diesely-konci-na-vychode-cesko-se-branit-nebud/r~3a4a18dc24a411e98c840cc47ab5f122/>.

²⁵⁶ HUBÁČEK, L. Vozový park v Česku stárne. Vlášda jej chce obnovit, chystá analýzu zdanění vozidel [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/dotace-na-ekologicka-vozidla-srotovne_1810291615_jak.

²⁵⁷ Viz § 10 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb.

²⁵⁸ Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání musí na žádost informace o smogové situaci neprodleně zveřejnit bez nároku na náhradu nákladů.

²⁵⁹ Novelou zákona o ochraně ovzduší, provedenou zákonem č. 369/2016 Sb., byly v příloze č. 6 podmínky vyhlášení a ukončování smogové situace upraveny takovým způsobem, aby pružněji reagovaly na aktuální stav ovzduší. Viz Sněmovní tisk 678/0 Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. s. 75 [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=678&CT1=0>.

Při překročení regulačních hodnot musí stacionární zdroje, které v dané lokalitě výrazně přispívají k úrovni znečištění, dodržovat zvláštní podmínky provozu pro tyto případy stanovené v povolení provozu. Po účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší, provedenou zákonem č. 369/2016 Sb., při jejich stanovení krajský úřad přihlíží k tomu, zda jsou stacionárním zdrojem dodržovány úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami. Překročení varovných hodnot se týká pouze troposférického ozonu a nejsou s ním spojena žádná zvláštní opatření.

Obce mají možnost vydat regulační řád, ve kterém stanoví krátkodobá opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel, která se uplatní při vzniku smogové situace. Regulační řád obec vydává formou nařízení, a to pouze v případech, kdy tato opatření mohou přispět ke snížení úrovně znečištění. Jak je již uvedeno výše, vznik smogové situace ovlivňuje i stanovené nízkoemisní zóny, které pro tuto situaci mohou mít v opatření obecné povahy obsaženy zvláštní podmínky provozu.

O vydání regulačních řádů uvažují některá města, např. Ostrava nebo Praha. Mezi opatření, která by regulačními řády mohla být zavedena, patří např. zákaz jízdy vozidel, jejichž celková hmotnost přesahuje šest tun, zákaz jízdy automobilů s lichou/sudou poslední číslicí jejich registračních značek nebo např. omezení rychlosti.²⁶⁰

V případě Prahy byly přípravy regulačního řádu kvůli negativnímu stanovisku pracovní skupiny připravující regulační řád, zastaveny. Ta se především obává vzniku dopravních kolapsů, které by při smogové situaci mohly vzniknout a situaci ještě více zhoršit.²⁶¹ Ty Praha zažila v roce 1996, kdy kvůli smogové situaci uzavřela vjezd motorových vozidel do centra města.²⁶²

I přesto, že práce na regulačním řádu byly zastaveny, Praha hledá způsoby, jak zlepšit kvalitu ovzduší a vypořádat se se smogovými situacemi. Mezi opatření, která by měla přinést zlepšení, patří např. zavedení městské hromadné dopravy zdarma při vyhlášení smogové situace, schválené na 8. jednání Rady hlavního města Prahy, plánované kontroly emisí vypouštěných osobními automobily nebo omezení spalování vybraných druhů pevných paliv ve spalovacích

²⁶⁰ Magistrát hlavního města Prahy. *Praha připravuje studii proveditelnosti dopravních opatření při smogové situaci* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/zivot_v_praze/zivotni_prostredi/praha_pripavuje_studii_proveditelnosti.html.

Magistrát města Ostravy. *Informativní materiál o možnostech zlepšení kvality ovzduší při zavedení opatření v dopravě* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://zdravaova.cz/wp-content/uploads/2017/12/NEZ-a-RR_material-pro-ZM_duben2018.pdf.

²⁶¹ Magistrát hlavního města Prahy. *Praha nevydá Regulační řád pro smogové situace* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_nevyda_regulacni_rad_pro_smogove.html.

²⁶² Česká televize. *Interview ČT24. Richard Brabec /ANO/, ministr životního prostředí* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10095426857-interview-ct24/217411058040124/>.

zdrojích, které neplní požadavky přílohy č. 11 zákona o ochraně ovzduší.²⁶³ Zavedení městské hromadné dopravy zdarma bylo schváleno přesto, že z výsledků studie proveditelnosti k regulačnímu řádu a z následných jednání vyplynuly určité problémy s tímto opatřením spojené. Jedná se především o nedostatečnou kapacitu městské hromadné dopravy a nedostatek parkovacích stání pro osoby do Prahy dojíždějící. Tyto problémy pak mohou ovlivnit i výsledný efekt tohoto opatření.²⁶⁴

²⁶³ Magistrát hlavního města Prahy. *Praha zavede při smogové situaci veřejnou dopravu zdarma, policii magistrát pomůže s kontrolami emisí* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_zavede_pri_smogove_situaci.html.

²⁶⁴ Magistrát hlavního města Prahy. *Praha nevydá Regulační řád pro smogové situace* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_nevyda_regulacni_rad_pro_smogove.html.

Závěr

Znečištěné ovzduší a jeho ochrana je jedním z aktuálních témat, které je řešeno nejen na území České republiky, ale globálně po celém světě. Důvodem jsou především nepříznivý vliv znečištění na zdraví osob a na životní prostředí jako celek. Základní právní normou, upravující ochranu ovzduší v České republice, na kterou jsem se v této práci převážně zaměřil, je zákon o ochraně ovzduší, ve kterém jsou zpracovány příslušné předpisy Evropské unie. Ačkoliv se jedná o relativně nový zákon, od své účinnosti dne 1. 9. 2012 byl již několikrát novelizován. Časté novelizace však mohou vést k nepřehlednosti právního předpisu, což byl případ zákona předešlého a jeden z důvodů přijetí zákona nového.

Zákon o ochraně ovzduší dělí zdroje znečišťování podle své povahy na mobilní a stacionární. Většina regulačních nástrojů upravených v zákoně o ochraně ovzduší se vztahuje na zdroje stacionární, které jsou dále členěny na zdroje vyjmenované a nevyjmenované. Tato kategorizace je oproti předešlé právní úpravě zjednodušená a odvíjí se od ní rozsah povinností, které provozovatelé zdrojů musí plnit.

K omezení vypouštění znečišťujících látek do ovzduší jsou využívány regulační nástroje, které mohou být dále děleny do jednotlivých kategorií, jež jsou podrobně rozebírány v jednotlivých kapitolách.

Koncepční nástroje jsou komplexní, dlouhodobější dokumenty, které stanovují cíle, kterých má být dosaženo. Na ochranu ovzduší mají vliv nejen koncepční nástroje upravené přímo v zákoně o ochraně ovzduší, ale i další zde neupravené, např. koncepční nástroje územního plánování. Z důvodu provázanosti koncepčních nástrojů navzájem a provázání i s dalšími nástroji ochrany ovzduší, je dle mého názoru důležitým krokem vytvoření kvalitních koncepčních dokumentů. Zákon o ochraně ovzduší upravuje Národní program a PZKO. Z důvodu novely zákona, která upravuje obsahové náležitosti Národního programu, aby odpovídal povinnostem vyplývajícím z Evropského práva, musí dojít k aktualizaci tohoto programu. Ministerstvo životního prostředí mělo národní program v novém znění zpracovat do 31. 1. 2019. V době dokončení diplomové práce dne 21. 4. 2019 byl zatím zpracován jen návrh nové analytické části. Na základě této analytické části má být zpracován návrh nové návrhové části s využitím podnětů veřejnosti a závěrů vyplývajících z provedené kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu. Druhým koncepčním nástrojem, který zákon o ochraně ovzduší upravuje, jsou PZKO. Nyní účinné PZKO jsou veřejností kritizovány, a z toho důvodu úspěšně napadány u správních soudů, které ruší jejich části. Novela zákona o ochraně ovzduší na tyto problémy reagovala a zákonnou úpravu PZKO změnila, aby došlo k jejich zefektivnění.

Tato změna však dle mého názoru požadovaný výsledek nemusí přinést a některé výkladové spory mohou přetrvávat.

Pod administrativněprávní nástroje spadá řada opatření přímo působících na kvalitu ovzduší, které jsou ukládány zákonem nebo na základě zákona. Jde např. o standardy, stanoviska, povolení, rozhodnutí nebo povinnosti. Základním cílem právní úpravy ochrany ovzduší je dosažení přípustné úrovně znečištění, která je označena jako imisní limity. Těmi jsou vázány orgány ochrany ovzduší a nově také obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. U druhých jmenovaných je povinnost stanovena velmi široce a přísněji, než požaduje Evropské právo a než je uložena orgánům ochrany ovzduší. Novelou zákona o ochraně ovzduší byly upraveny i některé další povinnosti, které se vztahují na zdroje vytápění domácností. Jde zejména o změnu povinnosti provádět pravidelné kontroly spalovacích zdrojů, která byla upřesněna a s účinností ode dne 1. 1. 2020 dojde k zefektivnění kontroly jejího dodržování. *De lege ferenda* by účinnost kontrol mohla být dále zvýšena zavedením povinného měření emisí kotle v rámci povinné kontroly, protože lokální vytápění domácností patří stále mezi významné zdroje znečištění. Novela zákona o ochraně ovzduší také dává silnou pravomoc obcím, které vyhláškou mohou zakázat na vymezeném území obce spalování vybraných druhů pevných paliv v kotlích neplnicích požadavky přílohy č. 11 zákona o ochraně ovzduší, což by mohlo v konečném důsledku vést i k nemožnosti tyto kotle používat.

Ekonomický nástroj obsažený v zákoně o ochraně ovzduší je jen jeden, a to poplatek za znečišťování ovzduší, který se vztahuje pouze na provozovatele vyjmenovaných zdrojů znečištění. Kromě poplatků se na oblast ochrany ovzduší vztahují i další v zákoně neupravené pozitivní ekonomické nástroje v podobě dotací. Mezi hlavní dotační programy patří Nová zelená úsporám a Operační program Životní prostředí pro roky 2014-2020, v rámci kterého jsou Ministerstvem životního prostředí vyhlášovány dotační programy tzv. kotlíkové dotace. Ačkoliv oba zmíněné dotační programy přispívají ke zlepšování kvality ovzduší, podmínky jejich využití, kdy je dotace vyplacena zpětně, mohou znevýhodňovat nízkopříjmovou skupinu obyvatel. Řešením tohoto problému by mohlo být poskytování bezúročných půjček, které budou například nově zavedeny ve třech krajích v rámci 3. výzvy kotlíkových dotací.

Pro správné fungování nástrojů obsažených v zákoně o ochraně ovzduší musí existovat možnost, jak tyto povinnosti kontrolovat, popřípadě postihovat jejich porušení. Z důvodu chybějícího nástroje k efektivní kontrole spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech byla do zákona zavedena možnost provést kontrolu spalovacího stacionárního zdroje umístěného v domácnosti. Vstup do obydlí z důvodu kontroly stacionárního zdroje

je předmětem diskuzí široké odborné veřejnosti a dokonce o jeho přípustnosti rozhodoval i Ústavní soud. Tímto nálezem jsem se ve své diplomové práci zabýval a ztotožnil se s jeho názorem. Při zjištění porušení zákonných povinností může dojít k uložení opatření k nápravě, popřípadě se uplatní správní nebo trestní odpovědnost. V rámci odpovědnosti nesmí být opomenuta odpovědnost za ztráty na životním prostředí, která s ovzduším taktéž souvisí. Příkladem může být spojitost mezi znečišťováním ovzduší a škodami vzniklými na lesích.

Zákon o ochraně ovzduší dává obcím možnost využít nástroje, kterými mohou na svém území přispět ke zlepšení ovzduší, ale které obcemi zatím nejsou využívány. Důvody jsou různé, ale v případě nízkoemisních zón jsou zmiňovány např. chybějící obchvaty obcí nebo nedostačující kategorizace vozidel v nařízení vlády. *De lege ferenda* by mohlo dojít k rozšíření počtu kategorií vozidel až po emisní třídu EURO 6. Ke zlepšení ovzduší na území obcí mohou přispět i jiná v zákoně neupravená opatření, která obce využívají.

Zákon o ochraně ovzduší představuje dle mého názoru komplexní a přehlednou úpravu, která si klade za cíl pomocí výše popsaných nástrojů dosáhnout zlepšení kvality ovzduší. Ačkoliv k postupnému zlepšování kvality ovzduší dochází, stále jsou na území České republiky překračovány imisní limity pro pevné částice PM₁₀, PM_{2,5}, benzo(a)pyren a v místech zatížených dopravou pro oxid dusičitý. Další zlepšení by měla přinést zákonná opatření, která budou účinná až v budoucnu, např. zákaz provozování kotlů, které neplní požadavky přílohy č. 11 zákona o ochraně ovzduší, nebo vypršení některých přechodných režimů. Dle mého názoru by mohlo být přínosné také kvalitnější a efektivnější zpracování koncepčních nástrojů, především PZKO.

Lokálně mají možnost ovlivnit kvalitu ovzduší také obce, a to nejen zákonnými nástroji, ale i jinými opatřeními. To co dýcháme je v neposlední řadě ovlivněno chováním každého z nás a šetrný přístup k životnímu prostředí by měl patřit k jednomu ze základních vlastností člověka, jenž je součástí přírody.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-911-4.
- BRANIŠ, M. a HŮNOVÁ, I. *Atmosféra a klima: aktuální otázky ochrany ovzduší*. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1598-1.
- DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. (edit.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003. ISBN 80-85889-47-1.
- DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ZÁSTĚROVÁ, J. a ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, M., SNOPOKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3599-4.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.
- MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1580-6.
- MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-477-3.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5.
- ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., SMOLEK, M. a ZÁSTĚROVÁ, J. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část (obecná)*. Beroun: IFEC, 2008. ISBN 80-903409-2-X.

VÍCHA, O. *Princip „Znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2014. ISBN 978-80-7201-947-2.

2. Seznam časopiseckých zdrojů

DVOŘÁK, L. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

MORÁVEK, J. Nový přístup k imisním limitům. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

STEJSKAL, V. a VÍCHA, O. Základní principy zákona o přecházení ekologické újmě a o její nápravě. In: *České právo životního prostředí*, 1/2008. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2008. ISSN 1213-5542.

TOMÁŠKOVÁ, V. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

TUŽINSKÝ, M. Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona. In: *České právo životního prostředí*, 2/2012. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

TUŽINSKÝ, M. Obrat ve sporech o náhradu imisní škody na lesích. In: *3T – Teplota, technika, teplárenství*, 5/2018. Praha: Teplárenské sdružení České republiky, 2018.

ZDVIHAL, Z. Novela zákona o ochraně ovzduší – na pomezí ústavní konformity? In: *Právní rozhledy*, 20/2017. Praha: C. H. Beck, 2017. ISSN 1210-6410.

3. Seznam použitých internetových zdrojů

Blaue-Plakette. *When, where, why: Daily updates about the Blue Badge* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.blaue-plakette.de/en.html>.

CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Poskytování informací o dobrovolných nástrojích* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/ekoznaceni/poskytovani-informaci-o-dobrovolnych-nastrojich>.

Česká inspekce životního prostředí. *Evidence případů ekologické újmy* [online]. [cit. 14. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/Evidence-pripadu-ekologicke-ujmy>.

Český hydrometeorologický ústav. *Grafická ročenka 2017* [online]. [cit. 29. 3. 2019]. Dostupné z: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/17groc/gr17cz/Obsah_CZ.html.

Český hydrometeorologický ústav. *Přehled stavu ovzduší* [online]. [cit. 24. 11. 2018]. Dostupné z: <http://portal.chmi.cz/aktualni-situace/stav-ovzdusi/prehled-stavu-ovzdusi>.

Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 19. ledna 2018* [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-348_cs.htm.

Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 17. května 2018* [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_cs.htm.

HORÁK, J. a kol. *Co nejvíce ovlivní Tvůj kour?* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapeni.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>.

HORÁK, J. a kol. *Jaké parametry musí splnit kotle na tuhá paliva? Legislativa v ČR a Evropě – stav v roce 2017* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapeni.tzb-info.cz/15865-jake-parametry-musi-splnit-kotle-na-tuha-paliva>.

HROMKOVÁ, D. *Češi topí špatným palivem. Úředníci obdrželi už přes 700 stížností* [online]. [cit. 26. 2. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/kotel-revize-komin-topeni-pokuta-udani-urednici-kontrola.A181121_103531_domaci_evam.

HUBÁČEK, L. *Vozový park v Česku stárne. Vláda jej chce obnovit, chystá analýzu zdanění vozidel* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/dotace-na-ekologicka-vozidla-srotovne_1810291615_jak.

LYČKA, Z. *Pohledem znalce: Blíží se povinná výměna teplovodních kotlů na pevná paliva tříd 1 a 2?* [online]. [cit. 3. 1. 2019]. Dostupné z: <https://vytapeni.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/17597-pohledem-znalce-blizi-se-povinna-vymena-teplovodnich-kotlu-na-pevna-paliva-trid-1-a-2>.

Magistrát hlavního města Prahy. *Praha nevydá Regulační řád pro smogové situace* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_nevyda_regulacni_rad_pro_smogove.html.

Magistrát hlavního města Prahy. *Praha připravuje studii proveditelnosti dopravních opatření při smogové situaci* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/zivot_v_praze/zivotni_prostredi/praha_pripavuje_studi_i_proveditelnosti.html.

Magistrát hlavního města Prahy. *Praha zavede při smogové situaci veřejnou dopravu zdarma, policii magistrát pomůže s kontrolami emisí* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_zavede_pri_smogove_situaci.html.

Magistrát města Ostravy. *Informativní materiál o možnostech zlepšení kvality ovzduší při zavedení opatření v dopravě* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: http://zdravaova.cz/wp-content/uploads/2017/12/NEZ-a-RR_material-pro-ZM_duben2018.pdf.

Ministerstvo životního prostředí. *Metodický pokyn odboru ochrany ovzduší ke sčítání stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/scitani_stacionarnich_zdroju_znecistovani_ovzdusi.

Ministerstvo životního prostředí. *Ministerstvo životního prostředí zahajuje veřejnou konzultaci k aktualizaci Národního programu snižování emisí* [online]. [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_190117_NPSE.

Ministerstvo životního prostředí. *Národní program snižování emisí České republiky* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/narodni_program_snizovani_emisi.

Ministerstvo životního prostředí. *Programy zlepšování kvality ovzduší* [online]. [cit. 5. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/programy_zlepsovani_kvality_ovzdusi.

Ministerstvo životního prostředí. *Reakce MŽP na výsledky kontroly NKÚ prostředků přidělovaných na zlepšení kvality ovzduší v 2015 - 2017* [online]. [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_190128.

Ministerstvo životního prostředí. *Seznam vyhlášených NEZ* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/seznam_vyhlasenych_nez.

Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko k definici stacionárního zdroje podle § 2 písm. e) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ze které jsou vyjmuty stacionární technické jednotky používané k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stanovisko_definice_stacionarniho_zdroje.

Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko k zařazení vrtných souprav využívajících spalovací motory jako mobilní zdroje znečišťování ovzduší dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění* [online]. [20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/vrtne_soupravy_stanovisko.

Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko ke štěpkovacím zařízením dřevní hmoty a jejich zařazení podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění* [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stepkovaci_zarizeni_stanovisko.

Ministerstvo životního prostředí. *Stanovisko odboru ochrany ovzduší ke kategorizaci těžby písku a štěrkopísku z vody, podle zákona č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší*. [online]. [cit. 20. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/kategorizace_tezby_pisku_sterkopisku_stanovisko.

Ministerstvo životního prostředí. *Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR* [online]. [cit. 5. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/strategie_zlepseni_kvality_ovzdusi.

Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2016* [online]. [cit. 24. 10. 2018]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace.

Nejvyšší kontrolní úřad. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 18/04 Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší* [online]. [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k18004.pdf>.

Státní fond životního prostředí ČR. *MŽP spouští pilotní projekt bezúročných půjček na výměnu kotlů* [online]. [cit. 25. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/tiskove-centrum/tiskove-zpravy/detail-tiskove-zpravy/?id=84>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Národní program Životní prostředí* [online]. [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.narodniprogramzp.cz/dokumenty/detail/?id=313>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Nová zelená úsporám. O programu* [online]. [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.novazelenausporam.cz/o-programu/>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Programový dokument OPŽP pro období 2007-2013* [online]. [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.opzp2007-2013.cz/ke-stazeni/392/17179/detail/programovy-dokument-opzp-pro-obdobi-2007-2013---verze-6/>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Programový dokument OPŽP 2014-2020* [online]. [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/obecne-pokyny/dokumenty>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Stručně o OP Infrastruktura* [online]. [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <http://archiv.sfzp.cz/sekce/120/strucne-o-op-infrastruktura/index.html>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Výroční zpráva SFŽP ČR za rok 2000* [online]. [cit. 22. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/vyrocnizpravy/detail-vyrocnizpravy/?id=38>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Závazné pokyny pro specifický cíl 2.1 - 117. výzva* [online]. [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.opzp.cz/dokumenty/detail/?id=1723>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory z podprogramu Nová zelená úsporám RODINNÉ DOMY v rámci 3. výzvy k podávání žádostí* [online]. [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.novazelenausporam.cz/dokumenty/detail/?id=591>.

VÁŇOVÁ, M. *"Špinavé" německé diesely kupují Češi ve velkém. Omladí náš vozový park, miní stát* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ojete-nemecke-diesely-konci-na-vychode-cesko-se-branit-nebud/r~3a4a18dc24a411e98c840cc47ab5f122/>.

VÁŇOVÁ, M. *Zákaz starých aut? Rodiny by to zničilo, tvrdí města. K emisním zónám se staví vlašně* [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-tonespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/?redirected=1552960588>.

4. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozónovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících.

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší).

Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší.

Zákon č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

Zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

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

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

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

Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 98/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování.

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Nařízení ministra zdravotnictví č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu.

Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách.

Nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci.

Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

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

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

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 41/1992 Sb., kterou se vymezují oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší a stanoví zásady vytváření a provozu smogových regulačních systémů a některá další opatření k ochraně ovzduší.

Vyhláška ministra financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší.

Smlouva o Evropské unii, Úř. věst. C 202, 7.6.2016.

Smlouva o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 202, 7.6.2016.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/2193 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/2284 ze dne 14. 12. 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

5. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10A 173/2016 - 119.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č.j. 4 As 250/2016 - 156.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č.j. 9 As 17/2017-98.

Rozhodnutí Spolkového správního soudu v Lipsku ze dne 27. 02. 2018, sp. zn. BVerwG 7 C 26.16.

Rozhodnutí Spolkového správního soudu v Lipsku ze dne 27. 02. 2018, sp. zn. BVerwG 7 C 30.17.

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 5. dubna 2017 ve věci Evropská komise v. Bulharská republika, sp. zn. C-488/15.

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 22. února 2018 ve věci Evropská komise v. Polská republika, sp. zn. C-336/16.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007.

6. Seznam ostatních zdrojů

Audio záznam 01a-Ochrana ovzduši.mp3 z 6. jednání Výboru pro životní prostředí [online]. [cit. 16. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

Česká televize. *Interview ČT24. Richard Brabec /ANO/, ministr životního prostředí* [online]. [cit. 26. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10095426857-interview-ct24/217411058040124/>.

Důvodová zpráva k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích [online]. [cit. 6. 3. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNASAG86CT>.

Ministerstvo životního prostředí. *Kotlíkové dotace* [online]. [cit. 26. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/wp-content/uploads/2019/01/Prezentace_3-v%C3%BDzva_kotl%C3%ADky_10-01-19.pdf.

Opatření č. 17/17 Ministerstva životního prostředí o vydání úplného znění zřizovací listiny státní příspěvkové organizace Český hydrometeorologický ústav [online]. [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/reditel/pusobnost/2017_Opatreni%2017_17_Uplne_zneni_zrizovaci_listiny_CHMU.pdf.

Pozměňovací návrh Martina Kolovratníka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích [online]. č. 810 [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=51>.

Pozměňovací návrhy poslankyně Evy Fialové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů [online]. č. 07, 08, 09 [cit. 8. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4606&td=22&cu=6>.

Směrnice MŽP č. 2/2015 o poskytování finančních prostředků z programu Nová zelená úsporám od roku 2015 [online]. [cit. 25. 2. 2019]. Dostupné z: <https://archiv.novazelenausporam.cz/smernice-mzp-c-2-2015-rd/index.htm>.

Sněmovní tisk 105/0, Vládní návrh zákona o některých opatřeních k ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0105_00.htm.

Sněmovní tisk 173/0, Novela zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě - EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 21. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=8&T=173>.

Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0>.

Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=678&CT1=0>.

Sněmovní tisk 912/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ovzduší). Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online]. [cit. 18. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=912&CT1=0>.

Stenoprotokol ze 13. schůze Poslanecké sněmovny ze středy 28. 5. 2018 [online]. [cit. 17. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/013schuz/s013026.htm>.

Stenoprotokol ze 49. schůze Poslanecké sněmovny ze středy 7. 9. 2016 [online]. [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/bqbs/b04120901.htm>.

Ústní interpelace poslankyně Olgy Richterové ve věci "Proč zamezujete účast veřejnosti na PZKO-ovzduší?" [online]. [cit. 16. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/interp.sqw?o=8&s=12>.

Právní úprava ochrany kvality ovzduší

Abstrakt

Tato diplomová práce zpracovává přehled o právní úpravě ochrany kvality ovzduší v České republice se zaměřením na úpravu v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší včetně podrobnější analýzy některých problematických míst a aktuálně řešených otázek. Jedná se o aktuální téma, které je řešeno nejen na území České republiky, ale globálně po celém světě, a to především z důvodu nepříznivého vlivu znečištění na zdraví osob a na životní prostředí jako celek.

V úvodní kapitole jsou vymezeny a definovány základní pojmy, které jsou podstatné pro další text práce, včetně dělení zdrojů znečišťování a význam tohoto dělení na následné povinnosti. Dále následuje kapitola, ve které je rozebrán historický vývoj české, mezinárodní a evropské právní úpravy ochrany ovzduší. V dalších kapitolách jsou postupně rozebrány jednotlivé kategorie regulačních nástrojů, které slouží k omezení vypouštění znečišťujících látek do ovzduší. Kapitola o koncepčních nástrojích se převážně zaměřuje na Národní program snižování emisí České republiky a Programy zlepšování kvality ovzduší, včetně rozboru změn, které přinesla novela zákona o ochraně ovzduší provedená zákonem č. 172/2018 Sb. Opomenuty nejsou ani koncepční nástroje územního plánování. V rámci kapitoly o administrativních nástrojích jsou rozebrány imisní a emisní limity, správní akty, které vydávají orgány ochrany ovzduší a v zákoně o ochraně ovzduší upravené povinnosti osob. Kapitola o ekonomických nástrojích se věnuje poplatkům za znečišťování ovzduší a dále dotacím, především dotačnímu programu Nová zelená úsporám a Operačnímu programu Životní prostředí pro roky 2014-2020, v rámci kterého jsou vyhlašovány tzv. kotlíkové dotace. V kapitole o právní odpovědnosti jsou popsány možnosti kontroly dodržování povinností, včetně rozboru možných kontrol spalovacího stacionárního zdroje umístěného v domácnosti. Dále se zde práce zabývá deliktní odpovědností a odpovědností za ztráty na životním prostředí. Kapitola věnovaná nástrojům zvláštní ochrany rozebírá nízkoemisní zóny, smogové situace a některé další v zákoně nevyjmenovaná opatření. V závěru práce je shrnutí jednotlivých nástrojů k omezení vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, včetně rekapitulace vybraných, v práci rozebraných aktuálních problémů.

Klíčová slova

Nástroje ochrany ovzduší

Zákon o ochraně ovzduší

Znečišťování ovzduší

Legal Regulation of Air Quality Protection

Abstract

This diploma thesis provides an overview of the legislation on air quality in the Czech Republic with a focus on the regulation in the Act No. 201/2012 Coll., on air protection including a detailed analysis of some problematic aspects and current issues. Air pollution is the actual global issue that is discussed not only in the Czech Republic but also all over the world, mainly because of the harmful effects on human health and the environment.

This paper is organized as follows. The introductory chapter defines the necessary terms, which are essential to the following text of the paper. This chapter also describes the distribution of air pollutant sources and the importance of this distribution for subsequent obligations. The next chapter provides an overview of the historical development of Czech, international and European air quality legislation following by chapters, where the individual types of regulatory instruments to reduce air pollution are analyzed. The chapter on conceptual instruments mainly focuses on the National Emission Reduction Programme of the Czech Republic and an Air Quality Improvement Programs, including an analysis of the changes brought by the amendment to the Air Protection Act implemented by Act No. 172/2018 Coll. Moreover conceptual instruments of spatial planning are included. The next chapter aims to describe administrative-legal instruments, specifically pollution limits, emission limits, administrative acts issued by air protection authorities and obligations of persons. The chapter on economic instruments deals with air pollution charges and subsidies provided mainly by the New Green Savings Programme or the Operational Program Environment 2014-2020, which also provides so called “boiler subsidies”. Next part dedicated to legal liability describes the possibility of checking compliance with obligations and analyzes the possibility of inspecting the stationary source located in a household. Furthermore, the thesis deals with delictual liability and responsibility for environmental losses. The last chapter on specific instruments of air protection describes low emission zones, smog situations and some others non-listed precautions. At the end of the thesis there is a summary of individual instruments of air protection and recapitulation of selected current problems.

Key words

Instruments of air protection

Air protection Act

Air pollution