

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Daniel Kalda

Právní prostředky ochrany před znečištěním ovzduší

Legal Instruments of Protection against Air Pollution

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Právní prostředky ochrany před znečišťováním ovzduší* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. března 2013

Daniel Kalda

Poděkování

Zde bych rád poděkoval svému vedoucímu práce JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za ochotu, vstřícnost, cenné rady a za jeho čas věnovaný odborným konzultacím.

Ještě bych chtěl poděkovat JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za pomoc s výběrem tématu a ochotný přístup.

V neposlední řadě patří velký dík mému okolí a zejména Vendule za přínosné postřehy, podporu a velkou trpělivost při psaní mé diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
1 Ochrana životního prostředí	9
1.1 Vymezení základních pojmů ochrany ovzduší	10
1.2 Látky znečišťující ovzduší	11
2 Historie právní úpravy	13
2.1 První zmínky o problematice znečišťování ovzduší v Evropě	13
2.1.1 Znečišťování ovzduší ve středověku	13
2.1.2 Počátky koksování uhlí a rozvoj průmyslu v Anglii	13
2.1.3 Znečišťování ovzduší v Evropě a ve světě v 19. a 20. století a jeho regulace	14
2.2 Právní úprava ochrany ovzduší na našem území do roku 1989	16
2.2.1 První pokusy o právní regulaci znečišťování ovzduší	16
2.2.2 Období po 2. světové válce	16
2.2.3 Období mezi lety 1960 - 1970	17
2.2.4 Období mezi lety 1970 – 1989	18
2.3 Právní úprava po roce 1989	19
2.3.1 První komplexní právní úprava ochrany ovzduší	19
2.3.2 Další právní předpisy související s ochranou ovzduší	20
2.3.3 Zhodnocení zákona o ovzduší z roku 1991 a souvisejících předpisů	22
2.4 Právní úprava ochrany ovzduší od roku 2002 do roku 2012	22
3 Platné právní prameny ochrany ovzduší	25
3.1 Prameny mezinárodního práva na ochranu ovzduší	25
3.2 Právní prameny ochrany ovzduší EU	26
3.3 Právní prameny ochrany ovzduší v ČR	28
3.3.1 Nezbytnost nového zákona na ochranu ovzduší	28
3.3.2 Cíl nové úpravy a hlavní změny	29
3.3.2 Podzákoné prováděcí předpisy	30
3.3.3 Související právní předpisy	30
4 Nástroje ochrany ovzduší	33
4.1 Administrativní nástroje	33
4.1.1 Standardy kvality	33
4.1.1.1 Přípustná úroveň znečištění	33
4.1.1.2 Přípustná úroveň znečišťování	34
4.1.3 Povinnosti osob	35
4.1.4 Kategorizace zdrojů znečišťování a povinnosti provozovatelů	36
4.1.5 Nízkoemisní zóny	37
4.1.6 Kompenzační opatření	38
4.1.7 Správní akty orgánu ochrany ovzduší	39
4.2. Institucionální nástroje	40

<i>4.3 Sankční nástroje</i>	41
4.3.1 Trestné činy.....	41
4.3.2 Sankce dle správního práva	43
4.3.3 Opatření k nápravě.....	44
4.3.4 Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	45
<i>4.4 Koncepční nástroje</i>	47
4.4.1 Národní program snižování emisí ČR	47
4.4.2 Program zlepšování kvality ovzduší	47
<i>4.5 Dobrovolné nástroje</i>	48
<i>4.6 Ekonomické nástroje</i>	49
4.6.1 Dotace	49
4.6.2 Poplatky za znečištění ovzduší.....	49
5 Žaloba statutárního města Ostrava na stát	51
Závěr	54
Seznam použitých zdrojů	56
Shrnutí	63
Seznam klíčových slov	65

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

ČSFR – Československá federativní republika

ČSSR – Československá socialistická republika

EIA – Posuzování vlivů na životní prostředí

ES – Evropské společenství

Inspekce – Česká inspekce životního prostředí

JEA – Jednotný Evropský Akt

Listina – Listina základních práv a svobod ČR

Ministerstvo LVH – Ministerstvo lesního a vodního hospodářství

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

PZKO - Programy zlepšování kvality ovzduší

USA – Spojené státy americké

Ústava – Ústava ČR

ŽP – Životní prostředí

Úvod

Čistota ovzduší jako jedna ze základních složek životního prostředí je jedním z předpokladů pro zdravý vývoj jednotlivce i celé společnosti. Jak dokládají soudobé studie, znečištěné ovzduší má velmi negativní vliv na zdraví obyvatelstva, proto by jeho ochrana měla být v zájmu všech a zejména státu.

Právní prostředky ochrany před znečišťováním ovzduší jsem si jako téma mé diplomové práce vybral, protože pocházím z Moravskoslezského kraje, konkrétně z Ostravy a problematika znečišťování ovzduší je v této oblasti velice aktuální a často diskutované téma. V naší republice stále existují místa, ve kterých je kvalita ovzduší velmi špatná, a právě Ostravsko bývá hodnoceno jako jedno z míst s nejhorsším ovzduším v celé Evropské Unii.

Ve své práci popíši historii znečišťování ovzduší v Evropě, s tím související vývoj právní regulace, a blíže se zaměřím na počátky právní úpravy na našem území. Dále uvedu a popíšu prameny mezinárodního práva a práva Evropské unie zabývající se ochranou ovzduší.

V minulém roce byla přijata nová zákonná úprava ochrany ovzduší. Jedná se o již třetí komplexní právní předpis zabývající se touto problematikou po listopadu 1989. Mým cílem je zhodnotit předchozí právní úpravu, zdůraznit její nedostatky a porovnat ji s novou účinnou úpravou. Dále chci zdůraznit podstatné změny, jež přinesla nová úprava. Zaměřím se na srovnání nástrojů, které jsou zakotveny v tomto zákoně a v zákoně předešlém. Pokusím se analyzovat efektivitu nástrojů, které dává zákonodárce k dispozici státním orgánům a územním samosprávným celkům pro řešení situací, kdy je znečišťováno ovzduší více, než dovolují stanové limity.

Detailněji se budu také věnovat předpokladům pro trestněprávní, správněprávní a občanskoprávní odpovědnost za znečištění ovzduší.

Na závěr své práce se budu zabývat žalobou, již podalo Statutární město Ostrava v oblasti ochrany životního prostředí na stát. Popíši, čeho se město domáhá, o které právní předpisy svůj nárok opírá a analyzuji rozhodnutí soudu a jeho odůvodnění.

Při psaní historie právní úpravy Československé, respektive České republiky, budu vycházet z dobové literatury, případně budu čerpat z důvodových zpráv k jednotlivým zákonům. K problematice ochrany ovzduší v období od 90. let 20. století po současnost je pramenů nespočet, proto budu čerpat z monografií, periodik a elektronických zdrojů, které se zabývají výlučně tématem ochrany ovzduší.

Jak jsem již výše zmínil, nová právní úprava ochrany ovzduší je účinná jen několik měsíců, z tohoto důvodu bylo doposud v odborné literatuře k novému zákonu na ochranu ovzduší publikováno jen minimum informací. Při komparaci minulé a současné právní úpravy budu čerpat hlavně z důvodové zprávy nového zákona a několika málo dalších zdrojů.

Výsledkem této diplomové práce by měl být rozbor všech aktuálních právních prostředků před znečištěním ovzduší a zhodnocení, zda v praxi dosahují požadovaných výsledků.

1 Ochrana životního prostředí

Život člověka a jiných živých organismů na Zemi je podmíněn existencí zdravého životního prostředí (ŽP). Dle zákona o životním prostředí je životním prostředím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.“¹ Stav životního prostředí se bohužel s rostoucí průmyslovou expanzí a jinými globálními problémy lidstva zhoršuje. Člověk čerpá přírodní zdroje a nadřazuje krátkodobé přínosy a zisky před dlouhodobým udržitelným rozvojem. Vedle čerpání zdrojů také vypouští řadu látek, plynů, vod, kterými přírodu poškozují a ohrožují.

V důsledku toho ve 20. století vzniká uvědomění a vyvstává potřeba prostředí chránit před nadměrnými dopady působení člověka. Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno v mnoha mezinárodních dokumentech a vnitrostátních právních předpisech. V současné době požívá toto právo v České republice (ČR) ochrany na ústavní úrovni.

Již samotná preambule Ústavy ČR obsahuje odhodlání střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství. To se také odráží v článku 7 Ústavy, který určuje povinnost a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí. Pouze stát by měl svými zákony komplexně řešit ochranu životního prostředí a používat vhodné prostředky a metody ochrany, neboť je to v zájmu současné společnosti i budoucích generací. Základním principem je požadavek trvale udržitelného rozvoje, jenž umožní současné generaci uspokojovat základní životní potřeby, ale zároveň nesníží rozmanitost přírody a funkci ekosystému do budoucna.²

Životnímu prostředí je dále věnován článek 35 Listiny, v němž je uvedeno, že každé osobě přísluší právo na příznivé životní prostředí. Toto právo úzce souvisí s dalším základním lidským právem, s právem na život a na zdraví. Z tohoto lze usoudit, že toto ustanovení se týká pouze fyzických osob. Slovo příznivé musíme vykládat tak, že jednotlivé složky životního prostředí nejsou znečišťovány nebo zatěžovány nad limit stanovený zákonem.³

V dalším odstavci tohoto článku je uvedeno právo na informace související s životním prostředím. Tomu odpovídá povinnost státních orgánů i právnických a fyzických osob takovéto informace poskytovat. V posledním odstavci je pak uložena povinnost všem osobám, aby při výkonu svých práv nepoškozovali a neohrožovali životní prostředí. Toto

¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

² PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl: Ústavní systémy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 1998, s. 70-71.

³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009, s. 1283-1284.

ustanovení zasahuje do svobody podnikání a obdobných práv, ovšem je založeno na základě veřejného zájmu a obecného blaha.⁴

1.1 Vymezení základních pojmů ochrany ovzduší

S problematikou ochrany ovzduší úzce souvisí také ochrana ozónové vrstvy a klimatických změn Země. Z důvodu omezeného rozsahu se tato práce zabývá pouze ovzduším. Ovzduší neboli atmosféra je plynný obal Země. Můžeme jej rozdělit na ovzduší vnitřní a vnější. Vnitřním je ovzduší uvnitř budov a jiných objektů a jeho ochranu zajišťují předpisy práva pracovního, zdravotnického a hygienického. Na druhé straně vnější ovzduší je ovzduší, které se vyskytuje volně v prostoru. Toto ovzduší je předmětem ochrany práva životního prostředí, což deklaruje zákon o životním prostředí, který jej označuje jako jednu ze složek životního prostředí, a také zákon o ochraně ovzduší⁵ (dále jen zákon č. 201/2012 Sb.), kde právě vnější ovzduší je předmětem ochrany.

Ovzduší je tvořeno směsí různých látek, které se v něm vyskytují přirozeně a dále látek, které jsou do něj vneseny uměle působením člověka. Toto umělé vnášení neboli emise látek do atmosféry nazýváme znečišťováním ovzduší.⁶

Ne všechny vnesené látky jsou nežádoucí, proto zákon definuje určité pojmové znaky znečišťující látky. Jedná se o látku, která má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo látka, která obtěžuje zápachem. Dle původce znečištění můžeme rozdělit zdroje na mobilní a stacionární. Přesnou definici opět nalezneme v zákoně. Ovšem v praxi, pokud mluvíme o mobilních znečišťovateli, se bude převážně jednat o znečišťování pocházející z dopravy a na druhé straně stacionárním zdrojem jsou spalovny, koksovny a jiná obdobná zařízení.

Dalším důležitým pojmem jsou právní prostředky ochrany, respektive nástroje ochrany ovzduší. Tyto můžeme rozdělit do dvou kategorií, a to na přímé a nepřímé nástroje. Přímé nástroje ovlivňují stav životního prostředí přímým působením prostřednictvím příkazů, zákazů, dovolení atd. Na druhé straně nepřímé nástroje dávají možnost volby. Nejčastější nepřímé nástroje jsou ekonomické nástroje. Ty nezakazují určitý způsob chování, ale ekonomicky zvýhodňují chování, které je ekologicky vhodné.

V souvislosti s nástroji ochrany ovzduší bývají často zmiňovány pojmy emisní limity, emisní stropy a imisní limity. Emisním limitem je nejvýše přípustné množství znečišťující

⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky 2. díl: Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 1999, s. 283-284.

⁵ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí. 2. díl*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 11.

látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje. Emisním stropem je pak nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok a imisní limit představuje nejvýše přípustnou úroveň znečištění ovzduší stanovenou zákonem.

A konečně posledním podstatným pojmem je ochrana ovzduší, což definuje zákon č. 201/2012 Sb., 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“. Tuto definici jsme si mohli prakticky odvodit z informací výše uvedených.

1.2 Látky znečišťující ovzduší

Příloha č. 1 zákona č. 201/2012 Sb., a vyhláška ministerstva ŽP č. 330/2012 Sb., stanoví znečišťující látky a jejich emisní respektive imisní limity. Jedná se o oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxidy dusíku, oxid uhelnatý, benzen, prachové částice frakce PM₁₀ a PM_{2,5}, olovo, arsen, kadmium, nikl, benzo(a)pyren, troposférický ozon, polycyklické aromatické uhlovodíky, těkavé organické látky a plynnou rtuť. Následuje stručná charakteristika některých těchto látek, jejich vznik a dopady na lidské zdraví.

Oxid siřičitý vzniká zejména při spalování fosilních paliv, při průmyslových procesech, ale i v domácnostech. Je jednou z příčin kyselých dešťů a z hlediska lidského zdraví způsobuje záněty průdušek a astma. Poléťavý prach PM₁₀, PM_{2,5} (PM z anglického „particulate matter“) je tvořen mikročásticemi v řádech mikrometrů, které vznikají při spalovacích procesech, tavení rud, nedokonalém spalování naftových motorů a v neposlední řadě například obušování pneumatik při pohybu vozidla po vozovce. Tyto mikročástice způsobují kardiovaskulární onemocnění a nemoci dýchacích cest. Mohou nastat případy, kdy se na prachové částice navážou těkavé organické látky, které v organismu působí toxicky a mohou způsobovat rakovinu. Dalšími látkami jsou oxidy dusíku, které vznikají a jsou emitovány do ovzduší z motorových vozidel a ze spalovacích procesů velkých zdrojů. Negativními účinky jsou dráždění sliznice dýchacích cest a spolu se sírou jsou součástí výše zmíněných kyselých dešťů. Ve výčtu nesmí chybět oxid uhelnatý, jako jedna z nejčastějších a z nejnebezpečnějších látek, které znečišťují ovzduší. Tento oxid vzniká při nedokonalém spalování uhlíkatých materiálů, dále jako vedlejší produkt některých průmyslových a biologických procesů. Jedním z největších producentů této látky jsou motorová vozidla. Vystavení oxidu uhelnatému může vést k závratím, bolestem hlavy, srdečním problémům,

nevolnosti a při vysoké koncentraci může být i smrtelný. Dále je nutno zmínit některé škodliviny s karcinogenními účinky. Jedná se o arsen, nikl, benzen, benzo(a)pyren a další. Tyto vznikají opět při nedokonalém spalovacím procesu, tj. při výrobě energie, spalování odpadů, ze silniční dopravy atd. ⁷

Je zřejmé, že dlouhodobé vystavení člověka nadlimitním hodnotám těchto látek způsobuje závažné zdravotní problémy a proto by měly být efektivně využívány všechny zákonné prostředky k ochraně ovzduší, aby nedocházelo k překračování stanovených limitů.

⁷ *Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2011* [online.] Ministerstvo životního prostředí, [cit. 6. března 2013]. Dostupné na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecistení_ovzdusi/\\$FILE/ooo-informace_rizika_CRi_2011_vlada-20120225.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecistení_ovzdusi/$FILE/ooo-informace_rizika_CRi_2011_vlada-20120225.pdf)>.

2 Historie právní úpravy

2.1 První zmínky o problematice znečištění ovzduší v Evropě

Znečištění ovzduší provází člověka po celou dobu jeho existence. Nejstarší dochované zprávy o problému se znečištěním ovzduší můžeme najít v knize *Vzduch, voda a okolí* řeckého lékaře Hippokrata z přelomu 5. a 4. století před naším letopočtem. Římský filozof Seneca a známý doktor Galénos byli prvními, kdo kritizovali vzduch ve starověkém Římě. Sám císař Dioklecián (3. a 4. století našeho letopočtu) se snažil zlepšit ovzduší a vydal písemný návod s názvem *Hygiēna*, jak zamezovat různým druhům znečištění vzduchu.⁸

2.1.1 Znečištění ovzduší ve středověku

Ve středověku nastal rozvoj řemesel, zvýšilo se množství spalování uhlí a problematika znečištění ovzduší se stala více aktuální. V roce 1306 byl vydán anglickým králem Eduardem I. úplně první zákon na omezení kouře. Panovník byl dokonce nucen z důvodu znečištění změnit sídlo z Londýna na Nottingham. V této době se v různých částech Evropy začínaly objevovat první snahy o potlačení znečištění.⁹

2.1.2 Počátky koksování uhlí a rozvoj průmyslu v Anglii

V polovině 17. století se kvalita vzduchu v Londýně stále více zhoršovala, což vyvolávalo protesty obyvatelstva. Roku 1661 vydal John Evelyn proslulou knihu *Fumifugium, or the Smoke of London Dissipated*¹⁰, kterou věnoval králi Karlu II. V ní poukazoval na skutečnost, že člověk si stěžuje na špatné ovzduší, ale přitom je to on, kdo jej znečišťuje. Přicházely návrhy, aby se opět začalo topit dřevem namísto nekvalitního uhlí. Počátky koksování spadají na přelom 16. a 17. století a v této době byl vydán patent týkající se způsobu, „jak učiniti mořské uhlí užitečným jako uhlí dřevěné pro topení v domácnostech, aniž by vznikl zápach nebo kouř“.¹¹

Znečištění stále prudce rostlo a v 18. století se B. White zmiňuje, že oproti situaci před 100 lety polovina dětí narozených a vychovávaných v Londýně umírá do 2 let života. Toto autor označuje za jeden z negativních dopadů špatného ovzduší. Rozvoj kapitalismu

⁸ HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečištění ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství. 1979, s. 6.

⁹ HAŠEK, Milan. *Čistota ovzduší*. Praha: PRÁCE. 1968, s. 36.

¹⁰ *Fumifugium* neboli rozptýlení londýnského kouře

¹¹ HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečištění ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství. 1979, s. 7-8.

zapříčinil, že města se ponořila do špíny a šedi. Kouřová clona zakryla celou Anglii. V polovině 19. století byla vytvořena zpráva úřadu pro veřejnou hygienu, podle které v hlavních průmyslových městech bylo z 9 hodinové pozorovací doby po dobu více než 8 hodin vypouštěn do ovzduší černý kouř. Spotřeba uhlí stále stoupala.¹²

2.1.3 Znečišťování ovzduší v Evropě a ve světě v 19. a 20. století a jeho regulace

Ostatní evropské země se poučily z problémů, jež sužovaly Anglii, a snažily se předejít těmto situacím určitou právní regulací. V 19. století Francie a později i jiné státy přijaly opatření, kterými regulovaly množství vypouštěných emisí a jejich kontrolu, ovlivňovaly umístění problematických průmyslových provozů apod. V Německu a Rakousku byly počátkem 19. století přijaty zákony, jež umožňovaly jednotlivci domáhat se náhrady škody způsobené na zdraví, vlastnictví nebo živém inventáři. Podniky poté vypouštění emisí začaly kontrolovat, aby se vyhnuly případným sankcím. To se pozitivně odráželo na znečišťovaném ovzduší.¹³

Na začátku 20. století svůj první zákon na ochranu ovzduší vydala Itálie, která označila několik průmyslových odvětví za nebezpečné, a bylo nutno je umisťovat do určité vzdálenosti od jednotlivých měst. Ve 30. letech svou kodifikaci ochrany ovzduší provedla také Francie a postupem let i další státy Evropy.¹⁴

Během 2. světové války vláda Velké Británie zrušila preventivní opatření proti kouři. Takto učinila z taktických důvodů, kdy kouřová clona chránila tovární objekty před nepřátelskými nálety. Důsledek výše zmíněného jednání na sebe nenechal dlouho čekat a v roce 1952 došlo k negativně proslulé londýnské smogové katastrofě, během níž zahynulo okolo 4000 lidí. Na základě této události byl v roce 1956 vydán zákon na ochranu ovzduší, který vytvořil opatření proti černému kouři.¹⁵

Výsledkem bylo za pár let praktické vyčištění londýnského vzduchu a odstranění kouřové clony. Tentýž pozitivní dopad bylo možné pozorovat i v dalších anglických městech.¹⁶

Z událostí důležitých pro oblast ochrany ovzduší odehrávajících se mimo Evropu je nutné uvést rozhodnutí z roku 1941 v případě Trail Smelter¹⁷. Arbitrážní soud rozhodoval spor mezi Spojenými státy americkými (dále jen USA) a Kanadou. Předmětem sporu byla

¹² HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečišťování ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství. 1979, s. 9.

¹³ Tamtéž s. 10.

¹⁴ Tamtéž s. 11-12.

¹⁵ Clean Air Act, který vytvořil tzv. Smoke Control Areas (území s kontrolou kouře).

¹⁶ HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečišťování ovzduší ...*, s. 8-11.

¹⁷ Trail smelter case (United States, Canada) probíhající 16. duben 1938 – 11. březen. 1941

náhrada škody na lesních porostech a v zemědělství. Škodu způsobovalo vypouštění odpadních plynů závodu na zpracování rud, který se nacházel na území Kanady.¹⁸

Arbitrážní soud rozhodl, že „žádný stát není oprávněn využívat nebo povolit využívání svého území způsobem, jakým může dojít ke škodám způsobeným plyny na území jiného státu nebo na majetku či osobách v něm žijících, pokud předmětná činnost má závažné důsledky a je na základě důkazů jasně stanovena.“ Toto rozhodnutí bylo podkladem pro pozdější vytvoření mezinárodního obyčeje v otázkách mezistátní ochrany životního prostředí.¹⁹

V poválečné době začala problematika znečišťování ovzduší vstupovat do popředí. Jedním z důležitých subjektů bylo Evropské společenství.

Evropská společenství původně jako hospodářsky zaměřený subjekt se dlouhou dobu o ochranu životního prostředí nezajímala. Zájem se začal formovat na konci šedesátých let 20. století. Za první pokusy regulace znečišťování ovzduší lze označit 2 směrnice rady EHS, jedna z roku 1970²⁰ a druhá z roku 1972²¹. Obě se zabývaly harmonizací právních předpisů členských států v oblasti emisí motorových vozidel.

Roku 1972 se konala ve Stockholmu mezinárodní konference, která přinesla mnoho podnětů k ochraně životního prostředí.²² V říjnu téhož roku se uskutečnil summit v Paříži. Evropská rada vyzvala Komisi, aby započala jednání v opatřeních řešících konkrétní otázky životního prostředí. Komise zahájila své aktivity v této oblasti formou akčních programů.²³

„V roce 1973 byl přijat první akční program pro životní prostředí (probíhal v letech 1973-1976) tehdejšího Evropského hospodářského společenství. Zvláštním úspěchem tohoto prvního akčního programu bylo zavedení tzv. zásady předběžné opatrnosti, v souladu s níž se, jak známo, upřednostňuje předcházení znečištění životního prostředí před pozdějším potíráním jeho následků.“²⁴ Jako průlomový můžeme považovat rok 1987, kdy vstoupil

¹⁸ SANDS, Phillipe a kol. *Principles of International Environmental Law*. 3. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 240.

¹⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání Praha: C. H. Beck, 2010, s. 100-101.

²⁰ Směrnice Rady č. 70/220/EHS ze dne 20. března 1970, o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti znečišťování ovzduší plyny zážehových motorů motorových vozidel. Úř. věst. L 076, 6. dubna 1970, s. 64–85.

²¹ Směrnice Rady č. 72/306/EHS ze dne 2. srpna 1972, o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti emisím znečišťujících látek ze vznětových motorů vozidel. Úř. věst. L 190, 20. srpna 1972, s. 1-23

²² *Evropská politika ochrany životního prostředí* [online]. Businessinfo.cz, 30. května 2009 [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/evropska-politika-ochrany-zivotniho-5151.html>>.

²³ KUČYŇKOVÁ, Petra. *Životní prostředí* [online]. Euroskop.cz, [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/>>

²⁴ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru 2012/C 191/01 ze dne 25. a 26. dubna 2012, k tématu Sedmý akční program pro životní prostředí, monitorování šestého akčního programu pro životní prostředí. Úř. věst. C 191, 29. června 2012, s. 1–5.

v platnost Jednotný evropský akt, kterým byla do primárního práva Evropského společenství zakotvena hlava zabývající se životním prostředím.²⁵

V následujících letech se ochrana životního prostředí a konkrétně ovzduší začala dostávat do popředí zájmů. Bylo přijato několik desítek předpisů a v roce 2012 byl ukončen již šestý akční program pro životní prostředí. O aktuálních pramenech ochrany ovzduší z hlediska práva Evropské unie je pojednáno níže.

2.2 Právní úprava ochrany ovzduší na našem území do roku 1989

Oproti jiným evropským státům na území Československa nejsou dochovány téměř žádné prameny o stavu a znečištění ovzduší z období středověku a novověku.

2.2.1 První pokusy o právní regulaci znečištění ovzduší

Vůbec první písemnou zmínkou o problematice ovzduší je Instrukce z roku 1867. Ta přikazovala okresním lékařům v Praze, aby se začali zabývat povětřím a vyznačovat oblasti s výskytem škodlivých látek pocházejících z továren živnostníků. První publikace, která stojí za zmínku, pochází z roku 1874 a jmenuje se Rozhledy po obecném zdravotnictví. Kniha obsahovala úvahy nad tím, jak znečištěné ovzduší ovlivňuje dýchání, zažívání apod., a stavěla se proti výstavbě dalších průmyslových objektů s nepříznivým dopadem na ovzduší v blízkosti Prahy. V 80. letech se začínala řešit otázka vztahu techniky a ovzduší v souvislosti se stavbou nových městských částí Prahy. Meteorologové došli k závěru, že pohyb vzduchu nad městem je téměř nepatrný a proto není snadné se zbavit škodlivých látek. Po roce 1890 zájem veřejnosti o čistotu ovzduší stoupal. Později byly podle rakouského živnostenského zákona vyžadována alespoň minimální opatření proti kouři u průmyslových zdrojů. Tento trend byl udržován až do poloviny 40. let.²⁶

2.2.2 Období po 2. světové válce

V druhé polovině 20. století dochází k prudkému vědeckotechnickému rozvoji, jehož důsledkem je silný dopad na čistotu ovzduší, a vyvstává nutnost kodifikace tohoto úseku životního prostředí. Zpočátku byla problematika upravena v zákonech o péči o zdraví

²⁵GOOSSENS, Yanne. *Environment policy: general principles* [Online]. European Parliament, červenec 2008 [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/environment/article_7292_en.htm>.

²⁶HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečištění ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1979, s. 13-14.

lidu, konkrétně v zákoně o hygienické a protiepidemické službě²⁷ s prováděcím předpisem²⁸. Tyto předpisy věnovaly zvláštní pozornost ochraně ovzduší.²⁹

Další úprava, která měla přispět ke zlepšení kvality ovzduší, byla místního charakteru. Vláda v letech 1957 a následujících vydala několik nařízení, jejichž úkolem mělo být zlepšení životního prostředí v problematických oblastech republiky, jako jsou Ostravsko, východní část Krušných hor a další průmyslové oblasti.³⁰

2.2.3 Období mezi lety 1960 - 1970

V šedesátých letech minulého století byla ochrana proti znečišťování ovzduší upravena v zákonné formě a byla zde snaha o vytvoření určitých nástrojů, které měly znečišťování omezit nebo alespoň kompenzovat. Zákony vycházely z článku 15 nově přijaté ústavy³¹, který stanovil, že stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících a umožňovalo jejich zotavení.

Zásadním předpisem s celostátním významem, který vytyčil opatření pro systematickou ochranu ovzduší, bylo usnesení vlády č. 494 z roku 1960. Efektivita tohoto usnesení byla následně zajištěna vyhláškou ministerstva financí³², jež stanovila sankce za jeho porušení. Důležitost usnesení byla spatřována v tom, že byla uložena povinnost průmyslovým závodům vybavit se zařízením, jež podle současného stavu vědy a techniky maximálně znemožní vypouštět škodlivé exhalace do ovzduší.³³

V následujících letech došlo konečně k vytvoření komplexnější kodifikace na úrovni zákona, konkrétně v letech 1966 a 1967. Národní shromáždění vydalo zákon o péči o zdraví lidu³⁴ a jako prováděcí předpis vydalo ministerstvo zdravotnictví vyhlášku³⁵ o zdravých životních podmínkách. Tyto předpisy přinesly nové povinnosti podnikům, družstvům a jiným organizacím v předcházení a minimalizaci znečišťování ovzduší.³⁶

²⁷ Zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči, účinný ke dni 1. dubna 1952

²⁸ Nařízení ministerstva zdravotnictví č. 24/1954 Sb., o hygienické službě.

²⁹ ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976, s. 27-28.

³⁰ HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečišťování ovzduší a jeho soudobé problémy 1: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1979, s. 13.

³¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, účinný ke dni 11. července 1960.

³² Vyhláška ministerstva financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, účinné ke dni 1. ledna 1961

³³ NOVÁK, Ivan a kol. *Ochrana čistoty ovzduší v ČSR*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1972, s. 5-7.

³⁴ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, účinný ke dni 1. července 1966.

³⁵ Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o zdravých životních podmínkách.

³⁶ ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976, s. 29.

Směrnici³⁷ hlavního hygienika ČSSR byla stanovena nejvyšší přípustná koncentrace škodlivých látek v ovzduší. Nedodržování těchto předpisů a případné sankcionování vykonávaly orgány hygienické služby při národních výborech.³⁸

Důležitým předpisem z hlediska organizace, kontroly a sankcí v této oblasti byl zákon o opatřeních proti znečišťování ovzduší³⁹. Nedostatkem tohoto zákona byl fakt, že se zaměřoval pouze na určité znečišťovatele, jako jsou tepelné elektrárny, chemické a hutní provozovny, výroby cementu a vápna, výtopy apod., nikoli pak už na další významný zdroj znečištění, kterým byla motorová vozidla. Předpis byl konstruován na základním předpokladu, že ekonomické postihy za jeho nedodržování a na druhé straně ekonomické zvýhodnění provozů, které budou šetrné k ovzduší, zaručí čistotu ovzduší. Byla stanovena tzv. přípustná míra znečištění a při jejím překročení bylo nutné zaplatit poplatek, což byl hlavní nástroj boje proti znečišťování ovzduší.⁴⁰

Výše poplatku byla stanovena tak, aby byl vyšší než náklady na provoz a údržbu zařízení pro zlepšení stavu ovzduší. V případě, že organizace neplnila povinnosti určené příslušným orgánem a neodstranila nedostatky v péči o čistotu ovzduší v souvislosti s provozem, mohla jí být uložena i pokuta. Vybrané poplatky a pokuty byly následně užity ke zlepšení stavu ovzduší a odstraňování následků znečištění ovzduší. Zaplacením poplatku nebo pokuty však nezanikla povinnost hradit škodu dle občanského a hospodářského zákoníku a dle vyhlášky vlády o náhradě škod způsobených znečištěním ovzduší⁴¹, případně dle trestních předpisů.⁴²

2.3.4 Období mezi lety 1970 – 1989

V této době bylo Československo jedním z největších znečišťovatelů ovzduší v Evropě.⁴³

Dosavadní systém péče o ochranu ovzduší byl v tomto období již nedostatečný. Vzrůst znečišťování přinesl otázku nutnosti prohloubení právní ochrany čistoty ovzduší. Z tohoto důvodu byl zpracován návrh zásad nového zákona, jenž byl předložen ministerstvu lesního a vodního hospodářství k posouzení, a bylo doporučeno tyto zásady nejprve experimentálně

³⁷ Hygienický předpis č. 34/1967.

³⁸ NOVÁK, Ivan a kol. *Ochrana čistoty ovzduší v ČSR*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1972, s. 7.

³⁹ Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, účinný ke dni 1. května 1967

⁴⁰ ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976, s. 30-31.

⁴¹ Vyhláška vlády č. 40/1963 Sb., o náhradě škod způsobených znečištěním ovzduší socialistickým zemědělským a lesním organizacím

⁴² HAŠEK, Milan. *Čistota ovzduší*. Praha: PRÁCE. 1968, s. 42-45.

⁴³ MOLDAN, Bedřich a kol. *Životní prostředí České republiky*. Praha: Academia, 1990, s. 42.

vyzkoušet. Návrh obsahoval zásadu prevence, která měla zamezit vzniku nových zdrojů znečištění, eventuálně vzniku pouze s příslušným zařízením, které by zamezovalo znečišťování. Další změna měla nastat v systému placení poplatků a pokut, který měl být zpřesněn a zpřísněn. V neposlední řadě návrh obsahoval možnost ovlivnit množství vypouštěných látek do ovzduší při mimořádných situacích na určitém území formou zvláštních opatření. Mezi tato opatření mělo patřit zastavení provozu některých zdrojů znečištění, omezení automobilové dopravy a další. Výsledkem mělo být přesunutí těžiště opatření proti znečišťování ovzduší z ekonomických nástrojů k nástrojům státně administrativním.⁴⁴

Nová zákonná úprava byla přijata až v roce 1991 a do té doby byly problémy se znečišťováním ovzduší řešeny formou usnesení vlády. Tato usnesení se zabývala nejvíce postiženými oblastmi v republice. Výsledkem však byla pouze opatření, která měla symbolický charakter a nezmírňovala tak dopad na životní prostředí.⁴⁵

2.3 Právní úprava po roce 1989

Jak bylo již výše zmíněno, ČSFR bylo v 90. letech jedním z největších znečišťovatelů ovzduší v Evropě. Dosud platný zákon z roku 1967 zavedl soustavu hmotných stimulů znečišťovatelů a uzákonil odborný dohled nad znečišťovateli. Nutno říci, že ve své době sehrál velmi pozitivní roli na úseku ochrany ovzduší. Tento zákon však byl ekonomickým a technickým vývojem již před řadou let překonán. Nově připravovaná zákonná úprava ochrany ovzduší se snažila o komplexní přístup k řešení otázky kvality ovzduší s přihlédnutím k současným poznatkům vědy, techniky i praxe a přijatým nebo připravovaným mezinárodními závazkům.⁴⁶

2.3.1 První komplexní právní úprava ochrany ovzduší

První porevoluční zákon⁴⁷ na ochranu ovzduší byl přijat v roce 1991 a jeho bezprostředním cílem bylo alespoň omezit znečišťování ovzduší na únosnou míru a předcházet následkům mimořádného znečištění.⁴⁸

⁴⁴ ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. Právní ochrana čistoty ovzduší. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976, s. 33-36.

⁴⁵ MOLDAN, Bedřich a kol. Životní prostředí České republiky. Praha: Academia, 1990, s. 256.

⁴⁶ Sněmovní tisk 695 z roku 1991, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0695_01.htm>.

⁴⁷ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění zákona č. 211/1994 Sb. účinný ke dni 15. listopadu 1994

⁴⁸ DROBNÍK, Jaroslav, DAMOHORSKÝ, Milan. *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 163.

Zákon rozdělil znečišťovatele dle určitých kritérií do několika kategorií a podle nich pak ukládal provozovatelům určité povinnosti. Stěžejním prvkem ochrany ovzduší měla být zásada prevence. Ta se projevovala zejména v povinnosti používat vhodná paliva a v povinnosti volby nejlepší dostupné technologie při výstavbě nových nebo modernizaci starých zdrojů znečišťování. Dalším prostředkem prevence bylo udělování souhlasu orgánu ochrany ovzduší s umístováním a povolováním staveb velkých a středních zdrojů znečišťování. Novým nástrojem v navrhované právní úpravě byly emisní, imisní a depoziční limity. Ty měly určovat maximální přípustnou úroveň znečišťování ovzduší. Tyto hodnoty byly důležité z hlediska možnosti orgánu ochrany ovzduší užít potřebné opatření, jako je uložení pokuty za překročení limitů až do výše 10 milionů korun nebo omezení provozu zdroje znečištění, případně jeho úplného odstavení. Mezi ekonomické prostředky ochrany ovzduší můžeme zařadit poplatky, které se osvědčily jako spolehlivý nástroj již v minulé právní úpravě. Cílem bylo působit na snižování znečišťování v rámci emisních limitů.⁴⁹

Znečištění ovzduší nebylo na celém našem území stejné, proto zákon ukládal možnost určit prováděcím předpisem oblasti vyžadující zvláštní ochranu a zavést speciální omezení činnosti provozů způsobujících znečištění. Toto upravila vyhláška ministerstva životního prostředí⁵⁰, na jejímž základě bylo možno vyhlásit varovné a regulační opatření a smogovou situaci.⁵¹

2.3.2 Další právní předpisy související s ochranou ovzduší

Zákon o ovzduší se zabýval pouze stacionárními zdroji znečišťování, proto musela být přijata norma, která by upravovala také mobilní zdroje znečištění, zejména automobilovou dopravu. Tuto problematiku upravil až v roce 1995 zákon o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích⁵². Předpis stanovil, že držitel silničního vozidla je povinen k pravidelným technickým prohlídkám, kterými se kontroluje technický stav silničního vozidla, a pravidelným měřením emisí, kterými se kontroluje splnění přípustných limitů škodlivých emisí ve výfukových plynech.

⁴⁹ Sněmovní tisk 695 z roku 1991, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0695_01.htm>.

⁵⁰ Vyhláška MŽP České republiky 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, ve znění vyhlášky č. 279/1993 Sb., účinné ke dni 18. listopadu 1993.

⁵¹ DROBNÍK, Jaroslav, DAMOHORSKÝ, Milan. *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 167-168.

⁵² Zákon č. 38/1995 Sb., o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinný ke dni 1. ledna 2001.

Důležitým předpisem v této oblasti byl rovněž zákon o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování⁵³. Tento zákon vymezil práva a povinnosti orgánů státní správy. Dále určil, kdy MŽP a Česká inspekce životního prostředí (dále jen inspekce) udělují souhlas k určitým záměrům souvisejícím se znečišťováním ovzduší. Vymezil podmínky, za nichž okresní úřad vyhláší po dohodě s obcí varovná a regulační opatření během smogové situace. Přidal do působnosti obce kontrolu dodržování povinností provozovatelů malých zdrojů znečišťování ovzduší a kontrolu vypouštění tmavého kouře. Hlavně však ve své příloze stanovil výši poplatků za znečišťování ovzduší a způsob jejich výpočtů.⁵⁴

Důležitým podzákoným předpisem byla již výše zmíněná vyhláška MŽP vymezující oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší. Vyhláška stanovila zvláštní opatření pro omezení znečišťování ovzduší a definovala smogové regulační systémy.

Ještě je třeba zmínit některé vyhlášky MŽP. Jako první vyhlášku MŽP č. 206/1993 Sb.⁵⁵, která vymezila požadavky na kvalitu paliv a stanovila zvláštní podmínky jeho prodeje. Druhou je vyhláška MŽP č. 270/1993 Sb.⁵⁶, jež vymezila způsoby zjišťování emisí a stanovení způsobu měření u jmenovitě určených zdrojů znečišťování, jako jsou elektrárny, teplárny, spalovny apod. Poslední je vyhláška MŽP č. 205/1993 Sb.⁵⁷. Všechny vyhlášky byly později zrušeny a nahrazeny vyhláškou MŽP č. 117/1997 Sb.⁵⁸ Tato vyhláška také nahradila opatření federálního výboru pro životní prostředí ze dne 1. října 1991⁵⁹, které vyhlásilo seznam znečišťujících látek, kategorizaci zdrojů znečišťování a některé emisní a imisní limity.

⁵³ Zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování ve znění zákona č. 212/1994 Sb. účinného ke dni 15. listopadu 1994.

⁵⁴ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákonů o ochraně ovzduší a odpadech a doporučení pro jejich novelizaci*. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, 1995, s. 49-50.

⁵⁵ Vyhláška MŽP č. 206/1993 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv k přímému spalování a jejich prodej, účinná ke dni 6. srpna 1993.

⁵⁶ Vyhláška MŽP č. 270/1993 Sb., o způsobu zjišťování množství emisí a o technických prostředcích pro jejich měření u velkých a středních zdrojů znečišťování, ve znění vyhlášky č. 304/1995 Sb., účinná ke dni 4. listopadu 1993.

⁵⁷ Vyhláška MŽP č. 205/1993 Sb., kterou se stanoví požadavky na vedení provozní evidence velkých a středních zdrojů znečišťování a rozsah dalších údajů poskytovaných jejich provozovateli orgánům ochrany ovzduší, účinná ke dni 6. srpna 1993.

⁵⁸ Vyhláška MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší, ve znění vyhlášky č. 97/2000 Sb., účinné ke dni 1. června 1997.

⁵⁹ Opatření Federálního výboru pro životní prostředí ze dne 1. října 1991 k zákonu č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, zveřejněné v částce 84/1991 Sb., ve znění vyhlášky č. 122/1995 Sb., účinné ke dni 14. července 1995.

2.3.3 Zhodnocení zákona o ovzduší z roku 1991 a souvisejících předpisů

I když tato právní úprava dosáhla v devadesátých letech požadovaných výsledků, s odstupem času můžeme poukázat na to, v čem spočívaly její nedostatky.

Funkce poplatků za znečišťování ovzduší měla být původně stimulační. Poplatky měly přimět znečišťovatele snížit emise. Snížení emisí mělo být pro znečišťovatele ekonomicky výhodnější, oproti vypouštění stávajícího množství emisí a placení poplatků. Aby nově stanovená výše poplatků účinná od roku 1992 nezpůsobila pro znečišťovatele ekonomický šok, rozhodl se zákonodárce vytvořit tzv. náběhovou křivku poplatků, jež byla rozložena do 5 let. Zde bylo odstupňováno, kolik procent finální sazby má znečišťovatel v jednotlivých letech zaplatit. V roce 1992 se jednalo o pouhých 30 % finální sazby a na její plnou hodnotu se poplatky dostaly až v roce 1997. Toto řešení nebylo příliš šťastné, neboť původní funkce poplatků naprosto ztratila svůj význam. Pro provozovatele znečišťujících zařízení bylo ekonomicky výhodnější zaplatit snížený poplatek za znečišťování než postavit a provozovat čistící zařízení.⁶⁰

Tento systém nemotivoval znečišťovatele hledat řešení, jak snížit množství emisí na minimum. Například mělo být umožněno, pokud by znečišťovatel dosáhl nižší úrovně emisí, než byl stanovený limit, aby rozdíl, který „ušetřil“, prodal jinému znečišťovateli v regionu nebo jinak využil ve svůj prospěch. Takto provozovateli jen stačilo, aby splnil stanovený emisní limit.⁶¹

2.4 Právní úprava ochrany ovzduší od roku 2002 do roku 2012

Právní úprava z roku 1991 přes velký přínos ve snížení znečišťování ovzduší začala být v druhé polovině devadesátých let nedostačující. V roce 1995 nabyla účinnosti Asociační dohoda⁶² České republiky s ES, jež zavazovala ČR k postupnému sblížení našeho právního řádu s právními předpisy ES. Vyvstala potřeba transponovat relevantní právní předpisy Evropských společenství. Jednalo se o více než dvě desítky směrnic ES, které podstatným způsobem zvýšily kvalitu a zvětšily rozsah naší domácí legislativy. V souvislosti s tím se začal připravovat nový zákon o ochraně ovzduší. Byly zmíněny další důvody pro novou kodifikaci a nikoli pouhou novelizaci staré úpravy. Některé definice v zákoně chyběly, byly

⁶⁰ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákonů o ochraně ovzduší a odpadech a doporučení pro jejich novelizaci*. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, 1995, s. 28-30.

⁶¹ ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1997, s. 23.

⁶² Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

nesrozumitelné, nejednoznačné nebo nebyly v souladu s předpisy Evropských společenství. Úprava imisních limitů byla pouze povrchní a nedostatečná. S tím souvisela roztržitost prováděcích předpisů. Proto byl přijat zcela nový zákon na ochranu ovzduší (dále jen zákon č. 86/2002 Sb.)⁶³. Zákon zahrnoval také úpravu ochrany ozónové vrstvy Země a úpravu ochrany klimatického systému Země.

Cílem této právní úpravy bylo omezení znečišťování ovzduší na únosnou míru za použití prostředků nejlepší dostupné techniky. Lze uvést i další zásady, na které byl kladen důraz. Jedná se o zásadu prevence, přípustné míry znečišťování životního prostředí, informovanosti, případně zásadu znečišťovatel platí. Předpis přinesl některé nové instituty, které současná legislativa ovzduší neznala. Jednalo se o plány snížení emisí, programy snižování emisí znečišťujících látek, programy zlepšování kvality ovzduší, závaznost imisních limitů pro rozhodování orgánu ochrany ovzduší a jiné. Zákon mimo jiné rozšířil kategorie zdrojů znečišťování o „zvláště velké zdroje znečišťování ovzduší“ a zpřesnil povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťování.⁶⁴

Zákon zavedl nový pojem a tím je „oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší“. Jednalo se o oblasti, kde byla překročena hodnota jednoho nebo více imisních limitů.⁶⁵ Dále byla v ustanovení § 7 stanovena povinnost pro orgány obcí a krajů vytvářet opatření ke zlepšení kvality ovzduší.⁶⁶ Je důležité ještě zmínit zavedení nového pravidla pro tzv. aglomerace zdrojů znečišťování, tj. pravidla pro sčítání tepelného příkonu nebo výkonu zdrojů znečišťování. Neexistence těchto pravidel v předchozích předpisech totiž umožňovala obcházet ustanovení o velikosti (kategorizace) zdroje znečišťování.⁶⁷

Koncepce zákona využila maximálně možnosti upravit technické náležitosti v ovzduší prováděcími předpisy, což umožnilo vysokou flexibilitu úpravy při transpozicích směrnic ES do našeho právního řádu. Jednalo se v převážné míře o technické normy, jako jsou emisní nebo imisní limity.⁶⁸

⁶³ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), účinný ke dni 1. června 2002.

⁶⁴ Sněmovní tisk 912/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ovzduší - EU. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28826>>

⁶⁵ LIVOROVÁ, H. a kol. Kvalita ovzduší v České republice z pohledu nové legislativy. *Příloha časopisu Ochrana ovzduší*, 2002, č.3-4, s. 3.

⁶⁶ RYCHLÍKOVÁ, Eva. Zákon o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ovzduší). *Ochrana ovzduší*, 2002, č. 1, s. 3-4.

⁶⁷ MLČOCH, Svatomír. Nová právní úprava ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2002, č. 2, s. 34-39.

⁶⁸ ŘÍMANOVÁ, Dana. *Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem*. Praha: Polygon, 2003, s. 106.

Podrobněji se tomuto zákonu věnuji v kapitole 3.3.1, kde je provedena komparace se současnou právní úpravou.

3 Platné právní prameny ochrany ovzduší

3.1 Prameny mezinárodního práva na ochranu ovzduší

S rostoucím znečišťováním ovzduší ve 20. století, jak již bylo výše zmíněno, vyvstala potřeba začít jej účinně regulovat. Jelikož znečišťování ovzduší není problém pouze vnitrostátní, ale zasahuje a ovlivňuje ovzduší jiných států, byla tato problematika upravována mezinárodními dokumenty. Tento trend je možné pozorovat až v 70. letech minulého století.⁶⁹ Zásadním dokumentem v tomto ohledu byla Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států sjednána v roce 1979 v Ženevě, a která vstoupila v platnost o 4 roky později. Signatáři byly evropské státy spolu s USA a Kanadou. Cílem úmluvy je omezování, snižování a prevence znečišťování ovzduší.⁷⁰

Úmluva je dosti obecná a rámcová, proto bylo postupně přijato 8 prováděcích protokolů, které obsahují konkrétní závazky. Československá respektive Česká republika je signatářem této úmluvy a zároveň všech protokolů. Jedná se o tyto protokoly:

- Protokol o snížení emisí síry přecházející hranice států nejméně o 30 % (tzv. 1. protokol o síře, v platnost vstoupil v roce 1987),
- Protokol o dlouhodobém financování Programu spolupráce při monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu látek znečišťujících ovzduší v Evropě (vstoupil v platnost v roce 1988),
- Protokol o snižování emisí oxidů dusíku nebo jejich toků přes hranice států (uzavřen v Sofii v roce 1988),
- Protokol o snižování emisí těkavých organických látek (tzv. protokol VOC vstoupil v platnost 29. září 1997),
- Protokol o dalším snížení emisí síry (tzv. 2. protokol o síře, v platnost vstoupil 5. srpna 1998),
- Protokol o těžkých kovech (v platnost vstoupil 29. prosince 2003),
- Protokol o persistentních organických polutantech (tzv. Protokol o POPs vstoupil v platnost 23. října 2003),

⁶⁹ ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část (obecná)*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC. 2004, s 62 – 64.

⁷⁰ KISS, Alexandre, SHELTON, Dinah. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge: Grotius Publications Limited. 1993, s. 338.

- Protokol k omezení acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozonu (tzv. Göteborgský protokol, vstoupil v platnost 17. května 2005).⁷¹

V letošním roce by měla být podepsána nová mezinárodní smlouva zabývající se ochranou před znečišťováním ovzduší. Jedná se o Úmluvu o rtuti. Cílem je omezit výskyt elementární rtuti a jejich sloučenin. Důvodem k tomuto kroku je její vysoká toxicita, čímž poškozují nervový a kardiovaskulární systém živých organismů.⁷²

Z výše uvedeného důvodu omezeného rozsahu této diplomové práce se nebudu těmito mezinárodními prameny práva podrobněji zabývat.

3.2 Právní prameny ochrany ovzduší EU

Evropská společenství začala řešit problematiku ochrany životního prostředí v 70. letech minulého století formou akčních programů. První program byl schválen v roce 1973 a stanovil právní zásady a politiky, kterými se měla ES řídit v následujících letech.⁷³ V současné době Evropská komise podala návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o všeobecném akčním programu EU pro životní prostředí na období do roku 2020, takový program je již v pořadí sedmým.

Ochrana životního prostředí se stala pro členské státy ES závazná až přijetím JEA, kdy byla zakomponována do zakladatelských smluv. V současné době je v primárním právu ochrana zakotvena v čl. 191 – 193 Smlouvy o fungování EU. Konkrétní nástroje jsou stanoveny sekundární normotvorbou formou směrnic.⁷⁴ Současný zákon o ochraně ovzduší je v souladu se všemi směrnicemi. Ze stejného důvodu jako u pramenů mezinárodněprávní ochrany ovzduší ani jednotlivé směrnice nebudu podrobně rozebírat a jen uvedu výčet těch zásadních.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).
- Směrnice Rady 78/176/EHS o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).

⁷¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část (zvláštní)*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC. 2004, s 9-12.

⁷² *Úmluva o rtuti* [online]. Ministerstvo životního prostředí [cit. 15. března 2013]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_rtuti>

⁷³ JANS, Jan, VEDDER, Hans. *European Environmental Law*. 4. vydání. Groningen: Europa Law Publishing. 2012, s. 339.

⁷⁴ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vydání. London: Sweet & Maxwell. 2012, s. 1, 16.

- Směrnice Rady 82/883/EHS o postupech monitorování životního prostředí ovlivněného vypouštěním odpadů z průmyslu oxidu titaničitého a dozoru nad ním (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Rady 92/112/EHS o snižování odpadů z průmyslu oxidu titaničitého (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Rady 1999/13/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES o spalování odpadů (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (ode dne 7. ledna 2014 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení (ode dne 1. ledna 2016 ji nahrazuje směrnice o průmyslových emisích).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES ze dne 21. dubna 2004 o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel.
- Směrnice Rady 1999/32/ES, pokud jde o specifikaci paliva používaného plavidly vnitrozemské plavby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/33/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého.

3.3 Právní prameny ochrany ovzduší v ČR

3.3.1 Nezbytnost nového zákona na ochranu ovzduší

V průběhu platnosti zákona č. 86/2002 Sb., byly prováděny systematické práce za účelem efektivního výkonu státní správy a využívání nástrojů, se kterými orgány ovzduší disponovaly s cílem snižování znečišťování i znečištění ovzduší. Přes veškeré snahy státní správy však nedošlo až do roku 2008 k dalšímu potřebnému snižování emisí znečišťujících látek. To v roce 2006 vedlo k tomu, že Evropská komise zahájila s ČR řízení o porušení smlouvy o založení ES, respektive o neplnění platných legislativních požadavků. Konkrétně se jednalo o překračování imisních limitů prachových částic PM₁₀ na rozsáhlém území ČR.⁷⁵

Situace v kvalitě ovzduší se poté částečně zlepšila, avšak jen díky přispění příznivějších meteorologických podmínek a poklesu výroby v důsledku hospodářské krize. Administrativní a ekonomické nástroje dosavadního zákona dostatečně nestimulovaly provozovatele zdrojů znečišťování k investicím za účelem větší ochrany ovzduší.⁷⁶

V průběhu účinnosti minulého zákona došlo k mnohonásobné novelizaci této právní úpravy. Výsledkem byly relativně nepřehledné a pro běžné uživatele obtížně použitelné normy. Proto bylo přistoupeno k vydání zákona zcela nového. Na rozdíl od minulého zákona, nový právní předpis (zákon č. 201/2012 Sb.) neobsahuje úpravu ochrany ozónové vrstvy a ochranu klimatického systému Země. Nová právní úprava měla zajistit ústup od současné situace, kdy vývoj emisí a kvalita ovzduší stagnuje. Minulá legislativa zcela splňovala legislativní požadavky EU v oblasti ochrany ovzduší. V některých oblastech znečišťování přesto docházelo ke zhoršování situace. Příkladem může být doprava. Bylo provedeno několik analýz, které můžeme vyčíst z důvodové zprávy zákona č. 201/2012 Sb. Zde jasně vyplývá, že nástroje, které byly dle minulé právní úpravy k dispozici, jsou nedostatečné, neefektivní a že s jejich pomocí nelze dosáhnout splnění cílů stanovených českou a evropskou legislativou.⁷⁷

⁷⁵ KUŽEL, Jan. Cíle a hlavní změny v novém zákoně o ochraně ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe V*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2009, s. 7-8.

⁷⁶ KUŽEL, Jan a kol. Nový zákon o ochraně ovzduší. *Ochrana ovzduší, 2012, č. 6, s. 4.*

⁷⁷ Nový zákon o ochraně ovzduší. *Právní rádce, 2012, č. 13, s. 2.*

3.3.2 Cíl nové úpravy a hlavní změny

Cílem zákona č. 201/2012 Sb. je za pomoci všech relevantních nástrojů předcházet znečišťování ovzduší a snižovat úroveň znečištění tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví, aby se snížila zátěž životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a aby byly vytvořeny předpoklady pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.⁷⁸ Tento cíl můžeme vyvodit z § 1. Další úkol, který před novou úpravou stál, bylo nějakým způsobem regulovat vytápění domácností a především dopravu. Tyto sektory mají nemalý podíl na celkovém znečištění ovzduší.

Nový zákon se snaží zachovat kontinuitu se starou úpravou. Zákon zachovává principy a nástroje, které se osvědčily, vypouští ty, které se v praxi neosvědčily a přináší některé nové, které mají zajistit dosažení stanoveného cíle. Pro nový zákon bylo vytyčeno několik klíčových úkolů: zavedení sektorového a individuálního přístupu k regulaci zdrojů znečištění, zjednodušení a zefektivnění právní úpravy ochrany ovzduší, zvýšení efektivity výkonu veřejné správy a odstranění nadbytečné administrativy.

Předchozí právní úprava neumožňovala regulovat emisně a imisně významné sektory a skupiny zdrojů znečišťování ovzduší (zejména vytápění v domácnostech a dopravu). Navíc na zdroje, které nebyly významným zdrojem znečišťování ovzduší, byly často kladeny nároky, které neodpovídaly jejich vlivu na znečištění ovzduší a které představovaly zbytečnou administrativní zátěž. Toto nový zákon mění a zavádí účinnou sektorovou a individuální regulaci u stávajících zdrojů znečištění a umožňuje regulovat dopravu v centrech obcí a měst se špatnou kvalitou ovzduší. Spalovací zdroje v domácnostech jsou regulovány pomocí minimálních předepsaných technických požadavků na zdroje vytápění.⁷⁹

Nutnost zjednodušení a zefektivnění právní úpravy ochrany ovzduší byla nastíněna již výše. Jediný zákon upravující ochranu ovzduší, ozónovou vrstvu a klimatický systém Země je značně nepřehledný. V souvislosti s častou novelizací a zbytečně složitým přejímáním legislativy EU byla orientace v této právní normě komplikovaná. Nový zákon je připraven srozumitelně, přehledně a všechny stanovené cíle jsou doprovázeny nástroji, které by měly zaručit jejich naplnění.⁸⁰

Další podstatnou změnou nového zákona je změna kategorizace zdrojů znečišťování. Základní rozdělení na stacionární a mobilní zůstalo zachováno, ovšem rozdělení stacionárních

⁷⁸ KUŽEL, Jan a kol. Nový zákon o ochraně ovzduší. *Ochrana ovzduší*, 2012, č. 6, s. 4-5.

⁷⁹ KAŠPAR, Jakub. Návrh nového zákona o ochraně ovzduší. *Zpravodaj ministerstva životního prostředí*, 2009, č. 10, s. 2.

⁸⁰ KUŽEL, Jan. Cíle a hlavní změny v novém zákoně o ochraně ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe V*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2009, s. 8-9.

zdrojů na kategorie malých, středních, velkých a zvláště velkých zdrojů znečištění je již minulostí. Nyní se stacionární zdroje dělí na vyjmenované a nevyjmenované podle přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Zde jsou v tabulce taxativně stanoveny zdroje znečištění a podle jejich povahy a závažnosti jsou vyznačeny povinnosti, které jsou vyžadovány pro provoz toho kterého konkrétního zdroje. Může být vyžadována povinnost vypracovat rozptylovou studii, provést kompenzační opatření nebo povinnost vypracovat provozní řád jako podmínku povolení provozu.

Některé části minulé úpravy, které byly obsaženy v prováděcích předpisech, byly nově přesunuty do příloh nového zákona. Jedná se o imisní limity (příloha č. 1), stanovení zón a aglomerací (příloha č. 3) a stanovení základních povinností při měření emisí. Nová úprava přinesla několik nových nástrojů ochrany ovzduší, konkrétně tzv. kompenzační opatření a nízkoemisní zóny. Podrobněji tyto nástroje popisují ve 4. kapitole této práce.

3.3.2 Podzákoné prováděcí předpisy

Zákon na ochranu ovzduší ve svých ustanoveních zmocňuje MŽP k vydání vyhlášek k podrobnější úpravě některých institutů.

První je vyhláška⁸¹ navazující na § 5 odst. 6 a § 30 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb., která upravuje způsob a podmínky posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsah informování veřejnosti o úrovni znečištění a rozsah informací podávaných veřejnosti při vzniku smogové situace.

Druhá vyhláška⁸² provádí několik ustanovení zákona tím, že stanovuje obecné emisní limity, specifické emisní limity, způsob výpočtu emisních stropů, požadavky na kvalitu paliv, způsob uplatnění kompenzačních opatření a další.

Poslední prováděcí předpis, který se vztahuje k ochraně ovzduší, je vyhláška MŽP⁸³, jež stanovuje požadavky na kvalitu lodních paliv používaných na plavidlech vnitrozemské plavby.

3.3.3 Související právní předpisy

V souvislosti s ochranou ovzduší je nutno zmínit dva podstatné předpisy. Jedná se o zákon o integrované prevenci⁸⁴ a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí⁸⁵.

⁸¹ Vyhláška MŽP č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Vyhláška MŽP 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Vyhláška MŽP č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o integrované prevenci transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích. Integrovaná prevence je v našem právním řádu zakotvena od 1. ledna 2003. Jejím hlavním cílem je ochrana životního prostředí jako celku před průmyslovým a zemědělským znečištěním. Tento institut klade důraz na preventivní a komplexní ochranu životního prostředí. Vychází z myšlenky, že životní prostředí by se mělo chránit jako celek, nikoli jeho jednotlivé složky nezávisle na sobě. Stejný přístup byl využíván i dříve a často vedl pouze k přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí na druhou.

V příloze č. 1 zákona o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.) jsou taxativně stanoveny kategorie průmyslových činností a konkrétní zařízení, na jejichž provoz, stavbu nebo změnu stavby je nutné získat integrované povolení. Toto povolení na žádost vydává krajský úřad, případně MŽP a nahrazuje většinu složkových povolení. V zákoně o ochraně ovzduší stanoví § 40 odst. 2, že závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. c) a povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení. Konkrétně se jedná o povolení provozu, respektive závazné stanovisko, ke stavbě nebo změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 1 tohoto zákona vydávané krajským úřadem. Mezi tyto stacionární zdroje patří například spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW, koksovací pece, zařízení na spalování komunálního odpadu o kapacitě větší než 3 t za hodinu a jiné.

Pro vydání integrovaného povolení je nutné podat žádost, jejíž náležitosti jsou stanoveny zákonem. V souvislosti s ochranou ovzduší úřad stanoví emisní limity pro znečišťující látky uvedené v příloze č. 2 zákona č. 76/2002 Sb. Dále v povolení stanoví způsob monitorování emisí, metodiky jejich měření a další skutečnosti.

Další předpis související s ochranou ovzduší je **zákon o posuzování vlivu na životní prostředí**. Účelem zákona je posouzení vymezených záměrů a koncepcí, které by mohly mít podstatný vliv na veřejné zdraví a na životní prostředí, konkrétně na půdu, vodu, živočichy, ovzduší a další. Stejně jako integrovaná prevence i posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen proces EIA) je určitý způsob komplexního zhodnocení dopadu záměru na životní prostředí. Výsledkem tohoto procesu je stanovisko, které je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu v řízení dle zvláštního právního předpisu. Jedná se o stanovisko

⁸⁴ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

pro řízení dle stavebního zákona⁸⁶, pro stanovení dobývacího prostoru dle horního zákona⁸⁷ a dle dalších zvláštních právních předpisů. V příloze č. 1 tohoto zákona jsou vypočteny záměry, pro které je nutné stanovisko EIA vždy, a pro které až v závislosti na konkrétním případě. Je zde uvedeno několik záměrů, které se podstatným způsobem dotýkají ochrany ovzduší. Obligatorně je stanovisko vyžadováno například u zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW nebo u zařízení k výrobě surového železa a oceli. Dále u novostaveb, rozšiřování a přeložek dálnic a rychlostních silnic a jiných záměrů. Podle výsledku zjišťovacího řízení je stanovisko nutné například u novostaveb, rozšiřování a přeložek silnic všech tříd a místních komunikací I. a II. třídy, pokud tyto záměry nejsou uvedeny v kategorii 1.

⁸⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4 Nástroje ochrany ovzduší

Jak bylo výše uvedeno, nástroje jsou metody ovlivňování chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí. Můžeme je rozdělit na nástroje přímé a nepřímé, podle způsobu jakým působí na znečišťovatele ovzduší. Dle jednotlivých vlastností konkrétních nástrojů je můžeme teoreticky rozdělit do 6 základních skupin. Jsou to administrativní, institucionální, koncepční, dobrovolné, sankční a ekonomické nástroje.

4.1 Administrativní nástroje

Princip administrativních nástrojů je postaven na pravomoci správních orgánů, jež za pomoci těchto nástrojů přímo ovlivňují chování znečišťovatelů. Tyto nástroje mají formu zákazu, příkazu či omezení vyplývající přímo ze zákona nebo z rozhodnutí úřadu. Do této skupiny patří kategorizace zdrojů znečišťování, povolení a souhlasy úřadů k činnostem ohrožujícím životní prostředí, stanoviska, vyjádření a jiná rozhodnutí správních orgánů, limity na vypouštění znečišťujících látek a technologické či výrobní standardy a normy.

4.1.1 Standardy kvality

Standardy kvality jako administrativní nástroj ochrany ovzduší určují přípustnou úroveň znečištění a znečišťování ovzduší.

4.1.1.1 Přípustná úroveň znečištění

Přípustná úroveň znečištění je stanovena imisními limity a přípustnou četností jejich překročení. Imisním limitem se rozumí nejvýše přípustná úroveň znečištění ovzduší. Za účelem základní ochrany lidského zdraví, vegetace a ekosystémů před důsledky znečištění ovzduší jsou stanoveny přípustné úrovně znečištění na celém území ČR. Imisní limity představují určitou rovnováhu mezi ochranou lidského zdraví, ochranou přírody a požadavky na provoz zdrojů znečišťování ovzduší. Příslušné orgány ochrany ovzduší mají povinnost přijímat opatření k dodržování imisních limitů (snížení úrovně znečištění tam, kde jsou překračovány a jejich udržení pod imisními limity tam, kde překračovány nejsou) a usilovat o zachování co nejlepší kvalitu ovzduší. Imisní hodnoty zůstaly dle nového zákona totožné s minulou úpravou z roku 2002.⁸⁸

⁸⁸ Sněmovní tisk 449/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

Způsob posuzování úrovně znečištění a podmínky posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění jsou stanoveny vyhláškou MŽP o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

Posuzování úrovně znečištění se provádí měřením a výpočtem úrovně znečištění, případně jejich kombinací. MŽP je zákonem zmocněno k posuzování míry znečištění. Tuto činnost za něj vykonává Český hydrometeorologický ústav. Rozdělení území České republiky na zóny a aglomerace je základem pro možnost posouzení úrovně imisí a pro řízení kvality ovzduší. Tyto výslovně stanoví příloha č. 3 zákona č. 201/2012 Sb. V rámci zón jsou stanoveny požadavky na posuzování úrovně znečištění, např. minimální počet stacionárních měření úrovně znečištění. Zde dochází k významné změně oproti předchozí praxi a to snížením počtu zón z 12 na 7. Toto umožnilo přesun kompetencí pro zpracování programů zlepšování kvality ovzduší na MŽP.⁸⁹

4.1.1.2 Přípustná úroveň znečišťování

Přípustná úroveň znečišťování může být stanovena emisními limity, emisními stropy, technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře. Tyto instituty se v převážné většině případů vzájemně doplňují. Výjimkou jsou případy, kdy jsou stanoveny jen emisní limity (většina stacionárních zdrojů), emisní stropy (emisně významné stacionární zdroje) a přípustná tmavost kouře (především malé spalovací zdroje). Provoz všech stacionárních zdrojů znečišťování je obvykle doplněn o technické podmínky provozu. Technické podmínky jsou stanoveny výrobcem nebo orgánem ochrany ovzduší v povolení provozu prostřednictvím provozního řádu.⁹⁰

Pro jednotlivé stacionární zdroje znečišťování jsou stanoveny emisní limity. Emisní limity představují určité "normy slušného chování" a pro stacionární zdroje je tak stanovena maximální přípustná úroveň znečišťování ovzduší. Vyhláška MŽP⁹¹ nebo povolení provozu stanoví specifické emisní limity pro zdroje znečišťování, které vyžadují zvláštní přístup, protože jsou významným znečišťovatelem. Pro zdroje, které mají ustanoven specifický emisní limit, nejsou závazné obecné emisní limity pro žádnou znečišťující látku. Pokud zdroj nemá stanoven specifické emisní limity, uplatňují se obecné emisní limity. Tyto limity pro znečišťující látky jsou stanoveny výše zmíněnou vyhláškou MŽP.

⁸⁹ Sněmovní tisk 449/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

⁹⁰ tamtéž

⁹¹ Vyhláška MŽP č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Emisními stropy mohou být stanoveny pro skupinu zdrojů, provozovnu nebo vymezené území. Stejně jako v minulé úpravě se počítají parametry stacionárních zdrojů a jsou zde zahrnuty nové prvky legislativy Evropské unie. Spalovací zdroje v domácnostech jsou z tohoto počítání vyloučeny.⁹²

Zákon č. 201/2012 Sb., nepřinesl změnu ani v otázce způsobu zjišťování množství vypouštěných emisí. Tyto údaje jsou zjišťovány pomocí metody výpočtu a klasickým měřením. Výpočtem jsou emise zjišťovány pouze, pokud tak určí krajský úřad. Ten tento způsob může stanovit v případě, že nelze dostupnými technickými prostředky zaručit, že měření odráží skutečnou úroveň znečišťování. Dále zůstala v nové úpravě zachována povinnost měřit emise na každém komínu, výpusti či výduchu. Měření je prováděno jednorázově. V příloze č. 4 zákona č. 201/2012 Sb., jsou stanoveny vybrané stacionární zdroje, u kterých je měření prováděno kontinuálně. Na prováděcím předpise, kterým je vyhláška MŽP⁸², je ponecháno stanovení četnosti, způsobu provedení jednorázového měření a způsobu provádění kontinuálního měření. Úroveň znečišťování zjišťuje provozovatel u znečišťující látky, pro kterou má stanoven specifický emisní limit nebo emisní strop. Dále pak u stacionárního zdroje a znečišťujících látek uvedených v příloze č. 4 zákona č. 201/2012 Sb. Plnění emisních limitů prověřuje ČIŽP při provádění své kontrolní činnosti.⁹³

4.1.3 Povinnosti osob

Stejně jako v minulé právní úpravě jsou i v té nové stanoveny kvalitativní požadavky na paliva, které je nutné dodržet. Požadavky jsou významným regulačním nástrojem pro snižování úrovně znečišťování ovzduší ze zdrojů, které nedisponují žádnými technikami pro snižování emisí. Požadavky na kvalitu paliv stanovuje vyhláška MŽP⁹⁴. Význam spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW je velký, proto nový zákon obsahuje nové ustanovení, kterým ukládá osobám uvádějícím na trh v ČR tyto zdroje znečišťování povinnost splnit technické a emisní parametry, jež stanovuje příloha č. 10 zákona č. 201/2012 Sb. Tyto parametry je nutno prokazovat certifikátem.⁹⁵

Dále se nová úprava shoduje s minulou v úpravě spalování materiálů v otevřených ohništích. Spalovat lze pouze suché rostlinné materiály, které nejsou znečištěné chemickými látkami. V pravomoci obce je ponechána možnost formou obecně závazné vyhlášky určit

⁹² Sněmovní tisk 449 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

⁹³ Tamtéž

⁹⁴ Vyhláška MŽP č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Sněmovní tisk 449 z roku 2011 ... Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

podmínky, případně zakázat spalování suchých rostlinných materiálů z důvodu vysoké úrovně imisí na území obce. Obec je v tomto případě povinna zajistit jejich odstranění jiným způsobem.⁹⁶

Co se týče spalování odpadu, je stejně jako v předchozím zákoně stanoveno, že může být tepelně zpracován jen ve spalovnách odpadů nebo ve stacionárních zdrojích, ve kterých je orgánem ochrany ovzduší zpracování povoleno.

Další požadavek, který zůstal zachován, je povinnost fyzické nebo právnické osoby, pokud je to pro ni technicky možné a ekonomicky přijatelné u nových staveb a při změnách stávajících staveb, využít pro vytápění centrální zdroje tepla, případně obnovitelné zdroje energie.

4.1.4 Kategorizace zdrojů znečišťování a povinnosti provozovatelů

Nový zákon č. 201/2012 Sb., přinesl zásadní změnu v kategorizaci zdrojů znečišťování. Zachováno zůstalo pouze základní dělení zdrojů znečišťování na mobilní a stacionární. Mobilní zdroje můžeme rozdělit na dopravní prostředky, nesilniční stroje a přenosná zařízení. Minulá úprava dělila stacionární zdroje na malé, střední, velké a zvláště velké zdroje podle míry jejich vlivu na kvalitu ovzduší. Toto rozdělení způsobovalo značnou nepřehlednost při zjišťování povinností konkrétního zdroje znečišťování v zákoně. Současný zákon se vydal po vzoru zákona o integrované prevenci a zákona o posuzování vlivů na ŽP cestou rozdělení zdrojů na taxativně vyjmenované a nevyjmenované. V příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., jsou ve formě tabulky vyjmenovány zdroje znečišťování, které mají závažný dopad na kvalitu ovzduší. Z této kategorizace pak logicky plynou další zvláštní povinnosti stanovené zákonem pro provozovatele stacionárního zdroje v příloze uvedeného. Z tabulky je možno vyčíst, zda pro daný zdroj je vyžadována rozptylová studie, kompenzační opatření nebo provozní řád jako součást povolení provozu.

Mezi obecné povinnosti provozovatele stanovené § 17 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., patří provozování zdroje v souladu se zákonem a prováděcími předpisy, dodržování emisních limitů, emisních stropů, technických podmínek provozu a přípustné tmavosti kouře. Další povinností je spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určená výrobcem stacionárního zdroje nebo paliva uvedená v povolení provozu. Nově je v zákoně stanoven zákaz ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším spalovat hnědé uhlí

⁹⁶ KUŽEL, Jan. Vládní návrh zákona na ochranu ovzduší. In HALOUSKOVÁ, Olga (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VII*. Hustopeče: Vodní zdroje Ekomonitor, 2011, s. 8.

energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky. Důvodem omezení je, že pro spalování těchto druhů paliv je nutné užívání speciálního zařízení, které sníží emise a jím tyto zdroje nedisponují. V minulém zákoně byla stanovena pouze možnost obcí spalování těchto méně kvalitních pevných paliv na svém území omezit.

4.1.5 Nízkoemisní zóny

Silniční doprava vyprodukuje téměř třetinu celkových emisí velmi nebezpečného jemného prachu PM_{2,5} a zhruba polovinu emisí oxidů dusíku. Nutno podotknout, že podíl silniční dopravy na celkové emisní bilanci ČR neustále stoupá. Téměř po celou dobu platnosti minulé právní úpravy neexistoval účinný nástroj, který by tento problém řešil. Až v roce 2011 byla přijata novela, která do právního řádu začlenila institut nízkoemisní zóny. Novela umožnila obcím nařízením vymežit nízkoemisní zónu. Princip fungování zóny spočívá v omezení pohybu vozidel určité emisní kategorie na vymezeném území obce. Nízkoemisní zóny již několik let úspěšně fungují v řadě západoevropských měst a jejich pozitivní efekt byl prokázán.⁹⁷

V dnešní úpravě je zřízení tohoto institutu také ponecháno na uvážení jednotlivých obcí, ovšem formou obecně závazné vyhlášky. Zákon stanovuje určité pojistky, aby zóny byly vyhlášeny v místech, kde je to potřebné a kde budou plnit svůj účel. Nízkoemisní zóny mohou být vyhlášeny jen ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech a v místech, kde došlo k překročení imisních limitů. Další podmínkou vyhlášení je existence jiné silnice nebo dálnice stejné nebo vyšší třídy, která zajistí obdobné spojení.

Z omezení provozu v nízkoemisních zónách jsou stanoveny 2 skupiny výjimek. První skupina je stanovena přímo v zákoně, konkrétně v příloze č. 8 zákona č. 201/2012 Sb. Zde jsou zařazena vozidla integrovaného záchranného sboru, historická vozidla, vozidla přepravující poštovní zásilky a jiné. Druhou skupinu představují vozidla, kterým příslušný obecní úřad vydá na základě žádosti dočasnou nebo trvalou výjimku. Omezení se samozřejmě nevztahuje na osoby s trvalým pobytem na území zóny. Vozidla pohybující se v nízkoemisní zóně musí být označena příslušnou plakétou podle kategorie znečišťování, do které jejich vozidlo spadá. Ty jsou stanoveny v nařízení vlády⁹⁸.

Dle mého názoru až praxe ukáže, zda tento institut splní očekávání a pomůže zlepšit kvalitu ovzduší v obcích a městech. Problémem může být požadavek obdobného dopravního

⁹⁷ BERNARD, Michal. Administrativní nástroje v novém zákoně o ochraně ovzduší. In: PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 14.

⁹⁸ Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plakétách, ve znění pozdějších předpisů.

spojení. Toto ustanovení pravděpodobně počítá s městskými okruhy, na které bude směřováno dopravní zatížení, ovšem ne ve všech městech, kde by nízkoemisní zóna byla potřeba, je již tato alternativa možná. Lze však předpokládat, že do budoucna se tento prostředek ochrany ovzduší ukáže jako pozitivní krok.

4.1.6 Kompenzační opatření

Kompenzační opatření je novinkou v našem právním řádu. V minulé úpravě nebylo možné povolit provoz nového významného zdroje znečišťování ovzduší v oblasti, kde jsou již překročeny imisní limity pro danou oblast, případně by povolením došlo k tomuto překročení. Toto potvrdil také Městský soud v Praze⁹⁹, který zrušil územní rozhodnutí na dopravní stavby na Pankrácké pláni v Praze. Mezi hlavními důvody pro toto rozhodnutí bylo překračování imisních limitů pro oxidy dusíku bez adekvátně nastavených podmínek pro zlepšení tohoto stavu. Soud orgánu nevytýkal samotný souhlas, přestože byly překračovány imisní limity, ale chybějící stanovení závazných podmínek, které by přispěly ke snížení zatížení dané oblasti na únosnou úroveň. Proto bylo do nového zákona zakotveno ustanovení o kompenzačním opatření. Imisní limity jsou konstruovány jako hodnota znečištění, která nesmí být v určitém místě překročena a kompenzační opatření je nástroj, jakým lze zmírnit toto ustanovení a umožnit za určitých podmínek vznik nového zdroje znečišťování v dané oblasti.

Tyto podmínky jsou stanoveny v § 11 odst. 5, 6, 7 zákona č. 201/2012 Sb. Pokud se jedná o stacionární zdroj vyjmenovaný v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., nebo stavbu pozemní komunikace v zastavěném území¹⁰⁰ a povolením provozu tohoto zdroje nebo stavby této komunikace v místě, kde jsou již imisní limity¹⁰¹ překročeny, nebo by k překročení limitů došlo, lze souhlasné závazné stanovisko vydat pouze při současném uložení kompenzačního opatření. Je zřejmé, že nelze bránit ekonomickému rozvoji určitého území (to však souvisí s rozvojem emisí) a kompenzační opatření zajišťuje alespoň zachování dosavadní úrovně znečištění v dané oblasti.

Je možné provést opatření ke snížení emisí u stávajícího stacionárního zdroje nebo jiné opatření, které ve výsledku zajistí snížení úrovně emisí.

⁹⁹ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2008, č. j.: 10 Ca 32/2006 - 143

¹⁰⁰ Konkrétně se jedná o pozemní komunikaci v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let anebo parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání.

¹⁰¹ Imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a maximální počet jejich překročení a imisní limity pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM10 vyhlášené pro ochranu zdraví lidí

Kompenzační opatření navrhuje žadatel o vydání závazného stanoviska. Je-li kompenzační opatření prováděno snížením emisí u stávajícího stacionárního zdroje (vyjmenovaného v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb.), krajský úřad na základě žádosti provozovatele změní povolení provozu stávajícího zdroje. Nový zdroj znečišťování může být uveden do provozu až ke dni účinnosti změny povolení provozu stávajícího zdroje.

4.1.7 Správní akty orgánu ochrany ovzduší

Nový zákon o ochraně ovzduší rozlišuje tyto druhy správních aktů: stanoviska, závazná stanoviska, povolení provozu a jiná rozhodování orgánu ochrany ovzduší.

MŽP je příslušný orgán ochrany ovzduší pro vydávání **stanovisek** k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje v průběhu jejich pořizování. Do pravomoci krajského úřadu spadá vydávání stanoviska k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce. Smyslem stanovisek je posouzení, zda návrhy na využití území dodržují zákonem požadovanou přípustnou míru znečištění oblasti.

Závazné stanovisko vydává MŽP k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání. Dále jej vydává krajský úřad k umístění stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Tato závazná stanoviska souvisí s novým institutem, kterým je kompenzační opatření, jež bylo podrobněji rozepsáno výše. Do kompetence krajského úřadu ještě spadá vydávání závazného stanoviska ke stavbě nebo změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Závazná stanoviska jsou nezbytným podkladem pro rozhodnutí v řízeních dle zvláštního právního předpisu, kterým je stavební a horní zákon.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je v řízení územním, stavebním a v řízení o vydání kolaudačního rozhodnutí, které se týká stacionárních zdrojů nevyjmenovaných v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., v postavení dotčeného orgánu. Je mu proto také svěřena pravomoc vydávat závazná stanoviska pro tato řízení.

Další formou rozhodnutí vydávané orgánem na ochranu ovzduší je **povolení provozu**, které vydává krajský úřad pro stacionární zdroje znečišťování vyjmenované v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Povolení provozu převážně obsahuje závazné podmínky provozu, které nestanovuje přímo zákon ani prováděcí předpis. Jedná se o specifické emisní limity, emisní stropy pro konkrétní zdroj, provozní řád (pokud je zákonem dle přílohy č. 2 vyžadován), zvláštní podmínky provozu při smogové situaci, jedná-li se o významného

znečišťovatele v dané lokalitě, dále kompenzační opatření, pokud bylo uloženo a další podmínky provozu. Povolení může být vydáno na dobu určitou. Zákon zakotvuje možnost krajského úřadu změnit povolení provozu, což představuje určitou pojistku v případě, že dojde ke změnám rozhodných podmínek pro vydání povolení. Pokud bude zjištěno, že provoz zdroje významně přispívá k překračování imisních limitů, může být uložena zpřísnující opatření, konkrétně další specifické emisní limity, emisní stropy nebo doplňující technické podmínky provozu. Krajský úřad je povinen zjistit, že tato opatření prokazatelně sníží znečištění ovzduší a zároveň nebude třeba vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele.¹⁰²

Podle nové právní úpravy je povolení provozu správní rozhodnutí, které je nezávislé na řízení dle stavebního zákona. Změna se dotkne zdrojů, na kterých budou prováděny úpravy, k nimž není třeba změna stavebního povolení a také nových zdrojů znečišťování, které nepotřebují stavební povolení (dle předešlé úpravy by v takovém případě nebylo třeba povolení provozu od orgánu ochrany ovzduší).¹⁰³

Jak bylo výše uvedeno, povolení provozu a závazné stanovisko se nevydává, pokud jej nahrazuje integrované povolení podle zákona o integrované prevenci.

Mezi **další formy rozhodování** orgánu ochrany ovzduší můžeme zařadit rozhodnutí MŽP o kvalifikaci typu stacionárního zdroje znečišťování, který nebyl doposud na našem území provozován. V rozhodnutí je uvedeno, zda bude pro provoz zdroje vyžadována rozptylová studie, kompenzační opatření nebo provozní řád jako součást povolení provozu. Dále zde ministerstvo stanoví emisní limity, podmínky provozu a způsob zjišťování úrovně znečišťování tohoto zdroje.¹⁰⁴

4.2. Institucionální nástroje

Institucionální nástroje lze definovat jako institucionální zajištění výkonu veřejné správy na úseku ochrany ovzduší. Zákon v § 27 taxativně vyjmenovává orgány, které vykonávají tuto správní činnost. Konkrétně se jedná o MŽP, Ministerstvo zdravotnictví, ČIŽP, Českou obchodní inspekci, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, celní úřady a Ministerstvo zemědělství. Níže uvedu příklady kompetencí jednotlivých orgánů.

¹⁰² Sněmovní tisk 449 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

¹⁰³ BEJČOVÁ, Pavla. *Nový zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.* [online]. EnviWeb, 5. listopadu 2012 [cit. 18. března 2013]. Dostupné na <<http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/93553/novy-zakon-o-ochrane-ovzdusi-c-201-2012-sb>>.

¹⁰⁴ tamtéž

Mezi kompetence MŽP, které je ústředním správním úřadem a řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší, patří posuzování úrovně znečištění, zpracování národního programu snižování emisí a vydávání programu zlepšování kvality ovzduší.

Dalším významným orgánem je ČIŽP vykonávající kontrolní činnost. Mezi její kompetence mimo jiné spadá měření emisí za účelem ověření plnění emisních limitů, možnost vydat své vyjádření k řízení o povolení provozu, uložení opatření ke zjednání nápravy či vydání rozhodnutí o zastavení provozu.

Krajské úřady pro případ smogové situace stanovují zvláštní podmínky provozu, vydávají stanovisko k územnímu a regulačnímu plánu obce, vydávají závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Také například vydávají povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v této příloze a vykonávají správu poplatků za znečišťování ovzduší.

Mezi pravomoci obecního úřadu obce s rozšířenou působností patří vydávání závazného stanoviska k územnímu a stavebnímu řízení u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2. Stejně jako ČIŽP může vydat opatření ke zjednání nápravy a případně zastavit provoz.

Dalšími orgány ochrany ovzduší jsou Ministerstvo zdravotnictví, které předkládá MŽP návrhy ke zpřísnění imisních limitů na základě zhodnocení zdravotních rizik a vede seznamy o koncentraci znečišťujících látek, Česká obchodní inspekce, jež projednává některé správní delikty a celní úřady, které vykonávají správu placení poplatků a vybírající a vymáhající pokuty za přestupky.

4.3 Sankční nástroje

Sankční nástroje, jsou prostředky, které má k dispozici stát, respektive jeho orgány. Jejich účel je působit preventivně na adresáta a tím jej donutit dodržovat právní předpisy. V případě, že již k porušení předpisů došlo, pak je jejich účel působit represivně. Represivní funkce spočívá v určité újmě osoby, která se porušení právních předpisů dopustila. Sankce může mít různou podobu od uložení pokuty až po trest odnětí svobody v závislosti na závažnosti následku, který svým chováním subjekt způsobil. Sankční nástroje týkající se ochrany ovzduší upravuje odvětví trestního práva, správního práva a práva občanského.

4.3.1 Trestné činy

Jednou ze základních zásad trestního práva je subsidiarita trestní represe vyjadřující myšlenku, že „trestní právo je nejpřísnější prostředek, který má stát k dispozici k ochraně

taxativně vymezených zájmů a nastupuje tam, kde ostatní prostředky právní a mimoprávní se ukáží jako neúčinné¹⁰⁵. Z toho nám plyne, že trestní právo postihuje nejzávažnější formy protiprávního jednání. Ochrana životního prostředí trestními předpisy je vyžadována také směrnicí Evropského Parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí¹⁰⁶.

Životní prostředí vytváří přirozené podmínky existence člověka, zvířat, rostlin a jiných organismů, proto existuje zájem státu na jeho ochraně. V hlavě VIII. zvláštní části trestního zákona¹⁰⁷ je poskytována ochrana životnímu prostředí ve formě několika skutkových podstat trestných činů. Skutkové podstaty jsou formulovány k ochraně životního prostředí jako celku, taktéž jeho jednotlivých složek, mezi něž patří i ovzduší.¹⁰⁸ K ochraně ovzduší lze užit skutkovou podstatu trestného činu (TČ) **poškození a ohrožení životního prostředí** dle § 293 a TČ **poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti** podle § 294. Pachatelem těchto TČ může být jak fyzická osoba, tak nově od 1. ledna 2012 i osoba právnická, jelikož tyto delikty spadají do taxativního výčtu uvedeného v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob¹⁰⁹.

První základní skutková podstata ke svému naplnění vyžaduje zavinění ve formě úmyslu a jednání v rozporu s jiným právním předpisem (právním předpisem ochrany ovzduší), kterým dojde k poškození nebo ohrožení jednotlivé složky (ovzduší) a musí být současně splněna jedna ze tří alternativních podmínek. První je, že pachatel může jednáním způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt. Druhá, že se jednání dopustí ve větším rozsahu nebo na větším území, což je definováno v § 296 jako území o rozloze nejméně 3 hektary. Třetí alternativní podmínkou je jednání, kdy k odstranění jeho následků je třeba vynaložit alespoň půl milionu korun. Tohoto trestného činu se pachatel dopustí také, pokud takové poškození nebo ohrožení zvýší nebo ztíží jeho odvrácení. V dalších odstavcích jsou upraveny zvlášť přitěžující okolnosti, které odůvodňují přísnější sankce.¹¹⁰

Poškozením nebo ohrožením ovzduší v kontextu uvedeného trestného činu je znečištění nebo jiné srovnatelné negativní působení na složku životního prostředí. Nutno dodat, že za poškození nebo ohrožení ovzduší je považováno i provozování zařízení,

¹⁰⁵ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právé hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 28-29.

¹⁰⁶ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. Úř. věst L 328, 6. prosince 2008, s. 28 – 37.

¹⁰⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ KUČHTA, Josef a kol. *Kurz trestního práva, trestní právo hmotné: zvláštní část*. Praha: C. H. Beck. 2009, s. 387.

¹⁰⁹ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ POKORNÁ, Lucie, ZÍCHA, Jiří. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*, 2012, č. 4, s. 79-81.

ve kterém je prováděna nebezpečná činnost, nebo se skladují či používají nebezpečné látky bez povolení podle předpisů ochrany ovzduší.¹¹¹

Trestný čin poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti se od výše uvedeného TČ liší pouze méně závažnou formou zavinění (hrubá nedbalost), která je vyžadována a mírnějšími sankcemi, které lze pachateli uložit.

4.3.2 Sankce dle správního práva

Podle správního práva se správní delikty v širším slova smyslu dělí na správní delikty fyzických osob a na správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Kritériem pro zařazení je jaká osoba a v jakém postavení se deliktu dopustila. Do první kategorie patří přestupky a jiné správní delikty (v dnešní době se v oblasti ochrany životního prostředí nevyskytují) a jsou postaveny na subjektivní odpovědnosti, tedy k jejich naplnění je vyžadováno zavinění. V druhé kategorii jsou zahrnuty správní delikty osob spáchané v rámci jejich podnikatelské činnosti.¹¹²

Přestupky jsou nejrozšířenější skupinou správních deliktů. Lze je definovat jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně, nejde-li o správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin.¹¹³ Přestupky jsou upraveny v zákoně o přestupcích¹¹⁴ nebo ve zvláštním právním předpise. V našem případě v zákoně o ochraně ovzduší. V zákoně o přestupcích se nenachází žádná skutková podstata týkající se ochrany ovzduší. K tomuto účelu by bylo možné použít § 45, který obsahuje tzv. generální klauzuli¹¹⁵ na ochranu životního prostředí. V případě, že by určité jednání, které poškozuje životní prostředí, neupravoval zvláštní právní předpis, mohlo by být použito tohoto ustanovení.

Přestupky týkající se ochrany ovzduší jsou upraveny v zákoně o ochraně ovzduší. Zákon č. 201/2012 Sb., stanoví, že přestupku se fyzická osoba dopustí mimo jiné, pokud spaluje ve stacionárním zdroji paliva neurčená výrobcem stacionárního zdroje, pokud provozuje stacionární zdroj nesplňující zákonné požadavky, nebo pokud spaluje ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly nebo proplástky. Za některé tyto přestupky může být uložena pokuta až do výše 50 000 Kč. Pokuty projednává obecní úřad obce s rozšířenou

¹¹¹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012, s. 2936 – 2941.

¹¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012, s. 422-429.

¹¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI. 2005, s. 158-159.

¹¹⁴ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ § 45 Přestupky na úseku ochrany životního prostředí

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí.

působností a vybírá a vymáhá je celní úřad. Výtěžek je příjmem této obce s rozšířenou působností.

Správní delikty fyzických a právnických osob při výkonu podnikatelské činnosti jsou protiprávní jednání, kterých se dopustí osoba v souvislosti s výkonem její podnikatelské činnosti. Jedná se o výrobu zboží, poskytování služeb, hospodaření s odpady, provoz různých zařízení a další kvalifikované činnosti, se kterými je často spojena zvýšená možnost ohrožení veřejných zájmů. Zákon stanovuje podmínky a předpoklady pro výkon takových činností, které jsou vyjádřeny vydáním povolení, souhlasu, koncese apod. Úpravu těchto deliktů najdeme pouze ve zvláštních předpisech, tedy v zákoně o ochraně ovzduší.¹¹⁶

Správních deliktů uvedených v § 25 a § 26 zákona č. 201/2012 Sb., se dopustí například osoba, která uvede na trh paliva nespĺňující požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem nebo tepelně zpracuje odpad ve stacionárním zdroji, ve kterém tepelné zpracování odpadu není povoleno. Další skutkové podstaty stanoví odpovědnou osobou toho, kdo jako provozovatel stacionárního zdroje nedodrží emisní limity, emisní stropy nebo technické podmínky provozu, případně neprovede ve stanovené lhůtě požadované kompenzační opatření. Sankce za tyto delikty mají formu pokuty a pohybují se v rozmezí 20 000 Kč až 10 000 000 Kč, podle závažnosti deliktu, způsobu spáchání, následků a dalších okolností, za nichž byl delikt spáchán. Liberovat se může osoba, která prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Kompetentním orgánem k projednání těchto deliktů je inspekce a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Výjimečně pokud to v některých případech stanoví zákon má tuto pravomoc celní úřad nebo Česká obchodní inspekce. Stejně jako u přestupků pokuty vybírá a vymáhá celní úřad.

4.3.3 Opatření k nápravě

Zákon o ochraně ovzduší v § 22 uvádí, že v případě, kdy provozovatel neplní povinnosti stanovené zákonem nebo v povolení provozu, může mu být uloženo opatření ke sjednání nápravy. Nejedná se o sankční nástroj v pravém slova smyslu, ale o jakési poslední varování, aby provozovatel začal plnit zákonem stanovené povinnosti. Pokud nedoručí k odstranění nedostatků, jsou orgány ochrany ovzduší oprávněny vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje. Zákon k tomuto zmocňuje inspekci a obecní úřad obce s rozšířenou působností. V případě, že provozovatel zdroje znečišťování

¹¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009, s. 477-479.

vyjmenovaného v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., provozuje tento zdroj bez příslušného povolení provozu, rozhodne inspekce o zastavení provozu bez uložení opatření k nápravě.

4.3.4 Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Do českého právního řádu byla v roce 2008 transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES¹¹⁷ ve formě samostatného zákona o předcházení ekologické újmy¹¹⁸. Tento předpis upravuje právní nástroje k předcházení a napravování újmy na životním prostředí. Neupravuje však odpovědnost za újmu na všech složkách životního prostředí, pouze na taxativně stanovených. Tento zákon se nevztahuje na znečišťování ovzduší, jelikož dle tohoto předpisu není ovzduší přírodním zdrojem, na kterém by mohla vzniknout ekologická újma. Ovzduší lze chápat pouze jako přenašeče látek, které mohou způsobit ekologickou újmu. Z těchto důvodů nelze odpovídat za škodu, případně za újmu na ovzduší dle výše stanoveného předpisu.¹¹⁹

Dalším ze způsobů, jak se domoci odpovědnosti za znečišťování ovzduší, je pomocí soukromoprávních prostředků. Nejčastějším typem sporů dle české judikatury je náhrada škody na lesích způsobená emisemi oxidu siřičitého do ovzduší. Nejedná se ani tak o porušení předpisů ochrany ovzduší, jako spíše o náhradu majetkové újmy vzniklé v souvislosti s činností, která je dovolena. Nejvyšší soud judikoval, že řádné plnění povinností plynoucích z předpisů ochrany ovzduší, nevylučuje odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesních porostech vypouštěním škodlivých látek do ovzduší.¹²⁰

Ovzduší jako takové je neovladatelné a nehmotné, není předmětem občanskoprávního vztahu a majetková škoda na něm vzniknout nemůže. Újmou na této složce životního prostředí však mohou vzniknout škody na předmětech, které jsou způsobilé k poškození dle občanského práva, například na zdraví, lesních porostech apod.¹²¹

Současný občanský zákoník¹²² v ustanoveních § 415 – § 419 upravuje občanskoprávní prevenci vzniku škod. Obecně je cílem úpravy předcházet každému vzniku ohrožení práv či porušení povinností stanovených zákonem, které by vedlo ke vzniku škody. V § 415 je

¹¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES.

¹¹⁸ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁹ STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges. 2009, s. 50-51.

¹²⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007.

¹²¹ PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011, s. 31-32.

¹²² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

uvedeno, že „každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“. Na to navazují ustanovení upravující jednotlivé typy odpovědnosti za škodu. V § 420 je upravena obecná odpovědnost za škodu. Jedná se o subjektivní odpovědnost, u které je vyžadováno zavinění škůdce. V § 420a a v § 432 jsou upraveny obecná a zvláštní odpovědnost, která souvisí s provozní činností. V těchto případech se se jedná o objektivní typ odpovědnosti, tzv. odpovědnost za následek, kde není potřeba zavinění, ale postačí, pokud činností škůdce vznikla škoda.

Od 1. ledna 2014 vstoupí v účinnost na našem území nový občanský zákoník¹²³, který přináší některé změny oproti stávající úpravě. V obecné prevenční povinnosti již není obsažena újma na životním prostředí a přírodě. Důvodem je skutečnost, že se jedná o statky, které jsou předmětem veřejnoprávní ochrany. V obecné subjektivní odpovědnosti za škodu upravené v § 2910 nedošlo k žádným změnám v pojmových znacích. K určitým změnám došlo v úpravě objektivní odpovědnosti za škodu způsobené provozní činností (§ 2924) a odpovědnosti za škodu způsobené provozem zvláště nebezpečným (§ 2925). Za škodu z provozní činnosti bude odpovědný širší okruh subjektů. Zákon stanovuje odpovědným provozovatele závodu nebo jiného zařízení sloužící k výrobní činnosti. V praxi se bude jednat nejen o podnikatele, majitele obchodní společnosti apod., ale také o provozovatele takových zařízení, jejichž výdělkem jsou především příjmy z veřejných prostředků (např. veřejné nemocnice, školy a podobné ústavy).¹²⁴

Co se týče škody způsobené provozem zvláště nebezpečným, zákon v § 2925 uvádí, že provoz je zvláště nebezpečný, nelze-li předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče. Uvádí vyvrátitelnou domněnku, že zde spadá provoz, který je provozován továrním způsobem nebo takový, při kterém se užívá výbušná nebo podobně nebezpečná látka. Nový občanský zákoník oproti stávající úpravě dále rozšířil liberační důvody o neodvratitelném jednání třetí osoby.¹²⁵

Z výše zmíněného usuzuji, že po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku nelze očekávat zásadní změny oproti stávajícímu stavu při vymáhání odpovědnosti za škodu související se znečištěním ovzduší.

¹²³ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹²⁴ Sněmovní tisk 362 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona občanský zákoník. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71122>>

¹²⁵ tamtéž

4.4 Koncepční nástroje

Mezi koncepční nástroje je možné zařadit například koncepce, plány a programy. Můžeme je charakterizovat jako představu určitého subjektu o vývoji určitého objektu, který tento subjekt může ovlivňovat. Jsou zde stanoveny cíle a nástroje nebo způsoby, kterými jich má být dosaženo. Programy bývají průběžně upravovány a doplňovány podle vývoje událostí.¹²⁶

Minulá právní úprava znala tyto koncepční dokumenty: národní program snižování emisí ČR, národní program snižování emisí ze stávajících zvláště velkých spalovacích zdrojů. Oba programy zpracovávalo MŽP. Dalšími jsou krajský program snižování emisí a krajský program ke zlepšení kvality ovzduší, které vytvářely krajské úřady. Nakonec místní program snižování emisí a místní program ke zlepšení kvality ovzduší. Oba dobrovolně zpracovávané obecními úřady. Nová úprava zavedla pouze 2 koncepční nástroje, jsou jimi národní program snižování emisí ČR a programy zlepšování kvality ovzduší (PZKO).

4.4.1 Národní program snižování emisí ČR

Tento program je stále nejvýše postavený koncepční nástroj v oblasti ochrany ovzduší. Povinnost zpracování a realizace programu je dána transpozicí směrnice EP a Rady č. 2008/50 ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Účelem je stanovení komplexních a systémových nástrojů pro snižování množství škodlivých emisí a imisí v ovzduší. MŽP vytváří návrh tohoto programu ve spolupráci s příslušnými ústředními správními orgány (zejména s Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem dopravy a Ministerstvem zemědělství) a následně jej usnesením schvaluje vláda. Národní program musí být zpracováván nejméně jednou za 4 roky a oproti minulé úpravě se tato lhůta o rok snížila. Národní program snižování emisí dle zákona č. 201/2012 Sb., musí obsahovat analýzu úrovně znečištění a znečišťování, scénáře vývoje úrovně znečištění a znečišťování, emisní stropy pro ČR a v neposlední řadě určité identifikátory pro hodnocení plnění programu.¹²⁷

4.4.2 Program zlepšování kvality ovzduší

Tento nástroj se zpracovává pro každou zónu nebo aglomeraci zvlášť a je základním prostředkem, jak dosáhnout stanovených přípustných úrovně znečištění. V minulé úpravě byly

¹²⁶ DUDOVÁ, Jana a kol. Právo životního prostředí. 2. díl. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 36-37.

¹²⁷ Sněmovní tisk 449 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

PZKO vypracovávají pouze v těch zónách nebo aglomeracích a pouze pro ty znečišťující látky, kde došlo k překročení imisního limitu a meze tolerance. Dříve byly krajské PZKO zpracovávány krajskými úřady a místní PZKO obecními úřady (u obcí do 350 tisíc obyvatel fakultativně). Nová zákonná úprava přinesla několik změn. Došlo ke snížení počtu zón a došlo k přenesení pravomoci pro tvorbu krajských PZKO na MŽP.¹²⁸

Ministerstvo program vypracovává ve formě opatření obecné povahy a vyhláší ve Věstníku MŽP minimálně jednou za 3 roky. Pro tvorbu programu je důležitá dobrá spolupráce mezi ministerstvem a krajským úřadem, případně obecním úřadem. Podmínky pro vypracování se v novém zákoně nezměnily. Programy budou zpracovávány pro zóny nebo aglomerace, kde dojde k překročení některého platného imisního limitu.¹²⁹

Program obsahuje základní informace (charakter cílů vyžadujících v dané lokalitě ochranu, odhad rozlohy znečištěných oblastí atd.), analýzu situace (celkové množství emisí v oblasti za rok, výčet významných zdrojů znečišťování ovzduší doplněný jejich geografickým vyznačením atd.) a podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší (opatření přijatá před zpracováním programu, seznam a popis nově navrhovaných opatření atd.).¹³⁰

Na závěr nutno zmínit, že pokud jsou v PZKO stanoveny emisní stropy, musí je zohlednit krajský úřad při vydávání povolení provozu zdroje vyjmenovaného v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Program zlepšování kvality ovzduší musí být v souladu s Národním programem snižování emisí ČR.

4.5 Dobrovolné nástroje

Dobrovolné nástroje ochrany ovzduší jsou takové aktivity podnikatelských a jiných subjektů, které směřují ke snižování negativních dopadů jejich činnosti na životní prostředí. Tato opatření (aktivity) jsou subjekty zaváděny a realizovány na základě jejich svobodného (dobrovolného) rozhodnutí a jsou nad rámec požadavků platných legislativních norem.¹³¹

Existuje mnoho podob, kterými jsou dobrovolné nástroje realizovány. Z důvodu omezeného rozsahu této práce se jimi ovšem nebudeme podrobně zabývat a uvedeme jen některé příklady. Jedná se například o ekoznačení, systémy environmentálního řízení podniku,

¹²⁸ Sněmovní tisk 449 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.

¹²⁹ ŠESTÁKOVÁ, Jana. Programové nástroje v novém zákoně o ochraně ovzduší: Programy ke zlepšení kvality ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 9-10.

¹³⁰ tamtéž

¹³¹ *Dobrovolné nástroje* [online]. Ministerstvo životního prostředí, [cit. 19. března 2013]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_nastroje>.

čistší produkce, posuzování životního cyklu výrobku, environmentální účetnictví, dobrovolné dohody a další.

4.6 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje se zařazují mezi nástroje nepřímého působení, jejichž účelem je ekonomicky motivovat znečišťovatele k chování šetrnému k životnímu prostředí. Základní rozdělení je na pozitivní a negativní ekonomické nástroje. V případě pozitivní motivace regulovaného subjektu se jedná o ekonomické zvýhodnění ekologicky šetrné varianty chování. Příkladem jsou daňové úlevy, dotace nebo zvýhodněné půjčky k nákupu moderní technologie. Negativní ekonomické nástroje znevýhodňují provozování méně ekologické činnosti. Zákon s touto činností uměle spojuje další náklady. Příkladem jsou poplatky za znečišťování ovzduší, jež jsou stěžejní ekonomický nástroj v ČR.¹³²

4.6.1 Dotace

Jak jsme uvedli, jedním z pozitivních ekonomických nástrojů jsou dotace. V současné době je na svém sklonku Operační program Životní prostředí, který v období let 2007 - 2013 z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj nabízí téměř 5 miliard euro. Program je zaměřen na zlepšení životního prostředí a je rozdělen do 8 prioritních os. Druhou osou je zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí, na kterou je vyčleněno 0,63 miliard euro. O tyto prostředky si může zažádat prakticky kdokoli a mohou pokrýt až 90 % všech nákladů projektu. Jako příklad využití lze uvést rekonstrukce a pořízení spalovacích zdrojů pro snížení spotřeby a omezení emisí, pořízení spalovacích zařízení se značkou ekologicky šetrný výrobek a další. Podrobné podmínky pro získání dotací vyhlašuje na svých webových stránkách ministerstvo a Státní fond životního prostředí ČR.¹³³

4.6.2 Poplatky za znečišťování ovzduší

Poplatky jako negativní ekonomický nástroj jsou v našem právním řádu od roku 1991. Poplatky nejsou placeny z důvodu porušení předpisů ochrany ovzduší, ale za samotné vypouštění znečišťujících látek, přestože nejsou překračovány žádné limity. Nový zákon provedl zásadní revizi tohoto institutu. Minulý zákon o ochraně ovzduší totiž převzal takřka beze změn úpravu poplatků v podobě, v jaké fungovaly podle zákona o ovzduší z roku 1991.

¹³² DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41-45.

¹³³ *Prioritní osa 2: Dotace pro zlepšování kvality ovzduší* [online]. Operační program životního prostředí, [cit. 22. března 2013]. Dostupné na < <http://www.opzp.cz/sekce/368/prioritni-osa-2>>.

Sazby poplatků nebyly upraveny od jejich zavedení, a tak je logické, že motivační funkce poplatků v této podobě, pozbyla účinku.

V průběhu legislativního procesu došlo k několika změnám oproti původnímu vládnímu návrhu zákona. Téma poplatků bylo velmi diskutované a objevovaly se diametrálně odlišné názory. Projednávány byly návrhy, které chtěly poplatky od roku 2015 úplně zrušit, na druhé straně návrhy, které chtěly poplatky zásadním způsobem zvýšit. Nakonec zákon prošel ve formě, která je pravděpodobně nejrozumnější.¹³⁴

Cílem bylo snížit administrativní zátěž provozovatelů i orgánů státní správy. Nově se poplatky netýkají zdrojů znečišťování, které by měly za zúčtovací období zaplatit menší poplatek než je 50 000 Kč. Proto poplatky nebudou zbytečně zatěžovat malé a střední společnosti, pro které mohou mít zásadní negativní ekonomické důsledky. Poplatky se týkají provozovatelů stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Nový zákon snížil zpoplatněné látky z více než 20 na pouhé 4, které jsou stanovené v příloze č. 9 tohoto zákona. Jedná se o tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a látky těkavých organických sloučenin. Sazby poplatků se budou postupným tempem zvyšovat a oproti současnému stavu budou v roce 2021 skoro čtyřnásobné.¹³⁵

Výnosy z poplatků jsou do roku 2016 příjmem Státního fondu životního prostředí a od roku 2017 budou z 10 % příjmem státního rozpočtu, z 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází a zbytek příjmem Státního fondu ŽP. Správu poplatků vykonávají krajské úřady a správu placení poplatků příslušné celní úřady.

¹³⁴ BÖHMOVÁ, Olga. *Zákon o ovzduší prošel v senátní verzi. Poplatky za znečištění se budou zvyšovat* [online]. ParlamentníListy.cz, 2. května 2012 [cit. 24. března 2013]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Zakon-o-ovzdusi-prosel-v-senatni-verzi-Poplatky-za-znecistení-se-budou-zvysovat-231263>>.

¹³⁵ KUŽEL, Jan a kol. *Nový zákon o ochraně ovzduší. Ochrana ovzduší*, 2012, č. 6, s. 6.

5 Žaloba statutárního města Ostrava na stát

Moravskoslezský kraj patří mezi oblasti s nejhorší kvalitou ovzduší nejen v ČR, ale i v Evropské unii. Konkrétně oblasti Ostravska a Karvinska. Situace je způsobena kombinací několika faktorů, kde hlavním je vysoká koncentrace průmyslu v hustě zalidněném území a hned v závěsu je doprava, vytápění domácností a v neposlední řadě přeshraniční emisní přenos z Polska. V důsledku spolupůsobení těchto zdrojů znečišťování ovzduší jsou v této oblasti opakovaně překračovány krátkodobé i dlouhodobé imisní limity pro koncentraci suspendovaných prachových částic PM₁₀, PM_{2,5} a další imisní látky.¹³⁶

Bylo vypracováno mnoho studií, které se zabývají zdravotními riziky dlouhodobého vystavování člověka nadměrnému množství prachových částic. Alarmující je zejména ta z roku 2010, podle které prachové částice přispívají k úmrtnosti v Ostravě trojnásobně více oproti zbytku republiky. Další studie o dopadech na lidské zdraví z roku 2008 pro Ostravu - Radvanice a Bartovice dokládá, že každoročně dýchání prachových částic zapříčiní smrt až 30 lidí v Ostravě.¹³⁷

Ovzduší se v oblasti Ostravska dlouhodobě nelepší, každoročně během zimního období dochází k častým inverzím, které způsobují špatné rozptylové podmínky, a to vede ke smogovým situacím¹³⁸. Zatím není možné uměle ovlivnit rozptyl znečištění na území jako je Slezská pánev, tudíž v případě takovéto nastalé nebo blížící se situace je nutné regulovat zdroje znečištění. K tomu slouží zvláštní podmínky provozu, které vydává krajský úřad pro provozovatele, jež v dané oblasti podstatným způsobem přispívá k znečišťování. Také je-li to potřebné, může obec pro případy vzniku smogových situací vydat regulační řád, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel.¹³⁹

Smogové situace na Ostravsku se každý rok opakují a zlepšení je v nedohlednu. Situace zašla tak daleko, že na jaře roku 2010 zástupci Statutárního města Ostravy podali k Městskému soudu v Praze žalobu na Českou republiku.

¹³⁶ OSTATNICKÁ, Jana. Dlouhodobý vývoj imisní zátěže v Moravskoslezském kraji. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 105-109.

¹³⁷ MOTLOVÁ, Žaneta. *Prach v ovzduší zabíjí. Studie to dokázala, ale nikdo se s ní nechlubí*. [online]. iDnes.cz, 30. ledna 2013 [cit. 25. března 2013]. Dostupné na < http://ostrava.idnes.cz/studie-prokazala-ze-prach-v-ovzdusi-na-ostravsku-zabiji-p2r-/ostrava-zpravy.aspx?c=A130130_1883354_ostrava-zpravy_jog >.

¹³⁸ Zákon smogovou situací v § 10 definuje jako stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM 10 nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 a za podmínek uvedených v této příloze.

¹³⁹ BRUŠTÍK, Marek. Zkušenosti s aplikací nástrojů v rámci smogových situací na území Moravskoslezského kraje. In HALOUSKOVÁ, Olga (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VII*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2011, s. 93-94.

Ostrava podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle části třetí soudního řádu správního¹⁴⁰. Jako žalovaná je označena ČR v zastoupení Vlády ČR, MŽP a Ministerstva dopravy. Žalobce se domáhá soudní ochrany proti nezákonnému zásahu správních orgánů (konkrétně nečinnosti), jímž byl zkrácen na svých právech. Ostrava za nezákonný zásah považuje nečinnost žalovaného, který jej zkracuje na jeho veřejných subjektivních právech tím, že neposkytuje dostatečnou a efektivní ochranu jeho právu na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny, konkrétně ochranu ovzduší jako jedné z jeho složek. S tím souvisí také nedostatečná ochrana veřejného zájmu, tj. v daném případě především zdraví osob a životní prostředí.¹⁴¹

Na základě usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 1623 přijatého na její schůzi dne 12. března 2010 vypracovala Vláda ČR zprávu o způsobech řešení nevhodné situace z hlediska životního prostředí v Moravskoslezském kraji. Usnesením Vlády ČR č. 260 ze dne 9. dubna 2010 bylo uloženo příslušným ministrům zajistit plnění opatření uvedených v této zprávě.¹⁴²

Žalobce tvrdí, že navrhovaná opatření jsou z hlediska věcného a časového spíše deskripcí současného stavu a návrhem programu, než uceleným souborem konkrétních a efektivních opatření vedoucích jednak k postupnému odstraňování příčin stávajícího stavu ovzduší a jednak k alespoň částečnému odstranění následků na zdraví občanů města Ostravy. Další pochybení žalobce vidí v nesprávné implementaci komunitárního práva, což vede k výše zmíněným důsledkům. Na tomto základě se žalobce domáhá, aby soud vydal rozhodnutí, kterým žalovanému zakazuje pokračovat v porušování práva žalobce na příznivé životní prostředí spočívající v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší tím, že jsou v územní působnosti žalobce překračovány imisní a emisní limity látek znečišťujících ovzduší stanovené zákonem o ochraně ovzduší, podzákonnými prováděcími předpisy a také předpisy Evropské unie. Dále se domáhá, aby soud žalovanému přikázal přijmout a realizovat konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce.¹⁴³

Žalobu Statutární město Ostrava podalo 21. května 2010. Soud se k projednání předmětu sporu dostal až v březnu letošního roku. Důvodem byla snaha ostravského zastupitele a advokáta Petra K. účastnit se řízení v postavení osoby zúčastněné. Po projednání

¹⁴⁰ Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴¹ *Plné znění žaloby Statutárního města Ostravy na stát* [online]. Ostrava !!!, [cit. 26. března 2013]. Dostupné na <<http://www.ostrava.cz/cs/o-meste/zivotni-prostredi/zivotni-prostredi/alobaprotinezkonnmuzsahukonen.doc>>.

¹⁴² tamtéž

¹⁴³ tamtéž

městský soud rozhodl, že „přímo z dikce citovaného ustanovení plyne, že zákon počítá s využitím institutu osoby zúčastněné na řízení jen ve vztahu k řízením o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu a o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Institut osoby zúčastněné na řízení naopak nelze využít v řízení o jiných typech žalob, tedy ani v řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Městský soud tedy konstatoval, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení.“¹⁴⁴ Tomuto rozhodnutí dal za pravdu také Nejvyšší správní soud a zamítl následně podanou kasační stížnost proti rozhodnutí jako neodůvodněnou.¹⁴⁵ ,

Petr K. se domníval, že řízením byla porušena jeho ústavně zaručená práva a podal ústavní stížnost k Ústavnímu soudu ČR. Ústavní soud usnesením¹⁴⁶ stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Soud neshledal žádná porušení základních práv stěžovatele daných ústavními zákony nebo mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána. Dále poukázal na to, že se stěžovatel v podstatě domáhá přezkoumání napadených soudních rozhodnutí tak, jako by Ústavní soud byl dalším stupněm v hierarchii obecných soudů.

Řízení se začátkem tohoto roku dostalo do stádia, kdy Městský soud v Praze měl věc projednat a rozhodnout. Výsledkem však bylo, že se soud nezabýval důvodností žaloby, ale návrh odmítl pro opožděnost. V odůvodnění uvedl, že se Ostrava o údajném nezákonném zásahu dozvěděla nejpozději 17. března 2009, kdy jí byla doručena analýza kvality ostravského ovzduší, kterou si zadal ostravský magistrát a zpracoval Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. V té době prý byly městu známy také protokoly o hodnocení kvality ovzduší v různých ostravských lokalitách. Dle § 84 zákona č. 150/2002 Sb., musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout. Jak již bylo výše uvedeno, žaloba byla odeslána 21. května 2010, tedy téměř rok po vypršení zákonné lhůty. Ostrava nyní zvažuje, zda podá kasační stížnost. Dle prohlášení primátora Petra Kajnara je Ostrava připravena v případě neúspěchu hledat další formy možné žaloby.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. srpna 2011, sp. zn. 3 A 54/2010

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. ledna 2012, sp. zn. 6 Aps 4/2011

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2012, sp. zn. I.ÚS 939/12

¹⁴⁷ *Ostrava podá kasační stížnost, brání se proti zamítnutí žaloby* [online]. CT24, 19. března 2012 [cit. 26. března 2013]. Dostupné na < <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/219476-ostava-poda-kasacni-stiznost-brani-se-proti-zamitnuti-zaloby/> >

Závěr

S problémem znečišťování ovzduší se lidstvo setkává již od starověku. První zmínky o jeho regulaci se objevují ve středověku. S rozvojem lidstva a s nástupem průmyslové revoluce se stává stále více diskutovaným tématem. V průběhu 20. století se znečišťování dostává do popředí zájmu a v Evropě se objevují první zákony, které jej měly omezit. Se založením Evropských společenství vzniká nový subjekt zabývající se tímto problémem a nastoluje politiku, která se mu věnuje.

V Československé republice jsou přijaty první předpisy k ochraně ovzduší v porovnání s jinými státy poměrně pozdě. Na druhou stranu je nutné poznamenat, že měly velmi pozitivní účinek na tuto složku životního prostředí. S ekonomickým a technickým rozvojem však nástroje ochrany ztratily na efektivitě a vyvstala potřeba nové komplexní úpravy.

Oblast právní úpravy ochrany ovzduší udělala za několik posledních let obrovský skok kupředu. O tom svědčí i fakt, že od počátku 90. let byl v ČR v minulém roce přijat již třetí zákon zabývající se ochranou ovzduší. Ochrana ovzduší a celkově životního prostředí se stává jednou z priorit společnosti.

V roce 2012 vstoupil v účinnost nový zákon o ochraně ovzduší, který přináší nové nástroje ke zlepšení stávající situace. Minulá úprava, ač byla v souladu s Evropskou legislativou, v praxi nenaplňovala své předpoklady. V některých částech republiky jsou stále oblasti, kde kvalita ovzduší je za hranicí únosnosti, a kde je vážně ohrožováno zdraví lidí. Od nových prostředků ochrany ovzduší zavedených novou právní úpravou lze očekávat pozitivní dopad na kvalitu ovzduší. Je však nutné, aby orgány ochrany ovzduší využívaly všech svých kompetencí, které jim zákon poskytuje.

Jak jsem již zmínil, některé oblasti jako je Ostravsko budou potřebovat zvláštní přístup, aby došlo ke zlepšení situace. Bude potřeba vynaložit nemalé prostředky ze strany státu, ať už formou dotací určených k pořízení nákladných zařízení k omezení emisí, nebo ve formě stavby nových silničních komunikací, které odlehčí dopravě ve městech a umožní vymezení nízkoemisních zón, v neposlední řadě k výsadbě městské zeleně. V případě Ostravska je však situace komplikovanější. Kvůli přeshraničním emisím z Polska bude potřeba dosažení dohody naší vlády s polskou stranou ohledně omezení znečišťování pocházejících od našich sousedů.

Co se týče žaloby Statutárního města Ostravy na stát, soud prozatím rozhodl o jejím odmítnutí. Podle mého názoru se Ostrava bude snažit, aby žaloba nakonec před soudem projednána byla. Je všeobecně známo, že kvalita ovzduší na Ostravsku je špatná již od druhé

poloviny minulého století. Do dnešní doby bylo vypracováno nespočet studií dopadu znečištění na lidské zdraví v této oblasti, proto mi nepřijde vhodná argumentace soudu, že lhůta pro podání žaloby počala běžet 17. března 2009, kdy byla městu doručena analýza kvality ostravského ovzduší. Ostravě nahrává i fakt, že když nedosáhne soudního rozhodnutí ve svůj prospěch, postačí, pokud kauza bude probírána v médiích a vytvoří tlak na vládu, která konečně začne jednat. Očekávám, že Ostrava podá kasační stížnost a v případě neúspěchu se obrátí na Ústavní soud, případně na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

Na konec chci říci, že je jasné, že kvalita ovzduší se nezlepší ze dne na den, ale právní nástroje ochrany ovzduší podle nové právní úpravy napomůžou k postupnému zlepšení stávajícího stavu.

Seznam použitých zdrojů

Knižní publikace:

- BERNARD, Michal. Administrativní nástroje v novém zákoně o ochraně ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 13-15.
- BRUŠTÍK, Marek. Zkušenosti s aplikací nástrojů v rámci smogových situací na území Moravskoslezského kraje. In HALOUSKOVÁ, Olga (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VII*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2011, s. 93-95.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Mezinárodní právo životního prostředí: II. část (zvláštní)*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC. 2004. 318 s.
- DROBNÍK, Jaroslav, DAMOHORSKÝ, Milan. *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1999. 451 s.
- DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí. 2. díl*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 379 s.
- HANIBAL, Jaromír, RAAB, Petr. *Znečišťování ovzduší a jeho soudobé problémy I: Problematika kvality ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství. 1979. 211 s.
- HAŠEK, Milan. *Čistota ovzduší*. Praha: PRÁCE. 1968. 180 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. 837 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 792 s.
- JANS, Jan, VEDDER, Hans. *European Environmental Law*. 4. vydání. Groningen: Europa Law Publishing. 2012. 560 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010. 912 s.
- KISS, Alexandre, SHELTON, Dinah. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge: Grotius Publications Limited. 1993. 525 s.

- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009. 1441 s.
- KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vydání. London: Sweet & Maxwell. 2012. 465 s.
- KUČHTA, Josef a kol. *Kurz trestního práva, trestní právo hmotné: zvláštní část*. Praha: C. H. Beck. 2009. 656 s.
- KUŽEL, Jan. Cíle a hlavní změny v novém zákoně o ochraně ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe V*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2009. s. 7-12.
- KUŽEL, Jan. Vládní návrh zákona na ochranu ovzduší. In HALOUSKOVÁ, Olga (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VII*. Hustopeče: Vodní zdroje Ekomonitor, 2011. s. 5-9.
- MOLDAN, Bedřich a kol. *Životní prostředí České republiky*. Praha: Academia, 1990. 284 s.
- NOVÁK, Ivan a kol. *Ochrana čistoty ovzduší v ČSR*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1972. 115 s.
- OSTATNICKÁ, Jana. Dlouhodobý vývoj imisní zátěže v Moravskoslezském kraji. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 105-109.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky 2. díl: Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 975 s.
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl: Ústavní systémy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 1998. 772 s.
- PSUTKA, Jindřich. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011. 436 s.
- ŘÍMANOVÁ, Dana. *Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem*. Praha: Polygon. 2003. 632 s.
- SANDS, Phillippe a kol. *Principles of International Environmental Law*. 3. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 926 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI. 2005. 380 s.
- STEJSKAL, Vojtěch, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges. 2009. 333 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 3586 s.

- ŠESTÁKOVÁ, Jana. Programové nástroje v novém zákoně o ochraně ovzduší: Programy ke zlepšení kvality ovzduší. In PECINOVÁ, Alena (ed). *Ochrana ovzduší ve státní správě – teorie a praxe VI*. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2010, s. 9-10.
- ŠIRAL, Jiří, NOVÁK, Ivan. *Právní ochrana čistoty ovzduší*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1976. 246 s.
- ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1997. 74 s.
- ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Zhodnocení ekonomických souvislostí působení zákonů o ochraně ovzduší a odpadech a doporučení pro jejich novelizaci*. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze, 1995. 76 s.
- ŠTURMA, Pavel a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí: I. část (obecná)*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC. 2004. 194 s.

Periodika

- KAŠPAR, Jakub. Návrh nového zákona o ochraně ovzduší. *Zpravodaj ministerstva životního prostředí*, 2009, č. 10.
- KUŽEL, Jan a kol. Nový zákon o ochraně ovzduší. *Ochrana ovzduší*, 2012, č. 6.
- LIVOROVÁ, H. a kol. Kvalita ovzduší v České republice z pohledu nové legislativy. *Příloha časopisu Ochrana ovzduší*, 2002, č. 3-4.
- MLČOCH, Svatomír. Nová právní úprava ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2002, č. 2.
- Nový zákon o ochraně ovzduší. *Newsletter Právní rádce*. 2012, č. 13.
- POKORNÁ, Lucie, ZÍCHA, Jiří. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*, 2012, č. 4.
- RYCHLÍKOVÁ, Eva. Zákon o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ovzduší). *Ochrana ovzduší*, 2002, č. 1.

Internetové zdroje:

- *Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2011 [online.]* Ministerstvo životního prostředí, [cit. 6. března 2013] Dostupné na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzduisi/\\$FILE/000-informace_rizika_CRi_2011_vlada-20120225.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzduisi/$FILE/000-informace_rizika_CRi_2011_vlada-20120225.pdf)>.

- *Evropská politika ochrany životního prostředí* [online]. Businessinfo.cz, 30. května 2009 [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/evropska-politika-ochrany-zivotniho-5151.html>>.
- KUCHYŇKOVÁ, Petra. *Životní prostředí* [online]. Euroskop.cz, [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/>>.
- GOOSSENS, Yanne. *Environment policy: general principles* [Online]. European Parliament, červenec 2008 [cit. 28. února 2013]. Dostupné na <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/environment/article_72_92_en.htm>.
- Sněmovní tisk 695 z roku 1991, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0695_01.htm>.
- *Úmluva o rtuti* [online]. Ministerstvo životního prostředí [cit. 15. března 2013]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_rtuti>.
- Sněmovní tisk 449/0 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona o ochraně ovzduší. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=73347>>.
- BEJČOVÁ, Pavla. *Nový zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.* [online]. EnviWeb, 5. listopadu 2012 [cit. 18. března 2013]. Dostupné na <<http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/93553/novy-zakon-o-ochrane-ovzdusi-c-201-2012-sb>>.
- *Dobrovolné nástroje* [online]. Ministerstvo životního prostředí, [cit. 19. března 2013]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_nastroje>.
- Sněmovní tisk 362 z roku 2011, důvodová zpráva vládního návrhu zákona občanský zákoník. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71122>>.
- *Prioritní osa 2: Dotace pro zlepšování kvality ovzduší* [online]. Operační program životního prostředí, [cit. 22. března 2013]. Dostupné na <<http://www.opzp.cz/sekce/368/prioritni-osa-2>>.
- BŮHMOVÁ, Olga. *Zákon o ovzduší prošel v senátní verzi. Poplatky za znečištění se budou zvyšovat* [online]. ParlamentníListy.cz, 2. května 2012 [cit. 24. března 2013]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Zakon-o-ovzdusi-prosel-v-senatni-verzi-Poplatky-za-znecistení-se-budou-zvysovat-231263>>.
- MOTLOVÁ, Žaneta. *Prach v ovzduší zabíjí. Studie to dokázala, ale nikdo se s ní nechce zabývat*. [online]. iDnes.cz, 30. ledna 2013 [cit. 25. března 2013]. Dostupné

na <http://ostrava.idnes.cz/studie-prokazala-ze-prach-v-ovzdusi-na-ostravsku-zabiji-p2r-/ostrava-zpravy.aspx?c=A130130_1883354_ostrava-zpravy_jog>.

- *Plné znění žaloby Statutárního města Ostravy na stát* [online]. Ostrava !!!, [cit. 26. března 2013]. Dostupné na <<http://www.ostrava.cz/cs/o-meste/zivotni-prostredi/zivotni-prostredi/alobaprotinezkonmmuzsahukonen.doc>>.
- *Ostrava podá kasační stížnost, brání se proti zamítnutí žaloby* [online]. CT24, 19. března 2012 [cit. 26. března 2013]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/219476-ostrava-poda-kasacni-stiznost-brani-se-proti-zamitnuti-zaloby/>>.

Právní předpisy:

Zákonné právní předpisy

- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, účinný ke dni 11. července 1960.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění zákona č. 211/1994 Sb., účinný ke dni 15. listopadu 1994.
- Zákon č. 38/1995 Sb., o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinný ke dni 1. ledna 2001.
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), účinný ke dni 1. června 2002.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování ve znění zákona č. 212/1994 Sb., účinného ke dni 15. listopadu 1994.

Podzákoné právní předpisy:

- Nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách, ve znění pozdějších předpisů.
- Opatření Federálního výboru pro životní prostředí ze dne 1. října 1991 k zákonu č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, zveřejněné v částce 84/1991 Sb., ve znění vyhlášky č. 122/1995 Sb., účinné ke dni 14. července 1995.
- Vyhláška MŽP 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší ve znění vyhlášky č. 97/2000 Sb., účinné ke dni 1. června 1997.
- Vyhláška MŽP č. 205/1993 Sb., kterou se stanoví požadavky na vedení provozní evidence velkých a středních zdrojů znečišťování a rozsah dalších údajů poskytovaných jejich provozovateli orgánům ochrany ovzduší účinná ke dni 6. srpna 1993.
- Vyhláška MŽP č. 206/1993 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv k přímému spalování a jejich prodej účinné ke dni 6. srpna 1993.
- Vyhláška MŽP č. 270/1993 Sb., o způsobu zjišťování množství emisí a o technických prostředcích pro jejich měření u velkých a středních zdrojů znečišťování ve znění vyhlášky č. 304/1995 Sb., účinné ke dni 4. listopadu 1993.
- Vyhláška MŽP č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

- Vyhláška MŽP č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška MŽP České republiky 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, ve znění vyhlášky č. 279/1993 Sb., účinná ke dni 18. listopadu 1993.

Prameny EU/ES

- Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru 2012/C 191/01 ze dne 25. a 26. dubna 2012, k tématu Sedmý akční program pro životní prostředí, monitorování šestého akčního programu pro životní prostředí. Úř. věst. C 191, 29. června 2012, s. 1–5.

Judikatura:

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2008, č. j.: 10 Ca 32/2006 – 143.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. srpna 2011, sp. zn. 3 A 54/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. ledna 2012, sp. zn. 6 Aps 4/2011.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2012, sp. zn. I.ÚS 939/12.

Shrnutí

Tato práce se zabývá právními prostředky ochrany před znečišťováním ovzduší. V úvodu jsou vymezeny důvody proč chránit životní prostředí a základní pojmy, které jsou stěžejní v této oblasti práva. V další kapitole je popsána historie znečišťování ovzduší, první zmínky o něm a první pokusy o jeho regulaci, které byly dochovány z historických pramenů. Následují novodobé dějiny, kdy s rozvojem průmyslu se problém znečišťování ovzduší rozšiřuje.

Detailněji je práce zaměřena na historii právní úpravy znečišťování ovzduší ve 20. století. Je popsán postupný přechod k politice ochrany životního prostředí, vliv Evropských společenství na ochranu životního prostředí a první snahy o regulaci znečišťování ovzduší. Dále jsou popsány první prameny úpravy ochrany ovzduší na území Československa, jejich charakteristika a nedostatky. Navazuje analýza prvního zákona na ochranu ovzduší vydaného po listopadu 1989. Opět jsou zmíněny klady a zápory, které tento zákon přinesl a popsány nástroje ochrany ovzduší, které byly využívány.

Další kapitola se věnuje platným právním pramenům a to jak mezinárodního práva, tak práva Evropské unie a hlavně českého právního řádu. V podkapitole mezinárodního práva jsou zmíněny úmluvy zabývající se ovzduším a protokoly, které definují konkrétní závazky signatářů. Z práva EU jsou vypsány nejdůležitější směrnice související s ochranou ovzduší. Z hlediska naší vnitrostátní úpravy jsou zdůrazněny důvody pro přijetí současného nového zákona na ochranu ovzduší a jeho cíle vymezené v důvodové zprávě.

Těžištěm celé práce je systematický výčet nástrojů ochrany ovzduší, kdy v každé podkapitole je provedena komparace stávající právní úpravy s úpravou minulou a detailní popis jednotlivých nástrojů.

V závěrečné kapitole se práce zabývá žalobou města Ostravy na stát v oblasti ochrany ovzduší. Žaloba je v této části práce analyzována, konkrétně je popsáno, k jakému soudu byla podána, na základě čeho se žalobce nároku domáhá a co požaduje. Také je zde popsán postup řízení a stanovisko správních soudů na zúčastněnou osobu v takovémto typu řízení. Na závěr se práce zabývá rozhodnutím soudu v prvním stupni vydaným před několika dny a jeho odůvodněním.

Summary

This thesis deals with Legal Instruments of Protection against Air Pollution. In the introduction, there are defined the reasons for environmental protection and basic concepts crucial for this section of law. The next chapter describes the history of air pollution and the first efforts of its regulation. It is followed by modern history, specifically industrial expansion, that causes the increase of air pollution.

The thesis is more focused on the history of legislation dealing with the air pollution in the 20th century. There is described a gradual transition to the environmental protection policy, the influence of European Communities in this issue and the beginning of the air pollution legal regulation. Next, there are mentioned the first legal sources of the air protection in the Czechoslovakia, its characterisation and imperfections. This is followed by the analysis of the first clean air act adopted after November 1989. There are mentioned pros and cons of this law and described the instruments of the air protection that were used.

The next chapter deals with effective legal sources of International Law, European Union law and mainly Czech law. In the chapter about International Law, there are mentioned conventions regarding the air and protocols defining specific obligations of signatories. There are listed the most important Directives of the air protection from the EU law. In terms of our national legislation, there are emphasized reasons for adoption of the current clean air act and its aim defined in the explanatory report.

The main focus of this thesis is a systematic enumeration of the air protection instruments. In each subchapter, there are compared regulations in force with the previous legislation and single instruments are described in detail.

In the final chapter, the thesis is dealt with the suit brought by the city of Ostrava against the state in the section of the air protection. The suit is analysed, specifically in which court is the action brought, on what basis and what is demanded. The proceedings in the court is described next. In the end, there is mentioned the decision of the court of first instance that was released a few days ago and its legal reasoning.

Seznam klíčových slov

Znečištění ovzduší

Nástroje

Ochrana před znečištěním ovzduší

Ostrava

Právní prostředky

Smogová situace

Česká republika

Žaloba

Životní prostředí

Keywords

Air pollution

Instruments

Protection of air pollution

Ostrava

Legal instruments

Smog situation

Czech republic

Suit

Environment